

ปัญหาทางกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ : ศึกษาเปรียบเทียบ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) และ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550



นางสาว กัญญ์ชิสสา วงศ์กิจเจริญสุข

ศูนย์วิทยพัทยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2553

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

LEGAL PROBLEMS ON CONSTITUTIONAL ORGANS
: COMPARATIVE STUDY OF THE CONSTITUTIONAL OF THAILAND (1997)
AND THE CONSTITUTIONAL OF THAILAND 2007

Miss Kanchisa Wongsekidjaronesuk

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

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2010

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

ปัญหาทางกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ : ศึกษา
เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)
และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

โดย

นางสาวกัญญ์ริสา วงศ์กิจเจริญสุข

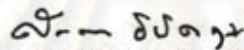
สาขาวิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

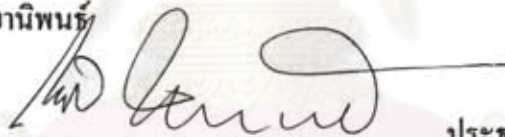
ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้นับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทนิติศาสตรบัณฑิต



..... กณบดีคณะนิติศาสตร์
(รองศาสตราจารย์ ดร.ศักดา ชนิตกุล)

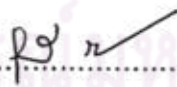
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



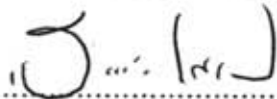
..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ)



..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์)



..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(รองศาสตราจารย์ ดร.มนตรี รูปสุวรรณ)



..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(อาจารย์ ดร. เขาวนระ ไตรมาศ)

กัญญ์ชิตา วงศ์กิจเจริญสุข : ปัญหาทางกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ : ศึกษาเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (LEGAL PROBLEMS ON CONSTITUTIONAL ORGANS : COMPARATIVE STUDY OF THE CONSTITUTIONAL OF THAILAND (1997) AND THE CONSTITUTIONAL OF THAILAND 2007) อ.ที่ปริกษาวิทยานิพนธ์
หลัก : ศ.ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์, 216 หน้า.

องค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น และปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญนี้ทำหน้าที่เป็นองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้ศึกษาถึง แนวคิด ทฤษฎีสำคัญอันเป็นรากฐานของจัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ องค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้จัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย หลังจากการใช้บังคับรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญในหลายกรณี ได้แก่ ปัญหาทางกฎหมายในเรื่องที่มาและสถานะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และปัญหาการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) มีผลใช้บังคับก็ได้พยายามแก้ไขปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญหลายประการ แต่จากการศึกษาวิเคราะห์ยังพบบทบัญญัติที่อาจนำไปสู่ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญในหลายกรณี

ผู้เขียนจึงได้มีข้อเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวที่เกี่ยวข้องกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังนี้ กำหนดให้กระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญให้มีความอิสระเป็นกลางและมีความเชื่อมโยงกับประชาชน กำหนดให้การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญในขั้นตอนของคณะกรรมการสรรหาและที่ประชุมใหญ่ของศาลอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง และขั้นตอนของวุฒิสภาอยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ และยกเลิกความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอัยการและสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมชาติ

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์..... ลายมือชื่อนิสิต น.ศ. กัญญ์ชิตา วงศ์กิจเจริญสุข
ปีการศึกษา..... 2553..... ลายมือชื่อ อ.ที่ปริกษาวิทยานิพนธ์หลัก ๙-๕-๙๕

5185956534 : MAJOR LAWS

KEYWORDS : LEGAL PROBLEMS / CONSTITUTIONAL ORGANS / CONSTITUTIONAL OF THAILAND (1997) / CONSTITUTIONAL OF THAILAND 2007.

KANCHISA WONGSEKIDJARONESUK: LEGAL PROBLEMS ON CONSTITUTIONAL ORGANS : COMPARATIVE STUDY OF THE CONSTITUTIONAL OF THAILAND (1997) AND THE CONSTITUTIONAL OF THAILAND 2007. ADVISOR : PROF. NANTAWAT BORAMANAND, Ph.D., 216 pp.

Constitutional Organs is the organization which the objective is to encourage and protect the liberty of citizens, engage more public participation in governance and monitor the use of state power and restructured the political to have more stability and performance by having Constitutional Organs perform as an organization that monitor the use of state power to come into the spirit of the Constitution.

This Thesis studies on the concepts and essential theories which are the foundation of the Constitutional Organs establishment. Constitutional Organs under the Constitution B.E. 2540 which is the Constitution that enact the provisions to establish Constitutional Organs in Thailand for the first time. Nevertheless, after this Constitution has come into force, there are many problems occur concerning the Constitutional Organs e.g. legal problems on sources and status of Constitutional Organs, problems on authorities and functions of Constitutional Organs and , problems of the Judicial Review on the exercise of power of the Constitutional Organs. After enacting of The Constitution B.E. 2550, The efforts to resolve many legal problems concerning the Constitutional Organs have been used but there are still have the provisions which will lead to the legal problems concerning the Constitutional Organs in many cases.

The author, thus, proposes the Constitution amendment to resolve the problems by (I) stipulate the appointee recruitment under Constitutional Organ to be independent and relate to public, (II) authorize the jurisdiction review for Administrative Court on the appointee recruitment under Constitutional Organ in the procedure of Nominating Committee and the General Assembly of court and the jurisdiction review for Constitutional Court on the procedure of The Senate and (III) repeal the Public Prosecutor Organization and the National Economic and Social Advisory Council from the Constitutional Organ.

Field of Study : Laws Student's Signature Kanchisa Wongsekidjaronesu
 Academic Year : 2010 Advisor's Signature Nantawat Boramanand

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เรื่อง “ปัญหาทางกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ : ศึกษาเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550” เล่มนี้ สำเร็จลงได้ด้วยความกรุณาของศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ ซึ่งท่านเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาของวิทยานิพนธ์เล่มนี้ และนอกจากนี้ท่านได้กรุณาให้โอกาสเริ่มต้นชีวิตในทางวิชาการโดยให้เขียนได้เป็นผู้ช่วยดำเนินงานวิจัยในหลายโครงการ อีกทั้งท่านยังเป็นแบบอย่างในการใช้ชีวิต นอกเหนือจากที่กล่าวมานี้ ยังมีความกรุณาอื่น ๆ อีกอันมิอาจบรรยายได้หมดในหน้ากระดาษนี้ ผู้เขียนจึงขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงยิ่ง

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ อดีตประธานศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ กราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.มนตรี รูปสุวรรณ และอาจารย์ ดร.เชาวนะ ไตรมาศ ที่กรุณารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ตลอดจนให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะอันทรงคุณค่าทางวิชาการ ยังผลให้วิทยานิพนธ์เล่มนี้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ผู้เขียนขอขอบคุณ อาจารย์ ดร.วรรณภา ตีระสังขะ คุณสกวเดือน ลิมพงศธร คุณวรัญญา ทักษิณศรีวงศ์ คุณฉานนิตร์ สันตะพันธ์ และคุณพุดิพันธ์ อภิไชยวาทย์ สำหรับความช่วยเหลือเกื้อหนุนนานาประการ

ผู้เขียนขอขอบคุณ คุณบงกช เสมาทอง คุณอชิป บุตราช และคุณแสงระวี โกสิย์เดชาพันธ์ ผู้ส่งกำลังใจให้เสมอ ตลอดจนเพื่อนร่วมชั้นเรียนในระดับปริญญาโท สำหรับมิตรภาพตลอดระยะเวลาที่เรียนร่วมกัน อีกทั้งกัลยาณมิตรอีกมากมายที่ผู้เขียนมิได้กล่าวถึง ณ ที่นี้ แต่ผู้เขียนระลึกถึงอยู่เสมอถึงความช่วยเหลือที่มีทั้งทางตรงและทางอ้อมในการเขียนวิทยานิพนธ์เล่มนี้

นอกจากนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ บิดา มารดา ผู้ส่งเสริมลูกในเรื่องการเรียนเสมอมา ผู้เขียนมีความสำเร็จในวันนี้ได้ก็เนื่องจากท่านทั้งสองเป็นสำคัญ

ในท้ายที่สุดนี้ หากวิทยานิพนธ์เล่มนี้มีประโยชน์ในทางวิชาการอยู่บ้าง ผู้เขียนขออุทิศแด่พระคุณครูอาจารย์ทุกท่านที่ได้เคยเมตตากรุณาสั่งสอนแก่ผู้เขียนมาแต่วัยเยาว์

2.2.2.3 สถานะทางกฎหมายของศาลรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็น องค์กรตามรัฐธรรมนูญ.....	20
2.2.3 องค์กรตามรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศส.....	21
2.2.3.1 ความหมายและประเภทขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ.....	21
2.2.3.2 สถานะทางกฎหมายของคณะตุลาการในฐานะที่เป็น องค์กรตามรัฐธรรมนูญ.....	23
2.3 การตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ.....	23
2.3.1 การตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตาม รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540.....	23
2.3.2 การตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตาม รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550.....	24
บทที่ 3 องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)...	29
3.1 ที่มาและสถานะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540).....	30
3.1.1 องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นองค์กรฝ่ายตุลาการหรือองค์กรศาล.	30
3.1.1.1 ศาลรัฐธรรมนูญ.....	30
3.1.1.2 ศาลยุติธรรม.....	32
3.1.1.3 ศาลปกครอง.....	34
3.1.1.4 ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.....	35
3.1.2 องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหา.....	36
3.1.2.1 คณะกรรมการการเลือกตั้ง.....	36
3.1.2.2 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.....	36
3.1.2.3 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน.....	37
3.1.3 องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำ.....	37
3.1.3.1 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา.....	37
3.1.3.2 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.....	38
3.1.4 องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นองค์กรทางการเมือง.....	38
3.1.4.1 รัฐสภา.....	38
3.1.4.2 สภาผู้แทนราษฎร.....	40

3.1.4.3 วุฒิสภา.....	41
3.1.4.4 คณะรัฐมนตรี.....	42
3.2 อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ	
แห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540).....	43
3.2.1 องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นองค์กรฝ่ายตุลาการหรือองค์กรศาล.	43
3.2.1.1 ศาลรัฐธรรมนูญ.....	43
3.2.1.2 ศาลยุติธรรม.....	59
3.2.1.3 ศาลปกครอง.....	61
3.2.1.4 ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.....	63
3.2.2 องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหา.....	63
3.2.2.1 คณะกรรมการการเลือกตั้ง.....	63
3.2.2.2 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.....	64
3.2.2.3 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน.....	65
3.2.3 องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำ.....	66
3.2.3.1 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา.....	66
3.2.3.2 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.....	67
3.2.4 องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นองค์กรทางการเมือง.....	68
3.2.4.1 รัฐสภา.....	68
3.2.4.2 สภาผู้แทนราษฎร.....	70
3.2.4.3 วุฒิสภา.....	71
3.2.4.4 คณะรัฐมนตรี.....	73
3.3 หลักเกณฑ์ในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ	
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540).....	73
3.3.1 องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจ ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ.....	74
3.3.2 ขอบเขตที่ศาลปกครองสามารถควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจ ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญได้.....	83
3.3.3 ขอบเขตที่ศาลปกครองไม่สามารถควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจ ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญได้.....	83

บทที่ 4 องค์การตามรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	
พุทธศักราช 2550.....	85
4.1 ที่มาและสถานะขององค์การตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ	
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.....	85
4.1.1 องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ.....	85
4.1.1.1 คณะกรรมการการเลือกตั้ง.....	85
4.1.1.2 ผู้ตรวจการแผ่นดิน.....	87
4.1.1.3 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.....	88
4.1.1.4 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน.....	89
4.1.2 องค์การอื่นตามรัฐธรรมนูญ.....	90
4.1.2.1 องค์การอัยการ.....	90
4.1.2.2 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.....	92
4.1.2.3 สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.....	92
4.2 อำนาจหน้าที่ขององค์การตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ	
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.....	94
4.2.1 องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ.....	94
4.2.1.1 คณะกรรมการการเลือกตั้ง.....	94
4.2.1.2 ผู้ตรวจการแผ่นดิน.....	95
4.2.1.3 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.....	95
4.2.1.4 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน.....	96
4.2.2 องค์การอื่นตามรัฐธรรมนูญ.....	96
4.2.2.1 องค์การอัยการ.....	97
4.2.2.2 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.....	97
4.2.2.3 สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.....	98
4.3 หลักเกณฑ์การตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์การตามรัฐธรรมนูญ	
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.....	99
4.3.1 ขอบเขตที่ศาลปกครองสามารถควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจ	
ขององค์การตามรัฐธรรมนูญได้.....	99
4.3.2 ขอบเขตที่ศาลปกครองไม่สามารถควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจ	
ขององค์การตามรัฐธรรมนูญได้.....	101

บทที่ 5 ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ	
แห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	
พุทธศักราช 2550.....	103
5.1 ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่มาและสถานะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ..	103
5.1.1 ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่มาและสถานะขององค์กร	
ตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540).....	103
5.1.1.1 ปัญหาที่มาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ	
แห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540).....	104
5.1.1.2 ปัญหาความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการสรรหา	
ผู้ดำรงตำแหน่งขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ	
แห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)	105
(1) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 38/2545.....	105
(2) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547.....	107
5.1.1.3 ปัญหาสถานะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ	
แห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540).....	110
5.1.2 ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่มาและสถานะขององค์กรตาม	
รัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.....	114
5.1.2.1 ปัญหาที่มาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ	
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.....	115
5.1.2.2 ปัญหาการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการสรรหา	
ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ.....	115
5.1.2.3 ปัญหาความเหมาะสมของสถานะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ	116
5.2 ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ	119
5.2.1 ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตาม	
รัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540).....	119
5.2.1.1 ปัญหาความเหมาะสมของอำนาจหน้าที่ขององค์กรตาม	
รัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540).	119
5.2.1.2 ปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตาม	
รัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540).	123

(1) แนวความคิดทางวิชาการเกี่ยวกับปัญหาอำนาจหน้าที่ ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ.....	123
(2) แนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับปัญหาอำนาจหน้าที่ ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ.....	129
(3) ข้อพิจารณาเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยปัญหา อำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ.....	141
5.2.2 ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตาม รัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.....	143
5.2.2.1 ปัญหาความเหมาะสมของอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ...	143
5.2.2.2 ปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตาม รัฐธรรมนูญ.....	146
5.3 ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กร ตามรัฐธรรมนูญ.....	149
5.3.1 ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กร ตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540).....	149
5.3.1.1 ปัญหาการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตาม รัฐธรรมนูญ.....	149
5.3.1.2 ปัญหาการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ของกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ.....	158
5.3.2 ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กร ตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.....	162
5.3.2.1 ปัญหาการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ	162
5.3.2.2 ปัญหาการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ของกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ.....	165

บทที่ 6 บทวิเคราะห์ : ผลสัมฤทธิ์ของการแก้ปัญหาโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	
พุทธศักราช 2550.....	167
6.1 การแก้ปัญหาที่บรรลุผลสัมฤทธิ์	
ปัญหาการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ	
กรณีการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรอง	
ที่ออกโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ.....	168
6.2 การแก้ปัญหาที่ยังไม่บรรลุผลสัมฤทธิ์.....	169
6.2.1 ปัญหาที่มาและสถานะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ.....	170
6.2.1.1 ปัญหาที่มาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ.....	170
6.2.1.2 ปัญหาความเหมาะสมของสถานะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ.....	171
6.2.2 ปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ.....	172
6.2.2.1 ปัญหาความเหมาะสมของอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ	173
6.2.2.2 ปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตาม	
รัฐธรรมนูญ.....	176
6.2.3 ปัญหาการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ.....	176
6.2.3.1 ปัญหาการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ	177
6.2.3.2 ปัญหาเขตอำนาจศาลในการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาอำนาจหน้าที่	
ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ.....	180
6.3 ปัญหาที่ยังไม่ได้รับการแก้ไข	
ปัญหาที่มาและสถานะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ กรณีปัญหาการควบคุม	
ความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่ง	
ในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ.....	181
บทที่ 7 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	184
7.1 บทสรุป.....	184
7.2 ข้อเสนอแนะ.....	193
รายการอ้างอิง.....	196
ภาคผนวก.....	200
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	216

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) บัญญัติให้จัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรใหม่ ๆ ขึ้นหลายองค์กรในประเทศไทย อันได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการปฏิรูปการเมืองซึ่งเน้นเป้าหมายหลัก 3 ประการ ได้แก่ ประการแรกคือส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ประการที่สองคือให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น และประการสุดท้ายคือการปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีความเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้นดังปรากฏในคำปรารภ โดยให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญนี้ทำหน้าที่เป็นองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญ

แต่หลังจากการใช้บังคับรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ได้เกิดปัญหาทางกฎหมายหลายกรณี ไม่ว่าจะเป็นปัญหาทางกฎหมายในเรื่องที่มาและสถานะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เช่น ปัญหาการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือการสรรหาถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง รวมถึงปัญหาความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติกติกาหรือให้องค์กรใดมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรรัฐธรรมนูญไว้เป็นการเฉพาะทำให้ศาลรัฐธรรมนูญเข้ามามีบทบาทโดยอาศัยบทบัญญัติมาตรา 266 ในขณะที่บทบัญญัติมาตรา 266 เป็นเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงมีข้อบัญญัติที่กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีเขตอำนาจในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ตลอดจนปัญหาสถานะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากองค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่เพิ่งถูกจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 จึงไม่มีความชัดเจนว่าองค์กรเหล่านี้มีสถานะทางกฎหมายอย่างไร

นอกจากนี้ยังมี ปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในเรื่องความเหมาะสมของอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้บางองค์กรมีอำนาจมากเกินไป และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในกรณีในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่และเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งเป็นที่สุดไม่สามารถถูกตรวจสอบได้ซึ่งขัดกับหลักนิติรัฐ รวมไปถึง

ปัญหาความชัดเจนของเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยปัญหาเรื่องความขัดแย้งอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วยกันเอง อีกทั้งยังมีปัญหาการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ไม่ได้กำหนดกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้เป็นการเฉพาะ ส่งผลให้เกิดความสับสนว่าการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญถูกตรวจสอบได้หรือไม่และถ้าหากได้จะอยู่ในเขตอำนาจของศาลใด

ต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ถูกยกเลิกไปโดยการรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ก็ได้มีการจัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญขึ้นอีกครั้ง โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2550 แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 จะได้พยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น แต่ปัญหาบางประการยังไม่สามารถแก้ไขได้เป็นผลสัมฤทธิ์ กล่าวคือแม้จะมีการปรับปรุงถ้อยคำในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น แต่ก็ยังเห็นว่าไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างครบถ้วนครอบคลุม เช่น ที่มาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งองค์กรตุลาการเข้ามามีบทบาทในการสรรหาปัญหาสถานะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้ในหมวด 11 เป็นการเฉพาะ ทั้ง ๆ ที่โดยโครงสร้าง สถานะและลักษณะการใช้อำนาจแล้วบางองค์กรไม่มีลักษณะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง ปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่แม้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 จะได้แก้ไขให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น เช่น อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งแต่เดิมมีอำนาจไต่สวนวินิจฉัยเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับซึ่งส่งผลให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีภาระงานที่หนักจนเกินไป ดังนั้นรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 มาตรา 250 (3) จึงบัญญัติให้ “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป...” ส่วนข้าราชการระดับล่างลงมาเป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ และตามมาตรา 244 (1) (ค) และปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเลือกตั้งที่มาตรา 239 ได้แก้ไขปัญหาที่คำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ไม่สามารถถูกถ่วงดุลตรวจสอบได้เฉพาะกรณีประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว ซึ่งหากเป็นกรณีก่อนการประกาศผลการเลือกตั้ง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งยังเป็นที่สุดเช่นเดิมเหมือนรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ปัญหาเขตอำนาจศาลในการวินิจฉัยความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ได้พยายามแก้ไขโดยปรับปรุงถ้อยคำว่าต้องเป็นกรณีที่มี “ความขัดแย้ง” และต้องเป็นความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรดังกล่าว “ตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป” เท่านั้น ทำให้

ปัญหาเรื่องเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญมีความชัดเจนแต่เนื่องจากมีองค์กรบางองค์กรที่มีลักษณะไม่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริงอาจทำให้เกิดปัญหาว่าหากมีความขัดแย้งเกิดขึ้นแต่มีใช้ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริงแล้วศาลใดจะมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดี นอกจากนี้ยังมี**ปัญหาการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ** แม้ว่าจะมีการบัญญัติให้ศาลปกครองมีเขตอำนาจควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองขององค์กรตามรัฐธรรมนูญได้ แต่ก็ได้บัญญัติยกเว้นกรณีการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นไม่ให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง จึงยังคงเป็นปัญหาว่าการใช้อำนาจในกรณีดังกล่าวขององค์กรตามรัฐธรรมนูญจะถูกควบคุมตรวจสอบได้โดยองค์กรตุลาการหรือไม่ และโดยศาลใด **ส่วนปัญหาที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังมีได้แก้ไข** คือ ปัญหาการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 มิได้บัญญัติถือถือหรือองค์กรใดให้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้เป็นการเฉพาะ

จากสภาพปัญหาที่กล่าวมาทั้งหมดนี้จึงเป็นที่มาของการศึกษาวิจัยในวิทยานิพนธ์เรื่อง “ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ : ศึกษาเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550”

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาข้อความคิดทั่วไปเกี่ยวกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ แนวคิดทฤษฎีพื้นฐานในการจัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ องค์กรตามรัฐธรรมนูญของไทยและต่างประเทศ และการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ
2. เพื่อศึกษาที่มาและสถานะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)
4. เพื่อศึกษาวิเคราะห์การแก้ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และผลสัมฤทธิ์ของการแก้ปัญหาดังกล่าว

5. เพื่อเสนอแนะแนวทางทางการแก้ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ชัดเจนและเหมาะสม

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

1. ศึกษาแนวคิด ข้อความคิดทั่วไปเกี่ยวกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ แนวคิดทฤษฎีพื้นฐานในการจัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ หลักนิติรัฐ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ หลักการแบ่งแยกอำนาจ และองค์กรตามรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ โดยสังเขป

2. ศึกษาองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) และองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

3. ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

4. ศึกษาความพยายามในการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ศึกษาวิเคราะห์ผลสัมฤทธิ์ของการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ตลอดจนเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมและชัดเจน

1.4 สมมติฐานของการวิจัย

ในช่วงของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญหลายประการ แม้ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะพยายามแก้ปัญหาดังกล่าว แต่ยังมีบทบัญญัติบางมาตราที่เกี่ยวข้องกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ยังอาจก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมายได้อีก จึงควรศึกษาปัญหาเกี่ยวกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) และวิเคราะห์ผลสัมฤทธิ์ของการแก้ไขปัญหาดังกล่าวขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เพื่อเสนอแนะที่มาและสถานะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตลอดจนการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เหมาะสม ชัดเจนและสอดคล้องกับหลักการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญต่อไป

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

ใช้วิธีศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก โดยศึกษาวิเคราะห์จาก เอกสารปฐมภูมิ (Primary Document) ได้แก่ รัฐธรรมนูญ กฎหมาย คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ คำพิพากษาศาลปกครอง ตลอดจนเอกสารทุติยภูมิ (Secondary Document) ได้แก่ ตำรา รายงานการวิจัย บทความทางวิชาการและวิทยานิพนธ์ทั้งที่ตีพิมพ์เผยแพร่ในรูปแบบของเอกสารและสื่ออิเล็กทรอนิกส์สารสนเทศ (Internet) ที่มีเนื้อหาสาระเกี่ยวข้องกับประเด็นของการศึกษาวิจัยนี้

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1. เข้าใจและทราบถึงข้อความคิดทั่วไปเกี่ยวกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ แนวคิดทฤษฎีพื้นฐานในการจัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรตามรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ
2. เข้าใจและทราบถึงที่มาและสถานะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) และที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
3. เข้าใจและทราบถึงปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) การแก้ไขและผลสัมฤทธิ์ของการแก้ไข ปัญหาโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
4. ได้นำเสนอแนวทางการแก้ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมและชัดเจน
5. ผลการศึกษาวิจัยสามารถนำไปใช้เป็นข้อพิจารณาในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญต่อไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้จัดตั้งองค์กรต่าง ๆ ขึ้นมาจำนวนหนึ่ง เพื่อเป็นเครื่องมือในการปฏิรูปการเมืองและปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญโดยที่องค์กรเหล่านี้มีอยู่ด้วยกันหลายลักษณะ ทั้งที่เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ องค์กรที่ใช้อำนาจบริหาร องค์กรที่ทำหน้าที่ให้คำแนะนำ และองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นองค์กรทางการเมือง ในช่วงแรกของการใช้บังคับรัฐธรรมนูญ นักวิชาการด้านกฎหมายมหาชนส่วนหนึ่งเรียกองค์กรเหล่านี้ว่า “องค์กรอิสระ” เนื่องจากเป็นองค์กรที่ถูกตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและมีความเป็นอิสระ ไม่อยู่ภายใต้บังคับของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายตุลาการ แต่ต่อมาก็ได้มีการเรียกชื่อองค์กรเหล่านี้ใหม่ว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 266 ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540¹

อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะทำการศึกษาถึงปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 และองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 นั้น มีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงข้อความคิดทั่วไปเกี่ยวกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ลักษณะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ จากนั้นจึงจะทำการศึกษาปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญต่อไป

2.1 ข้อความคิดทั่วไปเกี่ยวกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น รัฐที่มีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย หลีกเลียงไม่พ้นที่จะต้องให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางอ้อม คือ ต้องผ่านผู้แทนของตนเพื่อเข้าไปใช้สิทธิแทนประชาชนในพื้นที่นั้น อันเนื่องมาจากข้อจำกัดของอาณาเขตแห่งรัฐซึ่งมีอาณาบริเวณที่กว้างขวางและประชากรในรัฐก็มีจำนวนมากจึงไม่สามารถเข้าไปใช้สิทธิในการปกครองประเทศได้ทุกคน การใช้สิทธิของประชาชนโดยผ่านผู้แทนนี้อาจทำให้เกิดภาวะที่ผู้แทนที่ได้รับเลือกเข้าไปหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจเหนือกว่า ใช้อำนาจที่มีอยู่ในทางที่ผิดพลาดหรือใช้อำนาจไปในทางที่มิชอบได้ จึงต้องมีการสร้างกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขึ้นมาโดย

¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ (เอกสารวิจัยหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร ภาครัฐ เอกชนและการเมือง รุ่นที่ 4 ประจำปีการศึกษา 2549 – 2550), หน้า 1.

ผ่านองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรในระดับที่ใช้อำนาจอธิปไตย ได้แก่ องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายตุลาการ โดยผ่านทางแนวความคิดในเรื่องของการแบ่งแยกอำนาจ (Check and balance) หรือการตรวจสอบโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น

โดยสรุปแล้ว แนวคิดในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนั้นเกิดขึ้นเพื่อทำการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจ ทั้งนี้เพื่อให้การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่แห่งรัฐและองค์กรแห่งรัฐนั้นให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและตามที่กฎหมายได้วางกรอบการใช้อำนาจเอาไว้ อีกทั้งเป็นการคุ้มครองต่อหลักสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมิให้ถูกระทบกระเทือนด้วย²

ในที่นี่ จะทำการศึกษาถึงแนวคิดทฤษฎีพื้นฐานในการจัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและลักษณะการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

2.1.1 แนวคิดทฤษฎีพื้นฐานในการจัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

แนวคิด ทฤษฎีพื้นฐานสำคัญทางกฎหมายมหาชนที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้มี ความสำคัญต่อการจัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งหลักการกำหนดอำนาจหน้าที่และการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งจะกล่าวถึงในบทต่อไปด้วย โดยแนวคิดทฤษฎีพื้นฐานเหล่านี้ได้แก่ หลักนิติรัฐและหลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักการแบ่งแยกอำนาจ และหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ

2.1.1.1 หลักนิติรัฐและหลักความชอบด้วยกฎหมาย

หลักนิติรัฐถือว่าเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญที่สุดของรัฐเสรีประชาธิปไตย หลักนิติรัฐนี้แม้จะมีใช้กันอยู่ในหลายประเทศแต่ก็เป็นไปภายใต้หลักการเดียวกันคือ เพื่อเป็นหลักประกันไม่ให้องค์กรต่าง ๆ ของรัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจจนไปกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หลักนิติรัฐมีพัฒนาการมาจากประเทศในทวีปยุโรปที่ในช่วงเวลาหนึ่งผู้ปกครองประเทศใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรมไปกดขี่ราษฎรจึงทำให้เกิดการเรียกหาความยุติธรรมระบบนิติรัฐจึงเป็นระบบที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อประโยชน์ของประชาชน โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญคือ

² สมคิด เลิศไพฑูรย์, รายงานการวิจัยเรื่องการขัดแย้งระหว่างเขตอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2550), หน้า 35 – 36.

ป้องกันและแก้ไขการใช้อำนาจตามอำเภอใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยในการสร้างระบบนิติรัฐขึ้นมา³ กฎหมายจะเป็นตัวกำหนดการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐเอาไว้ว่าในกรณีใดบ้างที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจของตนเองได้ โดยที่รัฐและองค์กรของรัฐทั้งหมดจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายที่รัฐหรือองค์กรของรัฐตราขึ้น³ การกระทำขององค์กรของรัฐทุกองค์กรจะต้องมีกฎหมายเป็นรากฐานซึ่งหมายถึงกฎหมายทั้งระบบ อาจเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร หรือกฎหมายที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรก็ได้ ทั้งนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากการกระทำนั้นกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพของประชาชน นอกจากจะมีกฎหมายเป็นรากฐานของการกระทำหรือใช้อำนาจแล้ว ยังมีหลักต่อไปว่า การกระทำหรือการใช้อำนาจนั้นต้องชอบด้วยกฎหมาย ต้องกระทำตามวิธีการ รูปแบบวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดไว้ หากผิดไปจากที่กำหนดไว้ เราก็คือว่าการกระทำนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย นี่คือหลักการที่เรียกว่า ความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐ (Principe de légalité)⁴ และหากรัฐหรือองค์กรของรัฐฝ่าฝืนกฎหมายที่ตนตราขึ้นจะต้องมีกลไกและกระบวนการที่บุคคลสามารถทำให้การกระทำหรือการใช้อำนาจนั้นไร้ผลไป และหากความเสียหายเกิดแก่บุคคลก็สามารถเรียกร้องให้รัฐหรือองค์กรของรัฐชดเชยค่าเสียหายได้ เราเรียกว่า “การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของรัฐ” (Contrôle de légalité) ซึ่งในระบบกฎหมายทั้งหลายอาจมอบภาระในการควบคุมนี้ไว้ที่ศาล ซึ่งอาจเป็นศาลยุติธรรม (อย่างในอังกฤษ สหรัฐอเมริกา) หรือจัดตั้งศาลขึ้นมาอีกระบบหนึ่งคู่ขนานกัน เช่น ศาลปกครอง (อย่างในฝรั่งเศส หรือเยอรมัน) ก็ได้ โดยนัยนี้การกำหนดองค์กรและกระบวนการวินิจฉัยให้การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายต้องสิ้นผลไป ตลอดจนให้ชดเชยค่าเสียหายนี้เอง ที่ทำให้ “นิติรัฐ” มีประสิทธิภาพบังคับจริงจัง ไม่ใช่เป็นหลักการบนกระดาษเท่านั้น⁵

ในนิติรัฐ ความคิดเกี่ยวกับหลักการกระทำของฝ่ายปกครองจะต้องชอบด้วยกฎหมาย การประกันสิทธิทางศาลให้กับประชาชน และการที่ฝ่ายปกครองจะต้องกระทำการต่าง ๆ ต่อประชาชนอย่างเสมอหน้า คือมาตรการในการบริหารจัดการใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ความเป็นระเบียบทางกฎหมายในนิติรัฐจะบังเกิดขึ้นเมื่อปราศจากอันตรายอันเกิดจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจ โดยมีหลักประกันว่า การกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องชอบด้วยกฎหมาย มีการประกันสิทธิทางศาลให้กับประชาชนและยึดหลักความเสมอภาค⁶

³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2538), หน้า 52.

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 53.

⁶ กมลชัย รัตนสกววงศ์, หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน (กรุงเทพฯ: ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 116.

ในประเทศไทยนั้น ศาสตราจารย์ ดร. ประยูร กาญจนกุล ได้ให้คำนิยามของคำว่า “นิติรัฐ” ไว้ว่า การปกครองในประเทศที่เจริญแล้ว กิจกรรมของฝ่ายปกครองย่อมอยู่ภายใต้กฎหมายและการควบคุมของศาล ทั้งนี้ หมายความว่าฝ่ายปกครองมีความผูกพันจะต้องดำเนินการปกครองในขอบเขตแห่งกฎหมาย ฝ่ายปกครองไม่มีอำนาจที่จะกระทำการใด ๆ ได้ตามอำเภอใจโดยไม่อาศัยอำนาจตามกฎหมาย อำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองมีกฎหมายกำหนดขอบเขตไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ อันมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของพลเมืองผู้อยู่ใต้ปกครอง ถ้าฝ่ายปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย พลเมืองผู้ต้องประสบความเสียหายย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องร้องฝ่ายปกครองต่อศาลเพื่อให้เพิกถอนการกระทำของฝ่ายปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือให้ชดเชยค่าเสียหายได้ อันเป็นการบังคับให้ฝ่ายปกครองกระทำการให้ถูกต้องตามกฎหมาย ระบบการปกครองเช่นนี้เรียกว่า “ระบบนิติรัฐ”⁷

ซึ่งวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญเพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญซึ่งสอดคล้องกับหลักนิติรัฐที่ว่าหลักการกระทำของฝ่ายปกครองจะต้องชอบด้วยกฎหมายจึงได้จัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญขึ้นมาตรวจสอบและนอกจากนี้หากองค์กรตามรัฐธรรมนูญใช้อำนาจตามกฎหมายก็ต้องถูกตรวจสอบได้เช่นเดียวกันซึ่งจะกล่าวในบทต่อไป

2.1.1.2 หลักการแบ่งแยกอำนาจ

หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐ เพราะหลักนิติรัฐไม่อาจมีขึ้นได้ในระบอบการปกครองที่ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจและไม่มีการควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกันระหว่างการใช้อำนาจนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ ซึ่งโดยหลักแล้วต้องสามารถควบคุม ตรวจสอบ และยับยั้งซึ่งกันและกันได้ หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญในการจัดองค์กรของรัฐเพื่อถ่วงดุลมิให้แต่ละองค์กรใช้อำนาจของตนเกินขอบเขต อีกทั้งยังเป็นการป้องกันมิให้อำนาจของรัฐรวมศูนย์อยู่ที่บุคคลหรือกลุ่มคนเพียงคนเดียว หากแต่มีการถ่วงดุลและควบคุม (check and balance) กันในระหว่างองค์กรผู้ใช้อำนาจรอบโดยด้วยกัน โดยที่รัฐสมัยใหม่ (modern state) มีฐานะเป็นบุคคลอีกคนหนึ่งแยกต่างหากจากปัจเจกชนแต่ละคนซึ่งเป็นราษฎรหรือพลเมืองของตน มีเจตนาของตนเองแยกต่างหากจากเจตนาของปัจเจกชนแต่ละคนที่เป็นราษฎรหรือเป็นพลเมืองของตน⁸

⁷ ประยูร กาญจนกุล, “นิติรัฐ,” รหัส 26 (2526) : หน้า 20.

⁸ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2540), หน้า 115.

องค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจตามหลักการแบ่งแยกอำนาจเพื่อการปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

2.1.1.3 หลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ

แนวความคิดในเรื่องการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยรัฐนั้นเป็นแนวความคิดที่คลาสสิกนับแต่อารยประเทศทั้งหลายตระหนักถึงการที่ต้องมีกฎหมายแม่บทสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศและบริหารประเทศ กรณีดังกล่าวจะเห็นได้จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ บางประเทศถึงกับจัดเป็นหมวดหมู่ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพปรากฏในรัฐธรรมนูญ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีบทบัญญัติว่าด้วยเรื่องดังกล่าวอยู่ในหมวด 3 ซึ่งบางประเทศมิได้จัดเป็นหมวดหมู่ต่างหากแต่การรับรองสิทธิเสรีภาพดังกล่าวไปปรากฏอยู่ในอารัมภบทของรัฐธรรมนูญ เช่น รัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 การที่ทุก ๆ ประเทศได้กล่าวถึงการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างเป็นลายลักษณ์อักษรนั้นเป็นการกระทำตามกันเพื่อแสดงถึงความเป็นอารยประเทศของตนเอง หรือเป็นการที่แต่ละประเทศตระหนักถึงในเรื่องดังกล่าวว่าเป็นเรื่องที่สำคัญ ในสภาพความเป็นจริงแล้ว สิทธิเสรีภาพของประชาชนก็ยังคงถูกแทรกแซงโดยฝ่ายปกครองทั้งสิ้นไม่มากนักน้อยตามภาวะและสถานการณ์ของแต่ละสังคม ดังนั้นอะไรคือภาพของสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่รัฐต้องเคารพและคุ้มครอง ถ้าตอบว่าภาพของสิทธิเสรีภาพของประชาชนดังกล่าวนั้นก็คือตัวอักษรที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญว่าด้วยเรื่องดังกล่าวนั่นเอง ก็คงต้องถามต่อไปว่าตัวอักษรเหล่านั้นมีความเป็นมาหรือไม่มีกลไกใดที่ทำให้ตัวอักษรเหล่านั้นมีชีวิตชีวา (la lettre vivante) ขึ้นมาได้หรือไม่หรือเป็นเพียงตัวอักษรที่ตายแล้ว (la lettre morte)⁹

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นว่า หลักนิติรัฐนั้นมีความเกี่ยวข้องกับสิทธิและเสรีภาพของบุคคล โดยรัฐจะต้องให้ความเคารพต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล การเข้าไปแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจึงทำได้เฉพาะในกรณีที่มีบัญญัติไว้ในกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของผู้แทนประชาชนคือ รัฐสภา แล้วเท่านั้น และเพื่อให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลมีผลอย่างแท้จริงในทางปฏิบัติ จึงได้มีการนำเอาหลักการแบ่งแยกอำนาจมาใช้เพื่อให้อำนาจ

⁹ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2547), หน้า 11 –

แต่ละอำนาจเกิดการควบคุมตรวจสอบกันเอง อันจะส่งผลโดยตรงทำให้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้รับความคุ้มครอง

วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญก็เพื่อเป็นองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น

2.1.2 ลักษณะการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ในการพิจารณาถึงการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น จะเห็นได้ว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นมีการใช้อำนาจที่มีลักษณะเป็นการตรวจสอบ (Power Sensor) และเป็นองค์กรอำนาจของผู้กำกับและเรียกร้อง (Power Monitor) ที่แยกเป็นอิสระออกจากองค์กรอำนาจของผู้ใช้ (Power User)¹⁰ ซึ่งเป็นองค์กรอำนาจดั้งเดิมที่เคยผูกติดมากับรัฐ และผู้ปกครองเพียงฝ่ายเดียว อำนาจของผู้ใช้นี้ ได้แก่ อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ อำนาจของฝ่ายบริหาร และอำนาจของฝ่ายตุลาการ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจรัฐของผู้ปกครองซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจโดยตรงแต่เพียงฝ่ายเดียว ซึ่งแต่เดิมเชื่อว่าการแยกอำนาจทั้ง 3 ออกจากกัน เป็นมาตรการที่สามารถให้หลักประกันที่เพียงพอในการใช้อำนาจของผู้ปกครองให้เกิดความยุติธรรม และสามารถปกป้องคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของประชาชนผู้รับการปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่แนวคิดนี้ได้เปลี่ยนแปลงไปแล้วการที่ให้ผู้ปกครองเพียงฝ่ายเดียวเป็นผู้มีอำนาจในการปกครอง โดยที่ประชาชนผู้รับการปกครองเป็นแต่ฝ่ายรับคำสั่งแต่เพียงอย่างเดียว ไม่ได้เป็นหลักประกันต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างแท้จริง จึงได้สร้างองค์กรตามรัฐธรรมนูญขึ้นมาเพื่อมารองรับให้ประชาชนมีองค์กรที่จะทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของผู้ปกครองได้และสามารถที่จะเรียกร้องสิทธิเสรีภาพของตนเพื่อจุดมุ่งหมายในการปฏิรูปการเมืองตามวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยเฉพาะจุดมุ่งหมายเพื่อการจำกัดอำนาจรัฐและการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของประชาชน

นอกจากนี้แล้ว การใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการใช้อำนาจอย่างอิสระ ปราศจากการแทรกแซงขององค์กรอื่นของรัฐหรือสถาบันการเมืองอื่น ทั้งนี้โดยที่สถานะความเป็นอิสระนั้นไม่ถึงกับจำเป็นต้องทำให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญนี้ต้องกลายเป็นองค์กรตุลาการ (Organe juridictionnel) และส่วนใหญ่แล้วองค์กรตามรัฐธรรมนูญจะสามารถใช้อำนาจได้ทั้ง 3

¹⁰ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2544), หน้า 477.

อำนาจ¹¹ ได้แก่ อำนาจในการออกกฎระเบียบ อำนาจบังคับการให้เป็นไปตามกฎระเบียบที่ได้วางขึ้น รวมทั้งอำนาจวินิจฉัยว่าได้มีการกระทำฝ่าฝืนกฎระเบียบและลงโทษการฝ่าฝืนนั้น การรวมอำนาจทั้งสามอำนาจไว้ในองค์กรเดียว เช่นนี้เป็นลักษณะเฉพาะพิเศษขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งไม่มีองค์กรอื่นหรือในการจัดองค์กรทางการปกครองหรือการบริการอื่นภายในรัฐ

2.2 ลักษณะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ในหัวข้อนี้จะแบ่งการกล่าวถึงหลักเกณฑ์และประเภทขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในประเทศต่าง ๆ ได้แก่ ประเทศไทย ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน และประเทศฝรั่งเศส โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.2.1 องค์กรตามรัฐธรรมนูญของประเทศไทย

เมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) จะเห็นได้ว่ามีการกล่าวถึงองค์กรตามรัฐธรรมนูญในถ้อยคำที่แตกต่างกันไป ได้แก่ องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ ปรากฏตามมาตรา 40, องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ปรากฏตาม มาตรา 57 วรรค 2, องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ปรากฏตามมาตรา 266 และองค์กรที่มีการบริหารงานโดยอิสระ ได้แก่ คณะกรรมการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ทั้งนี้ ปรากฏตาม มาตรา 75 วรรค 2 ซึ่งจะต้องมีการกำหนดนิยาม หลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญไว้¹² ซึ่งจะกล่าวโดยละเอียดในบทที่ 3 ต่อไป โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการบัญญัติองค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้อย่างเป็นทางการ โดยบัญญัติไว้ในหมวด 11 โดยแบ่งออกเป็นสองส่วนคือ ส่วนที่ 1 องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และส่วนที่ 2 องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะกล่าวโดยละเอียดในบทที่ 4 ต่อไป

โดยในที่นี้จะทำการศึกษาองค์กรตามรัฐธรรมนูญในประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

¹¹ วิษณุ วรรณุญ, องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538), หน้า 13 – 14.

¹² สมคิด เลิศไพฑูรย์, รายงานการวิจัยเรื่องการขัดแย้งระหว่างเขตอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ, หน้า 27.

2.2.1.1 องค์การตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มิได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการแปล หรือตีความรัฐธรรมนูญไว้ แต่ศาลรัฐธรรมนูญก็เป็นองค์กรสำคัญที่มีบทบาทสูงในการสร้างค่านิยมให้กับองค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยผ่านมาตรา 266 แห่งรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้ว่า **“ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรอื่นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”** โดยในคำวินิจฉัยที่ 2/2541 ศาลรัฐธรรมนูญได้วาง “เกณฑ์” ของการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เมื่อมีปัญหาเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 266 แห่งรัฐธรรมนูญ แล้วสามารถเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ว่า จะต้องเป็นองค์กรที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

เมื่อได้ทำการศึกษาถึงการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยผ่านคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541 เป็นต้นมา ก็จะพบว่า ในช่วงต้น ๆ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญเองก็ยังไม่ค่อยแน่ใจเท่าไรนักกับหลักเกณฑ์ที่จะนำมาใช้ในการประกอบการพิจารณาของตนว่า องค์กรใดเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังตัวอย่างเช่น ในคำวินิจฉัยที่ 4/2541 ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า เทศบาลเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยมีเหตุผลว่า เทศบาลนั้นเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหมวด 9 ของรัฐธรรมนูญ เมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลว่าจะมีวาระตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยเทศบาลหรือจะมีวาระตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา 266 แห่งรัฐธรรมนูญ แต่ต่อมา ในคำวินิจฉัยที่ 58-62/2543 ศาลรัฐธรรมนูญก็ได้วินิจฉัยกลับคำวินิจฉัยที่ 4/2541 โดยเห็นว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้นั้น หมายถึง องค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งบรรดาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายนั้น (รวมทั้งเทศบาล) จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติไม่ได้จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและรัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรเหล่านั้นไว้โดยตรง จึงไม่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามความหมายของมาตรา 266 แห่งรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ 58 – 62/2543 ดังกล่าวข้างต้นจึงมีผลเป็นการให้ความหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้ว่า ได้แก่องค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งในเวลาต่อมา ศาลรัฐธรรมนูญก็ได้ใช้เกณฑ์ที่วางไว้ในคำวินิจฉัยที่ 58-

62/2543 เพื่อชี้ว่าองค์กรใดเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญอีกหลายองค์กร โดยสรุป ศาลรัฐธรรมนูญได้มีความเห็นเกี่ยวกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญดังต่อไปนี้

1. คำวินิจฉัยที่ 2/2541 วินิจฉัยว่า คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ
2. คำวินิจฉัยที่ 15/2541 วินิจฉัยว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ
3. คำวินิจฉัยที่ 54/2542 วินิจฉัยว่าวุฒิสภาเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ
4. คำวินิจฉัยที่ 13/2543 วินิจฉัยว่าศาลยุติธรรมเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ
5. คำวินิจฉัยที่ 32/2543 วินิจฉัยว่าสภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ
6. คำวินิจฉัยที่ 63/2543 วินิจฉัยว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ
7. คำวินิจฉัยที่ 18-20/2546 วินิจฉัยว่าผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ
8. คำวินิจฉัยที่ 52/2546 วินิจฉัยว่าศาลปกครองเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ
9. คำวินิจฉัยที่ 31/2547 วินิจฉัยว่ารัฐสภาเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ
10. คำวินิจฉัยที่ 47/2547 วินิจฉัยว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ
11. คำวินิจฉัยที่ 31/2548 วินิจฉัยว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ¹³

เมื่อพิจารณาความหมายจากแนวคำวินิจฉัยของศาลและผลของมาตรา 268 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) * ส่งผลให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลผูกพันองค์กรต่าง ๆ จึงอาจกล่าวได้ว่า การให้คำนิยามของคำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ที่เกิดจากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 58-62/2543 ที่กล่าวว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ เป็นการให้คำนิยามที่ต้องให้ความสำคัญและยึดถือตาม¹⁴

¹³ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ, หน้า 14 – 20.

* มาตรา 268 คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ

¹⁴ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ, หน้า 14 - 20.

ซึ่งโดยสรุปองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) สามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ประเภท ดังนี้

1. องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นองค์กรฝ่ายตุลาการหรือองค์กรศาล ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

2. องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหา ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

3. องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำ ได้แก่ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

4. องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นองค์กรทางการเมือง ได้แก่ รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี

โดยจะศึกษาองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) โดยละเอียดในบทที่ 3 ต่อไป

2.2.1.2 องค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม ได้บัญญัติถึงองค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจน โดยบัญญัติไว้ในหมวด 11 มาตรา 229 – 258 โดยแบ่งออกเป็นสองส่วนมีรายละเอียด ดังนี้

ส่วนที่ 1 องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ส่วนที่ 2 องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย องค์กรอัยการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นไปตามกฎหมาย กล่าวคือ องค์กรตามรัฐธรรมนูญนอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้แล้วยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะขององค์กรนั้น ๆ ด้วย เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญและยังมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ฯลฯ โดยจะทำการศึกษารองครุฑตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 โดยละเอียดในบทที่ 4 ต่อไป

2.2.2 องค์การตามรัฐธรรมนูญของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

โดยจะทำการศึกษาถึงหลักเกณฑ์และความหมายขององค์การตามรัฐธรรมนูญ โดยแบ่งหัวข้อศึกษาออกเป็นข้อพิจารณาในทางรูปแบบ (formelle Kriterien) และข้อพิจารณาในทางเนื้อหา (substantielle Kriterien) นอกจากนี้ยังทำการศึกษาประเภทขององค์การตามรัฐธรรมนูญ และสถานะทางกฎหมายของศาลรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญ

2.2.2.1 หลักเกณฑ์และความหมายขององค์การตามรัฐธรรมนูญ¹⁵

องค์การตามรัฐธรรมนูญของเยอรมัน (Verfassungsgorgan) หมายถึง องค์การที่รัฐธรรมนูญได้ก่อตั้งอันเป็นการรับรองสถานะโดยรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ที่สำคัญขององค์กรดังกล่าว และการทำภาระหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอสูงสุดของรัฐ ทฤษฎีเรื่องความเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญได้อาศัยความคิดพื้นฐานของ Gierke และ Jellinck โดยได้แบ่งสาระสำคัญขององค์การตามรัฐธรรมนูญออกเป็น 2 ประการ คือ องค์กรนั้นจะต้องได้รับการก่อตั้งขึ้นโดยตรงจากรัฐธรรมนูญและองค์กรนั้นจะต้องมีความเป็นอิสระจากองค์กรอื่น ๆ จากพื้นฐานดังกล่าวนี้เอง Leibholz ได้ให้ความหมายของคำว่า “องค์การตามรัฐธรรมนูญ” ว่าหมายถึง องค์กรที่ได้รับมอบหมายในการดำเนินการกิจของรัฐที่มีอำนาจในลักษณะพิเศษ ด้วยเหตุนี้ การดำรงอยู่และการดำเนินการหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญขององค์กรดังกล่าวจักก่อให้เกิดภารกิจของรัฐบรรลุเป้าหมายและจะทำให้เกิดความมั่นคงในความเป็นเอกภาพของรัฐ คุณสมบัติของความเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญจึงขึ้นอยู่กับสถานะขององค์กรดังกล่าวที่ได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ องค์กรตามรัฐธรรมนูญจึงเป็นองค์กรที่มีสถานะที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาขององค์กรอื่น

ตามความเห็นของ K. Stern เห็นว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญ คือ องค์กรสูงสุดของรัฐ ซึ่งการดำรงอยู่ สถานะและอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวไม่เพียงแต่จะได้รับการกล่าวถึงไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่องค์กรนั้นจะต้องถูกก่อตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญเองและรัฐธรรมนูญจะต้องกำหนดรูปแบบและอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าว รวมทั้งองค์กรนั้นจะต้อง

¹⁵ บรรเจิด สิงคะเนติ, “ปัญหาเกี่ยวกับการตีความคำว่า “องค์การตามรัฐธรรมนูญ” ตามมาตรา 266 ของรัฐธรรมนูญ,” ใน รวมบทวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง (กรุงเทพฯ : วิทยุชน, 2547), หน้า 119 - 126.

เข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจสูงสุดของรัฐ ตามทัศนะของ Maunz เห็นว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง องค์กรของรัฐซึ่งก่อตั้งขึ้นขององค์กรดังกล่าวมีผลโดยตรงจากรัฐธรรมนูญ และมีความจำเป็นที่จะต้องมีองค์กรดังกล่าวเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ จากการศึกษาของ Laufer เขาได้สรุปว่า ศาลรัฐธรรมนูญของเยอรมันนั้น เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเพราะนอกจากศาลรัฐธรรมนูญจะเข้าเกณฑ์ในทางรูปแบบ (formelle Kriterien) แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญยังเข้าเกณฑ์ในทางเนื้อหา (substantielle Kriterien) ของความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยมีเกณฑ์ที่จะต้องพิจารณาดังนี้

(1) ข้อพิจารณาในทางรูปแบบ (formelle Kriterien)

โดยพิจารณาจากการก่อตั้ง ศาลรัฐธรรมนูญได้รับการก่อตั้งขึ้นโดยตรงจากรัฐธรรมนูญ และพิจารณาในแง่ของการบัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ ได้รับการบัญญัติรับรองไว้โดยรัฐธรรมนูญ

(2) ข้อพิจารณาในทางเนื้อหา (substantielle Kriterien)

โดยพิจารณาจากบทบัญญัติหน้าที่ องค์กรนั้นจะต้องเป็นองค์กรสูงสุดของรัฐ พิจารณาในแง่ความเป็นอิสระ องค์กรนั้นจะต้องมีความเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้บังคับขององค์กรใด และพิจารณาในแง่สถานะและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่น องค์กรนั้นจะต้องเป็นองค์กรที่มีสถานะเท่าเทียมกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น ความสัมพันธ์ระหว่างศาลรัฐธรรมนูญกับองค์กรอื่นๆ ต้องวางอยู่บนพื้นฐานของความสัมพันธ์ที่เท่าเทียมกัน

ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยมีสถานะเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ สภาสูงแห่งสหพันธ์ ประธานาธิบดี และรัฐบาลแห่งสหพันธ์ ส่วนรัฐมนตรีกระทรวงต่างๆ นั้น ถือว่าเป็นส่วนประกอบขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม ยังมีองค์กรอื่นๆ ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ เช่น องค์กรผู้ตรวจสอบบัญชีของสหพันธ์ (Bundersrechnungshof) ไม่ถือว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพราะถึงแม้ว่าองค์กรดังกล่าวจะได้รับการบัญญัติไว้โดยรัฐธรรมนูญ แต่องค์กรดังกล่าวเป็นเพียงองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีความเป็นอิสระเท่านั้น

2.2.2.2 ประเภทขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

องค์กรตามรัฐธรรมนูญของเยอรมันจำกัดอยู่ที่องค์กรผู้ใช้อำนาจสูงสุดของแต่ละอำนาจ อันได้แก่

1. อำนาจนิติบัญญัติ (legislative Organs) โดยใช้ผ่านสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) และสภาสูงแห่งสหพันธ์ (Bundesrat)

2. อำนาจอบริหาร (Executive Organs) โดยใช้ผ่านประธานาธิบดีและรัฐบาลแห่งสหพันธ์ (Bundesregierung)

3. อำนาจตุลาการ (Judiciary) ใช้ผ่านศาลรัฐธรรมนูญ

4. ประธานาธิบดีสหพันธ์ (Bundespräsident/in)

โดยองค์กรดังกล่าวนี้ครอบคลุมตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 63 BVerfGG อย่างไรก็ตาม องค์กรต่อไปนี้ได้รับการยอมรับเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเช่นกัน ได้แก่

1. คณะกรรมาธิการร่วม (der gemeinsame Ausschuss) ตามมาตรา 53 a GG ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีหมวดว่าด้วย “คณะกรรมาธิการร่วม”

2. ประธานสภาสูงแห่งสหพันธ์ (Praesident des Bundesrates) ซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของสภาสูงแห่งสหพันธ์ และรัฐธรรมนูญได้บัญญัติตามมาตรา 52 วรรค 2 และมาตรา 57 และข้อบังคับของสภาสูงแห่งสหพันธ์ (Gesch OBRat) ได้กำหนดไว้ตามข้อ 6 ข้อ 15 ข้อ 20 ข้อ 22 ข้อ 36 ข้อ 39 วรรค 2 และนอกจากนี้คณะกรรมาธิการของสภาสูงฯ (มาตรา 53 GG) สมาชิกสภาสูง (มาตรา 43 วรรค 2 GG) และผู้แทนของมลรัฐในสภาสูง (มาตรา 51 วรรค 3 GG)

3. คณะกรรมาธิการร่วมระหว่างสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์และสภาสูง (der Vermittlungsschuss) ตามมาตรา 70 GG

4. คณะกรรมาธิการและกลุ่มการเมือง (Fraktion) ในสภาผู้แทนฯ แห่งสหพันธ์หรือสภาสูงแห่งสหพันธ์ ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์เคยวินิจฉัยเรื่อง “กลุ่มการเมือง” ว่าเป็นองค์กรที่มีความจำเป็นสำคัญต่อการดำรงอยู่ของรัฐธรรมนูญ และการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้กลุ่มการเมืองเป็นส่วนขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นเป็นวัตถุประสงค์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่ต้องการจะคุ้มครองเสียงข้างน้อยในสภาผู้แทนราษฎร

5. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

6. พรรคการเมือง พรรคการเมืองมีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิของพรรคการเมืองนั้นที่ได้รับรองไว้ในกฎหมายพื้นฐานฯ มาตรา 21 (GG)* ในทางกลับกันหากพรรคการเมืองถูกละเมิดกรณีนี้พรรคการเมืองไม่ถือว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญและการโต้แย้งในกรณีเช่นนี้จะต้องใช้วิธีการร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้น

* มาตรา 21 (1) ให้พรรคการเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในการสร้างเจตจำนงทางการเมืองของประชาชน การจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นไปโดยอิสระ ระเบียบภายในของพรรคการเมืองจะต้องสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย พรรคการเมืองจะต้องเปิดเผยที่มา การใช้จ่าย และทรัพย์สินของพรรคการเมืองต่อสาธารณะ

7. ที่ประชุมร่วมแห่งสหพันธ์ระหว่างสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์กับผู้แทนของสภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธ์ (Bundesversammlung) องค์กรนี้ทำหน้าที่ในการเลือกประธานาธิบดีแห่งสหพันธ์ (มาตรา 54 GG) จะประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระดับสหพันธ์และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระดับมลรัฐในจำนวนที่เท่าเทียมกัน

นอกจากนี้ส่วนขององค์กรต่างๆ ที่กล่าวมาเราอาจเรียกว่าองค์กรย่อย (Teil des Organs, Organteil) ซึ่งจะต้องมีสถานะและอำนาจหน้าที่ในระดับเดียวกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ องค์กรย่อยเหล่านี้เป็นองค์กรที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยมีการกำหนดสิทธิเฉพาะตนขึ้นตามรัฐธรรมนูญ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ หรือข้อบังคับการประชุมสภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธ์ องค์กรย่อยที่ได้รับการยอมรับว่ามีสิทธิดังกล่าวเคียงคู่กับองค์กรตามรัฐธรรมนูญทั้งสามข้างต้น¹⁶ ได้แก่

1. ประธานสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดเกี่ยวกับประธานสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ไว้ตามมาตรา 39 วรรค 3, มาตรา 40 วรรค 2, มาตรา 54 วรรค 4, และตามข้อบังคับของสภา (Gesch OBT) ข้อ 7, ข้อ 24, ข้อ 25, ข้อ 34, ข้อ 42 วรรค 1 และ 2 และข้อ 128 เช่น โดยสถานีโทรทัศน์อันเป็นองค์กรนิติบุคคลมหาชนในการจัดสรรเวลาสำหรับการหาเสียง

2. กลุ่มเสียงข้างน้อยในสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ และสภาสูงแห่งสหพันธ์โดยปกติฝ่ายเสียงข้างน้อยในสภาฯ ไม่อาจจะถือว่าเป็นส่วนขององค์กรตามรัฐธรรมนูญได้ แต่ถ้าวินิจฉัยหรือข้อบังคับขององค์กรรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สิทธิไว้อย่างชัดเจนถึงสถานะของฝ่ายข้างน้อย ในกรณีเช่นนี้ฝ่ายเสียงข้างน้อยย่อมมีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้

3. นายกรัฐมนตรีสหพันธ์ (Bundeskanzler) และรัฐมนตรีสหพันธ์ (Bundesminister) ซึ่งมีผลจากการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่นายกรัฐมนตรี มาตรา 64 วรรค 1, มาตรา 65 (GG) และสำหรับรัฐมนตรี มาตรา 65 GG อย่างไรก็ตาม สำหรับรัฐมนตรีนั้น รัฐมนตรีไม่อาจยื่นเรื่องอันเป็นข้อพิพาทระหว่างตนกับรัฐมนตรีคนอื่นในรัฐบาลให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้¹⁷

สำหรับองค์กรระดับสูงที่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ไม่พบทางวิชาการถือว่าองค์กรดังกล่าวเป็นเพียงองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีความเป็นอิสระเท่านั้น ได้แก่

¹⁶ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, วิเคราะห์พิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ศึกษาเปรียบเทียบกรณีของศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศกับรัฐธรรมนูญไทย (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2546) หน้า 39 Fleury, Verfassungsproze Bxcht, 1993, s 12.

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 45.

สถาบันการตรวจเงินแผ่นดิน (Bundesrechnungshof) ธนาคารแห่งสหพันธ์ (Bundesbank) และผู้ตรวจการทางทหารของสภาผู้แทนราษฎร (Wehrbaufrage des Bundesbank)

2.2.2.3 สถานะทางกฎหมายของศาลรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันเป็นองค์กรระดับรัฐธรรมนูญที่ใช้อำนาจตุลาการ เราอาจกล่าวได้ว่าศาลรัฐธรรมนูญเยอรมันมีสถานะในทางกฎหมาย 2 ประการ กล่าวคือ เป็น “ศาล” ประการหนึ่งและเป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” อีกประการหนึ่ง

ในฐานะที่เป็นศาล ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ* มีการจัดโครงสร้างองค์กร ภาระหน้าที่ และวิธีพิจารณาทำนองเดียวกับศาลอื่น ด้วยเหตุนี้บทบัญญัติแห่งกฎหมายและหลักกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความเป็นศาลจึงสามารถนำมาใช้บังคับกับศาลรัฐธรรมนูญได้ด้วย อาทิเช่น ศาลรัฐธรรมนูญจะเริ่มกระบวนการพิจารณาได้ก็ต่อเมื่อมีคำร้องคัดค้านคดีโดยความเป็นอิสระ** และผูกพันตนเฉพาะต่อกฎหมายเท่านั้น คำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญผูกพันองค์กรต่างๆ ของรัฐให้ต้องปฏิบัติตาม ในบางกรณีคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญมีผลเสมือนเป็นกฎหมาย (Gesetzeskraft) อนึ่ง ถึงแม้ว่าคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญจะมีผลในทางกรณียกเว้น แต่ศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่ใช่องค์กรที่มีความสามารถในการก่อตั้งเจตจำนงทางการเมืองเองได้ ภารกิจหลักของศาลรัฐธรรมนูญอยู่ที่การวินิจฉัยชี้ขาดว่าบทบัญญัติของกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ไม่ใช่เป็นผู้ร่างหรือตรากฎหมายเอง

ในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ (Verfassungsorgan) ศาลรัฐธรรมนูญมีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ไม่เป็นส่วนหนึ่งของกระทรวงแห่งสหพันธ์ ได้รับงบประมาณเฉพาะของตนเอง สามารถติดต่อกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น ๆ ได้โดยตรง ทั้งนี้โดยมีประธานศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการและพนักงานของศาล นอกจากนี้ศาลรัฐธรรมนูญยังสามารถออกข้อกำหนดภายในใช้บังคับในวงงานของศาลรัฐธรรมนูญได้เอง*** ตูลาการศาลรัฐธรรมนูญมีสถานะที่แตกต่างจากผู้พิพากษาศาลอื่น ๆ สถานะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตลอดจนนิติสัมพันธ์ที่มีต่อรัฐได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ ด้วยเหตุดังกล่าวกฎหมายว่าด้วยผู้พิพากษาเยอรมันจึงสามารถนำมาปรับใช้กับการศาลรัฐธรรมนูญได้ในฐานะที่เป็นบทสำรองเท่านั้น ในทางหนังสือรัฐการหรืองานรัฐพิธี ศาล

* กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน มาตรา 92

** ตูลาการศาลรัฐธรรมนูญได้รับการประกันความเป็นอิสระโดยกฎหมายพื้นฐานฯ มาตรา 97

*** รัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน มาตรา 1 วรรค 3

รัฐธรรมนูญได้รับการจัดลำดับให้อยู่ในลำดับชั้นเดียวกับองค์กรสูงสุดตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอื่น
 หนึ่ง ในระบบกฎหมายเยอรมันองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ใช้อำนาจตุลาการมีเฉพาะแต่ศาล
 รัฐธรรมนูญเท่านั้น ศาลอื่น แม้จะใช้อำนาจตุลาการเช่นกัน ก็ไม่มีสถานะเป็นองค์กรตาม
 รัฐธรรมนูญ

ในแง่ความสัมพันธ์กับศาลอื่น ๆ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการ
 ตรวจสอบคำพิพากษาของศาลอื่น* และยกคำพิพากษาของศาลอื่นได้ แม้กระนั้นก็ตามระบบ
 กฎหมายเยอรมันก็ไม่ได้ถือว่าศาลรัฐธรรมนูญมีฐานะเป็นศาลสูงสุด เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญมี
 อำนาจตรวจสอบคำพิพากษาและยกคำพิพากษาของศาลอื่นได้เฉพาะกรณีที่คำพิพากษาของศาลอื่น
 ขัดต่อรัฐธรรมนูญเท่านั้น ไม่มีอำนาจตรวจสอบการใช้และการตีความกฎหมายของศาลอื่นที่ไม่มี
 ประเด็นเกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ**

2.2.3 องค์กรตามรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส¹⁸

สำหรับในหัวข้อนี้จะเป็นการกล่าวถึง ความหมายและประเภทขององค์กรตาม
 รัฐธรรมนูญในประเทศฝรั่งเศส และสถานะทางกฎหมายของคณะตุลาการในฐานะที่เป็นองค์กรตาม
 รัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.2.3.1 ความหมายและประเภทขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

คำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ในประเทศฝรั่งเศสนั้นไม่ได้มีนิยามหรือ
 เข้าถึงในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1958 โดยตรง อย่างไรก็ตามในมาตรา 11 ของ
 รัฐธรรมนูญก็ได้กล่าวถึงสถาบันการเมืองแห่งรัฐ (l'organisation des pouvoirs publics) ไว้¹⁹

* สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันแยกศาลออกเป็น 5 ระบบ คือ ระบบศาลยุติธรรม ระบบศาลปกครอง
 ระบบศาลแรงงาน ระบบศาลอากรคลัง (ภาษีอากร) และระบบสังคมนิยม (ภาษีอากร) และระบบศาลสังคม โดย
 ศาลแต่ละระบบต่างมีศาลสูงสุดที่เป็นอิสระแก่กัน นอกจากศาลทั้ง 5 ระบบแล้ว สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันยังมีศาล
 รัฐธรรมนูญซึ่งถือว่าเป็นศาลเฉพาะทำหน้าที่คุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

** BverfGE 80, 109 (122) – BverfGE หมายถึง คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐ
 เยอรมัน

¹⁸ สมคิด เลิศไพฑูรย์, รายงานการวิจัยเรื่องการขัดแย้งระหว่างเขตอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ,
 53 – 55

¹⁹ โปรดคูนันท์วัฒน์ บรมานันท์, คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ
 : วิญญูชน, 2548), หน้า 27 โดยเนื้อหาของมาตรา 11 บัญญัติว่า “โดยคำเสนอแนะของรัฐบาลในระหว่างสมัย
 ประชุมของรัฐสภาหรือโดยการเสนอร่วมกันของสภาทั้งสอง ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐอาจประกาศในรัฐ
 กิจจานุเบกษากำหนดให้มีการออกเสียงประชามติต่อร่างรัฐบัญญัติทุกฉบับที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบสถาบันการเมือง

เช่นเดียวกับมาตรา 16 ที่บัญญัติถึงสถาบันแห่ง “สถาบันการเมืองแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ” (Pouvoirs publics constitutionnels) ไว้²⁰ ซึ่งคำหลังเป็นคำที่มีความหมายแคบกว่าคำแรก²¹ ที่โดยคำก็มีความหมายไม่ชัดเจน (ambigue) และกว้างมาก (large)²² โดยรวมถึงกองทัพ (l’armée) และศาลปกครองทั้งหลาย (les juridictions de l’ordre administratif) ด้วย²³ ฯลฯ

สถาบันการเมืองแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ (หรือจะเรียกว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญ) หมายถึงสถาบันหรือองค์กรทั้งหลายที่รัฐธรรมนูญเอ่ยถึง ซึ่งได้แก่ประธานาธิบดี รัฐบาล รัฐสภา ตุลาการรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม และศาลอาญาชั้นสูง²⁴

แห่งรัฐ การเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับนโยบายทางด้านเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือต่อบริการสาธารณะเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว หรือเพื่ออนุญาตให้มีการให้ความเห็นชอบสนธิสัญญาที่แม้จะไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแต่ก็อาจมีผลกระทบต่อการทำงานของสถาบันต่างๆ เมื่อการออกเสียงแสดงประชามติได้จัดขึ้นตามข้อเสนอของรัฐบาล รัฐบาลจะต้องแถลงต่อสภาแต่ละสภาก่อนที่จะเปิดให้มีการอภิปราย...”

เมื่อผลการออกเสียงแสดงประชามติเป็นการรับรองร่างกฎหมาย ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐเป็นผู้ประกาศใช้กฎหมายภายในกำหนดเวลาที่บัญญัติไว้ในมาตราก่อน”

²⁰ โปรตุเกส นันทวัฒน์ บรรณานันท์, คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส, หน้า 33 โดยเนื้อหาของมาตรา 16 บัญญัติว่า “ในกรณีที่สถาบันแห่งสาธารณรัฐ ความเป็นเอกราชของชาติ บูรณภาพแห่งดินแดนหรือการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศถูกคุกคามอย่างร้ายแรงและปัจจุบันทันด่วน และการดำเนินการตามปกติของสถาบันทางการเมืองแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญหยุดชะงักลง ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐมีอำนาจใช้มาตรการที่จำเป็นสำหรับการจัดการกับสถานการณ์ดังกล่าวได้ภายหลังจากที่ได้มีการปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการกับนายกรัฐมนตรี ประธานสภาทั้งสองและคณะตุลาการรัฐธรรมนูญแล้ว

ประธานาธิบดีจะต้องแถลงให้ประชาชนทราบถึงการใช้มาตรการดังกล่าว

มาตรการดังกล่าวจะต้องใช้โดยมีเจตจำนงที่จะทำให้สถาบันการเมืองแห่งรัฐสามารถปฏิบัติตามภารกิจของตนได้ภายในระยะที่จำกัดที่สุด ทั้งนี้ โดยมีการปรึกษาหารือกับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

รัฐสภาเปิดสมัยประชุมได้เอง

ในระหว่างที่มีการใช้อำนาจฉุกเฉินดังกล่าว จะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรมิได้”

²¹ Dominique TURPIN, op. cit., p. 128, อ้างถึงใน สมคิด เลิศไพฑูรย์, รายงานการวิจัยเรื่องการขัดแย้งระหว่างเขตอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ, 53 – 55

²² Simon-Louis FORMERY, op. cit., p. 35, อ้างถึงใน สมคิด เลิศไพฑูรย์, รายงานการวิจัยเรื่องการขัดแย้งระหว่างเขตอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ, 53 – 55

²³ Les conclusions Henry sur CE, ASS., 2 mars 1962 : Rubin de Servens, cité RDP., 1962, p. 288, อ้างถึงใน สมคิด เลิศไพฑูรย์, รายงานการวิจัยเรื่องการขัดแย้งระหว่างเขตอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ, 53 – 55

²⁴ Dominique TURPIN, op. cit., p. 128, อ้างถึงใน สมคิด เลิศไพฑูรย์, รายงานการวิจัยเรื่องการขัดแย้งระหว่างเขตอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ, 53 – 55

2.2.3.2 สถานะทางกฎหมายของคณะตุลาการในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (Conseil constitutionnel) ได้รับการสถาปนาขึ้นโดยรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ทั้งนี้โดยได้รับการบัญญัติไว้ในหมวด 7 ตั้งแต่มาตรา 56 ถึงมาตรา 63 คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญโดยตรง คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ไม่อาจถูกโต้แย้งต่อไปได้ และมีผลผูกพันองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐบาล อำนาจปกครองและอำนาจตุลาการตาม มาตรา 62 หากพิจารณาในแง่นี้ย่อมต้องถือว่าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีลักษณะเป็นศาลด้วย แม้ว่า จะไม่เต็มรูปแบบเหมือนกับศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันหรือสาธารณรัฐออสเตรีย เนื่องจากในบางกรณีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจให้ความเห็นซึ่งไม่ใช่การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทตลอดจนมีอำนาจในการจัดการดำเนินการเลือกตั้งประธานาธิบดีและการออกเสียงประชามติ อันมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจปกครองอยู่ด้วย

2.3 การตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

วัตถุประสงค์ที่สำคัญประการหนึ่งของการก่อตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ก็คือ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบตามที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่น รวมทั้งกฎที่ได้ให้อำนาจไว้ ดังนั้นองค์กรตามรัฐธรรมนูญก็ต้องเป็นองค์กรที่ถูกตรวจสอบได้ภายใต้หลักนิติรัฐและหลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักการแบ่งแยกอำนาจ และหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น

ในที่นี้จะทำการศึกษาถึงการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยศึกษาถึงการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 และฉบับปัจจุบัน

2.3.1 การตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540

เมื่อพิจารณาด้วยบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) อย่างละเอียดแล้วก็จะพบว่า ไม่มีมาตราใดเลยในรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้มีการตรวจสอบ “การกระทำ” ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญทุกประเภท* การไม่บัญญัติถึงการตรวจสอบการกระทำขององค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นยากที่จะ “คาดเดา” ได้ว่าเกิดจาก “ข้อบกพร่อง” ของ

* ยกเว้นศาลยุติธรรมและศาลปกครองที่มีการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งต่อศาลชั้นสูงขึ้นไปได้ซึ่งถือว่าเป็นมาตรการในการตรวจสอบ “ภายใน” ของศาลนั้น ๆ

รัฐธรรมนูญหรือเป็น “วัตถุประสงค์” ที่ต้องการให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญได้ใช้อำนาจของตนในการดำเนินการอย่างเต็มที่ ปราศจากการแทรกแซงขององค์กรใด ๆ²⁵

ที่ผ่านมาได้มีความพยายามขององค์กรตามรัฐธรรมนูญบางองค์กรที่จะเข้าไป “ตรวจสอบ” การกระทำขององค์กรตามรัฐธรรมนูญประเภทที่ไม่เป็นองค์กรฝ่ายตุลาการหรือองค์กรศาล เช่น ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 24/2543 ที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การออกระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้งอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลรัฐธรรมนูญ หรือในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 52/2546 ที่เกิดการ “ต่อสู้” ทางด้านความคิดอย่างรุนแรงระหว่างศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองเกี่ยวกับอำนาจในการตรวจสอบ “การกระทำ” ของคณะกรรมการการเลือกตั้งจะได้ศึกษาอย่างละเอียดในบทที่ 5 หัวข้อที่ 5.3.1 ต่อไป

2.3.2 การตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550

รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติ มาตรา 223 ขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหาของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 โดยมีเนื้อหาดังนี้ “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

อำนาจศาลปกครองตามวรรคหนึ่ง ไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น”

ดังนั้น จึงเป็นที่ยุติแล้วว่า การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นเป็นเขตอำนาจของศาลปกครอง และมีข้อยกเว้นเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 223 วรรคสองนี้ ซึ่งจะได้อธิบายโดยละเอียดในบทที่ 5 หัวข้อที่ 5.3.2 ต่อไป

²⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ, หน้า 20 – 21.

ตารางเปรียบเทียบลักษณะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

	องค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)	องค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	องค์กรตามรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	องค์กรตามรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศส
1. หลักเกณฑ์และความหมายขององค์กรตาม รธน.	เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ใน รธน.	เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ใน รธน.	เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ใน รธน. และมีความเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้บังคับขององค์กรใด	สถาบันหรือองค์กรทั้งหลายที่รัฐธรรมนูญกล่าวถึง
2. ประเภทขององค์กรตาม รธน.	1 องค์กรตาม รธน. ที่มีลักษณะเป็นองค์กรฝ่ายตุลาการหรือองค์กรศาล 2 องค์กรตาม รธน. ที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหา 3 องค์กรตาม รธน. ที่มีหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำ 4 องค์กรตาม รธน. ที่เป็นองค์กรทางการเมือง	1 องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ 2 องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ	1. อำนาจอธิปไตยบัญญัติ โดยใช้ผ่านสภาผู้แทนราษฎรและสภาสูงแห่งสหพันธ์ 2. อำนาจบริหารโดยใช้ผ่านประธานาธิบดีและรัฐบาลแห่งสหพันธ์ 3. อำนาจตุลาการ ใช้ผ่านศาลรัฐธรรมนูญ	1. ประธานาธิบดี 2. รัฐบาล 3. รัฐสภา 4. ตุลาการรัฐธรรมนูญ 5. ศาลยุติธรรมและ 6. ศาลอาญาชั้นสูง

	องค์การตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)	องค์การตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	องค์การตามรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	องค์การตามรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศส
2. ประเภทขององค์การตาม รธน.			<p>4. ประธานาธิบดีสหพันธ์</p> <p>5. คณะกรรมาธิการร่วม</p> <p>6. ประธานสภาสูงแห่งสหพันธ์</p> <p>7. คณะกรรมาธิการร่วมระหว่างสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์และสภาสูง</p> <p>8. คณะกรรมาธิการและกลุ่มการเมืองในสภาผู้แทนฯ แห่งสหพันธ์หรือสภาสูงแห่งสหพันธ์</p> <p>9. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร</p> <p>10. พรรคการเมืองในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิของพรรคการเมืองนั้น</p>	

	องค์การตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)	องค์การตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	องค์การตามรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	องค์การตามรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศส
2. ประเภทขององค์การตาม รธน.			11. ที่ประชุมร่วมแห่งสหพันธ์ระหว่างสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์กับผู้แทนของสภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธ์	
3. สถานะขององค์การตาม รธน.	มาจากคำวินิจฉัยของศาล รธน.	บัญญัติไว้ชัดเจนใน หมวด 11 มาตรา 229 - 258	พิจารณาจากข้อพิจารณาในทางรูปแบบ และข้อพิจารณาในทางเนื้อหา	ในมาตรา 11 ของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงสถาบันการเมืองแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ (หรือจะเรียกว่า องค์การตามรัฐธรรมนูญ)

จากการศึกษาเปรียบเทียบตามตารางข้างต้นจะเห็นได้ว่าองค์การตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) และ องค์การตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีความแตกต่างในประเภทขององค์การตามรัฐธรรมนูญโดยเนื่องมาจากสถานะขององค์การตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 นั้นมาจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญส่งผลให้การแบ่งประเภทขององค์การตามรัฐธรรมนูญนั้นเกิดจากการอาศัยหลักเกณฑ์ทางวิชาการ แต่ในขณะที่สถานะขององค์การตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 นั้นเกิดจากการบัญญัติไว้ชัดเจนใน หมวด 11 มาตรา 229 – 258 ส่งผลให้ประเภทขององค์การตามรัฐธรรมนูญมีความชัดเจนตามบทบัญญัติดังกล่าว

เมื่อพิจารณาองค์การตามรัฐธรรมนูญของประเทศไทยเปรียบเทียบกับองค์การตามรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและองค์การตามรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะพบว่าสถานะขององค์การตามรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีกับองค์การตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ต้องอาศัยการตีความจากหลักเกณฑ์ทางวิชาการเช่นเดียวกัน ในขณะที่สถานะขององค์การตามรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศสกับองค์การตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติไว้ชัดเจนในรัฐธรรมนูญ



คุนยวิทยทรพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 3

องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นตาม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้กำหนดให้มีองค์กรตามรัฐธรรมนูญ องค์กรใหม่ๆ เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกหลายองค์กร เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ฯลฯ และยังมีองค์กรตามรัฐธรรมนูญบางองค์กร ที่มีอยู่แล้วแต่รัฐธรรมนูญได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไปในทางที่เหมาะสมยิ่งขึ้น แต่อย่างไรก็ตามองค์กรดังกล่าวได้ถูกบัญญัติให้มีขึ้นกระจายตามหมวดต่างๆ ในรัฐธรรมนูญ เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา บัญญัติให้อยู่ในหมวดรัฐสภา คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ บัญญัติให้อยู่ในหมวดการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีกรณีโต้แย้งเกี่ยวกับองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญมีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่¹ แต่ดังที่กล่าวไว้ข้างต้นแม้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 จะมีได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการ “แปล” หรือ “ตีความ” รัฐธรรมนูญไว้ก็ตาม แต่ศาลรัฐธรรมนูญก็เป็นองค์กรสำคัญที่มีบทบาทสูง ในการสร้าง “คำนิยาม” ให้กับองค์กรตามรัฐธรรมนูญโดย “ผ่าน” มาตรา 266 แห่งรัฐธรรมนูญ ดังกล่าวไปแล้วข้างต้น โดยในคำวินิจฉัยที่ 2/2541 ศาลรัฐธรรมนูญได้วาง “เกณฑ์” ของการเป็น องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เมื่อมีปัญหาเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 266 แห่งรัฐธรรมนูญ แล้วสามารถเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ว่า จะต้องเป็นองค์กรที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ²²

ในบทนี้จึงได้ทำการศึกษาถึงที่มาและสถานะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ.2540 อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 และหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 โดยมีรายละเอียด ดังนี้

¹ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, องค์กรตามรัฐธรรมนูญ 2550 (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎร, 2551), หน้า 7

² นันทวัฒน์ บรมานันท์, การตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ, (เอกสารวิจัยหลักสูตร การป้องกันราชอาณาจักร ภาครัฐ เอกชนและการเมือง รุ่นที่ 4 ประจำปีการศึกษา 2549 – 2550), หน้า 20 - 21.

3.1 ที่มาและสถานะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

นพดล เสงเจริญ อธิการบดีศาลรัฐธรรมนูญ ได้แยกประเภทขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญไว้เป็น 3 ประเภท³ และนอกจากนี้ จากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในบทที่ 2 หัวข้อที่ 2.2.1.1 ก็จะพบว่ามีการกำหนดถึงองค์กรตามรัฐธรรมนูญอีกประเภทหนึ่ง ดังนั้น จึงสามารถแบ่งองค์กรตามรัฐธรรมนูญออกได้เป็น 4 องค์กร ดังนี้ องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นองค์กรฝ่ายตุลาการหรือองค์กรศาล องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหา องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำ องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นองค์กรทางการเมือง

3.1.1 องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นองค์กรฝ่ายตุลาการหรือองค์กรศาล

คือองค์กรตามรัฐธรรมนูญประเภทที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ใช้อำนาจตุลาการ ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ศาลยุติธรรมและศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

3.1.1.1 ศาลรัฐธรรมนูญ

ในหัวข้อนี้จะทำการศึกษาถึงโครงสร้างของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)⁴ โดยศาลรัฐธรรมนูญมีโครงสร้าง ดังนี้

(1) **องค์ประกอบ** ศาลรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญ 1 คน และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นอีก 14 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากบุคคลตาม มาตรา 255

โดยองค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญนั้น ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ส่วนผู้พิพากษาและตุลาการนั้นแม้จะมีที่มาจากข้าราชการประจำ แต่เมื่อมาดำรงตำแหน่งตุลาการในศาลรัฐธรรมนูญแล้วจะต้องลาออกจากตำแหน่งข้าราชการประจำก่อนจึงจะเริ่มปฏิบัติหน้าที่ในฐานะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้ (มาตรา 258 วรรค

³ นพดล เสงเจริญ, “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ: ความสำคัญต่อการปฏิรูปการเมืองและการปฏิรูประบบราชการ,” ใน *รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net เล่ม 6* (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2549), หน้า 12 – 16.

⁴ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *รายงานการวิจัยเรื่องศาลรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ* (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2548), หน้า 169 – 174.

สอง) จึงกล่าวได้ว่าองค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญนี้ย่อมนำมาซึ่งหลักประกันความเป็นอิสระ ความเป็นกลาง และเวลาปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มเวลาได้ในระดับหนึ่ง

(2) คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) กำหนดองค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญให้มาจากผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ 5 คน และผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันรัฐศาสตร์ 3 คน โดยมีการกำหนดคุณลักษณะและคุณสมบัติเบื้องต้นไว้ในรัฐธรรมนูญด้วยว่าผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวจะต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตาม มาตรา 256

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดคุณลักษณะและคุณสมบัติของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไว้เช่นนี้ ย่อมจะเป็นการจำกัดอำนาจของวุฒิสภาผู้มีอำนาจในการคัดเลือกตุลาการศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งต่างไปจากรัฐธรรมนูญไทยฉบับก่อน ๆ

(3) ที่มา เมื่อพิจารณาโครงสร้างของรัฐธรรมนูญที่ทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่างก็มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน แต่วุฒิสภาถูกทำให้มีลักษณะปลอดจากพรรคการเมือง โดยมีการห้ามสมาชิกวุฒิสภาเป็นสมาชิกพรรคการเมือง วุฒิสภามาตรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 จึงมีความเป็นอิสระปลอดจากการครอบงำโดยพรรคการเมือง รัฐธรรมนูญจึงมอบอำนาจในการคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญประเภทผู้ทรงคุณวุฒิให้แก่วุฒิสภา ทั้งนี้ โดยได้กำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาและวิธีการที่วุฒิสภาจะเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไว้ ดังนี้

ก. คณะกรรมการสรรหา คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา คณบดีคณะนิติศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน คณบดีคณะรัฐศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน และผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละ 1 คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน

คณะกรรมการสรรหามีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิต่างนิติศาสตร์ จำนวน 10 คน และผู้ทรงคุณวุฒิต่างรัฐศาสตร์ จำนวน 6 คน เสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมด้วยความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น อนึ่ง มติในการเสนอชื่อดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

ข. การเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญโดยวุฒิสภา ประธานวุฒิสภาจะต้องเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อจากคณะกรรมการสรรหาโดยวิธีการลงคะแนนลับ โดย 5 คนแรกในบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิต่างนิติศาสตร์ และ 3 คนแรกในบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิต่างรัฐศาสตร์ ซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ แต่ถ้า

จำนวนผู้ได้รับเลือกจากบัญชีดังกล่าวมีไม่ครบ 5 คน หรือ 3 คนแล้วแต่กรณี วุฒิสภาจะต้องลงมติเลือกอีกครั้งหนึ่งจากบัญชีที่เหลือ และในกรณีนี้ให้ผู้ได้รับคะแนนสูงสุดเรียงลงไปตามลำดับจนครบจำนวนเป็นผู้ได้รับเลือกให้เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ อนึ่ง ถ้ามีผู้ได้รับคะแนนเท่ากันในลำดับใดทำให้มีผู้ได้รับเลือกเกิน 5 คน หรือ 3 คน แล้วแต่กรณี ให้ประธานวุฒิสภาจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก

(4) หลักประกันความเป็นอิสระของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้ยอมรับแนวความคิดเกี่ยวกับความเป็นอิสระของตุลาการรัฐธรรมนูญและได้นำไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยกำหนดว่าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีวาระการดำรงตำแหน่ง 9 ปี และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว และนอกจากนั้นเหตุแห่งการให้ออกจากตำแหน่งก็มีการบัญญัติไว้ชัดเจนว่านอกจากพ้นจากตำแหน่งตามวาระแล้วตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพ้นจากตำแหน่ง เมื่อตาย อายุครบ 70 ปีบริบูรณ์ ลาออก ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 256 กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 258 วุฒิสภามีมติตามมาตรา 307 ให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง หรือต้องคำพิพากษาให้จำคุก นอกเหนือจากเหตุข้างต้นจะมีการปลดตุลาการศาลรัฐธรรมนูญออกจากตำแหน่งไม่ได้

ซึ่งมาตราต่าง ๆ ที่กำหนดไว้นี้เป็นหลักประกันที่ดีสำหรับความเป็นอิสระของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

3.1.1.2 ศาลยุติธรรม

ศาลยุติธรรมคือองค์กรตุลาการที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวงเว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น (ในที่นี้หมายถึง ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง หรือศาลทหาร) ในกรณีที่มีข้อพิพาทเกิดขึ้นซึ่งไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่นใด คดีข้อพิพาทดังกล่าวตกอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม

โดยตำแหน่งข้าราชการตุลาการมีดังนี้ ประธานศาลฎีกา รองประธานศาลฎีกา ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกา ผู้พิพากษาศาลฎีกา ประธานศาลอุทธรณ์ ประธานศาลอุทธรณ์ภาค รองประธานศาลอุทธรณ์ รองประธานศาลอุทธรณ์ภาค ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลอุทธรณ์ ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลอุทธรณ์ภาค ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค อธิบดีผู้พิพากษาศาลชั้นต้น อธิบดีผู้พิพากษาภาค รองอธิบดีผู้พิพากษาศาลชั้นต้น ผู้พิพากษาหัวหน้าศาล ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลชั้นต้น ผู้พิพากษาศาลชั้นต้น ผู้พิพากษาประจำศาลและผู้ช่วยผู้พิพากษา นอกจากนี้ คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมอาจออกประกาศ

กำหนดให้มีตำแหน่งข้าราชการตุลาการที่เรียกชื่ออย่างอื่นอีกได้ ตำแหน่งดังกล่าวจะเทียบกับตำแหน่งใดตามวรรคหนึ่งให้กำหนดไว้ในประกาศนั้นด้วย*

นอกจากตำแหน่งข้าราชการตุลาการดังกล่าวข้างต้นให้มีตำแหน่งผู้พิพากษาอาวุโสเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีในศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ หรือศาลฎีกา*

โดยการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้พิพากษาศาลยุติธรรม คือ การสอบคัดเลือกตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 และนอกจากนั้น เหตุแห่งการให้ออกจากตำแหน่งก็มีการบัญญัติไว้ชัดเจนในส่วนที่ 3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 ตามมาตรา 32 โดยข้าราชการตุลาการพ้นจากตำแหน่ง เมื่อตาย ได้รับอนุญาตให้ลาออกหรือการลาออกมีผลตามมาตรา 33 วรรคสอง และวรรคสี่ พ้นจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการโอนไปรับราชการฝ่ายอื่น ออกจากราชการเพื่อไปรับราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหาร ถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 15 มาตรา 34 หรือมาตรา 35 ถูกสั่งลงโทษได้ ออก ปลดออก หรือให้ออก หรืออุทิสภามีมติให้ถอดถอนจากตำแหน่ง

แม้ว่าศาลยุติธรรมจะมีใช้องค์กรตามรัฐธรรมนูญใหม่ที่เพิ่งเกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 แต่บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 นั้น นับเป็นการปรับปรุงและพัฒนา รวมทั้งแก้ปัญหาในอดีตของศาล ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องความเป็นอิสระของผู้พิพากษาหรือตุลาการ ประสิทธิภาพในการพิจารณาพิพากษารรคดี และหลักประกันที่สร้างความมั่นใจให้แก่ผู้พิพากษาและตุลาการในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นกลางและเที่ยงธรรม เพื่อให้ศาลยุติธรรมเป็นองค์กรที่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ คล่องตัว มีอิสระปราศจากการครอบงำใด ๆ ชำรงไว้ซึ่งความยุติธรรมและเป็นที่ยิ่งของประชาชน รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาลยุติธรรมไว้เพียงสั้น ๆ แต่ครอบคลุม โดยกำหนดให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวงเว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น (มาตรา 271 ของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540) อย่างไรก็ดี เพื่อให้ศาลยุติธรรมเป็นสถาบันหลักที่มีความสำคัญในการปฏิรูปทางการเมือง รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ยังได้บัญญัติให้มีแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกา (ดังจะกล่าวโดยละเอียดในหัวข้อที่ 3.1.1.4) ขึ้นมาอีกแผนกหนึ่งเป็นการเฉพาะ เพื่อรองรับกลไกการตรวจสอบอื่น ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ฉะนั้น การปฏิรูปกระบวนการต่าง ๆ ของศาลยุติธรรมที่

* พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 11

* พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 12

เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 เพื่อให้กระบวนการยุติธรรมของไทยจะเป็นกระบวนการที่มีประสิทธิภาพ และอำนวยความสะดวกด้านการสร้างความยุติธรรมให้แก่ประชาชน⁵

3.1.1.3 ศาลปกครอง

ในประเทศไทยมีความพยายามที่จะจัดตั้งศาลปกครองมาเป็นเวลานานแล้วแต่ไม่สำเร็จเนื่องจากปัญหาและอุปสรรคหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่สำคัญที่สุดคือ การขาดความรู้ความเข้าใจในกฎหมายมหาชน แต่ต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ใช้บังคับ ศาลปกครองจึงได้เกิดขึ้นในประเทศไทย โดยมาตรา 276 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวบัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้นโดยมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย

ภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ใช้บังคับ 2 ปี ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กฎหมายดังกล่าวประกอบด้วยสาระสำคัญดังนี้ คือ

(1) โครงสร้างของศาลปกครอง

มาตรา 7 แห่งกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง บัญญัติให้ศาลปกครองแบ่งออกเป็นสองชั้นคือ ศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองชั้นต้น โดยศาลปกครองชั้นต้นได้แก่ ศาลปกครองกลาง และศาลปกครองในภูมิภาค

ศาลปกครองกลางอาจจัดตั้งขึ้นในกรุงเทพมหานครหรือจังหวัดใกล้เคียง โดยมีเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร จังหวัดนครปฐม จังหวัดนนทบุรี จังหวัด

⁵ ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ, โครงการการมีส่วนร่วมทางการเมืองภาคประชาชนและความคิดเห็นต่อการทำงานรัฐบาลและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ, (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2546), หน้า 34 -35.

ปทุมธานี จังหวัดราชบุรี จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรสงคราม และจังหวัดสมุทรสาคร ส่วนศาลปกครองในภูมิภาคนั้น ในวาระเริ่มแรกให้มีการจัดตั้งศาลปกครองในภูมิภาคจำนวน 16 ศาล⁶

(2) ตุลาการศาลปกครอง

มาตรา 18 แห่งกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองได้กำหนดถึงคุณสมบัติของตุลาการศาลปกครองชั้นต้นไว้ว่าต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปี เป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขานิติศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือในการบริหารราชการแผ่นดิน และมีคุณสมบัติอื่นตามที่กฎหมายกำหนด เช่น เป็นข้าราชการ ผู้พิพากษา อัยการ อาจารย์หรือทนายความ ส่วนมาตรา 13 แห่งกฎหมายฉบับเดียวกันก็ได้กำหนดถึงคุณสมบัติของตุลาการศาลปกครองสูงสุดไว้ว่าต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 45 ปี และเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่าง ๆ เช่นเดียวกับคุณสมบัติของตุลาการศาลปกครองชั้นต้น⁷

ตุลาการศาลปกครองนั้นจะปฏิบัติหน้าที่ได้ต้องได้รับการแต่งตั้งและเห็นชอบจากคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองก่อน ทั้งนี้การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองให้ดำรงตำแหน่งประธานศาลปกครองสูงสุดนั้น ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองและวุฒิสภาด้วย สำหรับคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองนั้น ประกอบไปด้วยประธานศาลปกครองสูงสุดซึ่งทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเก้าคน ซึ่งเป็นตุลาการในศาลปกครองและได้รับเลือกจากตุลาการในศาลปกครองด้วยตนเอง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับเลือกจากวุฒิสภาสองคน และจากคณะรัฐมนตรีอีกหนึ่งคน

3.1.1.4 ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

สำหรับแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกานั้น จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มาตรา 272 วรรคสองและวรรคสาม และมาตรา 308

องค์คณะผู้พิพากษาในแผนกนี้ประกอบด้วย ผู้พิพากษาศาลฎีกาจำนวน 9 คน ที่คัดเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ขึ้นนั่งพิจารณาคดีเช่นเดียวกับศาลชั้นต้น แต่การพิจารณาคดีจะแตกต่างจากวิธีพิจารณาที่ใช้ในคดีทั่วไปเนื่องจากเป็นระบบไต่สวน

⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์, กฎหมายปกครอง (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2552), หน้า 443 – 444.

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 445.

3.1.2 องค์การตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหา

หมายถึง บรรดาองค์การตามรัฐธรรมนูญที่ใช้อำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอันเป็นการเสริมอำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

3.1.2.1 คณะกรรมการการเลือกตั้ง⁸

คณะกรรมการการเลือกตั้งเกิดขึ้นตามวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญในอันที่จะปฏิรูปกระบวนการการเข้าสู่อำนาจของนักการเมืองโดยให้มีการเลือกตั้งที่สุจริตและเที่ยงธรรม เพื่อให้ได้คนดีมีความสามารถเข้ามาบริหารบ้านเมือง

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีจำนวน 5 คน ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และคณะกรรมการอื่นอีก 4 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว (มาตรา 140) แต่สำหรับคณะกรรมการการเลือกตั้งชุดแรกจะมีวาระ 3 ปีครึ่ง คือ ครึ่งหนึ่งของวาระการดำรงตำแหน่ง (มาตรา 322) ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540

3.1.2.2 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ⁹

ที่มาของการบัญญัติเรื่องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มาจากการที่ในอดีตรัฐมีอำนาจเหนือประชาชนเป็นอย่างมาก อีกทั้งมีการใช้อำนาจโดยฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีขอบ รวมถึงระบบการตรวจสอบการทุจริตที่มีอยู่เดิมโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) ก็ขาดประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงจะใช้วิธีการเช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่รัฐทั่วไปคงเป็นการยากเนื่องจากเป็นผู้มีอิทธิพล

รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ได้ปฏิรูประบบการตรวจสอบการทุจริตเดิมโดยกำหนดให้มี "คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ" เป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญที่มาจาก การแต่งตั้ง โดยพระมหากษัตริย์ตามคำแนะนำของวุฒิสภา โดยผ่านกระบวนการสรรหา ประกอบด้วยประธานกรรมการหนึ่งคนและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกแปด

⁸ ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ, โครงการการมีส่วนร่วมทางการเมืองภาคประชาชนและความคิดเห็นต่อการทำงานรัฐบาลและองค์การตามรัฐธรรมนูญ, หน้า 37.

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 39.

คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 9 ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว ยกเว้นคณะกรรมการชุดแรก มีวาระการดำรงตำแหน่งเพียงครั้งหนึ่งคือ 4 ปี 6 เดือน แต่ไม่ห้ามที่จะดำรงตำแหน่งวาระที่ 2

3.1.2.3 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน¹⁰

ในส่วนของ การตรวจสอบและควบคุมทางบัญชีก็เช่นเดียวกันกับในเรื่อง การควบคุมการทุจริต ที่แต่เดิมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นหน้าที่ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นหน่วยงานในฝ่ายบริหาร สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี จึงไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้โดยอิสระ รัฐธรรมนูญจึงแก้ไขให้จัดตั้งเป็นคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานธุรการที่เป็นอิสระ พ้นจากอำนาจบริหารประกอบด้วยประธาน 1 คนและคณะกรรมการอื่นอีก 9 คนซึ่ง พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง และด้านอื่นๆ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 มาตรา 312 วรรค 2

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว ในวาระเริ่มแรกมีระยะเวลาดำรงตำแหน่ง 3 ปี ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 มาตรา 322

3.1.3 องค์การตามรัฐธรรมนูญที่มีหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำ

หมายถึง บรรดาองค์การตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมายอันเป็นการเสริมอำนาจบริหาร ได้แก่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

3.1.3.1 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา¹¹

ถือเป็นอีกองค์กรหนึ่งที่มีหน้าที่สำคัญในการรับเรื่องราวร้องทุกข์ของราษฎรที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมถึงแม้ว่าการใช้อำนาจรัฐนั้นอาจจะชอบด้วยกฎหมายก็ตาม

ในส่วนที่ 7 มาตรา 196 ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้มี “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” ที่มาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน มีความรอบรู้และมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิชาหกิจ หรือกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ โดยกระบวนการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีจำนวน

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 40.

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 42.

ไม่เกินสามคน มีวาระการดำรงตำแหน่งหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

3.1.3.2 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ¹²

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินับเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีความสำคัญอย่างมากต่อการปฏิรูปทางการเมืององค์กรหนึ่ง ด้วยเหตุที่ต้องการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น การถือกำเนิดของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก็เกิดขึ้นไปเพื่อให้มีองค์กรสำหรับขับเคลื่อนวัตถุประสงค์ดังกล่าวให้บังเกิดผลเป็นรูปธรรม

รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 กำหนดให้มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติรวม 11 คน ประกอบด้วยประธานกรรมการ 1 คน และกรรมการอื่นอีก 10 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว (มาตรา 199) แต่ในวาระเริ่มแรกมีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี (มาตรา 322)

3.1.4 องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นองค์กรทางการเมือง

นอกจากการแบ่งประเภทขององค์กรตามรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ประเภทข้างต้นแล้ว หากพิจารณาคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาประกอบด้วยกันก็จะพบว่า ยังมีองค์กรอีกจำนวนหนึ่งที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา 266 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) องค์กรตามรัฐธรรมนูญกลุ่มนี้เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นองค์กรทางการเมือง อันได้แก่ รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาและคณะรัฐมนตรี

3.1.4.1 รัฐสภา

การจัดโครงสร้างของรัฐสภาที่ใช้โดยทั่วไปในประเทศประชาธิปไตยนี้มีอยู่ด้วยกันสองรูปแบบ คือ รูปแบบสภาเดี่ยว (Unicameral Parliament) หรือรูปแบบสองสภา (Bicameral Parliament)

รูปแบบสภาเดี่ยว คือมีสภาที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติสภาเดี่ยวนั้น ในต่างประเทศถือว่าเป็นรูปแบบของประชาธิปไตยแบบซ้ายจัด ดังที่ปรากฏในฝรั่งเศสสมัยก่อนและในสหรัฐอเมริกาสมัยที่มีการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ๆ ภายใต้แนวความคิดที่ยึดหลักของความเสมอภาคที่ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งผู้แทนเพียงคนเดียวเหมือนกันหมด ในกรณีของประเทศไทยที่ผ่านมาเคยมีการใช้รูปแบบรัฐสภาทั้งสองแบบ โดยรูปแบบสภาเดี่ยวนั้นมักจะถูกใช้ในยามที่บ้านเมืองมีการเปลี่ยนแปลงจากการเกิดเหตุการณ์ทางการเมืองสำคัญๆ เช่น การเปลี่ยนแปลงการปกครอง

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 41.

2475 เกิดรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวขึ้นกำหนดให้มีสภานิติบัญญัติเป็นสภาแต่งตั้ง ประกอบด้วยสมาชิกคณะราษฎร และเมื่อมีรัฐธรรมนูญฉบับถาวรเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 ก็ยังคงรูปแบบสภาเดี่ยวไว้โดยกำหนดให้ประกอบด้วยสมาชิกสองประเภท คือ ประเภทแต่งตั้งและประเภทเลือกตั้ง นอกจากนี้ ภายหลังเหตุการณ์รัฐประหารยึดอำนาจบริหารโดยกองทัพในอดีต การบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือที่เรียกว่า “ธรรมนูญการปกครอง” ขึ้นใช้ มักจะกำหนดให้มีสภานิติบัญญัติเพียงสภาเดียวโดยเรียกชื่อแตกต่างกัน เช่น ธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2520 เรียก “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” ธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2515 ธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2520 และธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2534 เรียก “สภานิติบัญญัติแห่งชาติ” เป็นต้น **รูปแบบสภาคู่** หรือการมีสองสภาทำหน้าที่นิติบัญญัตินั้นโดยทั่วไปรูปแบบสองสภาก็จะประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภา ในประเทศที่มีพัฒนาการของระบอบประชาธิปไตยยาวนานเช่นอังกฤษ การมีระบบสองสภานั้นก็เพื่อเป็นการประนีประนอมทางการเมืองระหว่างพลังมวลชนกับอิทธิพลของกลุ่มอำนาจเก่า ได้แก่ ฝ่ายขุนนาง และชนชั้นผู้มั่งคั่ง ส่วนในสหรัฐอเมริกาและเยอรมันวุฒิสภาหรือสภาสูงถือเป็นผู้แทนของมลรัฐเพื่อเข้าไปทำหน้าที่ในรัฐสภา นอกจากนี้ สำหรับประเทศที่ประชาธิปไตยยังพัฒนาไปได้ไม่ไกลนั้น แนวคิดเกี่ยวกับการมีสองสภานั้นเป็นไปเพื่อให้มีสภาที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติอีกสภาหนึ่งเป็นสภาพีเลี้ยงในกระบวนการกลั่นกรองกฎหมายให้มีความรอบคอบและป้องกันการใช้อิทธิพลในทางมิชอบจากฝ่ายที่คุมเสียงข้างมากในสภา

สำหรับประเทศไทย ระบบรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญที่ยอมรับหลักการประชาธิปไตยเท่าที่ผ่านมามักเลือกใช้รูปแบบสภาคู่ เพื่อให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของตน พร้อมไปกับการมีวุฒิสภาอีกหนึ่งสภาเป็นสภาถ่วงดุล อย่างไรก็ตาม ที่มาของวุฒิสภาไทยยังมีอีกกล่าวได้ว่าเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ได้เนื่องจากวุฒิสภาไทยก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ล้วนมีที่มาจากแต่งตั้งแทบทั้งสิ้น กล่าวคือ มีเพียงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ฉบับเดียวที่วุฒิสภาหรือที่เรียกตามรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวว่า “พฤฒิสภา” เท่านั้นที่มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้มีการเปลี่ยนแปลงลักษณะของรัฐสภา โดยยังคงรูปแบบสภาคู่ไว้ แต่กำหนดให้ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนทั้งสองสภา กล่าวคือ ประชาชนมีสิทธิในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยตรงจากผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งของตน พร้อมไปกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากบัญชีรายชื่อ พรรคการเมือง นอกจากนี้ นับเป็นครั้งแรกที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยตรงอีกทางหนึ่งด้วย¹³

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 18 – 19.

จึงอาจสรุปได้ว่าโครงสร้างของรัฐสภาไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ประกอบไปด้วยสองสภา โดยมีที่มาและองค์ประกอบที่แตกต่างกัน ดังจะได้กล่าวในหัวข้อที่ 3.1.4.2 และ 3.1.4.3 ดังนี้

3.1.4.2 สภาผู้แทนราษฎร¹⁴

สภาผู้แทนราษฎรของไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 500 คน (มาตรา 98 วรรค 1) โดยเป็นสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจำนวน 100 คน (มาตรา 99) และสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง จำนวน 400 คน (มาตรา 102) มีอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมายและให้ความเห็นชอบพระราชกำหนด การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน การกำหนดระเบียบวิธีการประชุม และหน้าที่ที่กำหนดให้กระทำร่วมกับวุฒิสภา

รัฐธรรมนูญกำหนดอายุของสภาผู้แทนราษฎรไว้คราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง* เมื่ออายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง จะต้องกำหนดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปภายใน 45 วัน** กรณีมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรกำหนดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปภายใน 60 วัน***

นอกจากนี้ อาจมีกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลงเพราะเหตุอื่นนอกจากถึงคราวออกตามอายุของสภาผู้แทนราษฎรหรือเมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 มาตรา 118 ได้บัญญัติถึงการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้รวม 12 กรณี กล่าวคือ ถึงคราวออกตามอายุของสภาผู้แทนราษฎรหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ตาย ลาออก ขาดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 107 มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 109 ยกเว้นขาดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 107 กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา 110 หรือ มาตรา 111 ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี โดยให้มีผลในวันถัดจากวันที่ครบ 30 วันนับแต่วันที่มิพระบรมราชโองการแต่งตั้ง ลาออกจากพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกหรือพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกมีมติให้พ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรค ขาดจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมือง และไม่สามารถเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 19 – 21.

* รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) มาตรา 114

** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) มาตรา 115

*** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) มาตรา 116 วรรคสอง

อื่นได้ภายใน 60 วัน วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งตามมาตรา 307 หรือรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยให้พ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา 96 ขาดประชุมเกินจำนวน 1 ใน 4 ของจำนวนวันประชุมโดยไม่ได้รับอนุญาตจากประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

ส่วนการดำเนินการภายหลังการมีตำแหน่งว่างนั้น รัฐธรรมนูญวางหลักการไว้โดยพิจารณาจากประเภทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยหากเป็นกรณีตามมาตรา 119 (1) กล่าวคือในกรณีที่ตำแหน่งว่างเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในบัญชีรายชื่อพรรคการเมืองใด ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรประกาศในราชกิจจานุเบกษาภายใน 7 วันนับแต่วันที่ตำแหน่งว่างลง ให้ผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้นในลำดับถัดไป เลื่อนขึ้นมาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทน โดยสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้แทนตำแหน่งที่ว่างให้เริ่มตั้งแต่วันถัดจากวันที่ได้รับการประกาศชื่อ

หากเป็นกรณีตำแหน่งว่างของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากกรรมาธิการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญมาตรา 119 (2) กำหนดให้มีการเลือกตั้งขึ้นแทนภายใน 45 วันนับแต่วันที่ตำแหน่งว่าง เว้นแต่อายุของสภาผู้แทนราษฎรจะเหลือไม่ถึง 180 วัน ทั้งนี้ ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้ามาแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้อยู่ในตำแหน่งได้เท่าอายุของสภาผู้แทนราษฎรที่เหลืออยู่

3.1.4.3 วุฒิสภา¹⁵

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งจำนวนคงตัวคือ 200 คนทั่วประเทศ* เพื่อทำหน้าที่นิติบัญญัติ และตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ตลอดจนการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

¹⁵ ถิวลาดี บุรีกุล และคณะ, โครงการการมีส่วนร่วมทางการเมืองภาคประชาชนและความคิดเห็นต่อการทำงานรัฐบาลและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ, หน้า 21 – 22.

* รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) มาตรา 121

3.1.4.4 คณะรัฐมนตรี¹⁶

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ทำการปรับคณะรัฐมนตรีให้มีขนาดกะทัดรัดมากขึ้น ด้วยการกำหนดจำนวนคณะรัฐมนตรีไว้ไม่เกิน 36 คน ประกอบไปด้วย นายกรัฐมนตรี 1 คน และรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกิน 35 คน (มาตรา 201) โดยนายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่พ้นจากสมาชิกภาพตาม มาตรา 118 (7) ในอายุของสภาผู้แทนราษฎรชุดเดียวกัน (มาตรา 201 วรรค 2) ส่วนรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ ทั้งนี้จะต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 206 โดยในอนุมาตรา 6 ได้บัญญัติไว้ว่าต้องไม่เป็นสมาชิกวุฒิสภา หรือเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาซึ่งสมาชิกภาพสิ้นสุดลงมาแล้วยังไม่เกินหนึ่งปีนับถึงวันที่ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี เว้นแต่สมาชิกภาพสิ้นสุดลงตามมาตรา 133 (1) อย่างไรก็ตาม หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีให้พ้นสภาพการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 204 วรรค 2) ซึ่งเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญ ในการแยกอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) ออกจากฝ่ายนิติบัญญัติ(สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) อย่างชัดเจน โดยคาดหวังกันว่า จะทำให้เสถียรภาพของรัฐบาลมีความมั่นคง เพราะหากรัฐมนตรีคนใดปฏิบัติหน้าที่ไม่ดี อาจถูก นายกรัฐมนตรีสั่งปลดได้ ซึ่งจะกลายเป็นบุคคลธรรมดาทันทีเนื่องจากไม่มีสถานะของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างเดิมอีกแล้ว อันน่าจะมีผลในการช่วยลดแรงบีบคั้นต่อตัว นายกรัฐมนตรีจากการต่อรองหรือกดดันของรัฐมนตรีในคณะให้ลดน้อยลงได้ นอกจากนี้ การแยก อำนาจดังกล่าวยังเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการหลีกเลี่ยงความขัดกันในการใช้หลักการ ควบคุมตรวจสอบ จากประสบการณ์ทางการเมืองที่ผ่านมา พบว่าการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สามารถดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีอีกสถานะหนึ่งนั้น ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ ทำได้ไม่เต็มที่ เนื่องจาก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติต้องมีหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของ รัฐบาล หากให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นรัฐมนตรีด้วยในขณะเดียวกันก็เท่ากับให้รัฐมนตรี ตรวจสอบตัวเอง เพราะฉะนั้น การแยกอำนาจหน้าที่ ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 จึง สอดคล้องกับการปฏิรูปการเมืองที่การเมืองทุกระดับต้องสามารถตรวจสอบได้

โดยสรุป หากจะแบ่งประเภทขององค์กรตามรัฐธรรมนูญให้ครบถ้วน จึง ควรแบ่งประเภทขององค์กรตามรัฐธรรมนูญออกเป็น 4 ประเภทได้แก่ องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นองค์กรทางการเมือง องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นองค์กรฝ่ายตุลาการหรือศาล องค์กร

¹⁶ ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ, โครงการการมีส่วนร่วมทางการเมืองภาคประชาชนและความคิดเห็นต่อการทำงานรัฐบาลและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ, หน้า 25 – 26.

ตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาและองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำ

3.2 อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

องค์กรตามรัฐธรรมนูญตามที่นำเสนอในหัวข้อที่ 3.1 แบ่งได้เป็น 4 ประเภท ได้แก่ องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นองค์กรฝ่ายตุลาการหรือองค์กรศาล องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหา องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำ และองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นองค์กรทางการเมือง มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

3.2.1 องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นองค์กรฝ่ายตุลาการหรือองค์กรศาล ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

3.2.1.1 ศาลรัฐธรรมนูญ¹⁷

โดยปกติในการร่างกฎหมายจัดตั้งองค์กรขึ้นมานั้นจะมีการพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่จะจัดตั้งขึ้นมาก่อน แล้วจึงจะไปกำหนดโครงสร้างขององค์กรที่จัดตั้งขึ้น อำนาจหน้าที่ขององค์กรจึงเป็นเรื่องสำคัญ

ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรในการบังคับใช้กฎหมายที่มีสภาพบังคับสูงสุดในบรรดากฎหมายทั้งหมด เพราะวินิจฉัยเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด ดังนั้น การนำคดีรัฐธรรมนูญไปฟ้องยังศาลรัฐธรรมนูญนั้น ไม่ใช่ว่าทุกปัญหาที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญจะนำไปสู่ศาลรัฐธรรมนูญได้เป็นการทั่วไปเหมือนกับคดีที่ขึ้นศาลยุติธรรม ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลเฉพาะ

ดังนั้น เฉพาะประเภทของคดีที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและในกฎหมายอื่นอย่างแจ่มชัดว่าให้นำคดีไปสู่ศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้นที่จะเป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ นอกจากนั้นแล้วกฎหมายยังจะต้องกำหนดไว้ด้วยว่าใครจะเป็นผู้นำคดีไปฟ้องหรือร้องยังศาลรัฐธรรมนูญ¹⁸

¹⁷ นันทวัฒน์ บรมานันท์, รายงานการวิจัยเรื่องศาลรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ, หน้า 174 – 198.

¹⁸ กมลชัย รัตนสกาววงศ์, รายงานการวิจัยศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ: สกว., 2538), หน้า 31.

อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญนั้นในแต่ละประเทศไม่เหมือนกัน¹⁹ แต่หน้าที่อันสำคัญของศาลรัฐธรรมนูญก็คือ การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจจะเป็นการควบคุมร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาเห็นชอบของรัฐสภาก่อนการประกาศใช้ หรือการควบคุมกฎหมายที่ประกาศใช้บังคับแล้ว

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจหน้าที่แก่ศาลรัฐธรรมนูญเป็นจำนวนมาก ซึ่งจะได้พิจารณาถึงอำนาจหน้าที่เหล่านี้ตามลำดับดังต่อไปนี้

(1) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับของพรรคการเมืองขัดรัฐธรรมนูญ

ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญจำกัดสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ว่า ผู้สมัครจะต้องสังกัดพรรคการเมือง จะสมัครในนามอิสระไม่ได้ รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้มีการตั้งพรรคการเมืองได้ง่ายกว่าในอดีต (มาตรา 47) แต่อย่างไรก็ตามเพื่อให้พรรคการเมืองเป็นพรรคของมหาชน ไม่ใช่ของคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หรือตระกูลใดตระกูลหนึ่ง จึงต้องมีมาตรการที่เสริมสร้างให้พรรคการเมืองเป็นประชาธิปไตย โดยกำหนดให้สิทธิแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง กรรมการบริหารของพรรคการเมือง หรือสมาชิกพรรคการเมืองตามจำนวนที่กำหนดในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองซึ่งเห็นว่ามีมติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้นจะขัดต่อสถานะ และการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญหรือขัดหรือแย้งกับหลักการ พื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข มีสิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ (มาตรา 47 วรรคสาม) และเมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับดังกล่าวขัดหรือแย้งกับหลักการ พื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข มติหรือข้อบังคับนั้นเป็นอันยกเลิกไป (มาตรา 47 วรรคท้าย)

ตัวอย่าง ข้อบังคับพรรคที่สามารถร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ในกรณีข้างต้น เช่น ข้อบังคับพรรคกำหนดให้สมาชิกพรรคการเมืองที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องลงมติเลือกนายกรัฐมนตรีตามมติของกรรมการบริหารพรรค ทั้งนี้ เพราะรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 กำหนดไว้ชัดเจนว่า ในการลงมติเลือกนายกรัฐมนตรีให้กระทำโดยการ

¹⁹ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ : บทวิเคราะห์,” รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปี ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม (กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535) หน้า 46-51.

ลงคะแนนโดยเปิดเผย (มาตรา 202 วรรคท้าย) และสมาชิกย่อมมีอิสระและไม่ถูกผูกพันโดยมติของพรรคการเมืองหรืออาณัติอื่นใด (มาตรา 156 วรรคท้าย)

นอกจากนั้น ในกรณีที่พรรคการเมืองมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น ขั้บสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรค สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนนั้นมีสิทธิอุทธรณ์มติที่ขั้บให้ออกจากพรรคต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ภายใน 30 วันนับแต่วันที่พรรคการเมืองมีมติ เพื่อคัดค้านว่ามติขั้บออกจากพรรคขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญหรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ถ้าหากศาลรัฐธรรมนูญมีมติว่ามติดังกล่าวขัดต่อเรื่องดังกล่าวสมาชิกภาพของสมาชิกผู้นั้นยังไม่สิ้นสุด โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นอาจเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย (มาตรา 118 (8))

(2) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำที่เป็นการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

รัฐธรรมนูญในอดีตของประเทศไทยมักจะกำหนดไว้ว่าบุคคลจะใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญให้เป็นปฏิปักษ์ต่อชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์และรัฐธรรมนูญมิได้ ทั้งนี้ เพราะรัฐธรรมนูญย่อมไม่ให้สิทธิเสรีภาพแก่บุคคลใดหรือกลุ่มบุคคลใดที่มีเจตนาจะกระทำการเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญหรือสถาบันในรัฐธรรมนูญ แต่บทบัญญัติดังกล่าวยังไม่มีความการบังคับกรณีมีการฝ่าฝืน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) จึงกำหนดมาตรการบังคับไว้ในกรณีที่บุคคลใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ผู้รู้เห็นการกระทำดังกล่าวย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าวได้ แต่ทั้งนี้ ไม่กระทบกระเทือนการดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำการดังกล่าว* (มาตรา 63 วรรคหนึ่ง, วรรคสอง)

อนึ่ง หากการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำของพรรคการเมือง เมื่อศาลรัฐธรรมนูญสั่งการให้พรรคการเมืองเลิกการกระทำดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญอาจสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นได้ (มาตรา 63 วรรคท้าย)

อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญข้อนี้ จะเห็นว่าประชาชนไม่อาจเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้โดยตรง จะต้องเสนอผ่านอัยการสูงสุด ทั้งนี้ เพื่อให้อัยการสูงสุด

* ดูประมวลกฎหมายอาญามาตรา 113,114 ประกอบ

เป็น ผู้คัดค้านกรองข้อเท็จจริงก่อน ซึ่งจะทำให้คดีไม่รกรงศาลรัฐธรรมนูญ เหตุที่ให้อัยการสูงสุดเป็นผู้คัดค้านกรองก็เพราะอัยการสูงสุดเป็นผู้มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายอาญา โดยเฉพาะการกระทำดังกล่าวนี้มีความผิดฐานกบฏตามประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งเป็นความผิดอาญาแผ่นดินด้วย

(3) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยการขาดสมาชิกภาพของสมาชิกรัฐสภา

กรณีที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแล้ว และสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาสิ้นสุดลง รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นสิทธิของหมู่คณะ คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาที่จะเข้าชื่อร้องต่อประธานแห่งสภาที่ตน เป็นสมาชิกว่าสมาชิกภาพของสมาชิกคนใดคนหนึ่งแห่งสภานั้น สภาที่ได้รับคำร้องต้องส่ง คำร้องนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกผู้นั้นสิ้นสุดหรือไม่ (มาตรา 96 วรรคแรก)

แต่อย่างไรก็ดี เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาคนใดสิ้นสุดลง ย่อมไม่กระทบกระเทือนกิจการที่สมาชิกผู้นั้น ได้กระทำไปในหน้าที่สมาชิกรวมทั้งการได้รับเงินประจำตำแหน่งหรือประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นก่อนที่ประธานแห่งสภาที่ผู้นั้น เป็นสมาชิกได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา 97)

รัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ก็มีบทกำหนดไว้ในทำนองเดียวกัน แต่มีความเห็นกันว่า ถ้าบัญญัติไว้เช่นนี้ก็หมายความว่า แม้เป็นกรณีที่สมาชิกได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็นสมาชิกสภาโดยการทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง เช่น ปลอมใบปริญญาว่าจบปริญญาตรี ซึ่งแท้จริงไม่ได้สำเร็จปริญญาตรีแล้ว ได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็นผู้แทน แม้ต่อมามีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้สมาชิกภาพสิ้นสุด เงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ที่ได้รับไปแล้วก็ไม่ต้องคืน ซึ่งจะไม่ถูกต้องนัก เพราะเป็นการให้สิทธิแก่ผู้กระทำการโดยไม่สุจริต

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ผู้ร่างได้ตระหนักถึงปัญหาข้างต้น จึงได้กำหนดไว้เป็นข้อยกเว้นไว้ในตอนท้ายของมาตรา 97 นั้นเองว่า กรณีที่ออกจากตำแหน่งเพราะเหตุที่ผู้นั้นได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ให้คืนเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นที่ผู้นั้นได้รับมาเนื่องจากการดำรงตำแหน่งดังกล่าว

(4) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยว่ากรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้มีการตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อให้มาดูแลการเลือกตั้ง โดยมีการกำหนดคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม และการกระทำอันต้องห้ามไว้สำหรับกรรมการการเลือกตั้ง และถ้ามีปัญหาในเรื่องดังกล่าว รัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกสภา ผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภา

รวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาว่า กรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือกระทำการอันต้องห้าม แล้วประธานรัฐสภาส่งคำร้องนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่ากรรมการการเลือกตั้งผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหรือไม่ (มาตรา 142)

(5) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมีหลักการเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภายับยั้ง

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ (รวมถึงร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วย) จะเริ่มต้นที่สภาผู้แทนราษฎรก่อนแล้วจึงส่งเรื่องให้ วุฒิสภาพิจารณา โดยในการพิจารณาของวุฒิสภานั้นถ้าวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาจะยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้แล้วส่งกลับไปให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา หรือกรณีวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ แล้วสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วยกับการแก้ไข และได้มีการตั้งคณะกรรมการร่วมกัน ถ้าผลออกมาว่าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นด้วยกับร่าง พระราชบัญญัตินั้น ก็ต้องยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน (มาตรา 175 (2) (3))

กรณีที่มีการยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวสภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ต่อเมื่อเวลา 180 วันได้ล่วงพ้นไป แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นเกี่ยวข้องกับการเงินสภาผู้แทนราษฎรอาจกร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นพิจารณาได้ทันที (มาตรา 176)

อย่างไรก็ตาม ในระหว่างที่มีการยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวข้างต้น รัฐธรรมนูญห้ามมิให้คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ (มาตรา 177 วรรคแรก) โดยถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมามีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภา แล้วแต่กรณี ส่งร่างพระราชบัญญัติ ดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญ ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งให้ร่างพระราชบัญญัตินั้น ตกไป (มาตรา 177 วรรคสอง)

เหตุที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในประการนี้ก็เพื่อควบคุมมิให้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติซ้ำซ้อนกัน ซึ่งทำให้เสียเวลาและไร้ประโยชน์

(6) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยว่าสมาชิกสภามีส่วนโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณ

งบประมาณแผ่นดินเป็นการวางแผนการใช้จ่ายของประเทศที่จัดทำโดยฝ่ายบริหาร โดยมีรัฐสภาเป็นผู้อนุมัติ โดยปกติสภาผู้แทนราษฎรจะมอบให้คณะกรรมการงบประมาณเป็นผู้รับผิดชอบ คณะกรรมการงบประมาณนับเป็นองค์กรที่ทรงอิทธิพลและมีบทบาทสูงยิ่งของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนมากต้องการยึดครองตำแหน่งกรรมการงบประมาณ แต่ก็มีใช้ตำแหน่งที่สามารถยึดครองได้โดยง่าย โดยทั่วไปแล้วตำแหน่งนี้จะตกแก่ผู้นำสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคการเมืองต่าง ๆ ทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล หรือมิฉะนั้นก็ตกแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ทรงคุณวุฒิและเอาการเอางาน

นักเศรษฐศาสตร์ได้วิเคราะห์ถึงเหตุผลที่ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าไปแทรกแซงการจัดทำงบประมาณเพื่อผลประโยชน์แอบแฝงอื่น (ที่ไม่ใช่เพื่อประโยชน์สาธารณะ) ไว้ดังนี้

“**ประการแรก** ตำแหน่งกรรมการงบประมาณช่วยให้ได้มาซึ่งสารสนเทศเกี่ยวกับงบประมาณ สารสนเทศเกี่ยวกับพฤติกรรมทางการคลังของหน่วยราชการต่าง ๆ และสารสนเทศด้านเศรษฐกิจอื่น ๆ สารสนเทศเหล่านี้ช่วยเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการทำงาน ตำแหน่ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สารสนเทศเกี่ยวกับงบประมาณช่วยให้ทราบแผนการใช้จ่ายด้านต่าง ๆ ของรัฐบาล และโดยเฉพาะอย่างยิ่งช่วยให้ทราบว่ามีการใช้จ่ายอะไรบ้างที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนในเขตการเลือกตั้งของตน สารสนเทศเกี่ยวกับพฤติกรรมทางการคลังของหน่วยราชการต่าง ๆ ช่วยเกื้อกูลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรควบคุมและกำกับการใช้จ่ายของหน่วยราชการต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ในบางกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจใช้สารสนเทศดังกล่าวนี้ในการต่อรองหรือแบล็กเมล์ทางการเมืองได้ สารสนเทศด้านเศรษฐกิจอื่น ๆ มีประโยชน์ในการเพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจของตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเอง

ประการที่สอง ตำแหน่งกรรมการงบประมาณมีประโยชน์ในการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ส่วนบุคคลกับข้าราชการชั้นผู้นำ ในยุคสมัยที่การเมืองการปกครองอยู่ในระบอบประชาธิปไตย ข้าราชการชั้นผู้นำอาจต้องวิ่งเต้นเข้าหากรรมการงบประมาณเพื่อขอความ สนับสนุนในการผลักดันงบประมาณรายจ่ายบางโครงการหรือบางรายการให้ผ่านการพิจารณาในอีกด้านหนึ่ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นกรรมการงบประมาณอาจต้องการความช่วยเหลือหรือการอำนวยความสะดวกของหน่วยราชการบางหน่วยในการจัดสรรบริการสาธารณะบางประเภทในเขตการเลือกตั้งของตน ความสัมพันธ์ระหว่างกรรมการงบประมาณกับข้าราชการชั้นผู้นำจึงค่อย ๆ พัฒนาไปสู่ความสัมพันธ์ในลักษณะที่มีผลประโยชน์ต่างตอบแทนและอาจพัฒนาไปสู่ความสัมพันธ์ในรูปแบบอื่นในอนาคตได้

ประการที่สาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นกรรมการงบประมาณไม่เพียงแต่จะมีสารสนเทศเกี่ยวกับงบประมาณสมบูรณ์กว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอื่น ๆ เท่านั้น หากยังอยู่ในฐานะที่ใช้อำนาจหน้าที่ในการผลักดันให้โครงการการใช้จ่ายบางโครงการลงสู่เขตการเลือกตั้งของตนอีกด้วย ข้าราชการชั้นผู้นามักจะเกรงออกเกรงใจกรรมการงบประมาณ เพราะไม่เพียงแต่จะทราบดีว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นกรรมการงบประมาณเป็นผู้นำ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเหล่านี้จะยังคงดำรงตำแหน่งกรรมการงบประมาณในอนาคตต่อไปอีกหรือไม่ ดังนั้น การโอนอ่อนตามคำร้องขอของกรรมการงบประมาณจึงปรากฏอยู่เสมอ ๆ ตราบเท่าที่ไม่ผิดระเบียบราชการ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นกรรมการงบประมาณจึงอยู่ในฐานะที่จะสร้างผลงานในเขตการเลือกตั้งของตนได้โดยง่าย ซึ่งมีผลเสมือนหนึ่งการสร้างคะแนนนิยมทางการเมืองอันมีผลต่อการเลือกตั้งในสมัยต่อไป”²⁰

การแทรกแซงจากคณะกรรมการงบประมาณในการจัดทำงบประมาณทำให้เกิดปัญหาในการจัดสรรงบประมาณไม่ว่าจะเป็นเรื่องงบยุงลาย งบสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (งบพัฒนาจังหวัด) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) จึงได้วางมาตรการป้องกันไว้ โดยกำหนดไว้ว่าในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรหรือของคณะกรรมการ การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้ งบประมาณรายจ่ายจะกระทำมิได้ (มาตรา 180 วรรคหก) เช่นนี้งบประมาณสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่กำหนดให้แต่ละจังหวัดตามโครงการที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะมีไม่ได้อีกต่อไป

อย่างไรก็ตาม ถ้ามีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติข้อห้ามข้างต้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาสามารถเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา โดยศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยภายใน 7 วันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว และกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า มีการกระทำฝ่าฝืนบทห้ามดังกล่าว การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำที่ต้องห้ามดังกล่าว ถือว่าสิ้นผลไป (มาตรา 180 วรรคเจ็ด)

บทบัญญัติดังกล่าวนี้คงจะพอทำให้การพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นไปด้วยจิตสำนึกที่คิดถึงประโยชน์ของสาธารณชนเป็นหลักมากกว่าการคำนึงถึงประโยชน์ส่วนตัวของผู้มีอำนาจ

²⁰ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, “คิดถึงกรรมการงบประมาณสภาผู้แทนราษฎร,” อ้างถึงใน **อนิจลักษณะของการเมืองไทย เศรษฐศาสตร์วิเคราะห์ว่าด้วยการเมือง** (กรุงเทพฯ: นำอักษรการพิมพ์, 2536), หน้า 146-147.

(7) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาร้องขอ

กฎหมายที่ตราออกมาใช้บังคับแล้ว ในอดีตหากประชาชนเห็นว่ากฎหมายนั้นขัดรัฐธรรมนูญ ประชาชนจะร้องขอให้ตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยโดยตรงไม่ได้ ประชาชนจะต้องถูกกฎหมายฉบับนั้นบังคับและมีการฟ้องร้องกันเป็นคดีในศาลแล้วจึงจะยกข้ออ้างว่ากฎหมายที่ใช้บังคับกับตนนั้นขัดรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ผู้พิพากษาพิจารณาส่งเรื่องให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด ดังนั้น จึงเห็นกันว่าถ้าประชาชนคนไหนเห็นว่ากฎหมายใดขัดรัฐธรรมนูญ ตัวเองจะต้องแกล้งทำผิดกฎหมายฉบับนั้นเพื่อให้มีการบังคับใช้กฎหมายฉบับนั้นกับตนเอง เพื่อจะได้ใช้สิทธิผ่านศาลให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ากฎหมายนั้นขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งคุณแล้วจะไม่เป็นกรรม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ตระหนักถึงสภาพปัญหาดังกล่าว จึงเปิดช่องทางให้ประชาชนที่เห็นว่ากฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญสามารถร้องขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (Ombudsman) พิจารณาตรวจสอบ แล้วหากเห็นว่าเป็นจริงตามคำร้องเรียนก็สามารถเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้ (มาตรา 198) โดยหากเป็นเรื่องกฎหมายขัดรัฐธรรมนูญก็ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญ แต่หากเป็นกรณีกฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลขัดรัฐธรรมนูญ ก็ส่งเรื่องให้ศาลปกครอง

วิธีการดังกล่าวจะเห็นว่าประชาชนไม่อาจเสนอเรื่องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ เพราะหากให้ทำเช่นนั้นได้จะทำให้มีเรื่องจำนวนมากขึ้นสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญที่มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเพียง 15 คน ย่อมทำให้ไม่อาจพิจารณาวินิจฉัยได้ทัน รัฐธรรมนูญจึงให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นผู้คอยคัดกรองเรื่องที่จะเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญเสียก่อนชั้นหนึ่ง

(8) อำนาจในการพิจารณาการวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดขัดรัฐธรรมนูญ

คณะรัฐมนตรีมีอำนาจตราพระราชกำหนดในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ (มาตรา 218 วรรคแรก, วรรคสอง)

อย่างไรก็ตาม เมื่อตราพระราชกำหนดแล้วคณะรัฐมนตรีจะต้องเสนอพระราชกำหนดนั้นให้รัฐสภาพิจารณาอนุมัติ (มาตรา 218 วรรคสาม) แต่ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภาจะอนุมัติพระราชกำหนดสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา จำนวนไม่

น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภามิติพิเศษเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่า พระราชกำหนดนั้นมิได้ออกเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ แล้วประธานสถานนั้น ๆ ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น (มาตรา 219 วรรคสาม) แต่ทั้งนี้ ต้องวินิจฉัยด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด (มาตรา 219 วรรคท้าย)

อนึ่ง เมื่อพิจารณาถึงเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดโดยคณะรัฐมนตรี จะเห็นว่ามีเงื่อนไขอยู่ 2 ประการ คือ

ประการแรก การตราพระราชกำหนดนั้นต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะ

- (1) รักษาความปลอดภัยของประเทศ
- (2) รักษาความปลอดภัยสาธารณะ
- (3) รักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ
- (4) ป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ

ประการที่สอง คณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

ในอดีตที่ผ่านมาเงื่อนไขทั้งสองประการจะบัญญัติไว้รวมในวรรคเดียวกันดังเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ. 2511 (มาตรา 146), 2517 (มาตรา 197) และ 2521 (มาตรา 257) เพิ่งจะมีการแยกเงื่อนไขทั้งสองประการให้อยู่คนละวรรคในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ. 2534 (มาตรา 172) และก็เป็นครั้งแรกที่ให้อำนาจตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ฯลฯ หรือไม่ ซึ่งเป็นเงื่อนไขข้อแรก ส่วนเงื่อนไขข้อที่สองนั้นมีได้ให้อำนาจตุลาการรัฐธรรมนูญที่จะตรวจสอบว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนหรือไม่ หากแต่เป็นดุลพินิจโดยเด็ดขาดของคณะรัฐมนตรี ซึ่งกรณีนี้ตุลาการรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยยืนยันในเรื่องนี้ไว้ในคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ 1/2535 ซึ่งมีประเด็นปัญหาว่าจะมีการเสนอความเห็นให้คณะกรรมการตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การตราพระราชกำหนดไม่เป็นไปตามมาตรา 172 วรรคสอง คือ มีกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ได้หรือไม่

“ตามบทบัญญัติของมาตรา 173 วรรคหนึ่ง จะเห็นได้ว่า กรณีที่สมาชิกวุฒิสภาก็ดี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ดี จะมีสิทธิเสนอความเห็นว่าพระราชกำหนดใด

ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จะต้องเป็นกรณีที่พระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของมาตรา 172 วรรคหนึ่ง เท่านั้น กล่าวคือพระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศหรือความปลอดภัยสาธารณะ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอความเห็นให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยนอกเหนือจากกรณีเจตนารมณ์ตามมาตรา 172 วรรคหนึ่งไม่ได้”

(9) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญเป็นหน้าที่หลักของศาลรัฐธรรมนูญ โดยการควบคุมนี้อาจแบ่งได้เป็น 2 ตอน คือ

ประการแรก การควบคุมก่อนที่จะมีการประกาศใช้ (Pre-publication control)

ประการที่สอง การควบคุมภายหลังที่มีประกาศใช้ (Post-publication control)

อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เป็นการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญก่อนที่จะมีการประกาศใช้ โดยรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 ให้สิทธิแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และนายกรัฐมนตรี เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ โดยมีรายละเอียดดังนี้

ก) เหตุแห่งการร้องขอ

รัฐธรรมนูญกำหนดเหตุที่จะร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติไว้ 2 เหตุ ได้แก่

- 1) ร่างพระราชบัญญัติมีเนื้อหา (content) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
- 2) ร่างพระราชบัญญัติตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ (form)

ข) กำหนดเวลาในการร้องขอ

ผู้ร้องขอจะร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ก็ต่อเมื่อร่างพระราชบัญญัตินั้นรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว แต่ต้องร้องขอก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย (มาตรา 262 วรรคแรก)

ค) ผู้มีสิทธิร้องขอ

ผู้มีสิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของร่างพระราชบัญญัตินั้น รัฐธรรมนูญกำหนดไว้แตกต่างกันตามประเภทของพระราชบัญญัติ (พระราชบัญญัติและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ) ดังนี้

1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เสนอให้ตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติได้ โดยเสนอผ่านประธานสภา ผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภาแล้วแต่กรณี เพื่อส่งต่อไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย

2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่า 20 คน เสนอให้ตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้โดยเสนอผ่านประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภาแล้วแต่กรณี เพื่อส่งต่อไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย

3) นายกรัฐมนตรีเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของทั้งร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ทั้งนี้ ในระหว่างที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย นายกรัฐมนตรีจะต้องระงับการดำเนินการเพื่อประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้ จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย

ง) อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญสามารถตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ใน 2 ประเด็น คือ

ประเด็นแรก ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

ประเด็นที่สอง ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่

หมายเหตุ รัฐธรรมนูญกำหนดให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไปใช้กับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภาแล้วแต่กรณีให้ความเห็นชอบแล้วแต่ยังมีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วยโดยอนุโลม (มาตรา 263) ซึ่งจากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) กำหนดไว้เช่นนี้ ทำให้เห็นว่า

ข้อบังคับการประชุมของสภาเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอย่างหนึ่ง เพราะรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของร่างข้อบังคับการประชุมสภาได้ง่ายกว่าร่างพระราชบัญญัติทั่วไป เหมือนกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไรก็ตาม มีผู้เห็นแย้งว่าข้อบังคับการประชุมของสภาโดยสถานะแล้วมิใช่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเพราะเป็นแต่เพียงการกำหนดแนวปฏิบัติในการดำเนินงานของแต่ละสภาเท่านั้น²¹

(10) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ตามที่ศาลส่งความเห็นมา

อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญประการนี้เป็นอำนาจหน้าที่ที่มีมาแต่เดิมของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญมักจะมีบัญญัติโดยใช้ถ้อยคำที่ว่า ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้ง โดยศาลเห็นว่ามิเหตุผลอันสมควรว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นว่ำนั้นตามทางการเพื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. 2534 มาตรา 206)

การควบคุมกฎหมายในประการข้างต้นเป็นการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญภายหลังการประกาศใช้ (post-publication control) ซึ่งจะต้องรอให้มีคดีขึ้นสู่ศาลก่อน แล้วศาลเห็นว่ากฎหมายนั้นขัดรัฐธรรมนูญจึงจะส่งเรื่องให้ตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัย เช่นนี้ จะเห็นได้ว่าหากคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเห็นว่ากฎหมายที่ใช้บังคับแก่ตนขัดรัฐธรรมนูญ แต่ศาลเห็นว่า ไม่ขัด ศาลก็จะไม่ส่งเรื่องให้ตุลาการรัฐธรรมนูญ ซึ่งย่อมจะเป็นการที่ศาลเป็นผู้มีอำนาจชี้ขาดเป็นเบื้องต้นว่ากฎหมายใดขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ แต่ด้วยเหตุที่ผู้พิพากษาของศาลมิได้เป็นผู้เชี่ยวชาญในกฎหมายรัฐธรรมนูญ จึงทำให้มีกรณีที่ส่งเรื่องให้ตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดรัฐธรรมนูญน้อยมาก ดังจะเห็นได้ว่านับแต่จัดตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้นมา คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้ทำการวินิจฉัยว่ากฎหมายขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่เพียง 4 ครั้ง ได้แก่ คำวินิจฉัยที่ 1/2494, 2/2494, 3/2494, ต./2494 และ 1/2513 สภาพเช่นนี้เองทำให้ประชาชนไม่ได้รับความคุ้มครองสิทธิในการเสนอเรื่องให้ตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาโดยผ่านศาลได้อย่างแท้จริง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) เล็งเห็นปัญหาดังกล่าว จึงได้แก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเพื่อเปิดโอกาสให้คู่ความเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ง่ายขึ้น โดยลดดุลพินิจของศาลที่จะพิจารณาว่ากฎหมายที่คู่ความอ้างขึ้นว่าขัดรัฐธรรมนูญนั้นมีเหตุอันสมควรหรือไม่

²¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2538), หน้า 44.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) กำหนดอำนาจพิจารณาวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญของศาลยุติธรรมไว้ว่า ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใดถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย (มาตรา 264)

จากการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ดังกล่าว ทำให้กรณีที่คู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญศาลไม่มีอำนาจดุลพินิจที่จะเห็นว่าส่งไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยหรือไม่ หากแต่รัฐธรรมนูญบังคับให้ศาลต้องส่งเสนอไป แต่อย่างไรก็ตามเพื่อป้องกันที่จะไม่ให้มีคดีที่โต้แย้งว่ากฎหมายขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญมากเกินไป รัฐธรรมนูญจึงให้ดุลพินิจแก่ศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาเป็นเบื้องต้นว่าคำโต้แย้งของคู่ความไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยและไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาได้ อย่างไรก็ตาม ใด อาจกล่าวได้ว่ากรณีที่คู่ความโต้แย้งนี้ ศาลเป็นเพียงนายไปรษณีย์ที่ทำหน้าที่ส่งความเห็นโต้แย้งนั้นไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

(11) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) จัดตั้งองค์กรต่าง ๆ ขึ้นเป็นจำนวนมากไม่ว่าจะเป็นสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น องค์กรเหล่านี้รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจไว้และโดยลักษณะแล้วต่างก็เป็นองค์กรระดับสูง ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเหล่านี้หลายกรณีอยู่นอกเหนือขอบเขตของกฎหมายปกครอง แต่เป็นปัญหาของกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งอาจมีกรณีที่องค์กรเหล่านี้มีความเห็นขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ก็ควรที่จะให้องค์กรที่เป็นกลางคือศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาว่าขอบเขตอำนาจขององค์กรต่าง ๆ อยู่ ณ ที่ใด รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 จึงกำหนดไว้ว่า ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย (มาตรา 266)

ผู้มีสิทธิเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญได้แก่

- (1) องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่
- (2) ประธานรัฐสภา

อย่างไรก็ตาม จะเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาได้ก็ต่อเมื่อเกิดปัญหาขึ้น ถ้ายังไม่เกิดปัญหาขึ้นจะขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยไม่ได้ เพราะการวินิจฉัยได้ต้องมีข้อพิพาทเกิดขึ้น หากยอมให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาได้โดยไม่เกิดปัญหาขึ้น ก็จะเป็นกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญตีความรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ไม่มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจศาล รัฐธรรมนูญในการที่จะตีความรัฐธรรมนูญโดยยังไม่มีข้อพิพาท

(12) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้มีการกำหนดระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขึ้นมาใหม่ โดยหนึ่งในมาตรการเหล่านั้นก็คือ การกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน (มาตรา 291-266) และเพื่อให้มาตรการดังกล่าวได้ผลอย่างแท้จริง จึงต้องมีการกำหนดโทษของการฝ่าฝืนไว้ด้วย โดยมาตรา 295 กำหนดว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีหรือนับแต่วันที่ตรวจพบว่ามีกรกระทำดังกล่าว แล้วแต่กรณี และผู้นั้นต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ เป็นเวลา 5 ปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

อย่างไรก็ตาม เมื่อมีข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป (มาตรา 295 วรรคสอง) ซึ่งแสดงให้เห็นว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเองไม่มีอำนาจชี้ขาดว่าผู้ใดต้องสภาพบังคับ แต่เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

เมื่อพิจารณาอำนาจประการนี้ของศาลรัฐธรรมนูญอาจแยกพิจารณาได้ 2 กรณี

กรณีแรก ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หากศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า มีข้อเท็จจริงดังกล่าวเกิดขึ้น ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นจะต้องพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และผู้นั้นต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ เป็นเวลา 5 ปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

กรณีที่สอง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ หากศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า มีข้อเท็จจริงดังกล่าวเกิดขึ้น ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น

จะต้องพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ตรวจพบว่ามีกรกระทำดังกล่าว และผู้นั้นต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ เป็นเวลา 5 ปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

สาระสำคัญของอำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาประเด็นข้างต้น จึงอยู่ที่ว่ามีกรกระทำโดย “จงใจ” หรือไม่ “จงใจ” อันหมายถึงกรกระทำโดยรู้ว่าตนมีหน้าที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินภายในกำหนดเวลาและต้องยื่นด้วยข้อความที่เป็นจริงไม่ปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้ง

(13) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบที่กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาล

(1) ในวาระเริ่มแรกเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญ องค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญไม่อาจจัดตั้งขึ้นได้ทัน จึงจำเป็นที่จะต้องให้องค์กรที่มีอยู่ปฏิบัติหน้าที่ในนามขององค์กรตามรัฐธรรมนูญใหม่ไปพลางก่อนจนกว่าจะมีการจัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญใหม่แล้วเสร็จ แต่ทั้งนี้ เพื่อเป็นการควบคุมการทำหน้าที่ขององค์กรที่ปฏิบัติหน้าที่ในนามขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเข้ามาตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบที่ออกมา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) กำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ขึ้น โดยกำหนดว่าให้แต่งตั้งภายใน 2 ปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ (ครบกำหนดวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2542) แต่ในระหว่างที่ยังไม่มีการตั้ง ป.ป.ช. ขึ้น มีปัญหาว่าใครจะทำหน้าที่ ป.ป.ช. รัฐธรรมนูญจึงกำหนดเป็นบทเฉพาะกาลให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เป็น ป.ป.ช.

แต่อย่างไรก็ตาม ระเบียบนี้จะต้องส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนประกาศในราชกิจจานุเบกษา และระเบียบนี้ใช้บังคับจนกว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะมีผลใช้บังคับ (มาตรา 321 วรรคสอง)

(2) ในวาระแรกเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญ องค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญอาจได้รับการจัดตั้งขึ้นมาแล้วแต่กฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับองค์กรนั้นยังตราไม่แล้วเสร็จ กรณีมีความจำเป็นรัฐธรรมนูญจึงให้อำนาจองค์กรนั้นกำหนดระเบียบขึ้นใช้เอง แต่ทั้งนี้ เพื่อเป็นการควบคุมการใช้อำนาจกำหนดระเบียบเอง รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเข้ามาตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบที่ออกมา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) กำหนดให้มีการตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้ง และ กำหนดให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการ การเลือกตั้งแต่อย่างไรก็ตามกรณีที่ยังมิได้มีการประกาศใช้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดระเบียบอัน จำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยระเบียบดังกล่าวให้ส่งให้ศาล รัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนประกาศในราชกิจจานุเบกษา และระเบียบนี้ใช้ บังคับได้จนกว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีผลใช้บังคับ (มาตรา 319 วรรคท้าย)

(3) ในวาระเริ่มแรกเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญ เพื่อให้มีกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญที่จำเป็นใช้บังคับในเวลาอันจะรวดเร็ว รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐสภา อันได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพิจารณาร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จ ภายในเวลาที่กำหนด (ดูมาตรา 323) ถ้าไม่เสร็จรัฐธรรมนูญก็กำหนดบทลงโทษโดยให้สภา ผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาสิ้นสุดลงแล้วแต่กรณี และให้มีการเลือกตั้งใหม่ แต่ก็มีปัญหาว่าจะ ดำเนินการเลือกตั้งอย่างไร ในเมื่อกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมิได้มีการตราออกมาใช้บังคับ รัฐธรรมนูญจึงแก้ปัญหาโดยให้ใช้กฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ใช้บังคับ อยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) โดยกำหนดรายละเอียดไว้ ดังนี้

กรณีที่รัฐสภาไม่อาจดำเนินการพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่าง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิก วุฒิสภา ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง และร่าง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ภายใน 240 วันนับแต่วันประกาศใช้ รัฐธรรมนูญ (มาตรา 323 วรรคแรก) ถ้าไม่เสร็จภายในกำหนดเวลาสมาชิกภาพของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงตามแต่กรณี (มาตรา 323 (1) และ 323 (3) และให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาใหม่ แล้วแต่กรณี

1) กรณีสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดทั้งสภา รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามกติกาที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ.2540 ภายใน 90 วันนับแต่วันที่สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดทั้งสภา และให้นำกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้มาใช้บังคับ กับการเลือกตั้งดังกล่าว ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 โดยให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาตามกฎหมายดังกล่าว และในกรณีที่คณะกรรมการ การเลือกตั้งเห็นว่าบทบัญญัติใดของกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขัดหรือ

แย้งหรือไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจกำหนดระเบียบที่จำเป็นขึ้นใช้แทนบทบัญญัตินั้นได้เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ระเบียบดังกล่าวและความเห็นที่ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวนั้นขัดหรือแย้งหรือไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญนี้ ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา 324 วรรคแรก (2))

2) กรณีสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาลิ้นสุดทั้งสภา รัฐธรรมนูญกำหนดให้ดำเนินการเลือกตั้งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา แต่ถ้ายังไม่มีกฎหมายดังกล่าวให้นำกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ มาใช้บังคับกับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาด้วย โดยให้ใช้คำว่า “สมาชิกวุฒิสภา” แทนคำว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” ทุกแห่ง และให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายดังกล่าว และในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขัดหรือแย้งหรือไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจกำหนดระเบียบที่จำเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ระเบียบดังกล่าวและความเห็นที่ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวนั้นขัดหรือแย้งหรือไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วย รัฐธรรมนูญก่อนประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา 315 วรรคหน้า (2))

3.2.1.2 ศาลยุติธรรม²²

ศาลยุติธรรมแบ่งออกเป็นสามชั้นศาล ได้แก่ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา คดีทั่วไปจะเริ่มต้นที่ศาลชั้นต้น คู่ความอาจอุทธรณ์คดีต่อศาลอุทธรณ์ได้ และอาจยื่นฎีกาต่อศาลฎีกา คำพิพากษาของศาลฎีกาย่อมเป็นที่สุด ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์การยื่นอุทธรณ์และฎีกาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่มีคดีบางประเภทที่คู่ความอาจยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลชั้นต้น ในปัญหาข้อกฎหมายต่อศาลฎีกาได้โดยตรงโดยไม่ผ่านศาลอุทธรณ์ เช่น คดีแรงงาน คดีภาษีอากร คดีทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ คดีล้มละลายบางประเภท เป็นต้น โดยมีอำนาจหน้าที่แยกออกตามประเภทและลำดับชั้นของศาล ดังนี้

²² บุญเพราะ แสงเทียน, พระธรรมนูญศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 ฉบับอธิบายเรียงตามมาตรา (กรุงเทพฯ: วิทยาพัฒน์, 2544), หน้า 77 – 144.

1) ศาลชั้นต้น แบ่งเป็นศาลชั้นทั่วไปและศาลชำนาญพิเศษ

(ก) ศาลชั้นต้นทั่วไป มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีแพ่งและคดีอาญา ทั้งปวง ได้แก่ ศาลแพ่ง ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ ศาลแพ่งธนบุรี ศาลอาญา ศาลอาญากรุงเทพใต้ ศาลอาญาธนบุรี ศาลจังหวัด และศาลแขวง

(ข) ศาลชั้นต้นชำนาญพิเศษ เป็นศาลยุติธรรมอื่นที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลนั้นกำหนดให้เป็นศาลชั้นต้น ได้แก่

ก) ศาลเยาวชนและครอบครัว มีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีต่อไปนี้ คดีอาญาที่มีข้อหาว่าเด็กหรือเยาวชนกระทำความผิด คดีอาญาที่ศาลซึ่งมีอำนาจพิจารณาคดีธรรมดาได้โอนมา คดีครอบครัว คือ คดีแพ่งที่ฟ้องหรือร้องขอต่อศาลหรือกระทำการใด ๆ ในทางศาลเกี่ยวกับผู้เยาว์หรือครอบครัว แล้วแต่กรณี ซึ่งจะต้องบังคับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และคดีที่ศาลจะต้องพิพากษาหรือสั่งเกี่ยวกับตัวเด็กหรือเยาวชนตามบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลเยาวชนและครอบครัว

ข) ศาลแรงงาน มีอำนาจพิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่งในเรื่องต่อไปนี้ คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงาน หรือตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานหรือกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กรณีที่จะต้องใช้สิทธิทางศาลตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน หรือกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ คดีอุทธรณ์คำวินิจฉัยของเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน หรือของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ หรือรัฐมนตรี ตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ (คดีปกครองเกี่ยวกับกฎหมายแรงงาน) คดีอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง สืบเนื่องจากข้อพิพาทแรงงาน หรือเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงาน และข้อพิพาทแรงงานที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานขอให้ศาลแรงงานชี้ขาดตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์

ค) ศาลภาษีอากร มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ในเรื่องต่อไปนี้ คดีอุทธรณ์คำวินิจฉัยของเจ้าพนักงาน หรือคณะกรรมการตามกฎหมายที่เกี่ยวกับภาษีอากร คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องของรัฐในหนี้ค่าภาษีอากร คดีพิพาทเกี่ยวกับการขอคืนค่าภาษีอากร คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามข้อผูกพันซึ่งได้ทำขึ้นเพื่อประโยชน์แก่การจัดเก็บภาษีอากร และคดีที่มีกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจศาลภาษีอากร

ง) ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีดังต่อไปนี้ คดีอาญาเกี่ยวกับเครื่องหมายการค้า ลิขสิทธิ์ และสิทธิบัตร คดีอาญาเกี่ยวกับความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 271 ถึงมาตรา 275 คดีแพ่งเกี่ยวกับเครื่องหมายการค้า ลิขสิทธิ์ สิทธิบัตร และคดีพิพาทตามสัญญาถ่ายทอดเทคโนโลยี หรือสัญญา

อนุญาตให้ใช้สิทธิ คดีแพ่งอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 271 ถึงมาตรา 275 คดีแพ่งเกี่ยวกับกับการซื้อขาย แลกเปลี่ยนสินค้า หรือตราสารการเงินระหว่างประเทศ หรือการให้บริการระหว่างประเทศ การขนส่งระหว่างประเทศ การประกันภัย และนิติกรรมอื่นที่เกี่ยวข้อง คดีแพ่งเกี่ยวกับเลตเตอร์ออฟเครดิตที่ออกเกี่ยวเนื่องกับกิจกรรมการซื้อขายระหว่างประเทศ การส่งเงินเข้ามาในราชอาณาจักร ทริสตีรีซีท รวมทั้งการประกันเกี่ยวกับกิจกรรมดังกล่าว คดีแพ่งเกี่ยวกับการกักเรือ คดีแพ่งเกี่ยวกับการทุบตลาด และการอุดหนุนสินค้า หรือการให้บริการจากต่างประเทศ คดีแพ่งหรือคดีอาญาที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทในการออกแบบวงจรรวมการค้นพบทางวิทยาศาสตร์ ชื่อทางการค้า ชื่อทางภูมิศาสตร์ที่แสดงถึงแหล่งกำเนิดสินค้า ความลับทางการค้า และการคุ้มครองพันธุ์พืช คดีแพ่งหรือคดีอาญาที่มีกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ คดีแพ่งเกี่ยวกับอนุญาโตตุลาการเพื่อระงับข้อพิพาทตามที่กล่าวมาข้างต้น

จ) ศาลล้มละลาย มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีล้มละลายซึ่งหมายถึง คดีตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลายที่มีใช้คดีอาญานอกจากนี้ยังหมายความรวมถึงคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องพันกันกับคดีดังกล่าวด้วย

2) ศาลอุทธรณ์ เป็นศาลที่อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อุทธรณ์จากศาลชั้นต้น

3) ศาลฎีกา เป็นศาลสูงสุดในระบบศาลยุติธรรม มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษา หรือคำสั่งศาลอุทธรณ์ หรือศาลอุทธรณ์ภาคตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการฎีกา นอกจากนี้ ศาลฎีกายังมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีตามกฎหมายอื่นให้อำนาจไว้ เช่น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 54 บัญญัติให้คู่ความอุทธรณ์คำพิพากษาศาลแรงงาน เฉพาะปัญหาข้อกฎหมายไปยังศาลฎีกาได้โดยไม่ต้องผ่านศาลอุทธรณ์ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ พ.ศ. 2539 มาตรา 38 บัญญัติให้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศกลางอุทธรณ์ไปยังศาลฎีกาได้ทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด หรือพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลล้มละลาย พ.ศ. 2542 มาตรา 24 บัญญัติให้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลล้มละลายกลางในคดีฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ หรือคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องพันกันอุทธรณ์ไปยังศาลฎีกาได้โดยตรง

3.2.1.3 ศาลปกครอง

มาตรา 9 แห่งกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง กำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองในการพิจารณาคดี 4 ประเภทด้วยกัน คือ

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง หรือการกระทำทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และขอให้ศาลปกครองพิพากษาเพิกถอนกฎ คำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำดังกล่าว

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร และขอให้ศาลปกครองพิพากษาสั่งให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครองหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือการละเลยต่อหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร และขอให้ศาลปกครองพิพากษาสั่งให้มีการชดเชยค่าเสียหาย

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง และขอให้ศาลปกครองพิพากษาสั่งให้มีการให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ

นอกจากนี้มาตรา 11 แห่งกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองได้บัญญัติถึงข้อพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองสูงสุดไว้ 4 ประเภทดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาหรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

(3) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด

(4) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

ส่วนคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองได้ถูกบัญญัติไว้ใน มาตรา 9 วรรคสอง แห่งกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองได้บัญญัติถึงข้อพิพาทที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครองไว้ 3 ประเภทคือ

(1) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(2) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

(3) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น

3.2.1.4 ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือข้าราชการการเมืองอื่นซึ่งถูกกล่าวหาว่าร้ายวชผิดปกติ กระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น รวมทั้งกรณีบุคคลอื่นที่เป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือสนับสนุนด้วย ซึ่งศาลมีอำนาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร ตามวิธีพิจารณาคดีที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542

3.2.2 องค์การตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหา ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

3.2.2.1 คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจหน้าที่²³ ดังต่อไปนี้

1. ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งในระดับต่างๆ กัน
ดังนี้
 - 1.1 ส.ส. และ ส.ว. (มาตรา 144)
 - 1.2 สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งต้องดำเนินการภายในไม่เกินสิบปี (มาตรา 327 (9))
 - 1.3 การออกเสียงประชามติ (มาตรา 144) ซึ่งจะต้องดำเนินการภายในสองปี (มาตรา 329 (5))
2. ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง (มาตรา 144)
3. ออกประกาศกำหนดทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมาย (มาตรา 145 (1))
4. มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐปฏิบัติภารกิจทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมาย (มาตรา 145 (2))

²³ ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ, โครงการการมีส่วนร่วมทางการเมืองภาคประชาชนและความคิดเห็นต่อการทำงานรัฐบาลและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ, หน้า 37 - 38

5. สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย (มาตรา 145 (3))

6. สั่งให้มีการเลือกตั้งหรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใด หน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้นๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม (มาตรา 145 (6))

7. ประกาศผลการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ (มาตรา 145 (5))

8. เรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำตลอดจนขอให้ศาล พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่การสืบสวนสอบสวนหรือวินิจฉัยชี้ขาด (มาตรา 145 วรรคสอง)

9. แต่งตั้งบุคคล คณะบุคคล หรือผู้แทนองค์กรเอกชนเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย (มาตรา 145 วรรคสาม)

10. ดำเนินการแบ่งเขตเลือกตั้ง (มาตรา 327 (2))

11. รับรองและแต่งตั้งผู้แทนองค์กรเอกชนเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบการเลือกตั้ง (มาตรา 329 (9))

โดยสรุป คณะกรรมการการเลือกตั้งนับว่ามีความสำคัญเพราะมีหน้าที่ในกระบวนการทางการเมืองหลายอย่าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการช่วยควบคุม ดูแล และดำเนินการเลือกตั้งทุกระดับ รวมทั้งการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมมากยิ่งขึ้น ภายใต้การสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย อันจะช่วยลดปัญหาการทุจริตในกระบวนการเลือกตั้งและป้องกันการละเมิดสิทธิ เสรีภาพในการตัดสินใจออกเสียงเลือกตั้งของประชาชน อีกทั้งยังเป็นการส่งเสริมให้ได้ผู้แทนที่มีความสามารถและตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเป็นองค์กรที่มีความสำคัญในการผลักดันการปฏิรูปทางการเมืองให้ได้ผลตามวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญ

3.2.2.2 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 มาตรา 301 ดังต่อไปนี้²⁴

(1) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภามาตรา 305

²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 39 – 40.

(2) ใต้วงวนข้อเท็จจริงและสรุปลำนวนพร้อมทั้งทำควมเห็นส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 308

(3) ใต้วงวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำควมผิดฐานทุจริตต่อเจ้าหน้าที่หรือกระทำควมผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือควมผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการปราบปรามการทุจริต

(4) ตรวจสอบควมถูกต้องและควมมีอยู่จริงรวมทั้งควมเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 291 และมาตรา 296 ตามบัญชีและเอกสารประกอบที่ได้ยื่นไว้

(5) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาทุกปี และนำรายงานนั้นออกพิมพ์เผยแพร่ต่อไป

(6) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

กล่าวได้ว่า การจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขึ้นจะเป็นการช่วยสร้างบรรทัดฐานและพลังขับเคลื่อนสำคัญในการสร้างควมเป็นกลางในการตรวจสอบการทุจริตให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และช่วยให้ประชาชนได้มีโอกาสเสนอร้องเรียน และสร้างแรงสนับสนุนสาธารณะด้านการทุจริต และหาวิธีแก้ไขปรับปรุงช่องโหว่เพื่อนำไปเป็นข้อเสนอแนะหรือช่วยหา แนวทางในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตต่อไปทั้งในด้านชีวิตความเป็นอยู่ การเงิน และการตรวจสอบภายในของระบบบริหาร ทั้งนี้เพื่อบรรเทาควมเสียหายหรือปกป้องผลประโยชน์อันสูงสุดแห่งรัฐ

3.2.2.3 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้²⁵

(1) วางนโยบาย ให้คำปรึกษาและคำแนะนำ ตลอดจนเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน

(2) กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน

(3) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การกำหนดโทษปรับทางปกครอง การพิจารณาวินิจฉัยควมผิดทางวินัยและงบประมาณ และการคลังในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุด

(4) พิจารณาผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 40.

การจัดตั้งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินขึ้นเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และมีอำนาจหน้าที่ดังที่กล่าวมา เป็นที่คาดหวังกันว่าจะสามารถทำให้การทำหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมทางบัญชีต่อหน่วยงานของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพแท้จริง

3.2.3 องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำ ได้แก่ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

3.2.3.1 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติ มาตรา 197 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ดังต่อไปนี้²⁶

(1) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) ปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรมไม่ว่าการปฏิบัตินั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายก็ตาม

(ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(2) จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา

ดังนั้น การสร้างระบบการเมืองให้มีผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาจึงช่วยควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปด้วยความถูกต้อง ชอบธรรม ช่วยให้ประชาชนได้มีสิทธิเรียกร้อง และสร้างความตื่นตัว กระตุ้นการมีส่วนร่วมของประชาชน อันจะผ่อนคลายข้อเรียกร้องดังกล่าวในที่สุด อีกทั้งยังช่วยกระตุ้นให้ระบบราชการมีความกระฉับกระเฉง และเป็นเหมือนองค์กรช่วยสร้างดุลยภาพระหว่างการบริหารที่มีประสิทธิภาพ ป้องกันการถูกละเมิดหรือล่วงล้ำจากกระบวนการบริหารและการปกครองประเทศ นอกจากนี้ยังเป็นเหมือนองค์กรที่ช่วยเสริมอยู่ภายนอกขององค์กรอื่นๆ ที่ทำหน้าที่อยู่ตามกฎหมายเพื่อรักษาความเป็นธรรม จัดการเลือกปฏิบัติในสังคมภายใต้รัฐธรรมนูญ

²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 42.

3.2.3.2 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติ มาตรา 200 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ดังต่อไปนี้²⁷

(1) ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดต่อสิทธิมนุษยชนหรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอ ให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

(2) เสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือ ข้อบังคับต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(3) ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน

(4) ส่งเสริมความร่วมมือและประสานงานระหว่างหน่วยงานราชการ องค์กรเอกชน และองค์กรอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน

(5) จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศเสนอต่อรัฐสภา

(6) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ทั้งนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ รวมทั้งมีอำนาจอื่นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญนี้ จึงเป็นองค์กรที่ช่วยส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ช่วยสร้างเครือข่ายแห่งความร่วมมือ และให้ความรู้ ความเข้าใจในเรื่องสิทธิมนุษยชนแก่ทุกกลุ่มในสังคม ช่วยรับเรื่องราวร้องทุกข์จากทุกกลุ่มในสังคม รวบรวมและศึกษาเป็นผลการวิจัยเพื่อนำเสนอต่อทุกกลุ่มที่เกี่ยวข้องหรือผลักดันเป็นนโยบายและปรับปรุงกฎหมายที่ยังไม่ส่งเสริมสิทธิมนุษยชน นอกจากนี้ยังเป็นเสมือนที่พึ่งในการให้คำปรึกษา หรือแนะนำช่องทางต่างๆ ในการแก้ปัญหาสิทธิมนุษยชนที่กำลังเผชิญอยู่แทบทุกกลุ่มสังคม

²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 41 - 42.

3.2.4 องค์การตามรัฐธรรมนูญที่เป็นองค์กรทางการเมือง ได้แก่ รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี

3.2.4.1 รัฐสภา²⁸

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่ารัฐสภาไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยทั้งสองสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชนซึ่งอาจมีความแตกต่างกันไปในเรื่องวิธีการและองค์ประกอบ รวมทั้งการแบ่งแยกการทำหน้าที่และแสดงบทบาท อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญได้วางหลักเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาไทยไว้โดยยึดตามแนวทางที่ใช้กันในประเทศประชาธิปไตยทั่วไป ซึ่งอาจสรุปและแบ่งได้เป็น 3 อำนาจหน้าที่หลักด้วยกัน กล่าวคือ อำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย อำนาจหน้าที่ในการควบคุมบริหารราชการแผ่นดิน อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบ

(1) อำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย

อำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมายหรือการออกกฎหมายเพื่อบังคับใช้ ถือเป็นอำนาจหน้าที่หลักของรัฐสภา ซึ่งในทางการเมืองการปกครองนั้น กฎหมายนับเป็นสิ่งที่สำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับใช้ในการบริหารและการปกครองประเทศ เพื่อเป็นการจัดระเบียบเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค และความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม ดังนั้นในการตรากฎหมายแต่ละฉบับเพื่อใช้บังคับจะ ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขส่วนรวมของประชาชนเป็นหลัก โดยมุ่งคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์ของประชาชนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งคำว่า "กฎหมาย" ตามอำนาจหน้าที่ของรัฐสภานี้เป็นการใช้ในความหมายที่กว้างครอบคลุมกฎหมายทั้งระดับรัฐธรรมนูญ ประมวลกฎหมาย พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด เป็นต้น รัฐสภาซึ่งมีที่มาจากประชาชนจึงถือเป็นผู้แทนการใช้อำนาจโดยทำหน้าที่นำวัตถุประสงค์ของประชาชนมาปฏิบัติให้เกิดผลอย่างแท้จริง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ตระหนักในความสำคัญข้อนี้ จึงได้วางหลักการที่จะทำให้สมาชิกรัฐสภาโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอกฎหมายได้ง่ายขึ้น* และเสนอแก้รัฐธรรมนูญได้ง่ายขึ้น (มาตรา 313) นอกจากนี้ กฎหมายที่รัฐสภาพิจารณาไม่เสร็จแล้วยุบสภาหรือสภาสิ้นอายุจะไม่ตกไปโดยปริยายอีกต่อไป หากคณะรัฐมนตรีที่มาจาก การเลือกตั้งทั่วไปขอให้ รัฐสภาพิจารณาต่อไปภายใน 60 วันนับแต่วันเรียกประชุมสภาและรัฐสภาเห็นชอบด้วย (มาตรา 178) อันทำให้การพิจารณากฎหมายรวดเร็วทันการณ์ขึ้น เพื่อให้

²⁸ ถิวติศ บวรกุล และคณะ, โครงการการมีส่วนร่วมทางการเมืองภาคประชาชนและความคิดเห็นต่อการทำงานรัฐบาลและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ, หน้า 23 – 25.

* รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) มาตรา 169

กฎหมายไม่ค้างค้ำมากดังในอดีต และต้องเริ่มเสนอใหม่อันทำให้สิ้นเปลืองทั้งเวลาและเงินทอง มหาศาล²⁹

(2) อำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

กระบวนการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินถือได้ว่าเป็นหลักการที่สำคัญอย่างยิ่งในระบบรัฐสภาซึ่งรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่จะกำหนดสัมพันธภาพ ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารไว้ แต่ละอำนาจต่างมีความเชื่อมโยงและมีการถ่วงดุลแห่งอำนาจซึ่งกันและกัน โดยฝ่ายบริหารมีอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการ เลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่ และในขณะเดียวกันฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญซึ่งมีวิธีการต่างๆ โดยเฉพาะการตั้งกระทู้ถาม และการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) เองก็ได้บัญญัติถึงความเชื่อมโยงดังกล่าวไว้ อีกทั้งยังได้เพิ่มหลักการที่ทำให้การถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารมีประสิทธิภาพมากขึ้น กล่าวคือ การบัญญัติให้สมาชิกรัฐสภาหากไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีจะต้องหมดสมาชิกภาพ เพื่อให้สมาชิกรัฐสภาทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติเพียงอย่างเดียว มิใช่การมีสองสถานะโดยเป็นทั้งสมาชิกรัฐสภาผู้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และเป็นรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ในฝ่ายบริหาร จนเข้าลักษณะการควบคุมการใช้อำนาจของตนเอง นอกจากนี้ ระบบรัฐสภายังถูกออกแบบให้มีเสถียรภาพมากขึ้น โดยการบัญญัติห้ามฝ่ายบริหาร โดยนายกรัฐมนตรียุบสภาระหว่างที่มีการยื่นญัตติไม่ไว้วางใจแล้ว (มาตรา 185 วรรคหนึ่ง) เพื่อมิให้ฝ่ายบริหารหลุดพ้นจากการควบคุมตรวจสอบโดยฝ่ายสภา

(3) อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบ

รัฐธรรมนูญที่ผ่านมาของไทย โดยทั่วไปจะได้บัญญัติให้รัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบในเรื่องที่มีความสำคัญต่างๆ ไว้ เช่นเดียวกับในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้บัญญัติให้รัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบ อาทิ ในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามมาตรา 19 การประกาศสงคราม ตามมาตรา 223 การทำหนังสือสัญญาตามมาตรา 224 เป็นต้น นอกจากนี้ รัฐสภาโดยวุฒิสภายังมีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งบุคคลดำรง

ตำแหน่งต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ เลขานุการคณะกรรมาการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติด้วย

²⁹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “ภาพรวมของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่” ใน รวมสาระรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน (กรุงเทพฯ: บริษัทพิมเมศ พรินติ้งเซ็นเตอร์ จำกัด, 2541), หน้า 78.

กล่าวโดยสรุป รัฐสภาไทยตามแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) เป็นสถาบันทางการเมืองทำหน้าที่นิติบัญญัติ อันได้แก่การบัญญัติกฎหมาย การควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร และการให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญต่างๆ ประกอบด้วยสมาชิกรวม 700 คนจากสองสภา แบ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสองประเภท คือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต 400 คนและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากระบบบัญชีรายชื่อพรรคการเมือง 100 คน รวม 500 คน และวุฒิสภาจำนวน 200 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่ารัฐสภาไทยในเชิงโครงสร้างหน้าที่ถือเป็นสถาบันของการแสดงออกซึ่งเจตจำนงของคนส่วนใหญ่ และเป็นศูนย์รวมของบรรดาผู้แทนของประชาชนที่เข้ามาทำหน้าที่ทางการเมืองอย่างแท้จริง

3.2.4.2 สภาผู้แทนราษฎร

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย นอกจากนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังมีอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย อำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และอำนาจในการให้ความเห็นชอบ เป็นต้น นอกจากนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังมีหน้าที่ภายนอกสภาผู้แทนราษฎรในการช่วยเหลือแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของประชาชน และในด้านเวทีต่างประเทศ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีบทบาทสำคัญยิ่งในการเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศอีกด้วย โดยมีรายละเอียด ดังนี้

(1) อำนาจในการตรากฎหมาย ได้แก่ การตราพระราชบัญญัติ การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

(2) อำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ได้แก่

(2.1) การตั้งกระทู้ถาม คือ คำถามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาตั้งถามรัฐมนตรีในเรื่องใด ๆ อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ และนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีต้องเข้าร่วมประชุมสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาเพื่อชี้แจงหรือตอบกระทู้ถามในเรื่องนั้นด้วยตนเอง เว้นแต่มีเหตุจำเป็นไม่อาจเข้าชี้แจงหรือตอบกระทู้ได้ ต้องแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาทราบก่อนหรือในวันประชุมสภาในเรื่องดังกล่าว

(2.2) การเสนอญัตติ ข้อเสนอใด ๆ ที่มีความมุ่งหมายเพื่อให้สภาลงมติหรือวินิจฉัยชี้ขาดว่าจะให้ปฏิบัติอย่างไร มี 4 ประเภท ดังนี้

(ก) การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี

(ข) การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรีเป็นรายบุคคล

(ค) การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี ในกรณีมีจำนวนไม่ถึงเกณฑ์ตาม (ก) หรือ (ข)

(ง) ญัตติตั้งคณะกรรมการ โดยคณะกรรมการ คือ บุคคลที่ สภาแต่งตั้งขึ้นประกอบเป็นคณะกรรมการเพื่อให้พิจารณากฎหมาย หรือกระทำกิจการใด ๆ อัน อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภา สมาชิกผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิก ของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญและมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็น สมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญเพื่อกระทำกิจการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อัน อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา

(3) สิทธิเข้าชื่อเพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา ผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ฯลฯ ออกจากตำแหน่งได้

(4) อำนาจในการควบคุมการตรากฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

(5) อำนาจในการให้ความเห็นชอบ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิก วุฒิสภาสามารถพิจารณาให้ความเห็นชอบในเรื่องดังต่อไปนี้ในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้ คือ . การให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติ การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการ แทนพระองค์ การให้ความเห็นชอบในการปิดสมัยประชุมสามัญก่อนครบกำหนดเวลา 120 วัน การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม และการให้ความเห็นชอบในการทำหนังสือสัญญา ระหว่างประเทศ

3.2.4.3 วุฒิสภา สมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทยเช่นเดียวกับ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของ ปวงชนชาวไทย วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการกั้นกรองกฎหมาย ควบคุมการบริหารราชการ แผ่นดิน โดยการตั้งกระทำถามรัฐมนตรี หรือเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลง ข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหา โดยไม่มีการลงมติ และมีหน้าที่อื่นตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ยังได้บัญญัติให้ วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะอีกหลายประการ คือ การพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือ ให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งต่าง ๆ คือ

(1) การสรรหาและการเลือกประธานกรรมการและกรรมการการเลือกตั้ง

(2) ถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ในการแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และการแต่งตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

(3) การสรรหาและการเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ และถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

(4) เลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 2 คน ซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการตุลาการ เป็นกรรมการในคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม

(5) ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์และผู้ทรงคุณวุฒิในการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุด จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนตุลาการในศาลปกครองสูงสุดทั้งหมดและให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งประธานศาลปกครองสูงสุด และเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 2 คน ในคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง

(6) ถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ในการแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และการแต่งตั้งเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

(7) ถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ในการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

นอกจากนี้ วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุด รวมทั้งกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ผู้มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้

3.2.4.4 คณะรัฐมนตรี³⁰

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) เป็นรัฐธรรมนูญที่ยึดมั่นในหลักการประชาธิปไตย ตลอดทั้งมุ่งปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น การบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีก็มุ่งสนองวัตถุประสงค์สำคัญในข้อนี้ โดยสามารถแยกอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่สำคัญได้น้อยสี่ประการ กล่าวคือ

(1) กำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยต้องมีการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ (มาตรา 211) และต้องดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าว ตลอดจนรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตนและรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี (มาตรา 212)

(2) มอบหมายนโยบายการบริหารแก่กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ และรัฐวิสาหกิจในความรับผิดชอบ รวมทั้งกำกับดูแล และประสานงานให้เกิดการปฏิบัติตามนโยบายเหล่านั้น

(3) เสนอร่างกฎหมาย ซึ่งหมายรวมถึงการเสนอพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต่อสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 169 การตราพระราชกำหนดตามมาตรา 218 และการออกพระราชกฤษฎีกาซึ่งถือเป็นกฎหมายสำคัญของฝ่ายบริหาร นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีสามารถมีอำนาจมีมติในคณะรัฐมนตรีในขอบเขตของกฎหมายในเรื่องต่างๆ ซึ่งถือเป็นเครื่องมือบริหารที่มีผลบังคับในทางปฏิบัติเป็นอย่างมาก และถูกใช้มากที่สุดในการบริหาร

(4) คณะรัฐมนตรีโดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้สนองพระบรมราชโองการเกี่ยวกับกฎหมายพระราชหัตถเลขา พระบรมราชโองการ และ พระราชดำริเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน

3.3 หลักเกณฑ์ในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)³¹

แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) นี้มิได้บัญญัติถึงองค์กรที่ตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้ ในเบื้องต้นจึงต้องทำการศึกษาก่อนว่าองค์กรใดควรมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงขอนำเสนอเป็นลำดับดังนี้

³⁰ ถิวลวดี บุรีกุล และคณะ, โครงการการมีส่วนร่วมทางการเมืองภาคประชาชนและความคิดเห็นต่อการทำงานรัฐบาลและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ, หน้า 26 – 27.

³¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ, หน้า 20 - 31.

3.3.1 องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

การใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นอาจเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญหรืออาจเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายระดับต่ำกว่ารัฐธรรมนูญก็ได้ ไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายก็ตาม การใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญจะแสดงออกมาในรูปของการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง คำสั่งหรือการกระทำใด ๆ ซึ่งเมื่อมีข้อพิพาทหรือมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นว่า การกระทำหรือการใช้อำนาจดังกล่าวไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ก็เกิดคำถามตามมาว่าองค์กรใดจะเป็นผู้ตรวจสอบ เนื่องจากรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่ได้กำหนดหน้าที่ดังกล่าวไว้ให้แก่องค์กรใดเลย

การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับประเทศที่ปกครองโดยระบบนิติรัฐ โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ เพื่อแก้ไขข้อผิดพลาดอันเกิดจากการกระทำของฝ่ายปกครองที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน ดังนั้น รัฐและองค์กรของรัฐทั้งหลายที่จัดตั้งขึ้นไม่ว่าจะโดยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายในลำดับใดก็ตาม จึงมีหน้าที่ที่จะต้องเคารพกฎหมายที่ตราขึ้นในรัฐนั้นด้วย นอกจากนี้ ในกรณีที่รัฐ องค์กรของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมายเป็นเหตุให้กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ก็จะต้องมีองค์กรและกระบวนการที่สามารถตัดสินใจและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นกับประชาชนได้ ระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรทุกองค์กรจึงเป็นระบบสำคัญที่เป็นพื้นฐานในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจที่ดีจะต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้³²

1. ระบบขององค์กรและกระบวนการตรวจสอบการกระทำของรัฐและเจ้าหน้าที่ควรมีระบบที่ครอบคลุมกิจกรรมของรัฐทุกด้าน เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนทั่วถึงอย่างแท้จริง ดังนั้น องค์กรและกระบวนการตรวจสอบจึงต้องมีหลายองค์กร เพื่อให้การตรวจสอบควบคุมกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐ ซึ่งมีหลากหลายมากขึ้นทุกวันมีประสิทธิภาพจริงจัง เพราะองค์กรควบคุมที่มีเพียงองค์กรเดียวหรือมีน้อยองค์กร อาจไม่พอเพียงกับการดูแลตรวจสอบกิจกรรมของรัฐทุกด้านอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม การมีองค์กรและกระบวนการควบคุมที่หลากหลายนั้น ต้องไม่ซ้ำซ้อน สับสน ดังนั้น การกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรเหล่านี้ไม่ให้ซ้อนกัน แต่เสริมซึ่งกันและกัน จึงเป็นเรื่องสำคัญ ไม่มีประเทศใดที่มีระบบการควบคุมการใช้อำนาจของรัฐเพียงระบบเดียวหรือองค์กรเดียว แต่จะใช้หลายรูปแบบผสมกันให้เหมาะสมเสมอ

³² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. “ระบบการควบคุมการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐ.” วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 13 ตอน 2, สิงหาคม 2537. หน้า 14 – 15.

2. ระบบการควบคุมการใช้อำนาจรัฐนั้น ต้องเหมาะสมกับสภาพกิจกรรมของรัฐที่ถูกควบคุม และต้องมั่นใจว่าระบบการใช้อำนาจนั้น ต้องสร้างสมดุลของความจำเป็นในการใช้อำนาจรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนรวมกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนแต่ละคนให้ได้ การควบคุมการใช้อำนาจที่เห็นแก่สิทธิของเอกชน จนเจ้าหน้าที่ทำอะไรเพื่อประโยชน์สาธารณะไม่ได้เลย เป็นระบบที่ล้มเหลวพอ ๆ กับการปล่อยให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจเพื่อประโยชน์สาธารณะตามอำเภอใจจนสิทธิเสรีภาพประชาชนสูญสิ้นไป ความสำคัญจึงอยู่ที่การออกแบบระบบการใช้อำนาจรัฐให้เกิดความสมดุลระหว่างใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ส่วนรวมกับการคุ้มครองสิทธิเอกชน อันเป็นทางสายกลางที่ประเทศที่พัฒนาแล้วนิยมใช้

3. องค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบควบคุมนั้น ต้องมีลักษณะเป็น “อิสระ” ที่จะตรวจสอบควบคุมกิจกรรมที่รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำได้ โดยองค์กรควบคุมนั้นเองจะต้องถูกตรวจสอบได้ด้วย เพื่อการนี้ การได้มาซึ่งบุคคลในองค์กรผู้ควบคุมที่มีคุณสมบัติเหมาะสมก็ดี การกำหนดวิธีดำเนินงานหรือวิธีพิจารณาขององค์กรตรวจสอบให้มีลักษณะอิสระ เป็นกลางและถูกตรวจสอบได้ก็ดี จึงเป็นสิ่งสำคัญยิ่งที่จะทำให้การควบคุมโดยองค์กรนั้นเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น องค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรหรือคนอื่นนั้น ถ้าไม่อาจถูกตรวจสอบควบคุมได้ ก็อาจกลายเป็นผู้ใช้อำนาจควบคุมไม่ชอบเสียเองก็ได้

4. เมื่อได้รับการปรับปรุงระบบขององค์กรตรวจสอบตามวิธีการข้างต้นแล้ว ก็ต้องปรับปรุงกลไกทั้งหลายที่ประชาชนจะสามารถใช้สิทธินำเรื่องมาสู่องค์กรทั้งหลายได้โดยกว้างขวางขึ้น อันจะทำให้ระบบการควบคุมมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น แต่การให้สิทธิประชาชนตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจรัฐที่ว่านี้ ต้องไม่กว้างขวางเกินไป จนถึงขนาดที่ใคร ๆ ก็นำเรื่องอะไรก็ได้มาให้องค์กรตรวจสอบหรือไปควบคุมการใช้อำนาจรัฐ ถ้าเป็นเช่นนี้ ระบบบริหารงานเพื่อประโยชน์สาธารณะของเจ้าหน้าที่ของรัฐก็จะถูกขัดขวางได้ด้วยผลประโยชน์ส่วนตัวของคนเพียงบางคน ดังนั้น จึงมีหลักว่าเฉพาะ “ผู้ที่ถูกผลกระทบโดยตรง หรือจะต้องถูกผลกระทบโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้” จากการใช้อำนาจรัฐนั้น ๆ เท่านั้น จึงจะนำเรื่องมาให้องค์กรควบคุมพิจารณาได้

การที่จะพิจารณาว่า การควบคุมตรวจสอบ “การกระทำ” ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญว่าจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลใดนั้น จำเป็นต้องพิจารณาจากเขตอำนาจศาล โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) ศาลทหาร มาตรา 281 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) กำหนดให้ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาทหารและคดีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งได้แก่อำนาจตัดสินคดีเฉพาะบุคคลที่อยู่ในอำนาจศาลทหารตามพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ.2498 ซึ่งหัวข้อของงานวิจัยที่กำลังศึกษาอยู่นี้ไม่เกี่ยวข้องกับใด ๆ กับอำนาจของศาลทหาร

(2) ศาลยุติธรรม มาตรา 271 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) กำหนดให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่น บทบัญญัติดังกล่าวเป็นที่ยอมรับกันว่า ศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีอำนาจในคดีทั่วไป ซึ่งในทางปฏิบัตินั้น ศาลยุติธรรมจะมีอำนาจดังกล่าวได้ก็ต่อเมื่อเป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่นเป็นประการแรก และประการต่อมาก็คือ เรื่องที่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมนั้น ได้แก่ คดีแพ่ง คดีอาญา และคดีอื่น ๆ ที่อยู่ในเขตอำนาจของศาล เฉพาะเรื่องที่ถูกกฎหมายกำหนดให้อยู่ในระบบเดียวกับศาลยุติธรรม

(3) ศาลรัฐธรรมนูญ³³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้กำหนดอำนาจหน้าที่หลักของศาลรัฐธรรมนูญไว้ 3 ประการ ได้แก่ อำนาจควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ อำนาจชี้ขาดเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และอำนาจในบางเรื่องที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดไว้โดยเฉพาะ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้คือ

(3.1) อำนาจหน้าที่ในการควบคุมกฎหมายหรือร่างกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญ เป็นหน้าที่ประการสำคัญของศาลรัฐธรรมนูญ การควบคุมกฎหมายหรือร่างกฎหมายที่จะนำมาบังคับใช้มิให้มีข้อขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้น กระทำได้ทั้งก่อนกฎหมายจะบังคับใช้ คือตั้งแต่ในขั้นตอนกระบวนการร่างและจัดทำกฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร หรือการควบคุมภายหลังจากที่กฎหมายบังคับใช้แล้วซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

(1) การควบคุมก่อนที่กฎหมายจะใช้บังคับ เป็นการควบคุมตั้งแต่ขั้นตอนการร่างก่อนที่จะประกาศใช้กฎหมาย ในกรณีดังต่อไปนี้

(1.1) พิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วแต่นายกรัฐมนตรียังไม่นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย มีข้อขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้น โดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ (มาตรา 262)

(1.2) พิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอใหม่ มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้งไว้หรือไม่ (มาตรา 177)

³³ สถาบันพระปกเกล้า, องค์กรตามรัฐธรรมนูญของประเทศไทยและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (กรุงเทพฯ : A.P.กราฟฟิคดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด, 2545), หน้า 26 – 28 อ้างถึงใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, การให้สิทธิประชาชนฟ้องศาลรัฐธรรมนูญ กรณีละเมิดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2546), หน้า 102 -106.

(1.3) พิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดที่คณะรัฐมนตรีเสนอไม่
เป็นไปตามมาตรา 218 วรรคหนึ่ง กล่าวคือ มิได้เป็นกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความ
ปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้อง
ปัดภัยพิบัติสาธารณะ (มาตรา 219)

(1.4) พิจารณาวินิจฉัยว่าร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร
ร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภาที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา
หรือรัฐสภาแล้วแต่กรณีให้ความเห็นชอบแล้วยังมีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา มีข้อความขัด
หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้น โดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ (มาตรา
263)

(2) การควบคุมหลังจากกฎหมายใช้บังคับแล้ว แม้กฎหมายนั้นจะผ่าน
กระบวนการนิติบัญญัติและประกาศใช้แล้ว หากปรากฏว่ากฎหมายนั้นยังมีข้อความที่ขัดหรือแย้ง
ต่อรัฐธรรมนูญ ก็ยังสามารถนำเข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญได้ ในกรณีต่อไปนี้ คือ

(2.1) พิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับ
กับคดีใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ (มาตรา 264)

(2.2) พิจารณาวินิจฉัยตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า
บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (มาตรา 198)

(3.2) อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยสถานะภาพของผู้ดำรงตำแหน่งทาง
การเมือง นอกจากอำนาจหน้าที่ในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือร่าง
กฎหมายแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญยังมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยสถานะภาพของผู้ดำรง
ตำแหน่งทางการเมืองตามที่มีผู้ร้องเข้ามาด้วย

ในกรณีที่มีข้อสงสัยว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจะต้องพ้นจาก
ตำแหน่งทางการเมืองนั้นหรือไม่ ทั้งนี้ไม่ว่าจะโดยมีคุณสมบัติไม่ถูกต้องตรงตามรัฐธรรมนูญหรือ
โดยกระบวนการถอดถอนตามรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นองค์กรผู้วินิจฉัยว่าสถานะภาพ
ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เป็นปัญหาสิ้นสุดลงหรือไม่

ตำแหน่งทางการเมืองที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจ
พิจารณาวินิจฉัยในส่วนที่เกี่ยวกับสถานะภาพ ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา
รัฐมนตรี และกรรมการการเลือกตั้ง

1. พิจารณาวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาคนใดคนหนึ่ง สิ้นสุดลงตามมาตรา 118(3) (4) (5) (6) (7) (8) (9) (11) หรือ (12) หรือมาตรา 133 (3) (4) (5) (6) (7) (9) หรือ (10) หรือไม่ (มาตรา 96) *
2. พิจารณาวินิจฉัยว่าความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีคนหนึ่งสิ้นสุดลงตามมาตรา 216 (2) (3) (4) หรือ (6) หรือไม่ (มาตรา 216 ประกอบมาตรา 96) **
3. พิจารณาวินิจฉัยว่ากรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 137 หรือกระทำการต้องห้ามตามมาตรา 139 *** หรือไม่ (มาตรา 142)
4. พิจารณาวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบอันเป็นเหตุให้ต้องพ้นจากการดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นหรือไม่ (มาตรา 295)

(3.3) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนด นอกจากหน้าที่ข้างต้นแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญยังคงมีอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ด้วย ได้แก่

1. พิจารณาวินิจฉัยกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ (มาตรา 266)
2. พิจารณาวินิจฉัยว่าบุคคลหรือพรรคการเมืองใดกระทำการโดยใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ (มาตรา 63)
3. พิจารณาวินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้นจะขัดหรือแย้งต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือขัดแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขหรือไม่ (มาตรา 47 วรรคสาม)

* รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540).มาตรา 118 และมาตรา 133

** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) มาตรา 216 และมาตรา 133

*** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540).มาตรา 137 และมาตรา 139

4. พิจารณาอุทธรณ์ของสมาชิกพรรคการเมืองที่ร้องขอให้วินิจฉัย เพราะเหตุว่าพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกนั้น มีมติให้ตนพ้นจากการเป็นสมาชิกภาพ (มาตรา 118(8))

5. พิจารณาวินิจฉัยว่าการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายของสภาผู้แทนราษฎร หรือของคณะกรรมการการเคหะชุมชน การเสนอการแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายหรือไม่ (มาตรา 180)

6. อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ ในระยะเริ่มต้น เช่น การพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามมาตรา 321 วรรคสอง เป็นต้น

7. มีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองตามมาตรา 65(4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 เนื่องจากพรรคการเมืองกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังตัวอย่างเช่น กระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ หรือกระทำการอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือขัดต่อกฎหมาย เป็นต้น

(3.4) ศาลปกครอง³⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้กำหนดกรอบซึ่งเป็นเขตอำนาจของศาลปกครองไว้ในมาตรา 276 วรรคหนึ่งโดยบัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” และนอกจากนี้ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี

³⁴ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การให้สิทธิประชาชนฟ้องศาลรัฐธรรมนูญ กรณีละเมิดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2546), หน้า 129-131.

ปกครอง พ.ศ.2542 ก็ได้บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้ (มาตรา 9)

1. คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

2. คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

3. คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

4. คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

5. คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างอื่นอย่างใด

6. คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

อย่างไรก็ดี คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องดังต่อไปนี้ ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

1. การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

2. การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการ (ก.ต.)

3. คดีที่อยู่ในอำนาจศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชั้นอุทธรณ์พิเศษอื่น

ในปัจจุบัน ศาลปกครองมี 2 ชั้น คือ ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณาคดีปกครองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดไว้ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ของศาลปกครองชั้นต้น มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ได้บัญญัติให้ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วก่อนหน้านี้ เว้นแต่คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

2. อำนาจหน้าที่ของศาลปกครองสูงสุด มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 บัญญัติให้ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ดังนี้

2.1 คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

2.2 คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด

2.3 คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาหรือกฎหมายที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

2.4 คดีที่กฎหมายกำหนดไว้เฉพาะให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด

เมื่อพิจารณาจากทั้งบทบัญญัติต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญและในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จะพบว่า การใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญมีอยู่ 3 ลักษณะคือ การออกกฎเกณฑ์ที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป การใช้อำนาจในเชิงบริหารทั่วไป และการสั่งการหรือวินิจฉัยสั่งการที่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคล ซึ่งการใช้อำนาจทั้ง 3 ลักษณะนี้เป็นการใช้อำนาจในทางบริหารหรือในทางปกครองเช่นเดียวกับการใช้อำนาจต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐทั่วไป ดังนั้น เมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้น หากเป็นองค์กรของฝ่ายปกครองก็จะถือว่าเป็นข้อพิพาททางปกครองอันอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองที่จะตรวจสอบ

แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ไม่ได้กำหนดไว้ให้องค์กรใดมีอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงต้องวิเคราะห์จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญใน 2 ประการด้วยกันคือ

1 การกระทำขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอาจถูกทบทวนตรวจสอบได้โดยศาลหรือไม่ ในประเด็นดังกล่าว หากนำเอาทฤษฎีทั้ง 3 ทฤษฎีที่ได้ศึกษาไปแล้วในบทที่ 2 มาพิจารณา ก็จะพบว่า การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐนั้นจะต้องถูกตรวจสอบว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายโดยศาลได้ เพราะตามหลักการแบ่งแยกอำนาจและหลักนิติรัฐนั้น องค์กรของรัฐทุกองค์กรจะต้องถูกตรวจสอบและจะไม่มียุติธรรมใดที่ใช้อำนาจรัฐได้โดยอิสระปราศจากการตรวจสอบ

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณามาตรา 28 วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ที่บัญญัติไว้ว่า บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ ดังนั้น ในกรณีที่บุคคลได้รับผลกระทบอันเนื่องมาจากการกระทำขององค์กรของรัฐย่อมมีสิทธิที่จะใช้สิทธิทางศาลในการฟ้ององค์กรดังกล่าวได้

2 ศาลใดควรมีอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เมื่อพิจารณาถึงเขตอำนาจศาลในหัวข้อ การตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในประเทศไทย: ศึกษากรณีเขตอำนาจศาลทหาร ศาลยุติธรรม ศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง ดังกล่าวข้างต้นแล้ว พบว่า

2.1 ศาลทหาร ศาลทหารไม่มีอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญไม่ได้เกี่ยวข้องกับอำนาจของศาลทหาร

2.2 ศาลยุติธรรม ศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีอำนาจในคดีทั่วไปเป็นคดีอาญาคดีแพ่ง และคดีอื่น ๆ ที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลเฉพาะเรื่องที่ถูกกฎหมายกำหนดให้อยู่ในระบบเดียวกับศาลยุติธรรม จึงทำให้การใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม

2.3 ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่มีอำนาจหลักอยู่ 3 ประการ ได้แก่ การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ การชี้ขาดเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้โดยเฉพาะ ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจที่จะตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเนื่องจากไม่มีบทบัญญัติใด ๆ ในรัฐธรรมนูญให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญที่จะดำเนินการในกรณีนี้ได้

2.4 ศาลปกครอง เมื่อพิจารณาคูเขตอำนาจศาลปกครองที่บัญญัติไว้ในมาตรา 276 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) ประกอบกับมาตรา 9 ถึงมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 จะเห็นได้ว่า การใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญใน 3 ลักษณะ ได้แก่ การออกกฎเกณฑ์ที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป การใช้อำนาจในเชิงบริหารทั่วไปและการสั่งการหรือวินิจฉัยสั่งการที่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลนั้น เป็นการใช้อำนาจที่สามารถพบเห็นได้ทั่วไปในองค์กรของฝ่ายบริหารซึ่งมีทั้งอำนาจในการออกกฎเกณฑ์ อำนาจในเชิงบริหารทั่วไป อำนาจสั่งการ และอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท ซึ่งการใช้อำนาจในลักษณะดังกล่าวขององค์กรของฝ่ายบริหารนั้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ดังนั้น จึงมีความ “เป็นไปได้” ที่จะให้ศาลปกครองเป็นศาลที่มีเขตอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

เมื่อเราได้ข้อสรุปแล้วว่าศาลปกครองเป็นศาลสามารถควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญได้ ผู้เขียนเห็นว่าควรทำการศึกษาขอบเขตการใช้อำนาจของศาลปกครองว่ากรณีใดที่ศาลปกครองสามารถควบคุมตรวจสอบได้และกรณีใดที่ไม่อยู่ในขอบเขตของอำนาจของศาลปกครอง

3.3.2 ขอบเขตที่ศาลปกครองสามารถควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญได้

จากที่กล่าวมาแล้วในข้างต้นนั้นการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญมีหลายแบบไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจในการออกกฎเกณฑ์ การใช้อำนาจในการบริหารงานทั่ว ๆ ไป รวมไปถึงการใช้อำนาจในการสั่งการหรือวินิจฉัยที่มีผลทางกฎหมายไปกระทบกระเทือนต่อสิทธิของบุคคลโดยตรง ซึ่งเมื่อพิจารณาการใช้อำนาจต่าง ๆ ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้วก็พบว่าเป็นการใช้อำนาจ “ตามปกติ” ในการดำเนินงานหรือ “ปฏิบัติราชการ” ของฝ่ายปกครองที่มีได้มีความแตกต่างกันเลย ดังนั้น เมื่อพิจารณาเขตอำนาจศาลต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) แล้วจึงมีความเห็นว่า การใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ลักษณะย่อมสามารถถูกตรวจสอบได้ถึงความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลครอง เพราะเป็นศาลที่มีอำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจในลักษณะ “ทางปกครอง” นั่นเอง³⁵

3.3.3 ขอบเขตที่ศาลปกครองไม่สามารถควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญได้

หากรัฐธรรมนูญได้มีบทบัญญัติว่าให้การใช้อำนาจดังกล่าวเป็นที่สุดและห้ามฟ้องคดีต่อศาล ดังนี้ เป็นกรณีที่ศาลปกครองไม่สามารถควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญได้ เช่น การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง* ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญย่อมไม่ถูกตรวจสอบโดยศาล คือ เมื่อเป็นองค์กรที่เกิดจากรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดและได้ใช้อำนาจตามที่รัฐธรรมนูญได้ให้ไว้ ก็ไม่ควรจะถูกตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กรอื่นอีก

³⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ, หน้า 31.

* โปรดดูคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 52/2546 “การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัย ซึ่งขัดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 145 วรรคหนึ่ง (3) เป็นการใช้อำนาจดังเช่นอำนาจตุลาการที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจหน้าที่คณะกรรมการ การเลือกตั้งสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดได้เอง เพื่อให้เกิดความรวดเร็ว สุจริตและเที่ยงธรรม การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวถือเป็นยุติ มิใช่เป็นการใช้อำนาจทางบริหารหรือทางปกครองตามที่กล่าวอ้างแต่อย่างใด ด้วยเหตุผลดังกล่าวศาลรัฐธรรมนูญจึงมีมติเอกฉันท์ วินิจฉัยว่าการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการสืบสวน สอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้น ตามกฎหมายตามมาตรา 144 วรรคสอง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 145 วรรคหนึ่ง (3) ถือเป็นยุติ”

กล่าวโดยสรุป รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) นั้นได้บัญญัติให้จัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญขึ้น ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา โดยให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญนี้ทำหน้าที่เป็นองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยที่มาและสถานะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนี้มิได้มีการบัญญัติไว้อย่างแข็งชัดจึงเป็นหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยว่าองค์กรใดเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ สำหรับการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มิได้กำหนดกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งจากการศึกษาแล้วผู้เขียนเห็นว่าควรอยู่ในอำนาจของศาลปกครองซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจในลักษณะ “ทางปกครอง” นั่นเอง



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 4

องค์กรตามรัฐธรรมนูญตามที่เกิดขึ้น

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2550 ได้บัญญัติเรื่ององค์กรตามรัฐธรรมนูญอย่างเป็นระบบ โดยกำหนดให้มีหมวดที่ว่าด้วยองค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้ในหมวด 11 มาตรา 229 – มาตรา 258

ในบทนี้ได้ทำการศึกษาลงถึงที่มาและสถานะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปี พ.ศ. 2550 โดยมีรายละเอียดดังนี้

4.1 ที่มาและสถานะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้แยกองค์กรตามรัฐธรรมนูญออกเป็น 2 ส่วน รวม 7 องค์กร ได้แก่ ส่วนที่ 1 องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ส่วนที่ 2 องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญประกอบด้วย องค์กรอัยการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

4.1.1 องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

4.1.1.1 คณะกรรมการการเลือกตั้ง

สำหรับคณะกรรมการการเลือกตั้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น ได้บัญญัติไว้ในหมวด 11 ว่าด้วยเรื่ององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่ 1 องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หลักการยังคงเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดให้มีองค์กรที่มีความเป็นอิสระ และมีความเป็นกลางทางการ

เมือง ทำหน้าที่ควบคุมจัดการและตรวจสอบการเลือกตั้งทุกระดับรวมทั้งการออกเสียงประชามติให้
เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม¹

(1) องค์ประกอบและวาระการดำรงตำแหน่ง

คณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่ง
และกรรมการอื่นอีกสี่คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งมีความ
เป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์* โดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี
นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว**

(2) การสรรหา***

การสรรหากรรมการการเลือกตั้ง แบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่

(2.1) สรรหาโดยคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง ซึ่ง
ประกอบด้วยประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภา
ผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร บุคคลที่ไม่ใช่ผู้พิพากษาหรือตุลาการซึ่งที่ประชุม
ใหญ่ศาลฎีกาคัดเลือกจำนวนหนึ่งคน และบุคคลที่ไม่ใช่ผู้พิพากษาหรือตุลาการซึ่งที่ประชุมใหญ่
ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดคัดเลือกจำนวนหนึ่งคน โดยบุคคลที่ได้รับการสรรหาในที่ประชุม
ใหญ่ทั้งในศาลปกครองและศาลฎีกานั้นต้องไม่เป็นกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตาม
รัฐธรรมนูญอื่น ทำหน้าที่สรรหากรรมการการเลือกตั้งจำนวน 3 คน เสนอต่อประธานวุฒิสภา

(2.2) สรรหาโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา พิจารณาสรรหาผู้มี
คุณสมบัติสมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้ง จำนวน 2 คน เสนอต่อวุฒิสภา

เมื่อได้รับการสรรหาดังที่กล่าวมาทั้ง 2 ส่วนแล้ว วุฒิสภาจะ
เป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนนำรายชื่อขึ้นทูลเกล้าฯ ให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งต่อไป

การสรรหาดังกล่าวแก้ไขจากหลักการเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) โดยลดจำนวนคณะกรรมการสรรหาจากสิบคนเหลือเจ็ดคน และ
ปรับเปลี่ยนวิธีการเสนอรายชื่อบุคคล จากเดิมที่เป็นการสรรหาบุคคลให้ได้จำนวนสองเท่าของ

¹ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, องค์การตามรัฐธรรมนูญ 2550 (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการ
สภาผู้แทนราษฎร, 2551), หน้า 13.

* รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 229 วรรคหนึ่ง

** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 232 วรรคหนึ่ง

*** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 231

จำนวนที่ต้องการ เพื่อให้วุฒิสภาพิจารณาคัดเลือก เป็นการสรรหาเพื่อให้ได้จำนวนตามองค์ประกอบของคณะกรรมการเลือกตั้งแล้วจึงเสนอวุฒิสภาให้ความเห็นชอบ

4.1.1.2 ผู้ตรวจการแผ่นดิน

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติเรื่องผู้ตรวจการแผ่นดินไว้ในหมวด 11 องค์การตามรัฐธรรมนูญ ส่วนที่ 1 องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ หลักการยังคงเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) แต่เปลี่ยนจากเดิมที่ใช้ชื่อว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” มาเป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” ตัดคำว่าของรัฐสภาออก เนื่องจากอำนาจหน้าที่ที่เปลี่ยนไป โดยมีหน้าที่ตรวจจริยธรรมของนักการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วย ทำให้ไม่เหมาะสมในการเป็นองค์กรของรัฐสภาอีกต่อไป เนื่องจากต้องตรวจสอบสมาชิกรัฐสภา จึงเปลี่ยนชื่อให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ใหม่²

(1) องค์ประกอบและวาระการดำรงตำแหน่ง

มาตรา 242 บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีจำนวน 3 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน มีความรอบรู้และมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิชาหรือกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะ และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์

ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ตรวจการแผ่นดินมีวาระการดำรงตำแหน่งหกปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวเท่านั้น

(2) การสรรหา

มาตรา 243 บัญญัติให้มีคณะกรรมการสรรหาเป็นผู้สรรหา แล้วจึงส่งรายชื่อบุคคลที่ได้รับการสรรหาให้วุฒิสภาพิจารณาเห็นชอบต่อไป

คณะกรรมการสรรหามีจำนวนเจ็ดคน ประกอบด้วยประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร บุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาคัดเลือกจำนวนหนึ่งคนและที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดคัดเลือกจำนวนหนึ่งคน บุคคลที่เลือกต้องมีผู้พิพากษาหรือตุลาการ และต้องไม่เป็นกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นในขณะเดียวกัน

² สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, องค์การตามรัฐธรรมนูญ 2550, หน้า 19.

4.1.1.3 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติเรื่อง ป.ป.ช. ไว้ในหมวด 11 องค์การตามรัฐธรรมนูญ ส่วนที่ 1 องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีการปรับปรุงจากเดิมเช่น ให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระและยังกำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาที่เป็นกลาง กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการสรรหาให้สูง เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและถูกแทรกแซงทางการเมืองได้ยาก

(1) องค์ประกอบและวาระการดำรงตำแหน่ง

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกแปดคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ*

กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีวาระการดำรงตำแหน่งเก้าปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว**

(2) การสรรหา

มาตรา 246 วรรคสาม บัญญัติให้มีคณะกรรมการสรรหาเป็นผู้สรรหา แล้วจึงส่งรายชื่อบุคคลที่ได้รับการสรรหาให้วุฒิสภาพิจารณาเห็นชอบต่อไป

คณะกรรมการสรรหามีจำนวนห้าคน ประกอบด้วย ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

คุณสมบัติของผู้ที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินั้น มีความสำคัญมาก เนื่องจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตและการประพฤติมิชอบรวมถึงการรื้อฟื้นคดีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือข้าราชการประจำในตำแหน่งสูง ซึ่งถือเป็นองค์กรตรวจสอบที่สำคัญอีกองค์กรหนึ่ง มาตรา 246 จึงได้กำหนดให้ต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติที่สูงมากเมื่อเทียบกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นๆ โดยกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องเป็นผู้ซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 205 โดยเคยเป็นรัฐมนตรี กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่า

* รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 246

** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 247 วรรคหนึ่ง

อธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางบริหารในหน่วยราชการที่มีอำนาจบริหารเทียบเท่าอธิบดี หรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์ ผู้แทนองค์การพัฒนาเอกชน หรือผู้ประกอบการวิชาชีพที่มีองค์กรวิชาชีพตามกฎหมายมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสามสิบปี ซึ่งองค์การพัฒนาเอกชนหรือองค์กรวิชาชีพนั้นให้การรับรองและเสนอชื่อเข้าสู่กระบวนการสรรหา

นอกจากนี้ยังบัญญัติให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติประจำจังหวัด เพื่อให้การใช้อำนาจในการควบคุมตรวจสอบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และประชาชนในแต่ละจังหวัดสามารถมีส่วนร่วมในการสอดส่องการกระทำทุจริตมากขึ้นด้วย โดยคุณสมบัติ กระบวนการสรรหาและอำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ³

4.1.1.4 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติให้มีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในหมวด 11 องค์การตามรัฐธรรมนูญ ส่วนที่ 1 องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ

(1) องค์ประกอบและวาระการดำรงตำแหน่ง

มาตรา 252 บัญญัติให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกหกคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง และด้านอื่น

ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

กรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีวาระการดำรงตำแหน่งหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

(2) การสรรหา

การสรรหาและเลือกกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้นำบทบัญญัติมาตรา 204 วรรคสามและวรรคสี่ มาตรา 206 และมาตรา 207 มาใช้บังคับโดยอนุโลม เว้นแต่องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาให้เป็นไปตามมาตรา 243* ดังนี้

³ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, องค์การตามรัฐธรรมนูญ 2550, หน้า 26 - 27.

* รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 252 วรรคสาม

ให้มีคณะกรรมการสรรหาประกอบด้วย ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร บุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาคัดเลือกจำนวนหนึ่งคนและบุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดคัดเลือกจำนวนหนึ่งคน

4.1.2 องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ

ได้แก่ องค์กรอัยการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

4.1.2.1 องค์กรอัยการ⁴

ความเป็นมาขององค์กรอัยการเริ่มตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช พระปฐมบรมราชวงศ์จักรีแห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ผู้ทรงวางรากฐานระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมแก่ชาติไทย และทรงเคยปฏิบัติพระราชกรณียกิจอำนาจความยุติธรรมแก่ไพร่ฟ้าประชาชน ในตำแหน่งหลวงยกกระบัตรเมืองราชบุรี ซึ่งต่อมาได้มีการเปลี่ยนเรียกตำแหน่งยกกระบัตรเป็นอัยการ

อัยการไทยได้ก่อตั้งขึ้นในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในระยะเริ่มแรกมีลักษณะคล้ายคลึงกับระบอบอัยการในประเทศภาคพื้นยุโรป เช่น ฝรั่งเศส เยอรมัน ต่อมาได้เปลี่ยนไปใช้ตามระบอบอัยการอังกฤษ มีอัยการเป็นโจทก์ฟ้องผู้กระทำผิดต่อศาล จำเลยมีสิทธิสู้คดีโดยศาลวางตัวเป็นกลางเป็นผู้ตัดสินคดี เดิมเมื่อตั้งกระทรวงยุติธรรมในปี ร.ศ.110 ยังไม่มีกรมอัยการ คงมีแต่กรมรับฟ้องและรับเรื่องราวทั้งแพ่งและอาญา

เมื่อวันที่ 1 เมษายน ร.ศ.112 หรือ พ.ศ.2436 จึงได้ตั้งกรมอัยการขึ้นเป็นกรมหนึ่งในกระทรวงยุติธรรม มีหลวงรัตนานุปัติ ต่อมาเป็น “ขุนหลวงพระยาไกรสี” เป็นอธิบดีคนแรก มีหน้าที่ราชการเป็นทนายหลวงว่าความแผ่นดินในศาลทั้งปวง ณ สนามสถิตยุติธรรม และศาลกงสุลต่างประเทศ อัยการรุ่นแรกมีนายมี นายจัน นายโหมค นายสอน นายเจิว เป็นต้น

ในการตั้งกรมอัยการครั้งแรกนี้ อัยการถือเป็นข้าราชการตุลาการ สามารถปรับเปลี่ยนหน้าที่กันได้ ดังเช่น เมื่อวันที่ 5 เมษายน ร.ศ.116 กระทรวงยุติธรรมได้ส่งย้ายขุนหลวงพระยาไกรสี อธิบดีกรมอัยการ เป็นอธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญา ต่อมาย้ายพระยาเทพวิฑูร (บุญช่วย วณิกกุล) อธิบดีกรมอัยการ ไปเป็นประธานศาลฎีกา พระยามานวราชเสวี จากอธิบดีผู้พิพากษาศาลคดีต่างประเทศมาเป็นอธิบดีกรมอัยการ

⁴ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, องค์กรตามรัฐธรรมนูญ 2550, หน้า 34 - 39.

อัยการเป็นข้าราชการฝ่ายบริหารในฐานะที่ปรึกษากฎหมายของรัฐและ
 นายแผ่นดิน ต่อมาเมื่อวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ.2465 กรมอัยการได้โอนจากกระทรวงยุติธรรมมา
 สังกัดกระทรวงมหาดไทย จนถึงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534 กรมอัยการจึงได้แยกออกจาก
 กระทรวงมหาดไทยไปเป็นหน่วยงานไม่สังกัดกระทรวงทบวงใด อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ
 นายกรัฐมนตรีโดยตรง เปลี่ยนชื่อจากกรมอัยการเป็นสำนักงานอัยการสูงสุด และเปลี่ยนชื่อ
 ตำแหน่งอธิบดีกรมอัยการ และรองอธิบดีกรมอัยการเป็นอัยการสูงสุด และรองอัยการสูงสุด
 ตามลำดับ

การออกกฎหมายกำหนดให้สำนักงานอัยการสูงสุดมิได้สังกัดกระทรวง
 ใด จึงถือเป็นจุดเริ่มต้นของการให้หลักประกันความเป็นอิสระแก่องค์กรอัยการและพนักงานอัยการ
 ซึ่งเป็นบุคลากรหลักในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของชาติตามหลักสากล

เพื่อเพิ่มหลักประกันความเป็นอิสระขององค์กรอัยการ รัฐธรรมนูญแห่ง
 ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้องค์กรอัยการ ซึ่งมีทั้งอำนาจในการฟ้องคดีแทน
 รัฐ และอำนาจในการฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเป็นอิสระ ไม่อยู่ภายใต้
 อำนาจครอบงำของฝ่ายบริหารได้โดยง่าย มาตรา 255 ของรัฐธรรมนูญจึงได้บัญญัติให้องค์กรอัยการ
 เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญในส่วนที่ 2 องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ มีหน่วยงานที่เป็นอิสระในการ
 บริหารงานต่างๆ และการแต่งตั้งอัยการสูงสุดนั้น ประธานวุฒิสภาเป็นผู้รับสนองพระบรมราช
 โองการแต่งตั้ง

การให้หลักประกันความเป็นอิสระแก่องค์กรอัยการด้วยการมีบทบัญญัติ
 ในรัฐธรรมนูญรองรับ ทำให้พนักงานอัยการมีความเป็นอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติ
 หน้าที่สามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

พนักงานอัยการนั้นเป็นค่ากลาง มีความหมายถึงผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ใน
 กรมอัยการหรือสำนักงานอัยการสูงสุดทั้งหมด โดยมีตำแหน่งต่างๆ ดังนี้ อัยการสูงสุด รองอัยการ
 สูงสุด อัยการพิเศษฝ่ายปรึกษา อัยการพิเศษฝ่ายคดี อัยการพิเศษฝ่ายวิชาการ อัยการพิเศษประจำเขต
 อัยการประจำกรม อัยการจังหวัด อัยการประจำกอง อัยการจังหวัดผู้ช่วย อัยการผู้ช่วย และผู้ดำรง
 ตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง

เมื่อองค์กรอัยการมีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่ง
 ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 255 วรรคหก กำหนดให้พนักงานอัยการย่อมต้องห้าม
 มิให้ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐ เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจาก
 คณะกรรมการอัยการ หรือกระทำกิจการใดอันเป็นการกระทบกระเทือนถึงการปฏิบัติหน้าที่ หรือ
 เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งตำแหน่งหน้าที่ราชการ และต้องไม่เป็นกรรมการ ผู้จัดการ หรือที่ปรึกษา
 กฎหมายหรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันนั้นในห้างหุ้นส่วนบริษัท

4.1.2.2 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติเรื่องคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้ในหมวด 11 องค์การตามรัฐธรรมนูญ ส่วนที่ 2 องค์การอื่นตามรัฐธรรมนูญ หลักการยังคงเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) แต่ได้ลดจำนวนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจาก 13 คนเหลือ 7 คน และกำหนดให้มีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระเช่นเดียวกับองค์การตามรัฐธรรมนูญอื่นๆ พร้อมทั้งเพิ่มอำนาจหน้าที่มากขึ้นดังบัญญัติไว้ในมาตรา 257 (2) (3) และ (4)

(1) องค์ประกอบและวาระการดำรงตำแหน่ง

มาตรา 256 บัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกหกคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้มีความรู้หรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวเท่านั้น

(2) การสรรหา

มาตรา 256 วรรคห้า บัญญัติให้องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาบุคคลที่จะเข้าดำรงตำแหน่งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้เป็นไปตามมาตรา 243

คณะกรรมการสรรหาประกอบด้วย ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร บุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาคัดเลือกจำนวนหนึ่งคนและบุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุดคัดเลือกจำนวนหนึ่งคน และให้นำบทบัญญัติมาตรา 231 (1) วรรคสองมาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม

ภายหลังจากที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บทเฉพาะกาลมาตรา 299 วรรคสาม ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ คงดำรงตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญนี้

4.1.2.3 สถานที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

เมื่อมีประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติให้มีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในรัฐธรรมนูญอีกโดยบัญญัติให้เป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญ ส่วนที่ 2 องค์การอื่นตามรัฐธรรมนูญ หลักการยังคงเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) แต่เพิ่มหน้าที่สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในการให้

คำปรึกษาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการตรากฎหมายที่เกี่ยวกับเรื่องเศรษฐกิจและสังคมด้วย เพื่อให้การเสนอกฎหมายของคณะรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าวมีการรับฟังความคิดเห็นอย่างรอบคอบยิ่งขึ้น และกำหนดให้มีหน่วยงานธุรการที่เป็นอิสระทำนองเดียวกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นๆ

การจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นองค์กรให้คำปรึกษาด้านเศรษฐกิจและสังคมแก่รัฐบาลอย่างมีประสิทธิภาพและมีการดำเนินงานอย่างมีอิสระและโปร่งใส ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วนในกระบวนการกำหนดนโยบายและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ในเรื่องเศรษฐกิจและสังคมให้แก่ประชาชน สะท้อนปัญหาเศรษฐกิจและสังคมในมิติต่างๆ เพื่อนำไปสู่แนวทางการแก้ไขอย่างเป็นรูปธรรม และมุ่งส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการปฏิรูปการเมืองและพัฒนาประชาธิปไตยให้ยั่งยืนต่อไปในอนาคต⁵

(1) องค์ประกอบและวาระการดำรงตำแหน่ง

ตามพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2543 บัญญัติให้สภาที่ปรึกษาฯ ประกอบด้วยสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ จำนวน 99 คน ซึ่งได้รับเลือกจากบุคคลที่เป็นผู้แทนของกลุ่มในภาคเศรษฐกิจ และกลุ่มในภาคสังคมฐานทรัพยากรและผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเป็นกลุ่มตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญและตามจำนวนที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้

สมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ มีวาระการดำรงตำแหน่งสามปีนับแต่วันประกาศรายชื่อสมาชิกในราชกิจจานุเบกษา และอาจได้รับการเลือกใหม่ได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระมิได้

(2) การสรรหา

ตามพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2543 บัญญัติเรื่องของการได้มาซึ่งสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ว่าเมื่อมีกรณีเลือกสมาชิก ให้มีคณะกรรมการสรรหาจำนวน 21 คน ประกอบด้วย ประธานกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ปลัดกระทรวงทุกกระทรวง ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสามคน อธิการบดีของสถาบันราชภัฏและสถาบันเทคโนโลยีราชมงคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน ผู้แทนสถาบันภาคการผลิต จำนวนสี่คน ประกอบด้วย ผู้แทนสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยหนึ่งคน ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยหนึ่งคน ผู้แทนสมาคมธนาคารไทยหนึ่งคน และผู้แทนชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด หนึ่งคน ผู้แทนสหภาพแรงงาน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 50 – 52.

หนึ่งคน ผู้แทนองค์กรภาคเอกชนที่ดำเนินการ โดยมีใช่เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน จำนวนสี่คน ซึ่งเลือกกันเองในแต่ละด้านๆ ละหนึ่งคนจากองค์กรภาคเอกชนที่มีวัตถุประสงค์หลัก ในด้านการพัฒนาชุมชนชนบท การพัฒนาชุมชนเมือง การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การจัดการ สิ่งแวดล้อม การจัดการเกษตรทางเลือก หรือการจัดการเทคโนโลยีที่เหมาะสม ด้านการพัฒนาชีวิต ของเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ติดเชื้อเอชไอวี หรือผู้ป่วย ด้านสิทธิเสรีภาพของประชาชน สิทธิของผู้บริโภค การส่งเสริมประชาธิปไตย หรือการพัฒนาแรงงาน หรือด้านสาธารณสุข การศึกษา หรือศิลปวัฒนธรรม และผู้แทนสื่อมวลชนในกิจการด้านหนังสือพิมพ์ ด้าน วิทยุกระจายเสียงและด้านวิทยุโทรทัศน์ ซึ่งเลือกกันเอง กิจการละหนึ่งคน รวมเป็นสามคน

4.2 อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

องค์กรตามรัฐธรรมนูญตามหัวข้อที่ 4.1 แบ่งได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ องค์กรตามอิสระ ตามรัฐธรรมนูญและองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

4.2.1 องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

4.2.1.1 คณะกรรมการการเลือกตั้ง

มาตรา 235 ประกอบกับมาตรา 236 กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งหรือการสรรหา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดย สุจริตและเที่ยงธรรม

เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวสำเร็จลุล่วงไปด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรม คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจออกประกาศกำหนดระเบียบกำหนดการทั้งหลายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง กำหนดมาตรการและควบคุมการบริจาคมเงินให้พรรคการเมือง มีคำสั่งให้ข้าราชการ หรือหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ปฏิบัติการอันจำเป็นต่อการเลือกตั้ง สืบสวนสอบสวนเพื่อหา ข้อเท็จจริงและวินิจฉัยปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายอันเกี่ยวกับการเลือกตั้ง สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ ประกาศผลการเลือกตั้ง ผลการสรรหาและผลการออกเสียงประชามติ รวมถึงการดำเนินการอื่นใดตามที่กฎหมายบัญญัติ

นอกจากนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งยังมีอำนาจในการตรวจสอบการ ได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยวิธีการสรรหา มาตรา 240 ได้ให้อำนาจในการสืบสวนได้ในกรณีที่ผู้

คัดค้านว่าการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้วินิจฉัยสั่งการแล้ว ก็ให้เสนอต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัยต่อไป

4.2.1.2 ผู้ตรวจการแผ่นดิน

มาตรา 244 กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่หรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ องค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม หรือปฏิบัติหน้าที่โดยไม่เป็นธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้เพิ่มอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในการดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย

นอกจากนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินยังมีอำนาจในการติดตามประเมินผลจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งข้อพิจารณาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ในกรณี que เห็นว่าจำเป็น รวมทั้งรายงานผลการตรวจสอบและการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาทุกปี

4.2.1.3 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

มาตรา 250 กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนและสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็นเกี่ยวกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรต่างๆ ของรัฐ เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเกี่ยวกับความร้ายแรงผิดปกติของเจ้าหน้าที่ในระดับสูงของรัฐ รวมถึงตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นต้น โดยต้องรายงานผลการตรวจสอบพร้อมทั้งข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาทุกปี และนำรายงานดังกล่าวเผยแพร่ต่อไป

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่กำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการใหม่ในเรื่องคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

เนื่องจากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คือการตรวจสอบการกระทำทุจริต ซึ่งอาจกระทบสิทธิของผู้ถูกตรวจสอบได้มาก จึงต้องมีกลไกการควบคุมตรวจสอบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติอีกชั้นหนึ่ง ดังที่มีกำหนดไว้ในมาตรา 248 – 249 ดังนี้

- การถอดถอนกรรมการป้องและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ที่มีอยู่ หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภาว่ากรรมการป้องและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ใดกระทำการขาดความเที่ยงธรรม จงใจฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือมีพฤติการณ์ที่เป็นที่เสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่งอย่างร้ายแรง เพื่อให้วุฒิสภามีมติให้พ้นจากตำแหน่งได้

- การดำเนินคดีอาญาต่อกรรมการป้องและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ใดร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการได้⁶

4.2.1.4 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

มาตรา 253 กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน ให้คำปรึกษา แนะนำ และเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน และมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังที่เป็นอิสระเพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยการดำเนินการที่เกี่ยวกับวินัยทางการเงิน การคลัง และการงบประมาณและให้คดีที่พิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัยทางการเงิน และการคลังในเรื่องดังกล่าวเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน ที่เป็นอิสระและเป็นกลาง

4.2.2 องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ

ได้แก่ องค์กรอัยการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 27 - 28.

4.2.2.1 องค์กรอัยการ⁷

พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มีอำนาจหน้าที่โดยสรุปจำแนกได้เป็น 5 ภารกิจด้วยกัน กล่าวคือ

- (1) การอำนวยความยุติธรรมในคดีอาญา เช่น ยื่นฟ้องคดีอาญาต่อศาล เป็นต้น
- (2) การรักษาผลประโยชน์ของรัฐ เช่น ให้คำปรึกษาในด้านกฎหมายแก่ส่วนราชการ หน่วยงานต่างๆ ของรัฐ ดำเนินอรรถคดีแทนรัฐ หน่วยงานของรัฐ เป็นต้น
- (3) การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน เช่น ยื่นคำร้องขอให้ศาลปล่อยบุคคลที่ถูกคุมขังโดยไม่ชอบหรือถูกจำคุกผิดกับคำพิพากษาของศาล เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น
- (4) การร่วมมือระหว่างประเทศในคดีอาญา
- (5) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

4.2.2.2 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

มาตรา 257 ได้กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- (1) ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำ อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอ ให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป
- (2) เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่เห็นชอบตามที่มีผู้ร้องเรียนว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับ

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 39 - 40.

ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

(3) เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง ในกรณีที่เห็นชอบตามที่มีผู้ร้องเรียนว่า กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดในทางปกครองกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

(4) พ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหาย เมื่อได้รับการร้องขอจากผู้เสียหาย และเป็นกรณีที่เห็นสมควรเพื่อแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

(5) เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ ต่อรัฐสภา หรือคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(6) ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน

(7) ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์การเอกชน และองค์การอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน

(8) จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศ และเสนอต่อรัฐสภา

(9) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

4.2.2.3 สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พุทธศักราช 2543 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2549 ในการให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี ในปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม และให้ความเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือแผนอื่นตามที่กฎหมายกำหนดภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มาตรา 89 รวมทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่เพิ่มอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจและสังคม

4.3 หลักเกณฑ์การตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ในที่นี้จะทำการศึกษาขอบเขตที่ศาลปกครองสามารถควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญได้ และการใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดซึ่งศาลปกครองไม่สามารถตรวจสอบได้

4.3.1 ขอบเขตที่ศาลปกครองสามารถควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญได้

เมื่อมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 และได้มีการจัดทำ “ร่างรัฐธรรมนูญฉบับรับฟังความคิดเห็น” ขึ้น เมื่อมีการเผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับรับฟังความคิดเห็นก็ปรากฏร่างมาตรา 218 ที่ “พยายาม” แก้ไขปัญหาการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังนี้

มาตรา 218 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง”

ร่างบทบัญญัติดังกล่าวนี้ได้ปรับปรุงถ้อยคำจากเขตอำนาจของศาลปกครองที่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 บัญญัติไว้ในมาตรา 276* ความเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจนที่สุดคือการเพิ่ม

* **มาตรา 276 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ**

ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครอง ชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้

“องค์กร” ที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจการควบคุมตรวจสอบโดยศาลปกครองคือ “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ”

ต่อมาในขั้นตอนการแปรญัตติได้มีการเพิ่มถ้อยคำในบทบัญญัติที่กำหนดเขตอำนาจของศาลปกครองเป็นวรรคสองในลักษณะที่เป็น “ข้อยกเว้น” ว่าถ้าเป็นกรณีที่ต้องกระทำรัฐธรรมนูญใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญในลักษณะที่เป็นการ “วินิจฉัยชี้ขาด” ย่อมไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ดังปรากฏถ้อยคำในร่างรัฐธรรมนูญฉบับลงประชามติ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) ดังนี้

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

อำนาจศาลปกครองตามวรรคหนึ่งไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น”

ดังนั้น จึงเป็นที่ยุติแล้วว่า การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นเป็นเขตอำนาจของศาลปกครอง และไม่อาจอยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญได้ เพราะศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเฉพาะเรื่อง หากรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะเจาะจงให้กรณีใดอยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่อาจตีความขยายเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญได้ เช่นกรณี “ข้อยกเว้น” เขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 223 วรรคสองนี้ เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดว่ากรณีนี้ไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองย่อมไม่อาจตีความว่าอยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญได้

ซึ่งการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญนั้น ในมาตรา 223 วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองได้เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นกับประชาชนสามารถใช้สิทธิทางศาลได้หากได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และทำให้ศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้นสามารถควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้

4.3.2 ขอบเขตที่ศาลปกครองไม่สามารถควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญได้

ศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้นย่อมสามารถควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายหรือกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ ดังที่กล่าวไว้แล้วในหัวข้อที่ 4.3.1

อย่างไรก็ตาม มาตรา 223 ได้บัญญัติข้อยกเว้นไว้ในวรรคสองว่า อำนาจศาลปกครองตามวรรคหนึ่ง ไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น ด้วยเหตุดังกล่าวการตีความ มาตรา 223 จึงควรเป็นการตีความโดยคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญ เพราะหากทุกองค์กรใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดโดยอ้างว่าอำนาจนั้นมีฐานที่มาจากรัฐธรรมนูญโดยตรงย่อมจะทำให้เกิดข้อถกเถียงเกี่ยวกับการใช้อำนาจและการตรวจสอบการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญอย่างไม่มีสิ้นสุด ผู้เขียนเห็นว่าข้อยกเว้นการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อรัฐธรรมนูญได้บัญญัติความเป็นที่สุจริตและเด็ดขาดของอำนาจนั้นไว้เป็นการเฉพาะเท่านั้น

กล่าวโดยสรุป รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้มีหมวดที่ว่าด้วยองค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้ในหมวด 11 มาตรา 229 – มาตรา 258 โดยได้แยกองค์กรตามรัฐธรรมนูญออกเป็น 2 ส่วน รวม 7 องค์กร ได้แก่ ส่วนที่ 1 องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ส่วนที่ 2 องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย องค์กรอัยการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะทำให้เกิดองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ไม่ขึ้นตรงต่อใครและสร้างความชอบธรรมในสังคม

องค์กรตามรัฐธรรมนูญในส่วนที่ 1 นั้นมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและเกี่ยวพันกับการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญเพื่อให้เกิดการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ สำหรับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ สำหรับส่วนที่ 2 นั้นองค์กรอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจตามมาตรา 272 ในการสั่งฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกรณีการถอดถอนบุคคลที่มีพฤติการณ์ร้ายชัดปกปิด ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้ อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืน หรือไม่

ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงออกจากตำแหน่ง ซึ่งตำแหน่งที่อาจถูกร้องขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด กรรมการในองค์กรตามรัฐธรรมนูญต่าง ๆ เช่น ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินและกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้พิพากษา ตุลาการ พนักงานอัยการ และผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต หรือตามกฎหมายอื่น ๆ เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นต้น สำหรับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 257 ในการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่มีผู้ร้องว่ากฎหมายใดกระทบสิทธิมนุษยชนและจัดรัฐธรรมนูญ และเสนอเรื่องต่อศาลปกครองกรณีมีผู้ร้องว่ากฎหมาย คำสั่งหรือการกระทำทางปกครองใดกระทบสิทธิมนุษยชนและจัดรัฐธรรมนูญ รวมทั้งให้ฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชน แต่สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินั้น มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 258 ในการให้ความเห็นเกี่ยวกับการตรวจกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องเศรษฐกิจและสังคมเท่านั้น มิได้มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจแต่อย่างใด

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 223 ได้บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไรก็ตามในวรรคสองได้บัญญัติข้อยกเว้นว่า อำนาจศาลปกครองตามวรรคหนึ่งนี้ไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น ซึ่งหมายความว่าหากเป็นกรณีที่เป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้องค์กรมีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาด ผลก็คือจะทำให้ศาลหรือองค์กรอื่นไม่สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวได้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 5

ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

จากการศึกษาองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) และองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในบทที่ 3 และบทที่ 4 ที่ผ่านมานี้ ผู้เขียนพบปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งจากผู้เขียนขอแบ่งการนำเสนอปัญหาออกเป็น 3 ส่วนใหญ่ ๆ คือ

- (1) ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่มาและสถานะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ
- (2) ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ
- (3) ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

5.1 ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่มาและสถานะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ*

ในหัวข้อนี้ผู้เขียนจะทำการศึกษาปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่มาและสถานะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เพื่อทำการศึกษเปรียบเทียบในบทที่ 6 ต่อไป

5.1.1 ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่มาและสถานะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

จากการศึกษาองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ในบทที่ 3 พบว่ามีปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่มาและสถานะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) เช่น ปัญหาที่มาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญกรณีการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ปัญหาการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรรัฐธรรมนูญไว้เป็นการเฉพาะ และปัญหาสถานะของ

* โปรดดูตารางเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในภาคผนวก

องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ยังไม่มีความชัดเจนว่าองค์กรเหล่านี้มีสถานะทางกฎหมายอย่างไร

5.1.1.1 ปัญหาที่มาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

จากการศึกษาพบว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์เรื่อง ถูกฝ่ายการเมืองแทรกแซงการทำงานเพราะการให้มีผู้แทนของพรรคการเมืองร่วมเป็นกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เช่น การสรรหาและการเลือกประธานกรรมการและกรรมการการเลือกตั้งในมาตรา 138 (1) ให้ดำเนินการดังนี้ “ให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งจำนวนสิบคน ซึ่งประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละหนึ่งคน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน ทำหน้าที่พิจารณาสรรหาผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา 137 ซึ่งสมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้ง จำนวนห้าคน เสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น มติในการเสนอชื่อดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่”

ปัญหาการแทรกแซงทางการเมืองเป็นปัญหาที่เกิดจากปัญหาโครงสร้างของคณะกรรมการสรรหาที่มีองค์ประกอบเป็นผู้แทนของพรรคการเมือง ปัญหาการขาดเกณฑ์มาตรฐานในกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพราะการให้ผู้แทนของพรรคการเมืองเข้าไปเป็นกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น เป็นการเปิดช่องให้ฝ่ายการเมืองเข้าไปแทรกแซงองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้ โดยเฉพาะพรรครัฐบาลซึ่งไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญที่จะหวังให้นักการเมืองทั้งหมดเข้ามามีส่วนร่วมแต่กลายเป็นเรื่องของฝ่ายรัฐบาลกับฝ่ายค้าน อาทิเช่น กรณีการคัดเลือกผู้แทนพรรคการเมืองเข้าไปเป็นกรรมการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้ง แทน พล. อ. ศิริรินทร์ ฐูปเกล้า ซึ่งไม่มีผู้แทนของพรรคฝ่ายค้านแม้แต่คนเดียว หรือกรณีที่คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในส่วนของพรรคการเมือง 4 คน ที่มีผู้สมัคร 8 คนแต่ก็ไม่มีผู้แทนของพรรคฝ่ายค้านได้รับเลือกแม้แต่คนเดียวเช่นกัน ทำให้มีการวิพากษ์วิจารณ์ว่าเกิดการวางตัวบุคคลเข้าเป็นผู้แทนในกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญหลายองค์กรไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ¹

¹ วุฒิสภา, “คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเพื่อตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อให้เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ,” เอกสารข่าวรัฐสภา, 16 กันยายน 2545, หน้า 30.

5.1.1.2 ปัญหาความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) บัญญัติให้มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรตามรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหาร แต่ถ้าในกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวเกิดปัญหา เช่น มีปัญหาข้อผิดพลาดในกระบวนการขั้นตอนของคณะกรรมการสรรหาหรือที่ประชุมใหญ่ของศาลและในขั้นตอนการพิจารณาของวุฒิสภา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มิได้กำหนดองค์กรผู้ทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการสรรหา ซึ่งในขณะนั้นศาลรัฐธรรมนูญได้เข้ามาบทบาทในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย โดยอาศัยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา 266 ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในกรณีปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตามการที่ศาลรัฐธรรมนูญจะเข้ามามีอำนาจในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการสรรหา จะต้องปรากฏว่ามีบทบัญญัติมอบอำนาจให้ศาลรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจน ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติดังกล่าวและในทางปฏิบัติศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่สามารถแก้ปัญหที่เกิดขึ้นได้ทุกกรณี เนื่องจากมาตรา 266 ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยเพียงชี้ว่าอำนาจหน้าที่ในเรื่องที่รับไว้วินิจฉัยเป็นขององค์กรใดองค์กรหนึ่งเท่านั้น หากมีอำนาจก้าวล่วงไปวินิจฉัยในประเด็นอื่นไม่² ทำให้ไม่สามารถตอบปัญหาทางกฎหมายในกรณีปัญหาความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้

ตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่อาศัยมาตรา 266³

(1) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 38/2545 โดยในหัวข้อนี้จะแบ่งทำการศึกษาออกเป็นข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

1. ข้อเท็จจริง โดยสรุป คำวินิจฉัยนี้เป็นคดีที่พลตำรวจเอก ประทิน สันติประภพ สมาชิกวุฒิสภากับคณะได้มีหนังสือขอให้ประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง

² ฐิติพร ศรีมังคละ, “การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), หน้า 1.

³ ฉานิทธิ สันตะพันธุ์, “เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551), หน้า 136 - 139.

2. ข้อกฎหมายสามารถสรุปได้เป็น 3 ประเด็น ดังนี้

2.1 คณะกรรมการสรรหาฯ เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 138 (1) ที่กำหนดให้มีขึ้น และกำหนดองค์ประกอบเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และวิธีการในการปฏิบัติหน้าที่ไว้ในมาตราเดียวกัน และเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหาฯ ในการดำเนินกระบวนการสรรหาจึงเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นแล้ว และประธานรัฐสภาเป็นผู้เสนอคำร้องนี้ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

2.2 รัฐธรรมนูญ มาตรา 138 (1) และ (3) กำหนดวิธีการสรรหากรรมการการเลือกตั้งโดยกรรมการสรรหาฯ ไว้อย่างกว้าง ๆ ว่า ให้สรรหาผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา 137 จำนวนห้าคนเสนอต่อประธานวุฒิสภา พร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มิเหตุทำให้ต้องเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว หากไม่อาจดำเนินการได้ภายในเวลาที่กำหนด หรือไม่อาจเสนอชื่อได้ครบจำนวนภายในเวลาที่กำหนด ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาเสนอชื่อแทนจนครบจำนวนภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ครบกำหนดที่คณะกรรมการสรรหาฯ ต้องเสนอชื่อ และกำหนดไว้ว่ามติในการเสนอชื่อต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ โดยไม่ได้กำหนดรายละเอียดในการดำเนินการอื่น ๆ ของคณะกรรมการสรรหาฯ เพื่อให้ได้มาซึ่งบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อไว้เมื่อการลงคะแนนในรอบที่ 4 และที่ 5 เกิดปัญหา ไม่ได้ผู้ที่ได้คะแนนไม่น้อยกว่าสามในสี่ การที่คณะกรรมการสรรหาฯ เปลี่ยนหลักเกณฑ์ในการลงคะแนนรอบที่ 6 เพราะไม่สามารถหาผู้ที่ได้คะแนนสามในสี่ได้นั้น เป็นการเปลี่ยนหลักเกณฑ์โดยคัดคนออก เพื่อให้ได้คนที่เหลืออยู่ตามจำนวนของผู้ที่จะได้รับการสรรหาที่ยังไม่ครบอีกสองคน แล้วนำสองคนที่ได้มานั้นมาให้กรรมการสรรหาฯ ทุกคน ลงคะแนนรับรองในรอบที่ 7 ให้ได้คะแนนไม่น้อยกว่าสามในสี่ตามรัฐธรรมนูญ เป็นการกำหนดให้กรรมการสรรหาฯ ต้องเลือกบุคคลเพียงสองคนเท่านั้น โดยไม่ได้นำคนที่เหลืออยู่ทั้งหมดมาทำการเลือก ดังนั้น จึงไม่ใช่เป็นการสรรหาตามความหมายที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 138 (1) บัญญัติไว้ การเปลี่ยนหลักเกณฑ์ในการลงคะแนนในรอบที่ 6 จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทำให้การลงคะแนนเฉพาะในรอบที่ 6 และมติที่เลือกบุคคล ในรอบที่ 7 ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ส่วนการลงคะแนนที่คณะกรรมการสรรหาฯ ดำเนินการสรรหาบุคคลได้ในรอบที่ 1 ถึงรอบที่ 3 ที่ได้เสนอรายชื่อต่อวุฒิสภานั้น เป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า การสรรหากรรมการการเลือกตั้งของคณะกรรมการสรรหาฯ ในรอบที่ 6 และรอบที่ 7 ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

2.3 เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วว่า กระบวนการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาฯ รอบที่ 6 และที่ 7 ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 138 (1) ต้องถือว่าผู้ที่ได้รับการสรรหาในรอบที่ 6 และที่ 7 ไม่เป็นผู้ที่ได้รับการสรรหาและไม่ใช่ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อต่อ

วุฒิสภาเพื่อเลือกเป็นกรรมการการเลือกตั้ง ดังนั้น การที่ได้รับการสรรหาในรอบที่ 6 และที่ 7 ได้รับการเลือกตั้งจากวุฒิสภาให้เป็นกรรมการการเลือกตั้งจึงไม่สมบูรณ์อันมีผลให้ต้องมีการสรรหากรรมการการเลือกตั้งใหม่ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 138

(2) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 โดยในหัวข้อนี้จะแบ่งทำการศึกษาออกเป็นข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

1. ข้อเท็จจริงโดยสรุป คำวินิจฉัยนี้เป็นคดีที่พันตำรวจเอก สุรพงศ์ ใฝ่นวล สมาชิกวุฒิสภากับคณะได้มีหนังสือขอให้ประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย กรณีการใช้อำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา ในการเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยพอสรุปได้

2. ข้อกฎหมายสามารถสรุปได้เป็น 3 ประเด็น ดังนี้

2.1 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาต่างก็เป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีขึ้นและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ จึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 312 บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามคำแนะนำของวุฒิสภา โดยให้การสรรหาและการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน และมาตรา 333 (1) บัญญัติให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ต้องบัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการพิจารณาเลือกผู้สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินด้วย การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ และการใช้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในการให้ความเห็นชอบบุคคลที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอ ก็เป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญในการถวายคำแนะนำพระมหากษัตริย์ จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ดังนั้น กรณีจึงมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266 และเป็นปัญหาที่ได้เกิดขึ้นจริง ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยต่อไปได้

2.2 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ได้ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ คือ นายประธาน ดาบเพชร เป็นการดำเนินการที่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 312 มาตรา 333 (1) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินฯ มาตรา 15 วรรคหนึ่ง (6) มาตรา 30 และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2543 ข้อ 6 (5) แล้ว ส่วนการที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือในนามคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอรายชื่อบุคคลจำนวน 3 คน ให้

วุฒิสภาพิจารณาเลือก และวุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน 1 คน จากจำนวน 3 คน นั้น เมื่อรัฐธรรมนูญบัญญัติให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และให้วุฒิสภาเป็นองค์กรถวายคำแนะนำ พระมหากษัตริย์ โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินฯ มาตรา 15 วรรคหนึ่ง (6) มาตรา 30 และมาตรา 31 บัญญัติให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรสรรหาและเลือกแล้วเสนอให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ การให้ความเห็นชอบของวุฒิสภาจึงย่อมต้องมีความหมายเพียงการให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบ เฉพาะบุคคลที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีมติเลือกด้วยคะแนนเสียงสูงสุด และมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมดเท่าที่มีอยู่มาแล้วเท่านั้น การที่วุฒิสภาดำเนินการเลือกบุคคลในบัญชีรายชื่อที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอในนามของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมาพร้อมกับหนังสือนำเสนอผลการเลือกของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยเลือกนางจารุวรรณ เมณฑกา ซึ่งได้คะแนนในอันดับที่สอง และไม่ได้จำนวนคะแนนที่ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 312 มาตรา 333 (1) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 15 วรรคหนึ่ง (6) มาตรา 30 ประกอบด้วยระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2543 ข้อ 6 (5) และมาตรา 31

2.3 อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า กรณีตามคำร้องของประธานรัฐสภาที่เกี่ยวกับปัญหาการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินนั้น มีการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 312 มาตรา 333 (1) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 15 วรรคหนึ่ง (6) มาตรา 30 ประกอบด้วยระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2543 ข้อ 6 (5) และมาตรา 31

จากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญทั้งสองคำวินิจฉัยที่ยกมาดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าศาลรัฐธรรมนูญรับคดีไว้วินิจฉัยตามมาตรา 266 ซึ่งเป็นกรณีปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยให้เหตุผลว่าคณะกรรมการสรรหามีสถานะเป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” เพราะเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีขึ้น และกำหนดองค์ประกอบเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และวิธีการในการปฏิบัติหน้าที่ไว้ แต่หากพิจารณาจากองค์ประกอบของความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญแล้วจะพบว่า แม้คณะกรรมการสรรหาฯ จะได้รับการก่อตั้งโดยตรงจากรัฐธรรมนูญ แต่ก็ไม่ใช่องค์กรที่จัดตั้งขึ้นอย่าง “ถาวร” ในลักษณะเดียวกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

หากแต่มีอำนาจหน้าที่เฉพาะเรื่องคือการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เมื่อสามารถสรรหาบุคคลดังกล่าวได้ครบถ้วนแล้วก็จะสิ้นสภาพลงไป จึงไม่มีลักษณะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

ส่วนประเด็นเรื่องขอบเขตของอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น มีข้อพิจารณาว่าทั้ง 2 กรณีเป็นปัญหาที่มี “สมาชิกวุฒิสภาจำนวนหนึ่ง” ได้แย้งว่าการใช้อำนาจของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (ในกรณีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 38/2545) และได้แย้งว่าการใช้อำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (ในกรณีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547) และทั้งสองกรณีก็ได้มีการส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 266 แห่งรัฐธรรมนูญ ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญก็รับเรื่องไว้พิจารณาและวินิจฉัยว่ากระบวนการสรรหาตามประเด็นคำรื้อนั้นเป็นการใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ในประเด็นนี้มีนักวิชาการ 2 ท่านได้ให้ความเห็นไว้ ดังนี้

อาจารย์ธีระ สุธีวรารากร เห็นว่า กรณีปัญหากระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญถือเป็นปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแล้ว เพราะให้อธิบายว่าปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญย่อมหมาความรวมถึงกรณีที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรใดองค์กรหนึ่งหรือหลายองค์กรเป็นการเฉพาะด้วย⁴

รองศาสตราจารย์ ดร. วรเจตน์ ภาคีรัตน์ เห็นว่า กรณีปัญหากระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญไม่ใช่ปัญหา “ความขัดแย้ง” ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะรับไว้พิจารณาวินิจฉัย⁵

กล่าวโดยสรุปคือ รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 มิได้กำหนดองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตาม

⁴ ธีระ สุธีวรารากร, บทโต้แย้งทางวิชาการกรณีตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (ตอนที่ 1) [Online]. 2548. แหล่งที่มา : <http://www.pub-law.net/publaw/view.asp?PublawIDs=84> และธีระ สุธีวรารากร, คำอธิบายต่อคำตอบเรื่องผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน [Online]. 2549. แหล่งที่มา : <http://www.pub-law.net/publaw/view.asp?PublawIDs=865>

⁵ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำตอบสำหรับบทโต้แย้งทางวิชาการกรณีตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินกับการใช้และการตีความรัฐธรรมนูญ (ตอนที่ 1) [Online]. 2548. แหล่งที่มา : <http://www.pub-law.net/publaw/view.asp?PublawIDs=850>

รัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงได้อาศัยมาตรา 266 ในการเข้ามาตรวจสอบ โดยให้เหตุผลว่า คณะกรรมการสรรหาเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

5.1.1.3 ปัญหาสถานะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

จากการศึกษาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ในบทที่ 3 พบว่ามีปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสถานะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากองค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่เพิ่งถูกจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 จึงไม่มีความชัดเจนว่าองค์กรเหล่านี้มีสถานะทางกฎหมายอย่างไร มีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ และหากเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญแล้วสามารถถูกตรวจสอบการใช้อำนาจได้หรือไม่ ซึ่งในขณะนั้นศาลรัฐธรรมนูญได้ใช้มาตรา 266 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ในการพิจารณาว่าองค์กรใดบ้างเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวางหลักกฎหมายและวินิจฉัยเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวไว้ ดังนี้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2541 กรณีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาและวุฒิสภามาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 255 ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับกระบวนการในการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ มีประเด็นที่ศาลต้องพิจารณาว่า **“ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา”** เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา 266 หรือไม่ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยในประเด็นนี้ว่า ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกามีลักษณะเป็นองค์กรเนื่องจากมีลักษณะครบถ้วนตามคำจำกัดความขององค์กรที่ประกอบด้วย 1.บุคคล 2.วัตถุประสงค์การดำเนินการ 3.งบประมาณและสถานที่ทำงาน ประกอบกับที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกามีหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญที่จะต้องคัดเลือกผู้พิพากษาในศาลฎีกา เพื่อส่งให้วุฒิสภาดำเนินการต่อไป จึงถือว่า**ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา 266**

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2541 เรื่อง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในเรื่องนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแล้ว เห็นว่ากระทรวงมหาดไทยได้ยื่น 117 คำร้องมาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัย โดยอาศัยอำนาจตามความในรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีจึงมีปัญหาว่า **กระทรวงมหาดไทยเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญในความหมายของมาตรา 266 หรือไม่** ศาลรัฐธรรมนูญพิเคราะห์แล้วเห็นว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น หมายถึง องค์กรที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญตามมาตรา 201 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า **“พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคนประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน ...”**

ตามรัฐธรรมนูญได้กำหนดตัวบุคคลและอำนาจหน้าที่ในการบริหารประเทศไว้ องค์กรฝ่ายบริหารก็คือคณะรัฐมนตรีมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือกระทรวงมหาดไทยเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร ภาษีเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ⁶

จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญทั้ง 2 เรื่องข้างต้น แสดงให้เห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น หมายถึง องค์กรที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งการพิจารณาในแง่นี้เป็นการพิจารณาในทางรูปแบบเท่านั้น (formelle Kriterien) การพิจารณาในทางรูปแบบขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น มีสาระสำคัญ 2 ประการ กล่าวคือ ประการแรก พิจารณาในแง่การก่อตั้งองค์กรนั้นจะต้องได้รับการก่อตั้งโดยตรงจากรัฐธรรมนูญ และประการที่สอง พิจารณาในแง่ของการบัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ขององค์กรรัฐธรรมนูญจะต้องบัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้นไว้โดยรัฐธรรมนูญเช่นกัน อย่างไรก็ตามการพิจารณาความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นยังต้องพิจารณาถึงเงื่อนไขในทางเนื้อหา (substantielle Kriterien) ด้วย⁷

ซึ่งคำวินิจฉัยที่ 4/2541 ศาลรัฐธรรมนูญเคยนำหลักเกณฑ์การพิจารณา องค์กรตามรัฐธรรมนูญในทางรูปแบบ (formelle Kriterien) มาปรับใช้กับคดีดังกล่าว ซึ่งก่อให้เกิดปัญหา โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยขอให้ประธานรัฐสภาเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 มาตรา 16 วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติให้สมาชิกสภาเทศบาลอยู่ในตำแหน่งได้คราวละห้าปี แต่รัฐธรรมนูญมาตรา 285 วรรคห้า บัญญัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี เรื่องนี้คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่าเป็นกรณีที่พระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติดังกล่าวจึงใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 6 วาระการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับเลือกตั้งก่อนรัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 285 วรรคห้า แต่สมาคมสันนิบาตแห่งประเทศไทยเห็นว่า ถ้ากฎหมายใดมีผลย้อนหลังเป็นโทษย่อมไม่มีผลใช้บังคับ สมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับเลือกตั้งก่อนรัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับ จึงควรมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละห้าปี ในการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณา 2 ประเด็น ประเด็นแรกเกี่ยวกับความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญของเทศบาล และประเด็นที่สอง สมาชิกสภาเทศบาลซึ่งได้รับการเลือกตั้งก่อนวันที่รัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับจะมีวาระการดำรง

⁶ มีโชค เถิดอารีกิจ, “สถานะทางกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในระบบกฎหมายไทย,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), หน้า 116 – 120.

⁷ บรรเจิด สิงคะเนติ, “วิเคราะห์ปัญหาเรื่องขอบเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ”, วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 3 ตอน 1, (เมษายน 2541) น.157-159.

ตำแหน่งก็ปี สำหรับประเด็นที่หนึ่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่าพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 70 ได้บัญญัติให้เทศบาลเป็นการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังนั้น เทศบาลจึงเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นตามหมวด 9 ของรัฐธรรมนูญ เมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลว่าจะมีวาระตามที่กำหนดในมาตรา 16 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 หรือจะมีวาระตามที่กำหนดในมาตรา 285 วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญจึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และโดยที่ปัญหาดังกล่าวประธานรัฐสภาได้เสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา 266 ของรัฐธรรมนูญศาลรัฐธรรมนูญจึงรับไว้พิจารณา สำหรับประเด็นที่สองศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 มาตรา 16 วรรคหนึ่งได้บัญญัติให้สมาชิกสภาเทศบาลอยู่ในตำแหน่งได้คราวละห้าปี จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และไม่มีผลใช้บังคับตามมาตรา 6 ของรัฐธรรมนูญประกอบกับกรณีนี้มีใช้เป็นเรื่องกฎหมายที่มีผลย้อนหลัง แต่เป็นเรื่องกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ⁸

จากคำวินิจฉัยข้างต้นก่อให้เกิดปัญหาหลายประการ กล่าวคือ การที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาล) เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา 266 จึงเท่ากับว่า องค์กรควบคุมกำกับ (กระทรวงมหาดไทย) ซึ่งมีสถานะที่สูงกว่าไม่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ* แต่ในขณะที่องค์กรที่ถูกลงควบคุมกำกับเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งองค์กรที่มีสถานะสูงกว่าน่าจะเป็นองค์กรที่มีความสำคัญในระดับที่จะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญมากกว่า และการวินิจฉัยว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา 266 จะก่อให้เกิดปัญหาเรื่องเขตอำนาจศาลระหว่างศาลปกครองกับศาลรัฐธรรมนูญขึ้น เพราะตามมาตรา 276** ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งอาจมีความขัดแย้งกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกแห่งหนึ่งได้ ถ้าถือตามหลักคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญบับดังกล่าวจะต้องถือว่าเป็นกรณีที่เป็นความขัดแย้งระหว่างองค์กรตามมาตรา 266 ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ กรณีจึงก่อให้เกิดความขัดแย้งในเรื่องเขตอำนาจศาลกับ

⁸ บรรเจิด สิงคะเนติ, รวมบทวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและคำสั่งทางปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547) น.127-128

* คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2541

** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 276 บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน”

ศาลปกครองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 276 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) และการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวยังทำให้หลักเรื่องอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญนั้นเข้าไปใกล้หลัก Generalklausel หรือหลักที่ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญเป็นการทั่วไป ซึ่งขัดกับหลักพื้นฐานในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะต้องมีการระบุไว้โดยชัดแจ้ง (Enumerationsprinzip) เพราะเมื่อศาลรัฐธรรมนูญตีความว่า องค์กรที่รัฐธรรมนูญกล่าวถึงในรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญจึงเท่ากับทำให้เขตอำนาจศาลครอบคลุมอย่างกว้างขวาง การตีความดังกล่าวจึงเป็นการตีความที่มีผลทำให้เป็นการขยายเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ⁹

แต่อย่างไรก็ตาม ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 58-62/2543 ซึ่งวินิจฉัยว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่องค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ โดยวินิจฉัยว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ที่จะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้นั้น หมายถึง องค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ สำหรับ องค์กรบริหารส่วนตำบล องค์กรบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาล มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มาตรา 283 บัญญัติให้ท้องถิ่นที่ปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ เห็นได้ว่า องค์กรบริหารส่วนตำบลจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์กรบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 องค์กรบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และเทศบาลจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 องค์กรดังกล่าวจึงจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ ไม่ได้จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการกลับแนวคำวินิจฉัยที่ 4/2541 ข้างต้น ซึ่งหลังจากคำวินิจฉัยดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญก็ยึดถือแนวคำวินิจฉัยนี้ตลอดมาในการพิจารณาว่าองค์กรใดเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

กล่าวโดยสรุปคือ ปัญหาสถานะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) นี้ไม่มีความชัดเจนว่าองค์กรใดมีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้ใช้มาตรา 266 เข้ามาวินิจฉัยชี้ขาดว่าองค์กรใดเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงทำให้เกิดปัญหา เช่น คำวินิจฉัยที่ 4/2541 กรณีของเทศบาลที่ตอนแรกศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และต่อมาได้มีคำวินิจฉัยที่ 58-62/2543 กลับคำวินิจฉัยดังกล่าว โดยวินิจฉัยว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ

⁹ บรรเจิด สิงคะเนติ, รวมบทวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและคำสั่งทางปกครอง, น.128.

5.1.2 ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่มาและสถานะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550)

จากการศึกษาในหัวข้อที่ 5.1.1.1 พบว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์เรื่อง ญ่อกฝ่ายการเมืองแทรกแซงการทำงานเพราะการให้มีผู้แทนของพรรคการเมืองร่วมเป็นกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ปัญหาการแทรกแซงทางการเมืองเป็นปัญหาที่ต่อเนื่องมาจากปัญหาโครงสร้างของคณะกรรมการสรรหาที่มีองค์ประกอบเป็นผู้แทนของพรรคการเมือง ทั้งนี้ เพราะการให้ผู้แทนพรรคการเมืองเข้าไปเป็นกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น เป็นการเปิดช่องให้ฝ่ายการเมืองเข้าไปแทรกแซงองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้

ปัญหาการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายของกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญนี้เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่มีข้อพิจารณาในเชิงวิชาการจากการศึกษาในหัวข้อที่ 3.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้บัญญัติให้มีองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรใหม่ขึ้นเป็นครั้งแรกหลายองค์กร ดังที่กล่าวไว้แล้ว ซึ่งรัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดวิธีการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งหรือกรรมการในองค์กรตามรัฐธรรมนูญเหล่านั้นไว้ ไม่ว่าจะเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ส่วนผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินนั้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

ต่อมาได้เกิดปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญในหลายกรณี เช่น ปัญหาของคณะกรรมการสรรหาที่มีช่องโหว่ซึ่งอาจทำให้เกิดการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง ปัญหาการตีความรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายของวิธีการ ขั้นตอนกระบวนการสรรหาทั้งในชั้นของคณะกรรมการสรรหา ที่ประชุมใหญ่ของศาล หรือในชั้นตอนของวุฒิสภา¹⁰ แต่ปรากฏว่าตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ไม่ได้กำหนด “กลไก” ในการควบคุมตรวจสอบความไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน บรรดาผู้เกี่ยวข้องจึงได้พยายามแก้ไขปัญหาโดยอาศัยช่องทางของเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยใช้มาตรา 266 เป็นช่องทาง ในหัวข้อนี้ผู้เขียนจะศึกษาถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เพื่อที่จะได้ทำการวิเคราะห์ผลสัมฤทธิ์ของการแก้ไขปัญหาโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในบทที่ 6 และเพื่อทำการเสนอแนะในบทที่ 7 ต่อไป

¹⁰ จูติพร ศรีมังคละ, “การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ,” หน้า 87 – 128.

5.1.2.1 ปัญหาที่มาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ปรับปรุงที่มาของคณะกรรมการสรรหาใหม่จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะทำให้เกิดความโปร่งใส ซึ่งจะไม่มีการกำหนดตัวบุคคลและการวิ่งเต้นเพื่อให้ได้รับการคัดเลือกดังที่เคยเกิดปัญหา โดยให้มาจากประธานศาลทั้งหลาย ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรเป็นหลัก แต่ไม่มีผู้แทนจากพรรคการเมืองและผู้แทนจากสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเข้ามาเป็นกรรมการสรรหาด้วย ซึ่งแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ที่ให้ความสำคัญกับผู้แทนของประชาชน ขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ให้ความสำคัญกับผู้แทนตุลาการโดยเพิ่มผู้แทนจากศาลฎีกาและศาลปกครองเข้าไปเป็นกรรมการสรรหาในองค์กรตามรัฐธรรมนูญบางองค์กรด้วย ทำให้ความเชื่อมโยงกับประชาชนมีน้อยกว่า แม้จะมีประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรเป็นกรรมการสรรหาก็ตาม นอกจากนี้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จะได้จากการคัดเลือกของคณะกรรมการสรรหานี้ก็จะประกอบด้วยฝ่ายตุลาการมากกว่าฝ่ายอื่น¹¹ อีกด้วย

5.1.2.2 ปัญหาการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ปัญหาการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ในหลายกรณีศาลรัฐธรรมนูญได้เข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย โดยอาศัยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 266* เป็นฐานในการวินิจฉัย

ซึ่งต่อมาศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยออกมาวางแนวบรรทัดฐาน พอสรุปได้ว่า ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่นั้นอาจเกิดจากองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งมีปัญหาขัดแย้งเกี่ยวกับการใช้อำนาจกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอีกองค์กรหนึ่ง เช่น มีปัญหาโต้แย้งกันว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งได้ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำ หรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ของอีกองค์กรหนึ่ง หรือปัญหาอำนาจหน้าที่นี้อาจหมายถึงกรณีที่ว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือไม่ เพียงใดก็ได้

¹¹ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 : การศึกษาการบังคับใช้. (กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2551), หน้า (6).

* “มาตรา 266 ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

ทั้งนี้ แตกต่างจากความเห็นในทางวิชาการซึ่งให้คำอธิบายว่า “ขอบเขต” ของ “ปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ” นั้น ต้องเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นปัญหาข้อขัดแย้ง หรือเป็นกรณีการละเมิดอำนาจหน้าที่ซึ่งมี **คู่กรณีเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ** กล่าวคือ คู่กรณีทั้งสองฝ่ายเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และอำนาจหน้าที่นั้นจะต้องเป็นอำนาจหน้าที่**ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ** หรือเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญให้มีอำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติ

ต่อมามีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 266 โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ดังนี้

“มาตรา 214 ในกรณีที่มีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีใช้ศาลตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป ให้ประธานรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรนั้นเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

ซึ่งเมื่อพิจารณาตามหัวข้อที่ 4.1 ที่มาและสถานะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็จะพบว่าคณะกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น จึงมีอาจใช้กลไกการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาความขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญเพื่อควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการสรรหา ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้อีกต่อไป

การแก้ไขบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มาตรา 266 โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) มาตรา 214 จะสามารถแก้ไขปัญหาการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการสรรหา ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้ผลสัมฤทธิ์สอดคล้องกับหลักการทางทฤษฎีกฎหมายมหาชนหรือไม่ อย่างไร ซึ่งผู้เขียนจะได้ศึกษาวิเคราะห์และนำเสนอต่อไปในบทที่ 6

5.1.2.3 ปัญหาความเหมาะสมของสถานะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มิได้บัญญัติถึงนิยามความหมายหรือลักษณะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้ จึงต้องนิยามความหมายโดยอาศัยแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ และความเห็นในทางวิชาการ ซึ่งเป็นไปในแนวทางเดียวกัน กล่าวคือ ต่างก็เห็นว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง องค์กรที่ได้รับการบัญญัติหรือก่อตั้งขึ้นโดยตรงจากรัฐธรรมนูญ และมีการบัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน

อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) ได้พยายามแก้ปัญหาดังกล่าวโดยการบัญญัติหมวด 11 องค์กรตามรัฐธรรมนูญขึ้นมาเพื่อกำหนด “รายชื่อ” ของ

องค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจนจำนวน 7 องค์กร ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน องค์กรอัยการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยที่รัฐสภาและคณะรัฐมนตรีนั้นตามมาตรา 214 ถือเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยตัวบทบัญญัติมาตรานั้นเอง แต่ทั้งนี้มาตรา 214 ได้ตัด “ศาล” ออกจากการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญในกรณีของการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ด้วย

หากพิจารณาจากนิยามความหมายทางวิชาการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญว่า หมายถึง องค์กรที่ได้รับการบัญญัติหรือก่อตั้งขึ้นโดยตรงจากรัฐธรรมนูญ และมีการบัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน กล่าวคือโดยหลักแล้วสถานะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญต้องเป็นองค์กรที่ไม่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลขององค์กรอื่นใด และอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญต้องเป็นอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการตัดสินใจแสดงเจตจำนงของรัฐหรือกำหนดทิศทางความเป็นไปของรัฐ เช่น อำนาจในการประกาศสงคราม อำนาจในการทำสนธิสัญญา อำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎร อำนาจในการลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี หรืออำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ เป็นต้น¹²

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) ได้บัญญัติให้ องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้องค์กรอัยการมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลงบประมาณ และการดำเนินงานอื่นใดจากฝ่ายบริหาร นอกจากนี้ยังมีการเชื่อมโยงการใช้อำนาจขององค์กรอัยการกับประชาชน โดยผ่านการเห็นชอบในการแต่งตั้งอัยการสูงสุดโดยวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ มีวัตถุประสงค์ที่จะสร้างหลักประกันและความเป็นอิสระในการปฏิบัติราชการ โดยปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรและอิทธิพลทางการเมือง โดยกำหนดให้การสั่งคดีของอัยการต้องทำโดยอิสระเพื่อให้เกิดความเที่ยงธรรม

เมื่อพิจารณาอำนาจ หน้าที่ขององค์กรอัยการ ตามบทบัญญัติมาตรา 255 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) ซึ่งบัญญัติไว้เพียงว่า “พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญนี้และตามกฎหมายว่าด้วยอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการ และกฎหมายอื่น” และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตราอื่น ๆ ในส่วนนี้ ตลอดจนบทบัญญัติในส่วนอื่น ๆ ก็ไม่พบบทบัญญัติใดที่กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรอัยการ ดังนั้นจึงมีความชัดเจนอยู่ในตัวว่าอำนาจหน้าที่ขององค์กรอัยการนั้นไม่ได้รับการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ หากแต่

¹²วราเจตน์ ภาศิริรัตน์, รายงานการวิจัย เรื่ององค์กรอิสระตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (กรุงเทพฯ: คณะกรรมการวิจัยและสัมมนา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), หน้า 19.

ได้รับการบัญญัติไว้ในมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 ซึ่งลักษณะการใช้อำนาจที่เป็นการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอันเป็นลักษณะของการใช้อำนาจทางปกครอง และอำนาจหน้าที่ที่ไม่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้เองที่ส่งผลให้องค์กรอัยการไม่มีสถานะและลักษณะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

เช่นเดียวกับสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แม้รัฐธรรมนูญมาตรา 258 จะกำหนดให้ “สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง” แต่หน้าที่ดังกล่าวก็มีข้อเรื่องที่มีความสัมพันธ์อยู่กับรัฐธรรมนูญอย่างใกล้ชิด หากแต่เป็นหน้าที่ที่ปรึกษาของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยสภาพอยู่แล้วนอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังกำหนดต่อไปในวรรคสามของมาตราเดียวกันว่า “องค์กรประกอบ ที่มา อำนาจหน้าที่ และการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” นั้นจึงแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่ารัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไว้ เพราะทราบดีว่าอำนาจหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไม่ใช่เนื้อหาที่มีลักษณะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หากแต่เป็นอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีอันเป็นลักษณะงานในทางปกครอง ด้วยเหตุนี้ผู้เขียนจึงเห็นว่าสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไม่มีลักษณะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) กำหนดให้องค์กรที่โดยสถานะมิได้ถูกก่อตั้งขึ้นโดยตรงจากรัฐธรรมนูญ และลักษณะของการใช้อำนาจเป็นอำนาจในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายอันมีลักษณะเป็นอำนาจทางปกครอง มิได้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ หรืออำนาจที่สัมพันธ์อยู่กับรัฐธรรมนูญอย่างใกล้ชิดเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นอาจนำไปสู่ปัญหา กล่าวคือ เมื่อมีปัญหาความขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญย่อมต้องนำปัญหาความขัดแย้งนั้นเข้าสู่การพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 214 ทั้ง ๆ ที่ปัญหาความขัดแย้งนั้นไม่ใช่ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญหรือในทางกลับกันอาจไม่มีโอกาสเกิดกรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญประเภทที่มีได้มีและใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญโดยแท้มีปัญหาความขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่เลยก็เป็นได้ เนื่องจากโดยสภาพขององค์กรตามรัฐธรรมนูญลักษณะดังกล่าวนี้แทบไม่มีโอกาสที่จะใช้อำนาจหน้าที่แล้วเกิดความขัดแย้งกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น เพราะอำนาจหน้าที่ที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญประเภทนี้ใช้เป็นอำนาจทางปกครอง คือเป็นอำนาจตามกฎหมายอื่นไม่ใช่อำนาจตามรัฐธรรมนูญ (รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญประเภทนี้ไว้)¹³

¹³ ฉานิทธิ สันตะพันธุ์, “เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ,” หน้า 214 – 215.

ดังนั้น การกำหนดนิยามขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) จะสามารถแก้ไขปัญหาความเหมาะสมของสถานะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญได้ผลสัมฤทธิ์สอดคล้องกับหลักการทางทฤษฎีกฎหมายมหาชนหรือไม่ อย่างไร ซึ่งผู้เขียนจะได้ศึกษาวิเคราะห์และนำเสนอต่อไปในบทที่ 6

5.2 ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ*

ในหัวข้อนี้ผู้เขียนจะทำการศึกษาปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เพื่อทำการศึกษเปรียบเทียบในบทที่ 6 ต่อไป

5.2.1 ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

จากการศึกษาองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ในบทที่ 3 พบว่าปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) เช่น ปัญหาความเหมาะสมของอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และปัญหาความชัดเจนของอำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยปัญหาเรื่องความขัดแย้งอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วยกันเอง

5.2.1.1 ปัญหาความเหมาะสมของอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

ในเรื่องความเหมาะสมของอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) นั้น มีประเด็นปัญหาที่กำหนดให้บางองค์กรมีอำนาจมากเกินไปทำให้มีภาระงานที่หนักจนเกินไปส่งผลให้ทำงานล่าช้า รวมถึงบางองค์กรมีอำนาจเด็ดขาดทำให้ขาดการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจ

ประเด็นในเรื่องอำนาจหน้าที่ที่เป็นปัญหาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ที่สำคัญนั้นมี 2 ประเด็นได้แก่

(1) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้จัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขึ้นทำหน้าที่เป็นองค์กรหลักในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในการตรวจสอบการทุจริตของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ

* โปรดดูตารางเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในภาคผนวก

ทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการที่มีมาแต่เดิม โดยมีความมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ให้เป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นกลางและอิสระ และมุ่งตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้ครอบคลุมทุกระดับและรอบด้านโดยกลไกที่มีประสิทธิภาพ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับตั้งแต่การตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่ง ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานสภาผู้แทนราษฎร ศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รองประธานสภาผู้แทนราษฎร รองประธานศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร ผู้พิพากษาในศาลฎีกา ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด รองอัยการสูงสุด ไปจนถึงนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่น พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะการปกครองท้องถิ่น กรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ ตลอดจนบุคคล หรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจ หรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางการปกครอง

การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในทุกระดับดังกล่าวเป็นไปอย่างรอบด้าน ทั้งการตรวจสอบความผิดทางวินัย ความผิดทางอาญา การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน และการตรวจสอบเพื่อถอดถอนออกจากตำแหน่ง โดยมีการแบ่งแยกกระบวนการตรวจสอบทางกฎหมาย และทางการเมืองไว้อย่างชัดเจน รวมทั้งแบ่งแยกการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่ว ๆ ไป ออกจากการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบข้าราชการในทุกระดับชั้นทำให้ในขณะนั้นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติปฏิบัติงานได้ล่าช้า และยังไม่สามารถอำนวยความสะดวกและเป็นที่ยิ่งของประชาชนในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อแก้ไขช่องโหว่ของการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ

(2) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเลือกตั้ง เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้บัญญัติจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งขึ้นเพื่อให้มีบทบาทสำคัญในการเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งกิจการพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ นอกจากนี้ ยังรวมถึงการให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อเป็นบรรลู่วัตถุประสงค์ของการมีคณะกรรมการการเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) จึงได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 145 และนอกจากจะมีอำนาจหน้าที่

ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ดังนั้น เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว จะเห็นได้ว่าต้องการให้คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจหน้าที่ตามที่ได้บัญญัติรับรองไว้อย่างเด็ดขาด แต่จะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้เท่านั้น¹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่เป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดการหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม¹⁵ และเพื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถใช้อำนาจในการควบคุมและดำเนินการหรือจัดให้มีการเลือกตั้งได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสมวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญ¹⁶ รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องจึงได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ในด้านการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(ก) อำนาจหน้าที่ในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ มาตรา 145 (5) แห่งรัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวน เพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติและกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งท้องถิ่น และนอกจากนั้นยังได้กำหนดให้อำนาจหน้าที่แก่คณะกรรมการการเลือกตั้งในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ.2542 ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในเรื่องการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด และรวมถึงการออกระเบียบ คณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการ

¹⁴ สันธนา เอื้ออารักษ์, “บทวิเคราะห์คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 24/2543 เกี่ยวกับระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), หน้า 20 – 35.

¹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) มาตรา 144 วรรคแรก

¹⁶ ปัทมา สุบกำปิง, รายงานศึกษาและรวบรวมข้อมูลเบื้องต้น เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้ง, (ไม่เผยแพร่), หน้า 44.

เลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2543 และระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่2) พ.ศ.2543 อีกด้วย

(ข) อำนาจหน้าที่ในการเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้ง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2541 แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 85/1 ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งในการเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งผู้สมัครเป็นเวลา 1 ปี หากเห็นว่าไม่หลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า ผู้สมัครผู้นั้นกระทำการก่อให้เกิดผู้อื่นกระทำ สนับสนุน หรือรู้เห็นเป็นใจให้บุคคลอื่นกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว แต่ก็มีข้อยกเว้นตามมาตรา 85/3 ว่าก่อนมีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งแจ้งความเห็นพร้อมด้วยสำนวนการสืบสวนไปยังคณะกรรมการตรวจสอบ ซึ่งประกอบด้วยประธานกรรมการกฤษฎีกาทุกคณะเสียก่อนเพื่อให้คณะกรรมการตรวจสอบแสดงความเห็นว่า เห็นด้วยหรือเห็นต่างจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง กรณีความเห็นต่าง คณะกรรมการการเลือกตั้งจะวินิจฉัยตามความเห็นเดิมก็ได้ แต่ต้องประกาศคำวินิจฉัยพร้อมด้วยความเห็นของคณะกรรมการตรวจสอบในราชกิจจานุเบกษา¹⁷

เนื่องจากการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) นี้เป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญย่อมทำให้ไม่ถูกตรวจสอบโดยศาล คือ เมื่อเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นจากรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดและได้ใช้อำนาจตามที่รัฐธรรมนูญได้ให้ไว้ ก็ไม่ควรจะถูกรับตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กรอื่นอีก¹⁸

กล่าวโดยสรุปว่าอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งนี้เป็นอำนาจเบ็ดเสร็จขาดการตรวจสอบถ่วงดุลจากองค์กรอื่น ๆ ซึ่งไม่สอดคล้องกับทฤษฎีกฎหมายมหาชนที่กล่าวในบทที่ 2 ว่าตามหลักนิติรัฐและหลักความชอบด้วยกฎหมายว่าการกระทำขององค์กรต่าง ๆ ของรัฐนั้นต้องสามารถตรวจสอบได้ เพื่อป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจและถ่วงดุลมิให้แต่ละองค์กรใช้อำนาจเกินขอบเขต

¹⁷ โททม อารียา, “คณะกรรมการการเลือกตั้ง” สารานุกรมแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) หมวดองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, 2544) หน้า 39-41.

¹⁸ มนตรี รูปสุวรรณ, บทวิเคราะห์ทางวิชาการเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เล่ม 2, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2551), หน้า 88 - 89.

5.2.1.2 ปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

ความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) นั้นเป็นอีกปัญหาหนึ่งที่เกิดขึ้นภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีการกล่าวถึงกันอย่างกว้างขวางเพราะมีประเด็นทั้งในทางวิชาการและมีผลเชื่อมโยงไปยังองค์กรทางการเมืองในหลายกรณี จากการศึกษาปัญหานี้ พบว่ามีความแตกต่างในการอธิบาย “ขอบเขต” ของปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจนระหว่างแนวทางของนักวิชาการกับแนวบรรทัดฐานของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ดังจะนำเสนอเป็นลำดับดังนี้

(1) แนวความคิดทางวิชาการเกี่ยวกับปัญหาอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ในหัวข้อนี้จะศึกษาถึงวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 โดยพิจารณาจากวัตถุประสงค์ในชั้นการยกร่างรัฐธรรมนูญ ต่อจากนั้นจะอธิบายขอบเขตของมาตรา 266 โดยแบ่งเป็น นิยามความหมายของ “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” และ ขอบเขตของคำว่า “ปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ” อีกส่วนหนึ่ง

(1.1) วัตถุประสงค์

ดังที่ทราบกันทั่วไปว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มีวัตถุประสงค์หลักคือ “ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น ตลอดจนปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้โดยคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ” รัฐธรรมนูญจึงก่อตั้งองค์กรของรัฐรูปแบบใหม่ที่เรียกว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ขึ้นมาเป็นจำนวนมาก เช่น คณะกรรมการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น เมื่อรัฐธรรมนูญจัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญเหล่านี้ขึ้นมา ผู้ร่างรัฐธรรมนูญก็ได้เล็งเห็นว่าอาจเกิดปัญหา “ความขัดแย้งกันในการใช้อำนาจหน้าที่” ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญจึงได้มีการเสนอบทบัญญัติเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวดังนี้¹⁹

¹⁹ ฎานิทธี สันตะพันธุ์, “เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ,” หน้า 109.

“มาตรา 8/2/13 ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญว่าซ้ำซ้อนกัน ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”²⁰

ต่อมาในการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ เลขานุการคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ (ศาสตราจารย์ (กิตติคุณ) ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ) ได้กล่าวว่า

“มาตรานี้ เป็นเรื่ององค์กรในรัฐธรรมนูญ เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่ามีอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน ไม่เกี่ยวกับองค์กรหนึ่งเกิดความรู้สึกขัดแย้งกับอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ เพราะถ้าศาลรัฐธรรมนูญใช้อำนาจเกินกว่าที่มีก็ต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อจำกัดอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ”

นอกจากนั้น ที่ประชุมได้มีมติให้ตัดคำว่า “ซ้ำซ้อนกัน” ออก เพราะนอกจากปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ อาจจะซ้ำซ้อนกันแล้วยังอาจมีปัญหาว่าองค์กรต่าง ๆ เลี่ยงว่าไม่ใช่อำนาจของตนด้วย²¹

เมื่อพิจารณาจากแนวคิดของผู้ร่างรัฐธรรมนูญแล้วทำให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ของมาตรา 266 ว่ารัฐธรรมนูญมีวัตถุประสงค์ให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีเขตอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาความขัดแย้งในการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ* การที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่มีความสำคัญในระดับเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ โดยเหตุผล 2 ประการคือ

1. เมื่อเป็นเรื่องข้อพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญย่อมมีความเหมาะสมที่จะเข้ามาวินิจฉัยปัญหาเรื่องดังกล่าว และในทางกลับกันหากไม่ใช่เรื่องขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่ควรเข้าไปเกี่ยวข้องในการวินิจฉัยความขัดแย้งระหว่างอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าว เช่น หากมีความขัดแย้ง

²⁰ บันทึกสรุปผลการประชุมคณะทำงาน และคณะอนุกรรมการยกร่างฯ ของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ วันที่ 26 เมษายน 2540 อ้างถึงใน มนตรี รูปสุวรรณ และคนอื่น ๆ, เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2542), หน้า 415.

²¹ บันทึกการประชุมของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฯ ครั้งที่ 24 วันที่ 24 มิถุนายน 2540 อ้างถึงใน มนตรี รูปสุวรรณ และคนอื่น, เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ, หน้า 415.

* หากเป็นกรณีการขัดกันของเขตอำนาจศาลระหว่างศาลยุติธรรม ศาลปกครองและศาลทหาร รัฐธรรมนูญได้กำหนดกลไกการวินิจฉัยชี้ขาด คือ คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลไว้ใน มาตรา 248

ระหว่างอำนาจหน้าที่ของสภาตำบลกับเทศบาล ซึ่งความขัดแย้งในกรณีเช่นนี้ย่อมอยู่ภายใต้อำนาจศาลอื่น ๆ ที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้

2. โดยหลักพื้นฐานทั่วไปแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบให้การดำเนินการต่าง ๆ เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ การควบคุมตรวจสอบการดำเนินการตามกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญโดยทั่วไปแล้วมิใช่อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้นในกรณีที่มีปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจหน้าที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรงนั้นเท่ากับว่าศาลรัฐธรรมนูญจะต้องตีความ “บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ” มิใช่ตีความกฎหมายลูกอื่น ๆ จากหลักการพื้นฐานในเรื่องอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญเช่นนี้ ทำให้สามารถค้นหาวัตถุประสงค์ของมาตรา 266 ได้ว่า กรณีย่อมไม่อยู่ภายใต้ความมุ่งหมายของมาตรา 266 หากปรากฏว่าองค์กรที่มีปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่นั้นได้มีการบัญญัติรับเรื่องเรื่องอำนาจหน้าที่ไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เช่น หากมีความขัดแย้งกันระหว่างเทศบาลกับสภาตำบล อำนาจหน้าที่ของเทศบาลนั้นย่อมถูกบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ส่วนอำนาจหน้าที่ของสภาตำบลก็ย่อมบัญญัติอยู่ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ดังนั้นหากปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรทั้งสองขึ้นสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญก็จะตีความพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าว (มิได้ตีความรัฐธรรมนูญ) ซึ่งการตีความเฉพาะกฎหมายธรรมดานั้นไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ หากแต่อยู่ในเขตอำนาจของศาลทั่วไป อันได้แก่ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง ส่วนศาลรัฐธรรมนูญจะตีความกฎหมายธรรมดาเฉพาะในกรณีที่มีปัญหาว่ากฎหมายธรรมดานั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่²²

(1.2) นิยามขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ²³

การศึกษาความหมายของคำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ในความหมายของมาตรา 266 จำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงสาระสำคัญของความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามวัตถุประสงค์ของมาตรา 266 ในกรณีการศึกษาเพื่อหาสาระสำคัญของความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญของไทย จะอาศัยการศึกษาเทียบเคียงกับความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญของเยอรมัน เพื่อมุ่งหาหลักเกณฑ์อันเป็นสาระสำคัญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญจากการเปรียบเทียบดังกล่าว “ความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ” (Verfassungsgorgan) ของเยอรมัน* อาจสรุปเกณฑ์อันเป็นสาระสำคัญจากข้อพิจารณาในทางรูปแบบ (formelle Kriterien) พิจารณาในทางเนื้อหา

²² ฉานิทธี สันตะพันธุ์, “เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ,” หน้า 110 - 111.

²³ สุรพล นิติไกรพจน์ และคนอื่น ๆ, ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิบัติพันธกิจตามรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ : วิทยุชน, 2546), หน้า 156 - 159.

* โปรดดูบทที่ 2 หัวข้อ 2.2.2 องค์กรตามรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

(substantielle Kriterien) และพิจารณาในแง่สถานะและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่น องค์กรนั้นจะต้องมีสถานะเท่าเทียมกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรนั้นกับองค์กรรัฐธรรมนูญอื่นจะต้องอยู่บนพื้นฐานของความสัมพันธ์ที่เท่าเทียมกัน หากอาศัยหลักเกณฑ์ของความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญของเยอรมันมาพิจารณาว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญของไทยขององค์กรใดบ้างที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามความหมายของเยอรมัน จะพบว่าองค์กรดังต่อไปนี้ของไทยถือว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญกล่าวคือ สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐบาล และศาลรัฐธรรมนูญ องค์กรตามรัฐธรรมนูญในความหมายนี้เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ “ในความหมายอย่างแคบ” ส่วนองค์กรอื่นๆ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน องค์กรเหล่านี้ไม่ถือว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญในความหมายอย่างแคบตามแนวของเยอรมัน แต่น่าจะต้องถือว่าองค์กรดังกล่าวข้างต้นเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญในความหมายอย่างกว้าง ข้อแตกต่างระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญในความหมายอย่างแคบตามแนวของเยอรมันและอย่างกว้างนั้นมีข้อแตกต่างอยู่ที่ความเป็นองค์กรสูงสุดของรัฐ ในขณะที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญของเยอรมันจำกัดอยู่ที่องค์กรผู้ใช้อำนาจสูงสุดของรัฐของแต่ละอำนาจ กล่าวคือ อำนาจนิติบัญญัติใช้โดยผ่านสภาผู้แทนราษฎรและสภาสูงแห่งสหพันธ์ อำนาจบริหารใช้โดยผ่านประธานาธิบดีและรัฐบาลแห่งสหพันธ์ และศาลรัฐธรรมนูญ องค์กรเหล่านี้มองในแง่สถานะแล้วถือว่า มีสถานะเท่าเทียมกันในฐานะองค์กรผู้ใช้อำนาจสูงสุดของรัฐ ด้วยเหตุนี้ตามแนวคิดของเยอรมัน จึงถือว่าองค์กรผู้ตรวจสอบบัญชีแห่งสหพันธ์ไม่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพราะองค์กรดังกล่าวเป็นเพียงองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีความอิสระ เหตุผลที่ต้องถือเอาความหมายของ “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ตามมาตรา 266 ในความหมายอย่างกว้าง เพราะถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 คือความมุ่งหมายที่จะปฏิรูปการเมืองเพื่อให้การใช้อำนาจของรัฐสามารถที่จะถูกควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรอื่นๆ ได้อันจะทำให้ลดการบิดเบือนการใช้อำนาจของรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนตนหรือเพื่อกลุ่มคณะ ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญจึงได้บัญญัติให้มีองค์กรใหม่ๆ ขึ้นหลายองค์กรไม่ว่าจะเป็นศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น เพื่อให้องค์กรเหล่านี้เข้ามามีบทบาทในการควบคุมตรวจสอบอำนาจในทางการเมือง ดังนั้น จึงปรากฏชัดว่าในแง่โครงสร้างอำนาจของรัฐแล้ว องค์กรดังกล่าวมีความสำคัญอย่างยิ่งในสิ่งที่จะทำให้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 บรรลุเป้าหมายในการปฏิรูปทางการเมืองอันเป็นพื้นฐานสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ดังนั้นจึงอาจสรุปได้ว่า องค์กรที่มีความสำคัญพื้นฐานเช่นนี้ ย่อมมีความสำคัญในระดับขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้เรายังอาจจัดกลุ่มหรือจำแนกประเภทขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้ 4 กลุ่ม ดังนี้ องค์กรตาม

รัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นองค์กรฝ่ายตุลาการหรือองค์กรศาล องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหา องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำ²⁴ องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นองค์กรทางการเมือง*

(1.3) ขอบเขตของปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

นอกจากจะต้องพิจารณานิยามความหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแล้ว การจะพิจารณาเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 266 นี้ยังต้องพิจารณา “ขอบเขต” ของคำว่า “ปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ซึ่งบางท่านเรียกว่า “วัตถุ หรือข้อพิพาทแห่งคดีตามมาตรา 266” ด้วย ขอบเขตของปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนี้มีข้อพิจารณา 3 ประการ คือ²⁵

1) จะต้องเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ กรณีที่จะเกิดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอาจเกิดได้ในหลายลักษณะ เช่น ในลักษณะที่องค์กรรัฐธรรมนูญสององค์กรต่างอ้างว่าตนมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญสององค์กรต่างอ้างว่าตนไม่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น ๆ หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งถูกกล่าวอ้างว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นมีหรือไม่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่งอันเป็นปัญหาข้อขัดแย้ง หรือเป็นกรณีการละเมิดอำนาจหน้าที่ รัฐธรรมนูญได้ใช้ถ้อยคำว่า “อำนาจหน้าที่” ถ้อยคำดังกล่าวมุ่งหมายไปที่เรื่องขอบเขตของอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้นหากปัญหาในเรื่องใดก็ตามซึ่งไม่เกี่ยวกับเรื่องอำนาจหน้าที่ กรณีนั้นย่อมไม่ใช่วัตถุแห่งคดีตามมาตรา 266 และประการสำคัญปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่นั้นจะต้องเป็นข้อพิพาทที่เป็นปัญหารูปธรรมที่เกิดขึ้นระหว่างคู่กรณี ซึ่งในคดีข้อพิพาทนั้นจะต้องมีคู่กรณี 2 ฝ่าย ปัญหาเกี่ยวกับเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญจะต้องไม่เป็นเพียงการตั้งคำถามหาหรือมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญให้ความเห็นในทางกฎหมาย รัฐธรรมนูญเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว

²⁴ นพดล เสงเจริญ, “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ: ความสำคัญต่อการปฏิรูปการเมืองและการปฏิรูประบบราชการ,” ใน รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net เล่ม 6 (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2549), หน้า 12 – 16.

* โปรดดู บทที่ 2 หัวข้อที่ 2.2.1.1 องค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) และ บทที่ 3 หัวข้อที่ 3.1 ที่มาและสถานะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

²⁵ สุรพล นิติไกรพจน์ และคนอื่น ๆ, ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิบัติพันธกิจตามรัฐธรรมนูญ, หน้า 200

2) ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่นั้นจะต้องมีคู่กรณีเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยหลักแล้วปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่จะต้องเป็นปัญหาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ คู่กรณีทั้งสองฝ่ายเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เช่น มีความขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภากับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรณีนี้จะนำไปสู่การตีความรัฐธรรมนูญว่าขอบเขตอำนาจของแต่ละองค์กรมีขอบเขตอำนาจแค่ไหนเพียงใด หากปัญหานั้นมีองค์กรหนึ่งมิใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือเป็นปัญหาข้อขัดแย้งภายในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ กรณีนี้ย่อมไม่ใช่วัตถุแห่งข้อพิพาทตามมาตรา 266²⁶

3) อำนาจหน้าที่นั้นจะต้องเป็นอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้นว่า โดยหลักทั่วไปแล้วขอบเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญนั้นจะจำกัดขอบเขตในการตีความอยู่กับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เว้นแต่การวินิจฉัยว่าบทบัญญัติของกฎหมายใดขัดกับรัฐธรรมนูญ ในกรณีนี้ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องตีความทั้งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติของกฎหมายว่าขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ ในกรณีของปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญก็เช่นเดียวกัน โดยหลักแล้ววัตถุแห่งการตีความในกรณีปัญหานี้จะต้องเป็นกรณีการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไรก็ตาม อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญบางองค์กร รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดด้วย กรณีนี้ศาลรัฐธรรมนูญย่อมมีอำนาจในการตีความบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นด้วย แต่ศาลรัฐธรรมนูญควรจำกัดบทบาทในการตีความอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจเฉพาะในขอบเขตที่มีความสัมพันธ์กับรัฐธรรมนูญหรือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อรัฐธรรมนูญ หากเป็นเรื่องที่ไม่เกี่ยวพัน หรือไม่มีผลกระทบต่อรัฐธรรมนูญแล้ว ก็ควรจะปล่อยให้องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตีความหรือใช้บทบัญญัติของกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเป็นผู้มีอำนาจตีความกฎหมายนั้น ๆ

²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 215.

(2) แนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับปัญหาอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง
กับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ในหัวข้อนี้จะทำการศึกษาแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ได้วาง
บรรทัดฐานการให้นิยามขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและขอบเขตของปัญหาอำนาจหน้าที่ของ
องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังนี้

(2.1) นิยามขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ²⁷

เนื่องจากการรับพิจารณาตามมาตรา 266 นี้ นอกจากจะพิจารณา
แล้วว่า ปัญหาที่ร้องมานั้นต้องเป็น "ปัญหา" ไม่ใช่ข้อหาหรือ และต้องเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจ
หน้าที่ซึ่งองค์กรนั้นไม่สามารถวินิจฉัยเองได้แล้ว องค์กรผู้ร้องคดี จะต้องเป็นองค์กรตาม
รัฐธรรมนูญด้วย

ศาลรัฐธรรมนูญเคยวางบรรทัดฐานไว้ว่า องค์กรตาม
รัฐธรรมนูญตามมาตรา 266 หมายถึง องค์กรที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ใน
รัฐธรรมนูญ มิใช่องค์กรที่เป็นส่วนใดส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร เช่น กระทรวง ทบวง กรม (คำ
วินิจฉัยที่ 2/2541) หรือองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้ให้เหตุผลไว้ในคำวินิจฉัย
ที่ 58 - 62/2543 ดังนี้

“...พิจารณาแล้วเห็นว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ที่
จะเสนอเรื่องพร้อมความเห็น ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้นั้น หมายถึง องค์กรที่จัดตั้งขึ้น
โดยรัฐธรรมนูญและกำหนดอำนาจ หน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล
องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาล มิใช่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรัฐธรรมนูญ
มาตรา 283 บัญญัติให้ท้องถิ่นที่ปกครองตนเองได้ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ เห็นได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ
สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดตั้งขึ้นโดย
พระราชบัญญัติ องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และเทศบาลจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ
เทศบาล พ.ศ. 2496 องค์กรดังกล่าวจึงจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ ไม่ได้จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ”

ซึ่งหลังจากคำวินิจฉัยดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญยึดถือแนวคำ
วินิจฉัยนี้ตลอดมาในการพิจารณาว่า องค์กรใดเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ จากแนวคำ
วินิจฉัยดังกล่าว จึงไม่จำเป็นว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญจะต้องหมายถึง “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ”
ตามรัฐธรรมนูญที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายตุลาการ เช่น
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการ

²⁷ สมคิด เลิศไพฑูรย์, รายงานการวิจัยเรื่องการขัดแย้งระหว่างเขตอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ
(กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2550), หน้า 248 – 253.

แผ่นดินของรัฐสภา หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเท่านั้น แต่ฝ่ายบริหาร (ได้แก่ คณะรัฐมนตรี) หรือฝ่ายนิติบัญญัติ (ได้แก่รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา) ก็ถือเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และเคยมีแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าองค์กรต่าง ๆ นั้นเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญแล้วทั้งสิ้น ส่วนองค์กรศาลนั้น แม้ไม่เคยมีปัญหาขององค์กรศาลถูกส่งมาเพื่อพิจารณา แต่ก็มีกรณีที่ศาลถูกโต้แย้งอำนาจจากองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น (ได้แก่ กรณีปัญหาของอำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลยุติธรรม และกรณีอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลปกครอง) ศาลรัฐธรรมนูญก็รับคดีไว้พิจารณาวินิจฉัย และวินิจฉัยด้วยว่า ศาลปกครองถือเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ 52/2546 “...พิจารณาแล้วเห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้ง และศาลปกครอง เป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 136 และมาตรา 276 ตามลำดับบัญญัติให้มีขึ้น และบัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ ฯ คณะกรรมการการเลือกตั้งและศาลปกครอง จึงมีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา 266...”

นอกจากนี้ สำหรับคณะกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 38/2545 วินิจฉัยว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วย เนื่องจากวินิจฉัยว่า คณะกรรมการสรรหา นั้นถูกกำหนดขึ้นโดย รัฐธรรมนูญ และมีอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ เหตุผลตามคำวินิจฉัยดังกล่าว ได้แก่

“...การพิจารณาว่า ตามคำร้องเป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ นั้น จะต้องพิจารณาก่อนว่า คณะกรรมการสรรหา ฯ เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งพิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 138 (1) กำหนดให้มี “คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง” และกำหนดองค์ประกอบอำนาจหน้าที่รวมทั้งวิธีการในการปฏิบัติหน้าที่ไว้อย่างชัดเจนในมาตราเดียวกัน ซึ่งทำให้คณะกรรมการสรรหา ฯ มีลักษณะครบถ้วนตามความหมายของ “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ที่ศาลรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ตามนัยคำวินิจฉัยที่ 58-62/2543 ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2543 ซึ่งวินิจฉัยว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง องค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ และกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการสรรหา ฯ จึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามความหมายในรัฐธรรมนูญ มาตรา 266...”

และศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยตามแนวของคำวินิจฉัยนี้อีกหลายคดี ได้แก่ คำวินิจฉัยที่ 44/2546 และ 44/2547

กล่าวโดยสรุป องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ศาลรัฐธรรมนูญเคยวินิจฉัยว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง . คณะกรรมการป้องกัน

และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สภาผู้แทนราษฎร รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ผู้ตรวจการแผ่นดิน ของรัฐสภา ศาลปกครอง ศาลยุติธรรม* และคณะกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตาม รัฐธรรมนูญ

อนึ่ง ยังมีคำวินิจฉัยบางคำวินิจฉัยที่วินิจฉัยไว้ก่อนคำวินิจฉัยที่ 58-62/2543 วินิจฉัยว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายกรณีเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เช่น เทศบาล (คำวินิจฉัยที่ 4/2541 คำวินิจฉัยที่ 7/2541 และคำวินิจฉัยที่ 10/2541) แต่แนวคำวินิจฉัย ดังกล่าวถูกกลับแล้วโดย คำวินิจฉัยที่ 58-62/2543 ดังกล่าว

(2.2) ขอบเขตของปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญมีแนวคำวินิจฉัยว่า ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนี้ จะต้องเป็น “ปัญหา” ที่เกิดขึ้นเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้นหากไม่มีกรณีปัญหาเกิดขึ้น ก็ไม่สามารถร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรานี้ได้ เช่นการให้ตีความอำนาจหน้าที่ขององค์กร หรือ เป็นข้อหาหรือเกี่ยวกับอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยยังไม่มีเรื่องหรือยังไม่มีกรณีปัญหา เกิดขึ้น เช่นนี้ศาลรัฐธรรมนูญไม่รับไว้พิจารณาวินิจฉัย

(ก) กรณีที่ถือว่าเป็นปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรตาม รัฐธรรมนูญ

โดยศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาขอบเขตของ “ปัญหา” ของ องค์กรตามรัฐธรรมนูญในมาตรา 266 นี้ ว่า หมายถึง ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ซึ่งอาจจะเกิดจาก องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งมีปัญหาขัดแย้งเกี่ยวกับการใช้อำนาจกับองค์กรตาม รัฐธรรมนูญอีกองค์กร หรือปัญหาเกี่ยวกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งว่ามีอำนาจกระทำ การเรื่องใดหรือไม่ ก็ได้ โดยศาลรัฐธรรมนูญได้วางบรรทัดฐานไว้ในคำวินิจฉัยที่ 54/2542 เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีปัญหาการ แต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุด เป็นปัญหาการแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ระหว่าง นายกรัฐมนตรี และวุฒิสภา ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้ดังนี้

“...พิจารณาแล้วรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 บัญญัติขึ้นเพื่อ วินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในเรื่องต่าง ๆ ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้ศาล รัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยดังกล่าว ดังนั้น ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ องค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ จึงอาจเป็นลักษณะของการมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กร ตามรัฐธรรมนูญว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญ องค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจกระทำการในเรื่องใด

* โปรดดู บทที่ 2 หัวข้อที่ 2.2.1.1 องค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

เรื่องหนึ่ง หรือไม่ เพียงใด หรือเป็นลักษณะของ การที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป มีปัญหาโต้แย้งกันว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญ องค์กรหนึ่ง ได้ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำ หรือ กระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ของอีกองค์กรหนึ่ง..”

ตัวอย่างคำวินิจฉัย กรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาว่า เป็นปัญหาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่

คำวินิจฉัยที่ 5/2543 “...คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็น องค์กรที่รัฐธรรมนูญจัดตั้งขึ้นและ มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญหลายประการ เมื่อคณะกรรมการ การเลือกตั้งวินิจฉัยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 109 (11) ซึ่งเป็นลักษณะ ต้องห้ามอย่างหนึ่งของบุคคลที่จะใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามที่พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 87 บัญญัติไว้ โดยมีสาเหตุของการวินิจฉัยจากการที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประจำจังหวัดหลายจังหวัดหรือมา จึงเป็นกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจหน้าที่ตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา 144 วรรคหนึ่ง ในฐานะเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้ง สมาชิกวุฒิสภา และมาตรา 145 (3) วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นในการดำเนินการจัด ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 109 (11) และมีผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา บางคนโต้แย้งการวินิจฉัยความหมายคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้ง ไม่มี อำนาจวินิจฉัยความหมายคำดังกล่าว ซึ่งเป็นถ้อยคำในรัฐธรรมนูญ จึงเป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง...”

คำวินิจฉัยที่ 5/2543 “...คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรตาม รัฐธรรมนูญ หมวด 7 มีอำนาจ หน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน การทำหนังสือสัญญากับนานา ประเทศหรือกับองค์การระหว่าง ประเทศ อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 224 เมื่อประเทศไทยร่วมลงนามในอนุสัญญา ฯ แล้ว แต่ยังไม่ให้สัตยาบันอนุสัญญา ฯ เนื่องจากมีปัญหาว่า คณะรัฐมนตรีจะให้สัตยาบัน โดยจะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ก่อน หรือไม่ เป็นกรณีที่ คณะ รัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ใน การดำเนินการ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 224 เมื่อคณะรัฐมนตรีเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาล รัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้...”

คำวินิจฉัยที่ 47/2547 “...เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 312 บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามคำแนะนำของวุฒิสภา โดยให้ การสรรหาและการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ตรวจเงินแผ่นดิน และมาตรา 333 (1) บัญญัติให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวต้อง บัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรง

ตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินด้วย การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ และการใช้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในการให้ความเห็นชอบบุคคลที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอ ก็เป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญในการถวายคำแนะนำพระมหากษัตริย์ จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

ดังนั้น เมื่อประธานรัฐสภาซึ่งเป็นผู้มีสิทธิในการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 เห็นว่าการดำเนินการสรรหาผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา เป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 จึงเป็นการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญอันเป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 และเป็นปัญหาที่ได้เกิดขึ้นจริง ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย...”

(ข) กรณีที่ไม่ถือว่าเป็นปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

กรณีที่ศาลเห็นว่า ไม่ใช่เรื่องที่เกี่ยวข้องกับปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ กรณีที่ปัญหาตามที่ร้องมานั้น เป็นอำนาจขององค์กรนั้นๆ มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้เอง หรือยังไม่ถือว่ามีปัญหาเกิดขึ้น เป็นเพียงการคาดการณ์ปัญหา หรือมีลักษณะเป็นข้อหาหรือ เช่นนี้ศาลจะยกคำร้องด้วยเหตุว่ากรณีไม่เป็นไปตามมาตรา 266

(ข1) ปัญหานั้นเป็นอำนาจที่ขององค์กรนั้นๆ มีอำนาจพิจารณาเอง

ในกรณีนี้ ศาล รัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาว่า ปัญหาที่ร้องมานั้น เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งหลายกรณีศาลได้พิจารณาวินิจฉัยว่าไม่ใช่ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรผู้ร้องนั้นอยู่แล้วที่จะพิจารณาวินิจฉัยในเรื่องนั้น เช่น

คำวินิจฉัยที่ 6/2542 “...คำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวข้างต้นเป็นการหาหรือเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่โดยทั่วๆ ไปของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 144 วรรคหนึ่ง มาตรา 145 วรรคหนึ่ง (2) และ (6) และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มาตรา 10 (3) และมาตรา 15 ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญมีลักษณะเป็นการขอให้อธิบายความหมายบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าได้มีปัญหาเกิดขึ้นแล้ว จึงไม่เป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญที่จะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญ

พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ได้ สำหรับในส่วนที่หาหรือเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 นั้น อยู่ในอำนาจวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งอยู่แล้ว...”

คำวินิจฉัยที่ 63/2543 “...การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย ฯ ร่างพระราชบัญญัติเงินตรา ฯ และร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว ฯ รวมทั้ง การกระทำของนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และนายชารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการคลัง ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นการขอให้พิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินการใต้สวนข้อเท็จจริง ตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 305 วรรคหนึ่ง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อยู่แล้ว และยังไม่เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือองค์กรอื่น จึงไม่ใช่กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ได้...”

คำวินิจฉัยที่ 18/2546 “...ผู้ร้องมีอำนาจพิจารณาว่า “คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง” เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างฯ ตามความหมายของมาตรา 197 (1) หรือไม่ ซึ่งปรากฏว่า ผู้ร้องได้ใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ร้องพิจารณาวินิจฉัยแล้วว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งไม่เป็นบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 197 (1) เป็นการใช้อำนาจหน้าที่เป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ จึงไม่ได้เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่รับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย...”

(ข2) กรณีปัญหานั้นยังไม่เกิดขึ้น

ในกรณีนี้ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาว่า ปัญหาตามที่มีผู้ร้องมานั้น ถือว่าเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริงแล้วหรือไม่ในขณะที่ร้องคดีมา ซึ่งศาลเคยวางบรรทัดฐานไว้หลายกรณีว่า หากปัญหาที่ร้องมานั้นเป็นสิ่งที่ยังไม่เกิดขึ้นหรือเป็นเพียงการคาดการณ์ในอนาคต หรือการหาหรือขอให้แปลความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้ ศาลก็จะไม่รับไว้พิจารณาวินิจฉัย เช่น

คำวินิจฉัยที่ 19/2546 “...ผู้ร้องซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจตาม มาตรา 197 (1) ยังไม่ได้ใช้อำนาจของตนวินิจฉัยหรือตีความว่า “คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ” เป็นบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 197 (1) หรือไม่ แม้ว่าตามคำร้อง ผู้ร้องได้แสดงความเห็นไว้แล้วว่า คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้เป็นบุคคลตาม มาตรา 197 ก็เป็นแต่เพียงความคิดเห็นของผู้ร้องผู้ร้องยังไม่ได้ใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ร้องวินิจฉัยให้

มีผลเป็นคำวินิจฉัยว่า คณะกรรมการสรรหาบุคลากรศาลรัฐธรรมนูญ ไม่ได้เป็นบุคคลตาม มาตรา 197 ดังนั้น เมื่อผู้ร้องยังไม่ได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามมาตรา 197 (1) ปัญหาในการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ร้องจึงยังไม่เกิดขึ้นจริงและย่อมไม่อาจมีการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง อันจะนำไปสู่การเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยผู้ร้องได้คำร้องในส่วนนี้จึงไม่ใช่ขอให้พิจารณา วินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง แม้ผู้ร้องจะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญและใช้สิทธิ เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 แต่เมื่อยังไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจ หน้าที่ของผู้ร้องเกิดขึ้นจริง จึงมีลักษณะเป็นการหารือ การเสนอคำร้องดังกล่าวไม่เป็นไปตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา 266...”

คำวินิจฉัยที่ 33/2546 “...ตามคำร้องเป็นกรณีที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช.สงสัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการเปิดเผยบัญชีและเอกสารประกอบของ กรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และกรรมการกิจการโทรคมนาคม แห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุ โทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 มาตรา 18 วรรคสอง ประกอบกับกรรมการกิจการ กระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ตาม กฎหมายดังกล่าว ก็ยังไม่มี ปัญหาจึงยังไม่เกิดขึ้นจริง จึงไม่เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจ หน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ศาล รัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ได้...”

คำวินิจฉัยที่ 44/2547 “...กรณีตามคำร้องเป็นการ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญแปลความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครและผู้ได้รับการ เสนอชื่อที่มีตำแหน่งอธิบดีหรือเทียบเท่า ซึ่งคณะกรรมการสรรหาได้ดำเนินการไปตามอำนาจ หน้าที่ที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญ โดยไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหา กรรมการ ป.ป.ช. เกิดขึ้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่รับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย...”

(2.3) ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นปัญหาของ องค์กรเดียวหรือสององค์กร²⁸

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของมาตรา 266 จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญใช้คำว่า ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ซึ่ง จากถ้อยคำดังกล่าวนี้ ไม่ชี้ชัดว่าปัญหาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญจะต้องเป็นกรณีปัญหาความ ขัดแย้งระหว่างองค์กรสององค์กร ทำให้แนวทางคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้น เป็นไปในแนว ที่ว่า ปัญหาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนี้ อาจเป็นลักษณะของการมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ องค์กรตามรัฐธรรมนูญว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญ องค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจกระทำการในเรื่อง

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 257 – 264.

ใดเรื่องหนึ่ง หรือไม่ เพียงใด หรือเป็นลักษณะของ การที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป มีปัญหาได้แย้งกันว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญ องค์กรหนึ่งได้ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำ หรือ กระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ของอีกองค์กรหนึ่งก็ได้

(ก) ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นปัญหาขององค์กรเดียว*

(หมายเหตุ คำวินิจฉัยที่มีเครื่องหมาย * ท้ายเลขคำวินิจฉัย หมายถึง คำวินิจฉัยที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่รับไว้พิจารณาวินิจฉัย เนื่องจากกรณีไม่ถือเป็นปัญหาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ)

1. คำวินิจฉัยที่ 15/2541 คณะกรรมการการเลือกตั้ง ขอคำวินิจฉัยในการเสียดสีของบุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้ง (ปัญหาของคณะกรรมการการเลือกตั้ง)

2. คำวินิจฉัยที่ 6/2542* คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ปัญหาของคณะกรรมการการเลือกตั้ง)

3. คำวินิจฉัยที่ 7/2542* คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ปัญหาของคณะกรรมการการเลือกตั้ง)

4. คำวินิจฉัยที่ 8/2542* คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ปัญหาของคณะกรรมการการเลือกตั้ง)

5. คำวินิจฉัยที่ 6/2543 คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยขอเบรคการใช้บังคับ ตามมาตรา 68 ของรัฐธรรมนูญ (กรณีพระมหากษัตริย์และพระบรมวงศานุวงศ์ ต้องไปเลือกตั้งหรือไม่) (ปัญหาของคณะกรรมการการเลือกตั้ง)

6. คำวินิจฉัยที่ 20/2543 ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา (เรื่องกรณีวุฒิสภาไม่ครบ 200 คน เปิดประชุมฯ ได้หรือไม่) (ปัญหาของวุฒิสภา)

7. คำวินิจฉัยที่ 26/2543 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในการออกพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุม รัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ (ปัญหาของคณะรัฐมนตรี)

* นับเฉพาะคดีขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามแนวของคำวินิจฉัยหลังจากคำวินิจฉัยที่ 58-62/2543 (คือไม่รวมกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)

8. คำวินิจฉัยที่ 32/2543 ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ของสภาผู้แทนราษฎร และกรรมาธิการวิสามัญ ฯ มีอำนาจขอ หรือเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ ได้หรือไม่ (ปัญหาของสภาผู้แทนราษฎร)

9. คำวินิจฉัยที่ 33/2543 อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพเป็นหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขต อำนาจแห่งรัฐ ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 224 วรรคสอง หรือไม่ (ปัญหาของคณะรัฐมนตรี)

10. คำวินิจฉัยที่ 63/2543* คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้วินิจฉัยอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติ ฯ และการกระทำของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ฯ (ปัญหาของคณะกรรมการป.ป.ช.)

11. คำวินิจฉัยที่ 18/2544 องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (กรณีคุณสมบัติของคณะกรรมการป.ป.ช.) (ปัญหาของคณะกรรมการป.ป.ช.)

12. คำวินิจฉัยที่ 38/2545 ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง (ปัญหาของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง)

13. คำวินิจฉัยที่ 18/2546* ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 197 (1) (ปัญหาของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา)

14. คำวินิจฉัยที่ 19/2546* ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 (กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาว่าคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 197 (1)) และตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 (กรณีการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ) (ปัญหาของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา)

15. คำวินิจฉัยที่ 20/2546 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของ

บุคคลใด ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 197 (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (ปัญหาของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา)

16. คำวินิจฉัยที่ 33/2546* คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติและกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (ปัญหาของคณะกรรมการ ป.ป.ช.)

17. คำวินิจฉัยที่ 43/2546* ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีการใช้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในการพิจารณาญัตติตั้งคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา จำนวน 21 คณะ ในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติบัญญัติขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 259 วรรคสี่ หรือไม่ (ปัญหาของวุฒิสภา)

18. คำวินิจฉัยที่ 44/2546 ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 (กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ) (ปัญหาของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ)

19. คำวินิจฉัยที่ 44/2547* ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ของคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช.

(ข) ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างสององค์กร

1. คำวินิจฉัยที่ 3/2541 ขอบเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลแพ่ง

2. คำวินิจฉัยที่ 11/2542 ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน ที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศเป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 224 วรรคสอง หรือไม่ (ปัญหาระหว่าง คณะกรรมการ ป.ป.ช. (เสนอคำร้องโดยประธานรัฐสภา) คณะรัฐมนตรี)

3. คำวินิจฉัยที่ 51-52/2542 ประธานรัฐสภาส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกวุฒิสภา (ปัญหาระหว่าง สมาชิกวุฒิสภา (เสนอคำร้องโดยประธานรัฐสภา) กับคณะกรรมการการเลือกตั้ง)

4. คำวินิจฉัยที่ 53/2542 วุฒิสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกวุฒิสภา ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ (ปัญหาระหว่าง วุฒิสภา กับ คณะกรรมการการเลือกตั้ง)

5. คำวินิจฉัยที่ 54/2542 ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีปัญหาการแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุด (ปัญหาระหว่างรัฐสภา (เสนอคำร้อง โดยประธานรัฐสภา) กับ คณะรัฐมนตรี)

6. คำวินิจฉัยที่ 5/2543 ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณี คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา (ปัญหาระหว่างกลุ่มผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา (เสนอคำร้อง โดยประธานรัฐสภา) กับคณะกรรมการการเลือกตั้ง)

7. คำวินิจฉัยที่ 13/2543 คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลยุติธรรม

8. คำวินิจฉัยที่ 13/2544 ประธานรัฐสภาเสนอคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีการสั่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่ ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ (ปัญหาระหว่างรัฐสภา กับ คณะกรรมการการเลือกตั้ง)

9. คำวินิจฉัยที่ 3-4/2545 วุฒิสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 และประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาขอให้ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 262 วรรคหนึ่ง (1) (กรณีสภาผู้แทนราษฎรยื่นยื่นร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. โดยไม่รอผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวที่ คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว ของวุฒิสภา) (ปัญหาระหว่างวุฒิสภา กับ สภาผู้แทนราษฎร)

10. คำวินิจฉัยที่ 15/2545* ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266กรณีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการพิจารณาถอดถอนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (ปัญหาระหว่างรัฐสภา (เสนอคำร้อง โดยประธานรัฐสภา) กับ คณะกรรมการ ป.ป.ช.)

11. คำวินิจฉัยที่ 2/2546 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ (กรณีนายวิโรพล ดวงสูงเนิน) (ปัญหาระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช.กับ คณะรัฐมนตรี)

12. คำวินิจฉัยที่ 52/2546 คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266 เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 145 (3) (ปัญหาระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้ง กับ ศาลปกครอง)

13. คำวินิจฉัยที่ 31/2547 ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.(ปัญหาระหว่างรัฐสภา (เสนอคำร้องโดยประธานรัฐสภา)กับ คณะรัฐมนตรี)

14. คำวินิจฉัยที่ 36/2547 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ(ปัญหาระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับ วุฒิสภา)

15. คำวินิจฉัยที่ 47/2547 ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีการใช้อำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา (ปัญหาระหว่าง วุฒิสภา (เสนอคำร้อง โดยประธานรัฐสภา) กับ คณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน)

กล่าวโดยสรุปแล้วปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญมีแนวคำวินิจฉัยว่า ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนี้ จะต้องเป็น “ปัญหา” ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้นหากไม่มีกรณีปัญหาเกิดขึ้น ก็ไม่สามารถร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรานี้ได้ เช่นการให้ตีความอำนาจหน้าที่ขององค์กร หรือเป็นข้อหาหรือเกี่ยวกับอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยยังไม่มีเรื่องหรือยังไม่มีกรณีปัญหาเกิดขึ้น เช่นนี้ศาลรัฐธรรมนูญไม่รับไว้พิจารณาวินิจฉัย

โดยศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาขอบเขตของ "ปัญหาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ" ในมาตรา 266 นี้ ว่า หมายถึง ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ซึ่งอาจจะเกิดจากองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งมีปัญหาขัดแย้งเกี่ยวกับการใช้อำนาจกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอีกองค์กร หรือปัญหาเกี่ยวกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งว่ามีอำนาจกระทำการเรื่องใดหรือไม่ก็ได้²⁹

²⁹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, การขัดแย้งระหว่างเขตอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ, หน้า 127 – 128.

(3) ข้อพิจารณาเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยปัญหาอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

จากที่ได้นำเสนอแนวความคิดทางวิชาการที่เกี่ยวกับปัญหาอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) และแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ในหัวข้อข้างต้น โดยแยกพิจารณาเป็น 2 ส่วนใหญ่ ๆ คือ ส่วนของ “นิยามขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ” กับในส่วนของ “ขอบเขตของปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ” นั้น

ปรากฏว่าในประเด็นแรก คือ การให้นิยามหรือกำหนดลักษณะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น มีความสอดคล้องไปในทางเดียวกันระหว่างความเห็นในทางวิชาการกับแนวบรรทัดฐานจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ต่างก็เห็นว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญต้องหมายถึง องค์กรที่ได้รับการบัญญัติหรือก่อตั้งขึ้นโดยตรงจากรัฐธรรมนูญ และมีการบัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ไว้บทบาทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน คงมีเฉพาะกรณีของ “คณะกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ที่อาจมีข้อพิจารณาได้ว่า แม้คณะกรรมการสรรหาฯ จะได้รับการก่อตั้งโดยตรงจากรัฐธรรมนูญ แต่ก็ไม่ใช่องค์กรที่จัดตั้งขึ้นอย่าง “ถาวร” ในลักษณะเดียวกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หากแต่มีอำนาจหน้าที่เฉพาะเรื่องคือการสรรหาผู้มาดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เมื่อสามารถสรรหาบุคคลดังกล่าวได้ครบถ้วนแล้วก็จะสิ้นสภาพลงไป จึงไม่มีลักษณะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

ส่วนหลักเกณฑ์ประการที่สองคือ เรื่อง “ขอบเขตของปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ” นั้น ในทางวิชาการได้อธิบายกันไว้ว่าต้องเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ อันเป็นปัญหาข้อขัดแย้ง หรือเป็นกรณีการละเมิดอำนาจหน้าที่ เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่นั้นจะต้องมีคู่กรณีเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ คู่กรณีทั้งสองฝ่ายเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และอำนาจหน้าที่นั้นจะต้องเป็นอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญให้มีอำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติ

แต่ในขณะที่แนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญนั้นได้วางบรรทัดฐานไว้ต่างออกไป พอสรุปได้ว่า ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่นั้นอาจเกิดจากองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งมีปัญหาขัดแย้งเกี่ยวกับการใช้อำนาจกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอีกองค์กรหนึ่ง เช่น มีปัญหาโต้แย้งกันว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งได้ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำ หรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ของอีกองค์กรหนึ่ง หรือปัญหาอำนาจหน้าที่นี้อาจหมายถึงกรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือไม่เพียงใดก็ได้

ซึ่งปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น ต้องพิจารณาจากหลักการอันเป็นพื้นฐานสำคัญ 2 ประการ คือ หลักการกำหนดเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ และวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

กล่าวสำหรับหลักการกำหนดเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญแล้วจะเห็นได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่มีอำนาจจำกัดเฉพาะที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เท่านั้น ดังนั้นการตีความเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญจึงต้องตีความโดยเคร่งครัดหรือตีความอย่างแคบ หากตีความอย่างกว้างให้ปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญหมายรวมถึงปัญหาในลักษณะองค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือไม่นั้นย่อมส่งผลให้มีคดีเข้าสู่ศาลรัฐธรรมนูญเป็นจำนวนมากดังที่เกิดขึ้นตลอดระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ซึ่งหากจะกล่าวในแง่ประสิทธิภาพก็อาจกล่าวได้ว่าจะทำให้ศาลรัฐธรรมนูญต้องรับภาระเป็นอย่างมากในการวินิจฉัยคดีที่โดยเนื้อหาแล้วไม่ควรอยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่มีศาลเดียว แต่ควรจะเป็นอำนาจของศาลอื่นที่มีเขตอำนาจและมีความสามารถที่จะรับพิจารณาได้อย่างมีประสิทธิภาพกว่าศาลรัฐธรรมนูญเพราะมีจำนวนศาลมากกว่า หรือหากจะกล่าวในแง่ภารกิจของศาลรัฐธรรมนูญแล้วก็อาจให้เหตุผลได้เช่นกันว่า ในการพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเป็นประเภทใด ๆ ภารกิจของศาลรัฐธรรมนูญคือการตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเป็นหลัก หรือหากจะเป็นการตีความบทบัญญัติของกฎหมายก็ต้องเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ในบางกรณีองค์กรตามรัฐธรรมนูญบางองค์กรก็มีอำนาจตามพระราชบัญญัติธรรมดาซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ ดังนั้นการพิจารณาว่าปัญหาในลักษณะองค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือไม่ เป็นปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 266 แล้วก็จะส่งผลให้ในบางคดีศาลรัฐธรรมนูญต้องตีความบทบัญญัติของกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่มีได้มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งไม่สอดคล้องกับภารกิจของศาลรัฐธรรมนูญ³⁰

เมื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ก็จะพบว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการให้มาตรา 266 นี้ใช้ในกรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งจัดตั้งขึ้นมามากมายขององค์กรมีปัญหาการใช้อำนาจหน้าที่แล้วเกิด “ขัดแย้งกัน” โดยต่างอ้างว่ากรณีดังกล่าวเป็นอำนาจของตน หรือต่างอ้างว่ากรณีดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนทั้งคู่ กรณีดังกล่าวนี้รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ประธานรัฐสภาหรือองค์กรนั้นส่งเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย*

³⁰ ฉานทิพย์ สันตะพันธ์, “เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ,” หน้า 133.

* โปรดดูหัวข้อ 5.2.1.2 (1) แนวความคิดทางวิชาการที่เกี่ยวกับปัญหาอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยปัญหาอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น จำกัดอยู่เพียงกรณีที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญตั้งแต่ 2 องค์กรขึ้นไปมีปัญหาขัดแย้งกัน ซึ่งเกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

5.2.2 ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

จากการศึกษาองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในบทที่ 4 พบว่ามีปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เช่น ปัญหาความเหมาะสมของอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยจะศึกษาเป็นลำดับ ดังนี้

5.2.2.1 ปัญหาความเหมาะสมของอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ซึ่งประเด็นในเรื่องอำนาจหน้าที่ที่เป็นปัญหาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ที่สำคัญนั้นมี 2 ประเด็นได้แก่

(1) **อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ** ที่ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ซึ่งทำให้ในขณะนั้นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติปฏิบัติงานได้ล่าช้า และยังไม่สามารถอำนวยความสะดวกและเป็นที่พักของประชาชนในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อแก้ไขช่องโหว่ของการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้แก้ไขอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น โดยมาตรา 250 (3) ได้บัญญัติให้ “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้ง ดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่ง ดังกล่าวหรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นสมควรดำเนินการด้วย ทั้งนี้

ตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต.” และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 พ.ศ. 2550 มาตรา 66 “ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเหตุอันควรสงสัยหรือมีผู้กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่นร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่นให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเร็ว เว้นแต่ในกรณีที่ผู้กล่าวหามิใช่ผู้เสียหาย และคำกล่าวหาไม่ระบุพยานหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะไม่ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงก็ได้” และมาตรา 66 วรรค 3 ได้บัญญัติว่า “บทบัญญัติตามวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาหรือบุคคลอื่นเป็นตัวการผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนด้วย”

กล่าวคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้เปลี่ยนแปลงให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตทำหน้าที่ไต่สวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ เฉพาะตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูง หรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป ส่วนข้าราชการระดับต่ำกว่า ให้ไต่สวนเฉพาะที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว

ส่วนข้าราชการระดับล่างลงมาเป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551

(2) ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเลือกตั้ง ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) ได้บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ตามมาตรา 145 (5) ซึ่งได้กำหนดให้อำนาจหน้าที่แก่คณะกรรมการการเลือกตั้งในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และให้มีอำนาจหน้าที่ในการเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้ง ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2541 แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 85/1 ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งในการเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งผู้สมัครเป็นเวลา 1 ปี หากเห็นว่ามีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า ผู้สมัครผู้นั้นกระทำการก่อให้เกิดผู้อื่นกระทำ สนับสนุน หรือรู้เห็นเป็นใจให้บุคคลอื่นกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว

เนื่องจากการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) นี้เป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญย่อมทำให้ไม่ถูกต้องตรวจสอบ

โดยศาล คือ เมื่อเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นจากรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดและได้ใช้อำนาจตามที่รัฐธรรมนูญได้ให้ไว้ ก็ไม่ควรจะถูกรตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กรอื่นอีก³¹ ซึ่งกล่าวโดยสรุปว่าอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งนี้เป็นอำนาจเบ็ดเสร็จ ขาดการตรวจสอบถ่วงดุลจากองค์กรอื่น ๆ ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้พยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยได้บัญญัติมาตรา 239 ดังนี้

มาตรา 239 “ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือ เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุด

ในกรณีที่ประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าควรให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาผู้ใด ให้ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย เมื่อศาลฎีกาได้รับคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ได้ จนกว่าศาลฎีกาจะมีคำสั่งยกคำร้อง ในกรณีที่ศาลฎีกามีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ในเขตเลือกตั้งใดหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาผู้ใด ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในเขตเลือกตั้งนั้นสิ้นสุดลง

ในกรณีที่บุคคลตามวรรคสองปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ได้ มิให้นับบุคคลดังกล่าวเข้าในจำนวนรวมของสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี

ให้นำความในวรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นด้วยโดยอนุโลม โดยการยื่นคำร้องต่อศาลตามวรรคสองให้ยื่นต่อศาลอุทธรณ์ และให้คำสั่งของศาลอุทธรณ์เป็นที่สุด”

กล่าวคือมาตรา 239 เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวเนื่องกับการกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งแบ่งเป็น 2 กรณี

(1.1) กรณีก่อนการประกาศผลการเลือกตั้ง ให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการ ตั้งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นที่สุด

(1.2) กรณีประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าควรให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งให้ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกา (กรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา) หรือศาลอุทธรณ์ (กรณีสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น) แล้วแต่กรณี เพื่อวินิจฉัยว่าควรเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

³¹ มนตรี รูปสุวรรณ, บทวิเคราะห์ทางวิชาการเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เล่ม 2, หน้า 88 - 89.

ส่วนการสรรหาวุฒิสภาที่เป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าก่อนได้รับการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาผู้ใดกระทำการตามมาตรา 238 ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการสืบสวนสอบสวนโดยพลัน เมื่อวินิจฉัยสั่งการแล้วให้เสนอต่อศาลฎีกาเพื่อพิจารณาวินิจฉัยโดยพลันต่อไป

กล่าวโดยสรุปแล้วมาตรา 239 ได้แก้ไขปัญหาที่คำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ไม่สามารถถูกถ่วงดุลตรวจสอบได้เฉพาะกรณีประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว ซึ่งหากเป็นกรณีก่อนการประกาศผลการเลือกตั้ง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งยังเป็นที่สุดเช่นเดิมเหมือนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540)

5.2.2.2 ปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

เดิมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) ได้บัญญัติเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญว่า

*“มาตรา 266 ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ในองค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย”**

ต่อมาเมื่อเกิดการรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ซึ่งมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) สภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำ “ร่างรัฐธรรมนูญฉบับรับฟังความคิดเห็น” ขึ้น ซึ่งปรากฏร่างบทบัญญัติที่พยายามแก้ไขปัญหาเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยได้แก้ไขถ้อยคำปรากฏในร่างรัฐธรรมนูญฉบับรับฟังความคิดเห็นดังนี้

“มาตรา 210 ในกรณีที่มีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีศาลตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป ให้ประธานรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรนั้น เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

ในขั้นตอนการแปรญัตติไม่มีการแก้ไขข้อความใด ๆ ดังปรากฏถ้อยคำในร่างรัฐธรรมนูญฉบับลงประชามติ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ดังนี้

* โปรดดูหัวข้อ 5.2.1.2 ปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

“มาตรา 214 ในกรณีที่มีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีศาลตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป ให้ประธานรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรนั้นเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

ความแตกต่างระหว่างมาตรา 266 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) กับมาตรา 214 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีดังนี้

(1) องค์กรที่จะเสนอเรื่องต้องเป็น รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีศาล

ซึ่งเจตนารมณ์ของมาตรา 214 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น มีอยู่ว่า “เพื่อกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดข้อขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กร” และกล่าวไว้ในหมายเหตุว่า “หลักการคงเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) แต่ปรับปรุงถ้อยคำให้ชัดเจนยิ่งขึ้น”³² และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีวัตถุประสงค์ที่จะตัดปัญหาการโต้แย้งเรื่องนิยามความหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงบัญญัติหมวด 11 องค์กรตามรัฐธรรมนูญขึ้นมาเพื่อกำหนด “รายชื่อ” ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจน นอกเหนือจากรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีที่มาตรา 214 ถือเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยตัวบทบัญญัติมาตรานั้นเอง และตัด “ศาล” ออกจากการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญในความหมายของการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ด้วย

ดังนั้น คำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ในความหมายของมาตรา 214 นอกจากรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญประเภทองค์กรทางการเมืองแล้ว ต้องหมายถึงองค์กรจำนวน 7 องค์กร คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน องค์กรอัยการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ยิ่งไปกว่านั้นรัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติไว้อีกว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา 214 นั้นต้องไม่มีศาล

กล่าวโดยสรุปได้ว่า กรณีที่จะเป็นความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 214 ได้นั้นต้องเป็นปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและองค์กรตามรัฐธรรมนูญจำนวน 7 องค์กรข้างต้นรวมเป็น 9 องค์กรนี้เท่านั้น หากเป็นองค์กรอื่นนอกเหนือจากนี้ ย่อมไม่เข้าองค์ประกอบประการแรกของมาตรา 214 และไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

³² คณะกรรมาธิการวิสามัญบันทึกวัดตุประสงค์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม สภาร่างรัฐธรรมนูญ, เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (กรุงเทพฯ: สำนักกรรมาธิการ 3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550), หน้า 206.

(2) เรื่องที่จะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาได้ต้องเป็นกรณีที่มี “ความขัดแย้ง” เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรดังกล่าว ตั้งแต่สององค์กรขึ้นไปเท่านั้น

เดิมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ใช้ถ้อยคำว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่” จากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญปรากฏว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้วางแนวบรรทัดฐานของคำว่า “ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่” ไว้ว่าหมายถึง ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ซึ่งอาจจะเกิดจากองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งมีปัญหาขัดแย้ง เกี่ยวกับการใช้อำนาจกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอีกองค์กร หรือปัญหาเกี่ยวกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งว่ามีอำนาจกระทำการเรื่องใดหรือไม่ก็ได้ (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 54/2542) แต่ก็มีนักวิชาการส่วนใหญ่แสดงความเห็นต่างและยืนยันว่าปัญหาอำนาจหน้าที่ของ องค์กรตามรัฐธรรมนูญต้องประกอบด้วย

1. จะต้องเป็น ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ อันเป็นปัญหาข้อขัดแย้ง หรือเป็นกรณีการละเมิดอำนาจหน้าที่
2. ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่นั้นจะต้องมีคู่กรณีเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ คู่กรณีทั้งสองฝ่ายเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ
3. อำนาจหน้าที่นั้นจะต้องเป็นอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติ

จึงนำมาสู่การแก้ไขถ้อยคำในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นว่า “ในกรณีที่มีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่...ตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป” กล่าวคือได้เพิ่มคำว่า “ความขัดแย้ง” และ “ตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป” ซึ่งปรากฏว่าแนวทางที่ได้รับการแก้ไขใหม่นี้สอดคล้องกับแนวทางการกำหนดขอบเขตของปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่นักวิชาการส่วนใหญ่ได้อธิบายไว้ กล่าวคือหากเป็นปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ของ องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรใดองค์กรหนึ่งเพียงองค์กรเดียว หรือเป็นกรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่กับองค์กรอื่นของรัฐที่มีใช้องค์กรตามรัฐธรรมนูญย่อม ไม่อยู่ในขอบเขตของ “ความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่” ตามมาตรา 214 และไม่อยู่ในเขตอำนาจ ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะรับไว้พิจารณาวินิจฉัย

กล่าวโดยสรุปได้ว่าหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 214 นี้สอดคล้องกับความเห็นของนักวิชาการที่กล่าวถึงข้างต้น

5.3 ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ*

ในหัวข้อนี้ผู้เขียนจะทำการศึกษาปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เพื่อทำการศึกษาเปรียบเทียบในบทที่ 6 ต่อไป

5.3.1 ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

จากการศึกษาองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ในบทที่ 3 พบว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ไม่ได้กำหนดกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้เป็นการเฉพาะ ส่งผลให้เกิดความสับสนว่าการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญถูกตรวจสอบได้หรือไม่และถ้าหากได้จะอยู่ในเขตอำนาจของศาลใด และปัญหาการตรวจสอบกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะได้นำเสนอเป็นลำดับดังนี้

5.3.1.1 ปัญหาการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

จากการศึกษาในบทที่ 3 หัวข้อที่ 3.3.1 พบว่าการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น เป็นการใช้อำนาจในทางปกครอง ซึ่งต้องสามารถถูกตรวจสอบได้ตามหลักนิติรัฐ ซึ่งในหัวข้อนี้ผู้เขียนจะนำเสนอแนวบรรทัดฐานของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองซึ่งเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยศาล

(1) แนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่สำคัญซึ่งมีผลเป็นการวางบรรทัดฐานในเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 24/2543 คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 52/2546 และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 9/2549

(1.1) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 24/2543

คดีนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้ส่งคำร้องที่มีผู้ร้องเรียนว่าระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง

* โปรดดูตารางเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในภาคผนวก

สมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 ขัดต่อรัฐธรรมนูญไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญมาตรา 198

ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่าระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ โดยให้เหตุผลที่รับคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้พิจารณา วินิจฉัย พอสรุปได้ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งผู้ออกระเบียบดังกล่าวมิใช่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาล ดังนั้นระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งออกจึงไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง เนื่องจากตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 276 ศาลปกครองมีเขตอำนาจในการตรวจสอบเฉพาะการกระทำของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาลเท่านั้น เมื่อระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครอง การพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ออกโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงอยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

(1.2) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 52/2546

คดีนี้คณะกรรมการการเลือกตั้งผู้ร้อง ได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266 กรณีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 84/2544 วินิจฉัยว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งซึ่งได้วินิจฉัยเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งอาจถูกฟ้องดำเนินคดีในศาลปกครองได้โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 271 และมาตรา 276 ประกอบพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 มาตรา 9 และมาตรา 42

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งและศาลปกครองต่างก็เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 และกรณีเป็นปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ได้มีการใช้อำนาจหน้าที่ไปแล้ว ต่อมาได้มีการโต้แย้งว่า การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าว คณะกรรมการการเลือกตั้งจะถูกฟ้องต่อศาลปกครองได้หรือไม่ จึงเป็นปัญหาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งและศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ได้

ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยพอสรุปได้ว่า การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 145 วรรคหนึ่ง (3) เป็นการใช้อำนาจดังเช่นอำนาจตุลาการที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจหน้าที่คณะกรรมการการเลือกตั้งสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดได้เอง เพื่อให้เกิดความรวดเร็ว สุจริตและเที่ยงธรรม การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวถือเป็นยุค มิใช่เป็นการใช้อำนาจทางบริหารหรือทางปกครองตามที่กล่าวอ้างแต่อย่างใด ด้วยเหตุผลดังกล่าวศาล

รัฐธรรมนูญจึงมีมติเอกฉันท์ วินิจฉัยว่าการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย ตามมาตรา 144 วรรคสอง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 145 วรรคหนึ่ง (3) ถือเป็นยุติ

(1.3) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 9/2549

คดีนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้ส่งคำร้องที่มีผู้ร้องเรียนว่าการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป ตั้งแต่วันที่ 2 เมษายน 2549 จนถึงปัจจุบัน มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญมาตรา 198 ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยพอสรุปได้ว่า

1. การดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปเมื่อวันที่ 2 เมษายน 2549 จนถึงปัจจุบัน มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวกับเหตุแห่งคำร้องคือ ในส่วนที่เกี่ยวกับกำหนดวันเลือกตั้งตามพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2549 เฉพาะมาตรา 4 ตามเหตุแห่งคำร้องข้อ 1 ในการจัดการการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 2 เมษายน 2549 ตลอดจนการดำเนินการเลือกตั้งที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการเลือกตั้งดังกล่าว และการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับมติในการจัดคูหาเลือกตั้งตามเหตุแห่งคำร้องข้อ 2 ไม่เป็นการลงคะแนนโดยลับ เป็นการเลือกตั้งที่ทำให้เกิดผลของการเลือกตั้งที่ไม่เที่ยงธรรม ไม่เป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง จึงเป็นการเลือกตั้งที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 2 มาตรา 3 มาตรา 104 วรรคสาม และมาตรา 144 มาตั้งแต่เริ่มต้นของกระบวนการจัดการเลือกตั้ง คือ ตั้งแต่การกำหนดวันรับสมัครเลือกตั้ง การรับสมัครรับเลือกตั้ง การลงคะแนนเสียง การนับคะแนนเสียง การประกาศผลการเลือกตั้ง

2. เมื่อวินิจฉัยว่า การดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 2 เมษายน 2549 จนถึงปัจจุบัน ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญเสียแล้ว ย่อมส่งผลให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศรับรองผลดังกล่าวตามประกาศผลการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่องผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อทั้งหมดต้องเสียไปด้วย มีผลเป็นการเพิกถอนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามประกาศผลการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวและเมื่อกำหนดระยะเวลาที่จะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปอันเนื่องจากการยุบสภาผู้แทนราษฎรตามพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2549 ได้ล่วงพ้นหกสิบวันตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 116 วรรคสอง ไปแล้ว และเพื่อให้การเลือกตั้งที่จะมีขึ้นต่อไป มีความเที่ยงธรรมและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น จึงให้องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปอันเนื่องมาจากการยุบสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการให้มีพระ

ราชกฤษฎีกาแก้ไขเพิ่มเติมกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีผลใช้บังคับ เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 116 วรรคสอง ต่อไป

(1.4) สรุปแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 24/2543 ได้วางหลักที่สำคัญ เกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ 3 ประการ คือ³³

1. ศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบเฉพาะการกระทำของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลเท่านั้น

2. ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ออกโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครอง

3. การพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ออกโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 52/2546 ได้สร้างวางหลักที่สำคัญ เกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้ว่า การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ถือเป็นที่ยุติ ไม่อาจถูกตรวจสอบได้โดยองค์กรใด

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 9/2549 ศาลรัฐธรรมนูญได้ยืนยันหลักเดิมที่ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้สร้างเอาไว้ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 24/2543 ว่า ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้มีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

(2) แนวคำพิพากษาศาลปกครองเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

คำพิพากษาศาลปกครองที่สำคัญซึ่งมีผลเป็นการวางบรรทัดฐานในเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.88/2549 และคำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 607 – 608/2549

(2.1) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.88/2549

คดีนี้คณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดี ได้ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ในคดีหมายเลขคำที่ 3256/2544 หมายเลขแดงที่ 1501/2547 ต่อศาลปกครองสูงสุดว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมิใช่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามความหมายของมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี

³³ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ, หน้า 66.

ปกครอง พ.ศ. 2542 เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีมิได้เป็นส่วนราชการแต่เป็นองค์กรที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ หมวด 6 ส่วนที่ 4 มาตรา 136 และมีได้เป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลของรัฐบาลที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง ฉะนั้น ระเบียบซึ่งออกโดยผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แต่เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยไว้ตามคำวินิจฉัยที่ 24/2543 จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดได้กลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่ทำให้เพิกถอนระเบียบของผู้ถูกฟ้องคดีว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ.2541 ข้อ 12 (13) และพิพากษายกฟ้องในประเด็นดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณาเอกสารทั้งหมดในสำนวนคดีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ ที่เกี่ยวข้องประกอบแล้วเห็นว่า มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยชี้ขาดสองประเด็น โดยประเด็นแรกเป็นประเด็นเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลปกครองสูงสุดกับประเด็นที่สองคือประเด็นเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ในประเด็นเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลนั้น ศาลปกครองสูงสุดมีความเห็นว่า การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งผู้ถูกฟ้องคดีมีสองลักษณะคือ การใช้อำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กับ การใช้อำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งการใช้อำนาจประการหลังนี้ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าเป็นการใช้อำนาจทางปกครองและถึงแม้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งผู้ถูกฟ้องคดีจะเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแต่ก็มีองค์กรที่ไม่อาจถูกตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการได้แต่อย่างใด แม้การใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีในการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย ตามมาตรา 144 วรรคสอง อันมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 145 วรรคหนึ่ง (3) ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 52/2546 ว่าการใช้อำนาจดังกล่าวเป็นยุติ ไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองก็ตาม แต่การใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีในทางปกครอง เช่น การออกกฎ ออกคำสั่งทางปกครองหรือการกระทำอื่นใดย่อมอยู่ภายใต้การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลปกครองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 9 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนั้น การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. 2541 โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 11 มาตรา 12 มาตรา 13 แห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ระเบียบดังกล่าวมีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะอันมีลักษณะเป็นกฎหมายตามมาตรา 3 แห่งกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งผู้ถูกฟ้องคดีเป็นคณะกรรมการ

หรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่งหรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล คณะกรรมการการเลือกตั้งผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามนัยมาตรา 3 แห่งกฎหมายจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง จึงมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง เมื่อผู้ฟ้องคดี กล่าวอ้างว่า ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและ ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. 2541 ข้อ 12 (13) ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิทธิ เสรีภาพของผู้ฟ้องคดี กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบ ด้วยกฎหมายด้วยการออกกฎ ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

(2.2) คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 607 – 608/2549

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดฟ้องว่าการดำเนินการของ คณะกรรมการการเลือกตั้งที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป ตั้งแต่วันที่ 2 เมษายน 2549 จนถึงปัจจุบัน มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ขอให้ยกเลิกเพิกถอน การจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 2 เมษายน 2549

ศาลปกครองกลางได้พิจารณาคำฟ้องในเบื้องต้นแล้วเห็นว่า มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องที่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้ในเชิง โครงสร้างผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 คือคณะกรรมการการเลือกตั้งและผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 คือเลขาธิการ คณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีใช้หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับ ดูแลของรัฐบาล แต่เมื่อพิจารณาลักษณะของการใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถึงที่ 3 โดยเฉพาะ อย่างยิ่งการใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในการควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาและการใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 คือสำนักงาน คณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นหน่วยงานทางธุรการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และการใช้อำนาจของผู้ ถูกฟ้องคดีที่ 3 ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานและลูกจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และรับผิดชอบใน การปฏิบัติงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ขึ้นตรงต่อประธานกรรมการการเลือกตั้งในเรื่องดังกล่าวแล้ว เห็นได้ว่ามีอยู่สามลักษณะ ได้แก่ การออกกฎ การบังคับใช้กฎหมายและกฎโดยการออกคำสั่ง มีมติ หรือกระทำการอื่นใดนอกจากการออกคำสั่งและมีมติ และการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริง และวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ถึงแม้ว่าศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้ในคำ วินิจฉัยที่ 52/2546 ว่าการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัย ชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นอำนาจตามมาตรา 145 (3) ของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทยถือเป็นยุติ แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถึงที่ 3 ใช้อำนาจออกกฎและบังคับใช้

กฎหมายและกฎโดยการออกคำสั่ง มีมติ หรือกระทำการอื่นใดนอกจากการออกคำสั่งและมีมตินั้น
 หากมีลักษณะเป็นการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย
 ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาไม่ อำนาจ
 ออกกฎและบังคับใช้กฎหมายและกฎของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถึงที่ 3 นั้น อาจมีแหล่งที่มาจาก
 บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยตรง เช่น อำนาจออกประกาศกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การ
 ปฏิบัติตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิก
 วุฒิสภา อำนาจออกคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ
 รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตาม
 กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาหรือ
 จากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 เช่น อำนาจ
 ออกข้อกำหนดเป็นแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการ
 เลือกตั้งก็ได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถึงที่ 3 ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
 คณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 ออกกฎและบังคับใช้กฎหมายและกฎ ย่อมเป็นการใช้อำนาจ
 ทางปกครองทำนองเดียวกันกับการที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หน่วยงานของรัฐและ
 เจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลใช้อำนาจออกกฎและบังคับใช้
 กฎหมายและกฎในการดำเนินกิจการทางปกครองตามที่กฎหมายต่าง ๆ กำหนด ทั้งนี้ ตามนัยคำ
 วินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 5/2549 เมื่อคำนึงถึงลักษณะของการใช้อำนาจแล้ว จึงต้องถือว่าใน
 การใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541
 ออกกฎและบังคับใช้กฎหมายและกฎ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถึงที่ 3 เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงาน
 ทางปกครองตามนัยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
 พ.ศ. 2542 และคดีพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถึงที่ 3 เป็นคดีพิพาทที่
 อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

ศาลปกครองกลางพิพากษาให้เพิกถอน การเลือกตั้ง
 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 2 เมษายน 2549 ทั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง
 และแบบบัญชีรายชื่อทั้งหมดในทุกเขตเลือกตั้ง และการกระทำต่อมาภายหลังอันเป็นผลสืบเนื่อง
 จากการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 2 เมษายน 2549

(2.3) สรุปแนวคำพิพากษาศาลปกครอง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.88/2549 ได้วางหลักที่สำคัญ คือ

1. การใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในทางปกครอง
 ย่อมอยู่ภายใต้การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย โดยศาลปกครองตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย
 จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

2. คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจทางปกครอง ถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง³⁴

คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 607 – 608/2549 ได้วางหลักที่สำคัญคือ การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในส่วนที่เป็นเรื่องของการออกกฎและบังคับใช้กฎหมายและกฎ ด้วยการออกคำสั่ง มีมติ หรือการกระทำอื่นใดนอกจากการออกคำสั่งและมีมติข้อมเป็นการใช้อำนาจทางปกครองและอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง³⁵

การนำเสนอคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญและคำพิพากษาศาลปกครองในหัวข้อที่ผ่านมาทำให้เห็นพัฒนาการของระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นมาในช่วงการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ที่ผ่านมา

ศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์ ได้สรุปและวิเคราะห์แนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญและคำพิพากษาศาลปกครองในประเด็นการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้ว่า³⁶

“ข้อผิดพลาดประการสำคัญที่สุดซึ่งทำให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ “หลงทาง” อยู่จนกระทั่งถึงทุกวันนี้ก็คือ ข้อผิดพลาดที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการที่นำไปสู่คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 24/2543 เรื่อง ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 ขัดต่อรัฐธรรมนูญ โดยคำวินิจฉัยดังกล่าวได้สร้างความสับสนและวุ่นวายขึ้นในระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์กรตามรัฐธรรมนูญใน 2 ประเด็น ประเด็นแรก คือ การตีความของศาลรัฐธรรมนูญให้ตัวเองมีอำนาจรับกฎที่ออกโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้พิจารณาได้ ซึ่งส่งผลทำให้ในเวลาต่อมา มีศาลสองศาลที่มีอำนาจในการพิจารณากฎ กล่าวคือ ถ้าเป็นกฎที่ออกโดยฝ่ายปกครองต้องอยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาของศาลปกครอง ในขณะที่กฎที่ออกโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญต้องอยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ส่วนประเด็นที่สอง เป็นเรื่องที่ศาลรัฐธรรมนูญได้ตีความจำกัดเขตอำนาจของศาลปกครองว่ามีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบเฉพาะการกระทำของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลเท่านั้น ผลสองประเด็นที่ได้จากคำวินิจฉัยดังกล่าวทำให้ระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ “ผิด” ไป

³⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 90 – 91.

³⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 107.

³⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 108 – 111.

จากหลักเกณฑ์และปรัชญาด้านกฎหมายมหาชนหลาย ๆ ประการทั้งที่เป็นทฤษฎีและทั้งที่เป็นตัวบทสำคัญ ๆ ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

ในคำวินิจฉัยต่อมาของศาลรัฐธรรมนูญคือ คำวินิจฉัยที่ 52/2546 เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 145 วรรคหนึ่ง (3) นับได้ว่าเป็นคำวินิจฉัยที่สร้างผลกระทบให้กับระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมากที่สุดอีกคำวินิจฉัยหนึ่งเพราะศาลรัฐธรรมนูญได้วางหลักเอาไว้ในคำวินิจฉัยดังกล่าวว่า การใช้อำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญถือเป็นยุค ผลของคำวินิจฉัยนี้เสมือนหนึ่งเป็นการ “ติดปีก” ให้กับองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่สามารถ “ทำอะไรก็ได้” หากเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญและไม่อาจถูกตรวจสอบได้ ก่อนที่จะมีคำวินิจฉัยนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้พยายาม “อธิบาย” หลักกฎหมายมหาชนที่สำคัญ ๆ ให้ศาลรัฐธรรมนูญได้รับรู้ แต่ก็ไม่เกิดประโยชน์ใด ๆ ทั้งนี้

จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2549 การตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญจึงค่อย “เข้ารูปเข้ารอย” ขึ้น เมื่อศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษาคดีหมายเลขดำที่ อ. 17/2548 หมายเลขแดงที่ อ.88/2549 ทั้งศาลปกครองกลางและศาลปกครองสูงสุดก็ได้มีคำสั่งให้เพิกถอนระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยให้เหตุผลอย่าง “เข้าใจถ่องแท้” ในระบบกฎหมายมหาชนว่า การใช้อำนาจในการออกระเบียบขององค์กรตามรัฐธรรมนูญคือคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้นเป็นการใช้อำนาจทางปกครองและแม้คณะกรรมการการเลือกตั้งจะเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแต่ก็มีช่องทางที่ไม่อาจถูกตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการได้ ซึ่งการใช้อำนาจทางปกครองนี้ย่อมอยู่ภายใต้การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลปกครองตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ส่วนที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมิใช่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลจึงไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาวินิจฉัยนั้น ศาลปกครองสูงสุดได้ “แย้ง” ข้อวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวโดยให้เหตุผลว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวมิใช่การวินิจฉัยที่จำเป็นที่ต้องวินิจฉัยประเด็นตามคำร้อง จึงไม่ผูกพันศาลปกครอง ศาลปกครองจึงมีอำนาจในการพิจารณาระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้

ในปี พ.ศ. 2549 อีกเช่นกันที่ศาลรัฐธรรมนูญยัง “ยืนยัน” หลัก “ที่ไม่ถูกต้อง” ที่ตนเองได้วางไว้ในปี พ.ศ. 2543 โดยในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 9/2549 เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา 198 กรณีการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปตั้งแต่วันที่ 2 เมษายน 2549 จนถึงปัจจุบันมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ นั้น แม้ศาลปกครองสูงสุดจะวินิจฉัยไว้ก่อนหน้านี้นี้ไม่กี่วัน (27 เมษายน 2549) ว่า ศาล

ปกครองมีอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่ศาลรัฐธรรมนูญก็ยังให้เหตุผลประกอบการรับเรื่องไว้พิจารณาโดยอ้างคำวินิจฉัยที่ 24/2543 ที่ได้วางหลักเอาไว้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎที่ออกโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ส่วนในคำพิพากษาศาลปกครองคำพิพากษาสุดท้ายที่เกิดขึ้นในช่วงเวลานี้คือ คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขดำที่ 617,620/2549 หมายเลขแดงที่ 607 – 608/2549 เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายนั้น ศาลปกครองกลางก็ได้ “ย้ำ” ถึงอำนาจของศาลปกครองในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้อีกครั้งหนึ่งว่า การออกกฎและบังคับใช้กฎหมายและกฎย่อมเป็นการใช้อำนาจทางปกครองทำนองเดียวกับการที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลใช้อำนาจออกกฎและบังคับใช้กฎหมายและกฎในการดำเนินกิจการทางปกครองตามที่กฎหมายต่าง ๆ กำหนด จึงอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณา”

(3) การตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยศาล

หลังจากได้นำเสนอถึงแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและคำพิพากษาศาลปกครองเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในหัวข้อที่ผ่านมาแล้ว และจากการศึกษาในหัวข้อ 3.3.1 พบว่าการที่รัฐธรรมนูญมีวัตถุประสงค์สร้างองค์กรเหล่านี้เป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” นั้นหมายความว่า เป็นอิสระจากฝ่ายการเมือง คือ นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี แต่ยังคงมีสถานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง และไม่เป็นอิสระหรือหลุดพ้นไปจากการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำโดยองค์กรตุลาการ และศาลที่มีอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ คือ ศาลปกครอง นั่นเอง

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ในกรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญใช้อำนาจไปกระทบสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนแล้ว ย่อมสามารถถูกควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจเช่นนั้นได้ โดยองค์กรตุลาการอันได้แก่ ศาลปกครองซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาข้อพิพาททางมหาชนเป็นการทั่วไป ที่มีข้อพิพาทตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ

5.3.1.2 ปัญหาการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ถ้อยคำของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) เรื่องการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัยโดยบัญญัติในมาตรา 198 รวมไว้วรรคเดียวกัน ดังนี้

“ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า**บทบัญญัติแห่งกฎหมาย ขอบังคับหรือการกระทำ**ของบุคคลใดตามมาตรา 197 (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อ**ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง**เพื่อพิจารณาวินิจฉัย ...”

เดิมได้มีการอธิบายถึงกฎหมายในลำดับศักดิ์ต่าง ๆ โดยเรียกกฎหมายที่ออกโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติว่า กฎหมายตามแบบพิธี กฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ กฎหมายนิติบัญญัติ หรือกฎหมายที่ตราโดยรัฐสภา ฯลฯ ซึ่งหมายความถึง พระราชบัญญัติและพระราชกำหนด (ที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว) ในขณะที่เรียกกฎหมายที่ออกโดยองค์กรอื่นที่มีฝ่ายนิติบัญญัติ (ส่วนใหญ่คือฝ่ายบริหาร) ว่ากฎหมายลำดับรอง กฎหมายบริหารบัญญัติ หรือกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายของฝ่ายบริหาร ซึ่งหมายความถึงกฎหมายที่ออกโดยอาศัยอำนาจของกฎหมายแม่บทคืออาศัยอำนาจจากกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ตลอดจนข้อบังคับต่าง ๆ³⁷

แต่ในปัจจุบันระบบกฎหมายไทยได้เรียกกฎหมายที่ออกโดยองค์กรฝ่ายบริหารเสียใหม่ว่า “กฎ” และให้นิยามของคำว่า “กฎ” ไว้ในกฎหมายปกครองสำคัญ 2 ฉบับโดยมีข้อความอย่างเดียวกัน ได้แก่ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 และ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3

“**“กฎ”** หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือ**บทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ**”

โดยมีคำสำคัญอันเป็นนิยามที่แท้จริงของคำว่ากฎ คือ “**บทบัญญัติที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ**” ส่วนข้อความที่ว่า “พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ” เป็นเพียงตัวอย่างของกฎเท่านั้นเอง³⁸

ในเมื่อกฎคือการใช้อำนาจในการกำหนดกฎเกณฑ์ให้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปโดยองค์กรที่ได้รับอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งผ่านทางกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้น ดังนั้นกฎหรือระเบียบไม่ว่าจะออกโดยองค์กรใดก็ตาม เมื่อไม่ใช่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติแล้วย่อมมี

³⁷ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี* (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538), หน้า 74 – 133.

³⁸ วรพจน์ วิสรุตพิชญ์, “หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง,” ใน *คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง* (กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2547), หน้า 170.

สถานะเป็น “กฎ ข้อยบังคับ” ตามความหมายของรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น และมีสถานะเป็นกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่ากฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่วางบรรทัดฐานเกี่ยวกับการตรวจสอบกฎที่ออกโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 24/2543 และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 25/2543 ซึ่งจะอธิบายโดยลำดับ ดังนี้

(1) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 24/2543*

คำวินิจฉัยนี้ได้สร้างประเด็นที่สำคัญ 3 ประเด็น เกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ คือ³⁹

1. ศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบเฉพาะการกระทำของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลเท่านั้น
2. ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ออกโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครอง
3. การพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ออกโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

(2) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 25/2543

คดีนี้ศาลจังหวัดลำปางได้ส่งคำโต้แย้งของโจทก์ กรณีระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา 264

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยพอสรุปได้ว่า การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มาตรา 10 (7) ออกระเบียบดังกล่าว มิได้ออกโดยองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 4/2542 และที่ 14 – 15/2543 วินิจฉัยไว้แล้วว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญมาตรา 264 ต้องออกโดยองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ดังนั้น ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวจึงไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 ไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัย

ข้อสังเกต ทั้งคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 24/2543 และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 25/2543 ต่างก็มีประเด็นเดียวกันที่ต้องวินิจฉัยคือ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง

* โปรดดูรายละเอียดของคำวินิจฉัยในหัวข้อที่ 5.3.1.2 (1) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 24/2543

³⁹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ, หน้า 66.

ว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หากแต่ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 24/2543 นั้นผู้ร้องยื่นคำร้องผ่านผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาตามมาตรา 198 ศาลรัฐธรรมนูญรับวินิจฉัยโดยให้เหตุผลว่าไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองจึงอยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ในขณะที่คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 25/2543 นั้นเป็นกรณีที่ศาลจังหวัดลำปางได้ส่งคำโต้แย้งของโจทก์ตามมาตรา 264 ศาลรัฐธรรมนูญไม่รับวินิจฉัยโดยให้เหตุผลว่าระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา 264

ผลจากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 24/2543 ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยโดยตรวจสอบเขตอำนาจศาลปกครองโดยวินิจฉัยว่าศาลปกครองมีเขตอำนาจในการตรวจสอบเฉพาะการกระทำของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลเท่านั้น ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ออกโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครอง ดังนั้นการพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ออกโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) แล้วพบว่ารัฐธรรมนูญได้มีวัตถุประสงค์วางโครงสร้างของเขตอำนาจศาลที่ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายไว้เป็น 2 ส่วน ส่วนแรกคือ “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ซึ่งได้แก่พระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและพระราชกำหนด ให้เป็นเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ดังที่ปรากฏชัดเจนในมาตรา 264 ส่วน “กฎข้อบังคับ” ซึ่งได้แก่ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ ให้เป็นเขตอำนาจของศาลปกครอง และเมื่อพิจารณาการใช้อำนาจออกกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งสถานะของกฎที่ออกโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ แล้วก็พบว่า กฎหรือระเบียบที่ออกโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญก็มีสถานะเป็นกฎหมายตามความหมายของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3

ดังนั้น ผู้เขียนจึงไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 24/2543 ซึ่งวางหลักว่าระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ออกโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครอง การพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ออกโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงอยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ เพราะผู้เขียนเห็นว่าบรรดาระเบียบที่ออกโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญไม่ใช่ “บทบัญญัติของกฎหมาย” ตามความหมายของรัฐธรรมนูญมาตรา 198 จึงไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ หากแต่เป็น “กฎ ข้อบังคับ” ตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

5.3.2 ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550)

ปัญหาการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ตามที่อธิบายในหัวข้อที่ 5.3.1 นั้น เกิดขึ้นเมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 24/2543 ออกมาวางหลักว่า ศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบเฉพาะการกระทำของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลเท่านั้น ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ออกโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครอง การพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ออกโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ และต่อมาศาลรัฐธรรมนูญก็วางหลักเพิ่มเติมในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 52/2546 อีกว่า การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ถือเป็นที่ยุติ ไม่อาจถูกตรวจสอบได้โดยองค์กรใด นำไปสู่ความสงสัยว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ก่อตั้งขึ้นหลายองค์กรเพื่อเป็นกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนั้น โดยการใช้อำนาจของตัวองค์กรตามรัฐธรรมนูญจะสามารถถูกควบคุมตรวจสอบได้หรือไม่ อย่างไร ถ้าหากสามารถถูกตรวจสอบได้จะเป็นอำนาจขององค์กรใด ดังที่กล่าวไปแล้วข้างต้น

ซึ่งต่อมาได้มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ “พยายาม” แก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยแบ่งออกเป็น 2 ประการ ดังนี้

5.3.2.1 ปัญหาการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ*

แม้มาตรา 223 วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครอง แต่ก็ได้บัญญัติข้อยกเว้นไว้ในมาตรา 223 วรรคสองว่า อำนาจศาลปกครองตามวรรคหนึ่งไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น จึงต้องอธิบายความหมายของถ้อยคำ “การวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น” เพื่อกำหนดขอบเขตที่ศาลปกครองไม่สามารถเข้าไปควบคุมตรวจสอบได้

* โปรดดู บทที่ 4 หัวข้อที่ 4.3 หลักเกณฑ์การตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

“อำนาจวินิจฉัยชี้ขาด” นั้นเป็นอำนาจในการสั่งการหรือวินิจฉัยที่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลโดยเป็นอำนาจลักษณะหนึ่งของ “อำนาจทางปกครอง” ประเภทอำนาจกึ่งตุลาการ (Quasi judicial) โดยหลักจึงย่อมอยู่ภายใต้เขตอำนาจการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลปกครองได้ แต่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติข้อยกเว้นในกรณีที่เป็นกรณีวินิจฉัยชี้ขาดโดยใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ จึงต้องพิจารณาว่าอะไรคือ “การใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ” ในความหมายของรัฐธรรมนูญนี้

มีนักวิชาการได้แสดงความเห็นในประเด็นนี้ ดังนี้

อาจารย์กาญจนารัตน์ ลีวิโรจน์ อธิการบดีของคณะกรรมการการเลือกตั้ง
รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ได้แสดงความเห็นในประเด็นนี้ไว้ว่า

“... ในชั้นร่างรัฐธรรมนูญได้มีการพิจารณาประเด็นดังกล่าวไปในแนวทางที่ว่า เจตนาที่แท้จริงต้องการยกเว้นให้ก็แต่เฉพาะแต่กรณีที่มิใช่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งให้เป็นอำนาจสูงสุดเด็ดขาดขององค์กรนั้นเท่านั้น โดยเรื่องใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งให้ “อำนาจวินิจฉัยชี้ขาด” และให้การวินิจฉัยชี้ขาดนั้น “เป็นที่สุด” โดยไม่ได้บัญญัติให้ศาลหรือองค์กรอื่นมีอำนาจทบทวนคำวินิจฉัยดังกล่าวได้ เช่น การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งก่อนการประกาศผลการเลือกตั้ง หรือที่เรียกกันว่า การให้ใบเหลือง ใบแดง โดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติให้คำวินิจฉัยนั้นเป็นที่สุด* กรณีเช่นนี้ย่อมมีความหมายอยู่ในตัวว่า ศาลหรือองค์กรอื่นจะตรวจสอบหรือทบทวนคำวินิจฉัยนั้นไม่ได้ แต่หากเป็นการดำเนินการในเรื่อง

* มาตรา 239 ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุด

ในกรณีที่ประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าควรให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาผู้ใด ให้ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย เมื่อศาลฎีกาได้รับคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ได้ จนกว่าศาลฎีกาจะมีคำสั่งยกคำร้องในกรณีที่ศาลฎีกามีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ในเขตเลือกตั้งใดหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาผู้ใด ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในเขตเลือกตั้งนั้นสิ้นสุดลง

ในกรณีที่บุคคลตามวรรคสองปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ได้ มิให้นับบุคคลดังกล่าวเข้าในจำนวนรวมของสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี

ให้นำความในวรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นด้วยโดยอนุโลม โดยการยื่นคำร้องต่อศาลตามวรรคสองให้ยื่นต่อศาลอุทธรณ์ และให้คำสั่งของศาลอุทธรณ์เป็นที่สุด

ใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นอำนาจของหน่วยงานหรือองค์กรใด แม้จะมีบทบัญญัติอื่นในรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้หน่วยงานหรือองค์กรอื่นต้องยึดถือหรือยอมรับตามการดำเนินการนั้นของหน่วยงานหรือองค์กรนั้น แล้วดำเนินการต่อไปตามอำนาจหน้าที่ของตนก็ตาม กรณีเช่นนี้ไม่อยู่ในความหมายของบทบัญญัติมาตรา 223 วรรคสองดังกล่าว เนื่องจากการใช้อำนาจดังกล่าวแม้จะเป็นการ “ใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ” ขององค์กรนั้นก็ตาม แต่การใช้อำนาจนั้นมิได้มีลักษณะเป็น “การวินิจฉัยชี้ขาด” แต่อย่างใด ซึ่งแม้ในชั้นยกวางจะมีวัตถุประสงค์ไปในลักษณะดังกล่าว แต่ก็ต้องรอฟังความเห็นหรือบรรทัดฐานจากองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงต่อไป...”⁴⁰

อาจารย์ชานาญ จันทร์เรือง นักวิชาการอิสระ อาจารย์พิเศษในมหาวิทยาลัย ได้แสดงความเห็นในประเด็นนี้ไว้ว่า “จากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองและป.ป.ช.ไว้ดังนี้”

มาตรา 223 วรรคสอง “อำนาจศาลปกครองตามวรรคหนึ่ง ไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นอำนาจโดยตรงตาม รัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น”

มาตรา 250 “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้”

...(3) ใ้สอบสวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป ร่ำรวยผิด ปกติ กระทำ ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับที่ต่ำกว่าที่ ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวหรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการ เมืองหรือกระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติเห็นสมควร ดำเนินการด้วย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การ ทุจริต...”

เมื่อเราพิจารณาจากบทบัญญัติข้างต้นดังกล่าวแล้วย่อมเป็นที่เข้าใจได้ ว่า การใดที่ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญใ้สอบสวนและวินิจฉัย โดยใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญแล้วศาลปกครองย่อมไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษา คดี ซึ่งก็ได้

⁴⁰ กาญจนรัตน์ สิวโรจน์, “เขตอำนาจศาลปกครอง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550,” วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 8 ฉบับที่ 1 (มกราคม – เมษายน 2551): 51 – 52.

ยึดถือเป็นแนวปฏิบัติเช่นเดียวกับกรณีของการวินิจฉัยให้ใบแดงใบ เหลืองของ ก.ก.ต.ว่าไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองเช่นกัน”⁴¹

ผู้เขียนเห็นพ้องด้วยกับความเห็นของอาจารย์กาญจนารัตน์ฯ เนื่องจากการใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดนี้เป็นอำนาจที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคลได้โดยตรง จึงต้องตีความในลักษณะ จำกัดความเพื่อที่จะสามารถปกป้องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่อาจถูกกระทบจากการใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดโดยตรงตามรัฐธรรมนูญในกรณีอื่น ๆ หรือโดยองค์การตามรัฐธรรมนูญอื่นได้ ดังนั้น กรณีนี้จึงต้องตีความว่าการใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดต้องประกอบด้วยทั้งการวินิจฉัยชี้ขาด “และ” เป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญซึ่งต้องเป็นกรณีที่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งให้เป็นอำนาจสูงสุดเด็ดขาดขององค์กรนั้น อันได้แก่กรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้การเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 239 วรรคหนึ่งเท่านั้น ซึ่งการใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามมาตรา 250 มิได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่าเป็นอำนาจสูงสุดเด็ดขาดขององค์กรนั้น

กล่าวโดยสรุปคือ แม้องค์การตามรัฐธรรมนูญอื่นจะใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดโดยอ้างว่าอำนาจนั้นมีที่มาจากรัฐธรรมนูญโดยตรงก็ตาม ในเมื่อรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติความเป็นที่สูงสุดและเด็ดขาดของอำนาจนั้นไว้เป็นการเฉพาะดังกรณีมาตรา 239 วรรคหนึ่งแล้วก็ย่อมไม่อาจตีความถ้อยคำอันเป็นข้อยกเว้นเขตอำนาจศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญมาตรา 223 วรรคสองให้ขยายความรวมถึงการใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดโดยตรงตามรัฐธรรมนูญในกรณีอื่น ๆ นอกเหนือจากกรณีมาตรา 239 วรรคหนึ่งนั้นได้

5.3.2.2 ปัญหาการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยองค์การตามรัฐธรรมนูญ

จากปัญหาในหัวข้อที่ 5.3.1.2 ดังกล่าวนี้เองรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้พยายามแก้ไขปัญหาโดยการบัญญัติอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินให้ชัดเจนยิ่งขึ้นอันมีผลเป็นการ “แบ่งแยก” เขตอำนาจระหว่างศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองอย่างชัดเจนด้วย โดยการ “แยกอนุมาตรา” ระหว่างการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา 245 (1)) และการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดของ

⁴¹ ชำนาญ จันทร์เรือง, อำนาจศาลปกครองที่มีต่อคำวินิจฉัยของ ป.ป.ช. [Online]. 2554. แหล่งที่มา : <http://prachatai3.info/journal/2010/01/27494>

หน่วยงานของรัฐให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง (มาตรา 245 (2)) รายละเอียดตามมาตรา 245 ดังนี้

มาตรา 245 “ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้ เมื่อเห็นว่ากรณีดังต่อไปนี้”

(1) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่อง พร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

(2) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของบุคคลใดตามมาตรา 244 (1) (ก) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง และให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง”

กล่าวโดยสรุปคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้พยายามแก้ไขปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์การตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ดังที่ศึกษามาแล้วข้างต้น แต่ปัญหาบางประการยังไม่สามารถแก้ไขได้เป็นผลสัมฤทธิ์ กล่าวคือแม้จะมีการปรับปรุงถ้อยคำในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้นแต่ผู้เขียนยังเห็นว่าไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างครบถ้วนจึงสมควรที่จะทำการวิเคราะห์ผลสัมฤทธิ์ของการแก้ไขปัญหาโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในบทที่ 6 ต่อไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 6

บทวิเคราะห์ : ผลสัมฤทธิ์ของการแก้ปัญหา

โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550

หลังจากที่ผู้เขียนนำเสนอองค์การตามรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ในบทที่ 3 จากนั้นก็ได้นำเสนอองค์การตามรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในบทที่ 4 และวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์การตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) รวมทั้งได้อธิบายการแก้ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์การตามรัฐธรรมนูญโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในบทที่ 5 แล้วนั้น ในบทนี้จะเป็นการศึกษาเปรียบเทียบปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์การตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เพื่อวิเคราะห์ผลสัมฤทธิ์ของการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์การตามรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

จากการวิเคราะห์ ผู้เขียนพบว่า เมื่อมีการใช้บังคับรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 แล้วอาจจำแนกปัญหาเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญได้เป็น 3 กลุ่ม ได้แก่

1. ปัญหาที่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 สามารถแก้ไขได้บรรลุผลสัมฤทธิ์ มีเพียงประการเดียวคือ การตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ กรณีการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญของกฎหมายคำรับรองที่ออกโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

2. ปัญหาที่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ได้พยายามแก้ไขแต่ยังไม่บรรลุผลสัมฤทธิ์ มี 3 ประการ ได้แก่

(1) ปัญหาที่มาและสถานะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

(2) ปัญหาเขตอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

(3) ปัญหาการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

3. ปัญหาที่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ยังไม่ได้แก้ไข มีเพียงประการเดียว คือ ปัญหาที่มาและสถานะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ กรณีปัญหาการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

6.1 การแก้ปัญหที่บรรลุผลสัมฤทธิ์

ดังได้กล่าวแล้วว่าปัญหาที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) สามารถแก้ไขได้บรรลุผลสัมฤทธิ์มีเพียงประการเดียวคือ การตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ กรณีการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญของกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 เรื่องการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย โดยบัญญัติในมาตรา 198 รวมไว้วรรคเดียวกัน ดังนี้

“ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา 197 (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ...”

เมื่อมีผู้ยื่นคำร้องไปยังผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่า ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเลือกที่จะส่งเรื่องดังกล่าวไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 24/2543 ว่าระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ออกโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครอง การพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ออกโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อคำวินิจฉัยปรากฏสู่สาธารณะ ได้มีนักวิชาการออกมาวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับกรณีดังกล่าวว่าวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ต้องการให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่อย่างไร

ต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 มีผลใช้บังคับ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้แก้ไขถ้อยคำในบทบทบัญญัติมาตราที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน มาตรา 245 ดังนี้

“มาตรา 245 ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามิกรณีดังต่อไปนี้”

(1) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

(2) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของบุคคลใดตามมาตรา 244 (1) (ก) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครองและให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง”

จากบทบัญญัติ มาตรา 245 ข้างต้น พบว่าได้มีการแบ่งแยกอนุมาตราของกรณีการเสนอเรื่องเกี่ยวกับ “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” และ “กฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดของบุคคล” ออกจากกันเพื่อป้องกันปัญหาที่เคยกเกิดขึ้นภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540

ซึ่งบทบัญญัติมาตรา 245 (1) ที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการเสนอเรื่องปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายนั้น มีผลเป็นการกำหนดเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญไว้ชัดเจนว่า มีเขตอำนาจพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเฉพาะ “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ซึ่งก็เป็นไปตามหลักในทางวิชาการที่อธิบายว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจเฉพาะการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ “การกระทำทางนิติบัญญัติ” อันหมายถึง “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ตามความหมายของรัฐธรรมนูญหรือ กฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นผู้แทนของปวงชน ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนดที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วซึ่งมีผลใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติเท่านั้น และใน (2) ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนเช่นกันว่า ถ้าเป็นปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของ “กฎ คำสั่งหรือการกระทำที่มีลักษณะเป็นการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น” ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องพร้อมความเห็นไปยังศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย จึงมีผลเป็นการกำหนดว่าในกรณีของ “กฎและคำสั่งทางปกครอง” นั้นเป็นเขตอำนาจของศาลปกครองในการพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

กล่าวโดยสรุปได้ว่าการแก้ปัญหาคำสั่งหรือการกระทำที่ผิดกฎหมายที่ใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ กรณีการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญของกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยการแยกอนุมาตราของบทบัญญัติที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการเสนอเรื่องปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายของกฎหมายลำดับชั้นต่าง ๆ ไปยังศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 นี้ บรรลุผลสัมฤทธิ์เป็นอย่างดี

6.2 การแก้ปัญหายังไม่บรรลุผลสัมฤทธิ์

แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 จะสามารถแก้ไขปัญหาการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ กรณีการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญ

ของกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังกล่าวในหัวข้อก่อนหน้านี้ แต่การแก้ปัญหาดังกล่าวขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอีก 3 ประการคือปัญหาที่มาและสถานะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และปัญหาการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น ผู้เขียนเห็นว่ายังมีประเด็นที่อาจนำไปสู่ปัญหาได้อีกหลายประการ รวมไปถึงในส่วนของการบังคับใช้กฎหมาย จึงจะขอแนะนำเสนอปัญหาดังกล่าว ดังนี้

6.2.1 ปัญหาที่มาและสถานะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ในหัวข้อนี้จะทำการศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาที่มาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและปัญหาความเหมาะสมของสถานะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพื่อวิเคราะห์ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ได้พยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 อย่างไรบ้างและมีประเด็นอะไรบ้างที่อาจนำไปสู่ปัญหาได้อีกในภายหน้า จึงจะขอแนะนำเสนอเป็นลำดับ ดังนี้

6.2.1.1 ปัญหาที่มาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ได้จัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญขึ้น และกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบ และถ่วงดุลกับฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำได้ แต่ต้องมีความชอบธรรมที่จะเชื่อมโยงกับฝ่ายการเมือง จึงกำหนดให้การสรรหากรรมการองค์กรตามรัฐธรรมนูญรวมทั้งตุลาการศาลทั้งหลายจะต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา และในกระบวนการสรรหาจะมีคณะกรรมการสรรหาของแต่ละองค์กรแตกต่างกันออกไป เช่น คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยกรรมการ 15 คน คือ ประธานศาลฎีกา คณบดีคณะนิติศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่ง ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน คณบดีคณะรัฐศาสตร์หรือเทียบเท่าสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน และผู้แทนพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละ 1 คน เลือกกันเองให้เหลือ 4 คน ส่วนคณะกรรมการสรรหากรรมการเลือกตั้งประกอบด้วยกรรมการ 10 คน คือประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครอง อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่ง ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน และผู้แทนพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละ 1 คน เลือกกันเองให้เหลือ 4 คน การที่ต้องมีผู้แทนจากพรรคการเมืองเข้าไปอยู่ในการสรรหาด้วย จึงถูกมองว่าเป็นการให้ฝ่ายการเมืองเข้าไปแทรกแซงกระบวนการสรรหา ทำให้เกิดปัญหาเรื่องการได้มาซึ่งกรรมการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญทั้งหลายเป็นผลให้บุคคลที่เข้ามาดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างเป็นกลาง หรือมีความไม่มั่นใจในที่มาของคณะกรรมการสรรหาและกระบวนการสรรหา

ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 จึงได้ปรับปรุงที่มาของคณะกรรมการสรรหาในองค์กรตามรัฐธรรมนูญใหม่ ให้ประกอบด้วยประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรเป็นหลัก เช่น คณะกรรมการสรรหาตามการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดิน แต่คณะกรรมการการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งจะเพิ่มบุคคลที่ศาลฎีกาเลือกมา 1 คน และบุคคลที่ศาลปกครองสูงสุดเลือกมา 1 คน ส่วนคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจะไม่มีประธานศาลรัฐธรรมนูญแต่เพิ่มประธานองค์กรตามรัฐธรรมนูญเลือกกันเอง 1 คน จะเห็นได้ว่ามีผู้แทนจากศาลทั้งหลายมากกว่ากึ่งหนึ่ง และถือเป็นองค์ประกอบหลักของคณะกรรมการสรรหาของทุกองค์กรตามรัฐธรรมนูญทั้งหมดเป็นการมอบความไว้วางใจไว้ที่ศาลทั้งหลาย และตัดผู้แทนจากพรรคการเมืองและผู้แทนจากสถาบันอุดมศึกษาออก เป็นการมองว่าถ้าที่มาของคณะกรรมการสรรหาถูกแทรกแซงโดยฝ่ายการเมือง จะทำให้การทำหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญถูกแทรกแซงด้วย

นอกจากนี้การให้มีผู้แทนจากศาลเข้ามาเป็นกรรมการสรรหามาก เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับการทำหน้าที่ดังกล่าว กับผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน จะเห็นได้ว่า ประชาชนสามารถตรวจสอบการทำหน้าที่คัดเลือกกรรมการในองค์กรตามรัฐธรรมนูญของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรได้ ในขณะที่ไม่สามารถตรวจสอบการทำหน้าที่ดังกล่าว จากผู้แทนของศาลได้ เพราะขาดความเชื่อมโยงกับประชาชนและปราศจากการตรวจสอบการทำหน้าที่ ประกอบกับสัดส่วนของฝ่ายตุลาการมีมากกว่าฝ่ายการเมือง ทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญทั้งหลายจะเต็มไปด้วยข้าราชการที่ใกล้ชิดเกษียณอายุราชการโดยไม่มีนักวิชาการร่วมอยู่ด้วย

อย่างไรก็ตามในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์การสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญเหมือนกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยให้คณะกรรมการสรรหาในแต่ละองค์กรไปกำหนดกันเอง ทำให้ไม่ได้เป็นมาตรฐานเดียวกัน อาจทำให้เกิดการแทรกแซงการทำหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหาได้¹

6.2.1.2 ปัญหาความเหมาะสมของสถานะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 มิได้บัญญัติถึงนิยามความหมายหรือลักษณะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้ จึงเป็นบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญที่จะสร้างนิยามความหมายขึ้น โดยแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อพิจารณาจากแนวบรรทัดฐานของคำวินิจฉัย

¹ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 : การศึกษาการบังคับใช้, (กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2551), หน้า 179 – 182.

ศาลรัฐธรรมนูญก็ทำให้พบว่า การให้นิยามหรือกำหนดลักษณะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญระหว่าง ความเห็นในทางวิชาการกับแนวบรรทัดฐานจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ก่อนข้างจะมีความ สอดคล้องไปในแนวทางเดียวกัน กล่าวคือ องค์กรตามรัฐธรรมนูญต้องหมายถึง องค์กรที่ได้รับการ บัญญัติหรือก่อตั้งขึ้น โดยตรงจากรัฐธรรมนูญ และมีการบัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ไว้ในบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน

ต่อมารัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 มีวัตถุประสงค์ต้องการแก้ปัญหา ความไม่ชัดเจนของนิยามขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงบัญญัติหมวด 11 องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ขึ้นมาเพื่อกำหนด “รายชื่อ” ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้อย่างเจาะจง จำนวน 7 องค์กร ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน องค์กรอัยการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สภาที่ปรึกษา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ส่วนรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีนั้น มาตรา 214 ถือเป็นองค์กรตาม รัฐธรรมนูญโดยตัวบทบัญญัติมาตรานั้นเอง นอกจากนี้มาตรา 214 ยังตัด “ศาล” ออกจากการเป็น องค์กรตามรัฐธรรมนูญในความหมายของการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจ หน้าที่ด้วยซึ่งการกำหนด “รายชื่อ” ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้ตายตัว และกำหนดองค์กรต่าง ๆ 7 องค์กรข้างต้นนี้ผู้เขียนเห็นว่าอาจจะนำไปสู่ปัญหาหลายประการตามมา

หากพิจารณาจากนิยามความหมายทางวิชาการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ว่า หมายถึง องค์กรที่ได้รับการบัญญัติหรือก่อตั้งขึ้นโดยตรงจากรัฐธรรมนูญ และมีการบัญญัติถึง อำนาจหน้าที่ไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน กล่าวคือ โดยหลักแล้วสถานะขององค์กร ตามรัฐธรรมนูญต้องเป็นองค์กรที่ไม่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลขององค์กรอื่นใด และอำนาจ หน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญต้องเป็นอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการตัดสินใจแสดงเจตจำนงของรัฐ หรือกำหนดทิศทางความเป็นไปของรัฐ ในขณะที่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 กลับกำหนดให้ องค์กรที่ไม่มีสถานะ ลักษณะและการใช้อำนาจเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้แก่ องค์กรอัยการ ซึ่ง ลักษณะการใช้อำนาจเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง และอำนาจหน้าที่มิได้บัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญแต่บัญญัติไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติซึ่งมีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีอันเป็นลักษณะงานในทางปกครอง

ดังนั้น การกำหนดนิยามขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 จึงไม่เหมาะสมของ “สถานะ” การเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง

6.2.2 ปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ในหัวข้อนี้จะทำการศึกษา วิเคราะห์ถึงปัญหาความเหมาะสมของอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและปัญหาความ ขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพื่อวิเคราะห์ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี

พ.ศ. 2550 ได้พยายามแก้ไขปัญหาปัญหาของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 อย่างไรบ้างและมีประเด็นอะไรบ้างที่อาจนำไปสู่ปัญหาได้อีกในภายหน้า จึงจะขอนำเสนอเป็นลำดับ ดังนี้

6.2.2.1 ปัญหาความเหมาะสมของอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งประเด็นในเรื่องปัญหาความเหมาะสมของอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ทำการศึกษานี้ มี 2 ประเด็นได้แก่

(1) **อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ** รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 นั้นให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ซึ่งทำให้ในขณะนั้นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องรับผิดชอบงานเป็นจำนวนมากทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างล่าช้า ต่อมารัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ได้แก้ไขอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น โดยเปลี่ยนแปลงให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตทำหน้าที่ได้สวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ เฉพาะตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูง หรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป ส่วนข้าราชการระดับต่ำกว่า ให้ได้สวนเฉพาะที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ส่วนข้าราชการระดับล่างลงมาเป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551

(2) **ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเลือกตั้ง** ตามที่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ในด้านการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ตามมาตรา 145 (5) ซึ่งได้กำหนดให้อำนาจหน้าที่แก่คณะกรรมการการเลือกตั้งในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และให้มีอำนาจหน้าที่ในการเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้ง ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2541 แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 85/1 ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งในการเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งผู้สมัครเป็นเวลา 1 ปี หากเห็นว่ามีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า ผู้สมัครผู้นั้นกระทำการก่อให้เกิดผู้อื่นกระทำ สันับสนุน หรือรู้เห็นเป็นใจให้บุคคลอื่นกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว

เนื่องจากการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 นี้เป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญย่อมทำให้ไม่ถูกตรวจสอบโดยศาล คือ เป็นองค์กรที่เกิดขึ้นจากรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดและได้ใช้อำนาจตามที่รัฐธรรมนูญได้ให้

ไว้ ก็ไม่ควรจะถูกตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กรอื่นอีก² ซึ่งกล่าวโดยสรุปว่าอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งนี้เป็นอำนาจเบ็ดเสร็จ ขาดการตรวจสอบถ่วงดุลจากองค์กรอื่น ๆ ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งต่อมารัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ได้พยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยได้บัญญัติมาตรา 239 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งแบ่งเป็น 2 กรณี คือ **กรณีก่อนการประกาศผลการเลือกตั้ง** ที่ให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นที่สุด และ**กรณีประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว** ซึ่งถ้าหากคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าควรให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งให้ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกา (กรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา) หรือศาลอุทธรณ์ (กรณีสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น) แล้วแต่กรณี เพื่อวินิจฉัยว่าควรเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

ส่วนการสรรหาวุฒิสภาที่เป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าก่อนได้รับการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาผู้ใดกระทำการตามมาตรา 238 ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการสืบสวนสอบสวนโดยพลัน เมื่อวินิจฉัยสั่งการแล้วให้เสนอต่อศาลฎีกาเพื่อพิจารณาวินิจฉัยโดยพลันต่อไป

กล่าวโดยสรุปแล้วมาตรา 239 ได้แก้ไขปัญหาที่คำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ไม่สามารถถูกถ่วงดุลตรวจสอบได้เฉพาะกรณีประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว ซึ่งหากเป็นกรณีก่อนการประกาศผลการเลือกตั้ง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งยังเป็นที่สุดเช่นเดิมเหมือนรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540

ซึ่งตามหลักนิติรัฐนั้นเรียกร้องว่าการกระทำขององค์กรของรัฐจะต้องมีกฎหมายเป็นรากฐานและต้องเป็นไปตามวิธีการ รูปแบบ วัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดไว้ หากรัฐหรือองค์กรของรัฐฝ่าฝืนกฎหมายที่ตนตราขึ้นจะต้องมีกลไกและกระบวนการที่บุคคลสามารถทำให้การกระทำหรือการใช้อำนาจนั้นไร้ผลไป และหากความเสียหายเกิดแก่บุคคลก็สามารถเรียกให้รัฐหรือองค์กรของรัฐชดเชยค่าเสียหายได้ ที่เรียกว่า “การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของรัฐ” เพื่อที่จะให้การปกครองโดยกฎหมายดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ปึงเจกชนผู้เห็นว่าตนเองถูกองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายจะต้องมีสิทธิโต้แย้งคัดค้านการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ตนเห็นว่าขัดต่อกฎหมายที่มีผลบังคับอยู่ในบ้านเมือง หรืออีกนัยหนึ่งจะต้องมีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของ

² มนตรี รูปสุวรรณ, บทวิเคราะห์ทางวิชาการเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เล่ม 2, หน้า 88 - 89.

องค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และหากผลการตรวจสอบพบว่าการกระทำอันใดอันหนึ่งขององค์กร เจ้าหน้าที่ของรัฐขัดต่อกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในบ้านเมือง รัฐก็จะต้องเพิกถอนการกระทำนั้น เสีย และทำให้ราษฎรผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำนั้นกลับคืนสู่ฐานะเดิม โดยการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้

ด้วยหลักการดังกล่าวนี้ จึงสรุปได้ว่า การกระทำขององค์กรของรัฐทุก องค์กร สามารถถูกควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยองค์กรตุลาการได้ทั้งสิ้น (เว้นแต่ เป็นการกระทำทางรัฐบาล (Acte de gouvernement) แต่การกระทำทางรัฐบาลเองก็เชื่อว่าจะพ้นไป จากการควบคุมตรวจสอบโดยเด็ดขาด หากแต่อาจถูกควบคุมตรวจสอบทางการเมืองโดยระบบ รัฐสภา)³

กล่าวสำหรับหลักการแบ่งแยกองค์กรใช้อำนาจอธิปไตยนั้น เมื่อมีการ แบ่งแยกภาระหน้าที่ของสถาบันหลักทั้งสามสถาบัน คือฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ แล้ว แต่มิได้หมายความว่าองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยเหล่านั้นจะสามารถใช้อำนาจอธิปไตยได้อย่าง อิสระโดยปราศจากความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับองค์กรอื่น ตรงกันข้ามการใช้อำนาจอธิปไตยของ องค์กรต่าง ๆ ที่แบ่งแยกกันไปในนั้นต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบและถ่วงดุลกันซึ่งเรียกว่า **หลักการ ตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and balance)** ซึ่งหลักนิติรัฐและหลักการตรวจสอบถ่วงดุลนี้เป็น หลักการสำคัญที่รัฐเสรีประชาธิปไตยยึดถือ ทั้งนี้เพื่อวัตถุประสงค์สำคัญคือการคุ้มครองสิทธิและ เสรีภาพของปัจเจกชนนั่นเอง

ดังนั้น บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 239 วรรคหนึ่ง ซึ่งกำหนดว่าใน กรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือ เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งก่อนการ ประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือ สมาชิกวุฒิสภา ให้คำวินิจฉัยของ **คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุด** จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อหลักนิติรัฐและหลักการตรวจสอบ และถ่วงดุลเพื่อปกป้องสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชน เพราะการใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดนี้ไม่ว่าจะ เป็นการใช้อำนาจโดยมีฐานที่มาจากรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายลำดับใดก็ย่อมมีลักษณะกระทบต่อ สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชน การกำหนดให้การกระทำดังกล่าวไม่สามารถควบคุมตรวจสอบ ความชอบด้วยกฎหมายโดยองค์กรตุลาการซึ่งมีความเป็นกลางและเป็นอิสระ ซึ่งไม่สอดคล้องกับ หลักนิติรัฐและความเป็นรัฐเสรีประชาธิปไตย ผู้เขียนจึงไม่เห็นด้วยกับหลักการที่รัฐธรรมนูญ บัญญัติไว้เช่นนี้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ หากกระทบต่อสิทธิ และเสรีภาพของปัจเจกชนแล้วย่อมต้องอยู่ภายใต้หลักการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและ กฎหมายโดยศาลหรือองค์กรตุลาการทั้งสิ้น

³ เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล (บรรณาธิการ), การกระทำทางรัฐบาลหรือการกระทำของรัฐบาล: ข้อถกเถียง ทางวิชาการในระบบกฎหมายมหาชนไทย (กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), หน้า 7.

6.2.2.2 ปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

จากการศึกษาในหัวข้อที่ 6.2.1.2 ที่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 กำหนดให้องค์กรที่โดยสถานะมิได้ถูกก่อตั้งขึ้นโดยตรงจากรัฐธรรมนูญ และลักษณะของการใช้อำนาจเป็นอำนาจในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายอันมีลักษณะเป็นอำนาจทางปกครอง มิได้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ หรืออำนาจที่สัมพันธ์อยู่กับรัฐธรรมนูญอย่างใกล้ชิดเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น อาจนำไปสู่ปัญหา กล่าวคือ เมื่อมีปัญหาความขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญย่อมต้องนำปัญหาความขัดแย้งนั้นเข้าสู่การพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 214 ทั้ง ๆ ที่ปัญหาความขัดแย้งนั้นไม่ใช่ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญหรือในทางกลับกันอาจไม่มีโอกาสเกิดกรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญประเภทที่มีได้มีและใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญโดยแท้จริงมีปัญหาความขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่เลยก็เป็นได้ เนื่องจากโดยสภาพขององค์กรตามรัฐธรรมนูญลักษณะดังกล่าวนี้ใช้อำนาจทางปกครอง คือเป็นอำนาจตามกฎหมายอื่นไม่ใช่อำนาจตามรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น การกำหนดนิยามขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ที่ไม่เหมาะสมกับ “สถานะ” ของการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริงอาจส่งผลให้นำไปสู่ปัญหาคดีปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญไม่ใช่ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง

6.2.3 ปัญหาการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ปัญหาการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นปัญหาหนึ่งที่เกิดขึ้นภายใต้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ต่อมารัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ก็ได้ “พยายาม” แก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการปรับปรุงถ้อยคำของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ที่กำหนดเขตอำนาจศาลปกครอง โดยเพิ่ม “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” เข้าไปอย่างชัดเจนว่าเป็นองค์กรที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง แต่พบว่าการแก้ปัญหาดังกล่าวนั้นยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาคืออย่างรอบด้านเพียงพอ เพราะรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติข้อยกเว้นไว้ในวรรคสองของมาตราเดียวกันว่า อำนาจของศาลปกครองนี้ไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น จึงมีปัญหาว่า หากองค์กรตามรัฐธรรมนูญใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญแล้วส่งผลกระทบหรือเกิดความเสียหายต่อปัจเจกชน จะสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจนั้นได้หรือไม่ ถ้าหากได้จะอยู่ในอำนาจของศาลใด โดยจะขอเสนอการศึกษาวิเคราะห์โดยลำดับ ดังนี้

6.2.3.1 ปัญหาการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 กำหนดให้ศาลปกครองมีเขตอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแล้ว แต่กลับบัญญัติข้อยกเว้นไว้ในวรรคสองของมาตราเดียวกันว่า อำนาจของศาลปกครองนี้ไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น ปัญหาคือการตีความนิยามความหมายและขอบเขตของ “การวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น” ต้องตีความว่าอย่างไร

รศ. ดร.กมลชัย รัตนสกววงศ์ ได้กล่าวถึงหลักการการตีความกฎหมายรัฐธรรมนูญไว้ว่าจะต้องพิจารณาหลักการตีความกฎหมาย 2 มิติ⁴

มิติที่ 1 การตีความกฎหมายโดยทั่วไป จะต้องพิจารณาหลักการตีความทั้ง 4 หลักควบคู่กันไป ได้แก่

- (1) หลักการตีความตามลายลักษณ์อักษร
- (2) หลักการตีความตามเจตนารมณ์
- (3) หลักการตีความอย่างเป็นระบบให้สอดคล้องกันทุกมาตราในกฎหมายฉบับเดียวกัน
- (4) หลักการตีความทางประวัติศาสตร์

มิติที่ 2 การตีความกฎหมายรัฐธรรมนูญ

- (1) จะต้องคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน
- (2) ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันหรือเอกภาพของระบบกฎหมาย
- (3) ต้องตีความอำนาจหน้าที่ขององค์กรในรัฐธรรมนูญมิให้ขัดแย้งกัน
- (4) ตีความในลักษณะแก้ไขปัญหามิใช่สร้างปัญหาในการปกครองประเทศ

ผู้เขียนเห็นว่า การตีความถ้อยคำในกรณีปัญหา “การวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น” นี้จำเป็นต้องอาศัยหลักการตีความกฎหมาย 2 ประการคือ หลักการตีความอย่างเป็นระบบและพิจารณาความสอดคล้องกันของบทบัญญัติอย่างหนึ่ง กับหลักการตีความเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนอีกอย่างหนึ่ง หากพิจารณาจากกรณีการใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญนั้น จะพบว่ามิใช่หลายกรณีด้วยกัน เพราะดังที่ได้กล่าวแล้วว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญสามารถใช้อำนาจได้ทั้ง 3 ลักษณะคือ

⁴กมลชัย รัตนสกววงศ์ , การตีความกฎหมายรัฐธรรมนูญ [Online]. 2547. แหล่งที่มา : <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?ID=425>

- (1) อำนาจในการออกกฎระเบียบที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป
- (2) อำนาจในการบริหารงานทั่วไป และ
- (3) อำนาจในการสั่งการหรือวินิจฉัยที่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคล

กล่าวสำหรับอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดที่มีลักษณะเป็นอำนาจกึ่งตุลาการ (Quasi judicial) นี้พบในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญหลายประการ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้น (มาตรา 236) มีอำนาจสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง (มาตรา 237 วรรคหนึ่ง) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม (มาตรา 230 (3)) เป็นต้น จึงเป็นปัญหาว่ากรณีใดบ้างที่จะอยู่ในความหมายของการใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญอันเป็นข้อยกเว้นไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

หากพิจารณาโดยการตีความอย่างเป็นระบบ คำนี้ถึงสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนที่ต้องได้รับการประกันสิทธิทางศาลแล้วจะพบว่า กรณีที่เป็นการใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญนั้นต้องเป็นเฉพาะกรณีที่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งให้เป็นอำนาจสูงสุดเด็ดขาดขององค์กรนั้นเท่านั้น โดยเรื่องใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติว่าให้องค์กรใดมี “อำนาจวินิจฉัยชี้ขาด” และให้การวินิจฉัยชี้ขาดนั้น “เป็นที่สุด” โดยไม่ได้บัญญัติให้ศาลหรือองค์กรอื่นมีอำนาจทบทวนคำวินิจฉัยดังกล่าวได้ เช่น การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งก่อนการประกาศผลการเลือกตั้ง หรือที่เรียกกันว่าการให้ใบเหลือง ใบแดง โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งตามรัฐธรรมนูญบัญญัติให้คำวินิจฉัยนั้นเป็นที่สุด (มาตรา 239) กรณีเช่นนี้ย่อมมีความหมายอยู่ในตัวว่าศาลหรือองค์กรอื่นจะตรวจสอบหรือทบทวนคำวินิจฉัยนั้นไม่ได้

การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ “ข้อยกเว้น” ของเขตอำนาจศาลปกครอง ไม่ให้มีอำนาจตรวจสอบการวินิจฉัยชี้ขาดโดยใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยตรงนี้ขัดกับหลักนิติรัฐและการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพราะการใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดนี้เป็นอำนาจที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคลได้โดยตรง การตีความบทบัญญัติในลักษณะนี้จำเป็นต้องตีความเคร่งครัดว่ากรณีข้อยกเว้นนี้ย่อมหมายความว่าให้การใช้อำนาจในลักษณะวินิจฉัยชี้ขาด และเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ อีกทั้งเป็นกรณีที่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งให้เป็นอำนาจสูงสุดเด็ดขาดขององค์กรนั้น อันได้แก่กรณีที่คณะกรรมการการ

เลือกตั้งสั่งให้การเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งก่อนการประกาศผลการเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 239 วรรคหนึ่งเท่านั้น จึงจะเป็นการตีความที่สามารถปกป้องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่อาจจะถูกระทบจากการใช้อำนาจอธิปไตยซึ่งขาดโดยตรงตามรัฐธรรมนูญในกรณีอื่นหรือโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นได้ ดังนั้นโดยนัยนี้แม้องค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นจะใช้อำนาจอธิปไตยซึ่งขาดโดยอ้างว่าอำนาจนั้นมีฐานที่มาจากรัฐธรรมนูญโดยตรงก็ตาม ในเมื่อรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติความเป็นที่สูงสุดและเด็ดขาดของอำนาจนั้นไว้เป็นการเฉพาะดังกรณีมาตรา 239 วรรคหนึ่งแล้วก็ย่อมไม่อาจตีความถ้อยคำอันเป็นข้อยกเว้นเขตอำนาจศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญมาตรา 223 วรรคสองให้ขยายความรวมถึงการใช้อำนาจอธิปไตยซึ่งขาดโดยตรงตามรัฐธรรมนูญในกรณีอื่น ๆ นอกเหนือจากกรณีมาตรา 239 วรรคหนึ่งนั้นได้

กล่าวคือ กรณีที่เป็น “การวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น” ผู้เขียนเห็นว่ามิเพียงกรณีเดียวคือ กรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งก่อนการประกาศผลการเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 239 วรรคหนึ่งเท่านั้นที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจการควบคุมตรวจสอบของศาลปกครอง และรวมไปถึงไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญด้วย เพราะศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเฉพาะเรื่อง หากรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะเจาะจงให้กรณีใดอยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่อาจตีความขยายเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญได้ เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดว่ากรณีนี้ไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองย่อมไม่อาจตีความว่าอยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญได้ และยิ่งไปกว่านั้นกรณีนี้ก็ไม่สามารถถูกควบคุมตรวจสอบได้โดยองค์กรอื่นใดแม้แต่ศาลยุติธรรมเพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา 239 วรรคหนึ่งบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะให้การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในกรณีนี้เป็นที่สูงสุด แยกจากกรณีตามมาตรา 239 วรรคสองซึ่งกำหนดกลไกการควบคุมตรวจสอบไว้เป็นการเฉพาะ

กล่าวโดยสรุป แนวทางแก้ปัญหาการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยที่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 บัญญัติให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา 223 แต่ในวรรคสองของมาตราเดียวกันได้บัญญัติ “ข้อยกเว้น” ไว้ว่าในกรณีที่เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น” ย่อมไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองนี้เป็นการแก้ปัญหาที่ยังไม่ครบถ้วนทั้งระบบ เพราะผู้เขียนเห็นว่าบรรดาการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือตามกฎหมาย ล้วนมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางปกครองซึ่งอาจกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจึงต้องอยู่ภายใต้การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายโดยศาลปกครองทั้งสิ้น

6.2.3.2 ปัญหาเขตอำนาจศาลในการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

การพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเขตอำนาจศาลในการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนี้ เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่เกิดขึ้นภายใต้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ต่อมาแม้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 จะพยายามปรับปรุงถ้อยคำที่กำหนดเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น และกำหนดรายชื่อขององค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้แน่นอนตายตัว แต่ผู้เขียนกลับเห็นว่าอาจนำไปสู่ปัญหาใหม่ขึ้นได้ หากองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 กำหนดรายชื่อไว้ นั้น มีบางองค์กรที่โดยสถานะและลักษณะของการใช้อำนาจแล้วมิได้มีลักษณะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด จึงอาจเกิดปัญหามีคดีที่ขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญโดยมิใช่ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง ดังที่กล่าวไว้ในหัวข้อที่ 6.2.2.2 แล้ว

แม้การกำหนดเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ในมาตรา 214 โดยกำหนดว่าต้องเป็น “ความขัดแย้ง” ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่ “สององค์กร” ขึ้นไป ซึ่งถูกต้องตามหลักการในทางวิชาการแล้ว แต่การกำหนดรายชื่อขององค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยบัญญัติไว้เป็นหมวดหมู่ต่างหากแน่นอนในหมวดที่ 11 ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 นั้นเป็นสิ่งที่ไม่เหมาะสมอย่างยิ่งเพราะแม้การบัญญัติในลักษณะนี้จะตัดปัญหาข้อโต้แย้งในการพิจารณาว่าองค์กรใดเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่ในทางวิชาการแล้วอาจมีปัญหว่า หากมีการกำหนดให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญบางองค์กรที่ไม่มีสถานะและลักษณะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริงดังกรณีการบัญญัติให้องค์กรอัยการและสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญดังที่ผู้เขียนได้กล่าวไว้ในหัวข้อก่อนหน้านี้แล้ว ย่อมส่งผลกระทบต่อเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ตลอดจนความเป็นระบบและขอบเขตของคดีรัฐธรรมนูญ กล่าวคือจะเกิดคดีที่ไม่มีเนื้อหาเป็นข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญเข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

กล่าวโดยสรุป ผู้เขียนเห็นว่าการกำหนดกำหนดรายชื่อขององค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยบัญญัติไว้เป็นหมวดหมู่ต่างหากแน่นอนในหมวดที่ 11 นี้ยังเป็นข้อบกพร่องที่ทำให้ความพยายามของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ที่จะแก้ปัญหาเขตอำนาจศาลในการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญยังไม่บรรลุผลสัมฤทธิ์ ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาความไม่ชัดเจนของนิยามขององค์กรตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 แต่ส่งผลต่อให้เกิดแก้ปัญหาเขตอำนาจศาลในการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญไม่สอดคล้องกันอย่างเป็นระบบ

6.3 ปัญหาที่ยังไม่ได้รับการแก้ไข

ปัญหาทางกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ที่ผู้เขียนวิเคราะห์และนำเสนอในบทที่ 5 มีอยู่ทั้งสิ้น 5 ประการด้วยกัน มีปัญหาที่ได้รับการแก้ไขแล้วโดยรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 รวม 4 ประการ แต่เป็นการแก้ปัญหาที่บรรลุลผลสัมฤทธิ์มีเพียงประการเดียวคือปัญหาการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ กรณีการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญของกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ส่วนปัญหาที่ได้รับการแก้ไขแต่ยังไม่บรรลุลผลสัมฤทธิ์มี 3 ประการคือ ปัญหาที่มาและสถานะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และปัญหาการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งได้นำเสนอในหัวข้อก่อนหน้านี ส่วนปัญหาที่ยังมิได้รับการแก้ไขโดยรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 แต่อย่างใดเลย คือ ปัญหาที่มาและสถานะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ กรณีปัญหาการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังจะได้อธิบายโดยลำดับดังนี้

ปัญหาการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้เข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย โดยอาศัยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา 266 เป็นฐานในการวินิจฉัย ซึ่งบทบัญญัติมาตรา 266 เป็นเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับความขัดแย้งในอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ มิใช่บทบัญญัติที่กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีเขตอำนาจในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ก็ยังมีได้บัญญัติให้มีกลไกในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้เป็นการเฉพาะแต่อย่างใด

ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติองค์กรที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจนแล้วว่า ได้แก่ รัฐสภา คณะรัฐมนตรีคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน องค์กรอัยการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ดังนั้น คณะกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญจึงไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ

สำหรับบทบัญญัติมาตรา 214 ของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 นั้นได้แก้ไขขอบเขตของปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญให้ชัดเจนยิ่งขึ้นว่า ปัญหาอำนาจหน้าที่นั้นต้องเป็นความขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่สององค์กรขึ้นไปเท่านั้น ซึ่งหากเป็นปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรใดองค์กรหนึ่งเพียงองค์กรเดียว หรือเป็นกรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญมีปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่กับองค์กรอื่นของรัฐที่มีใช้องค์กรตามรัฐธรรมนูญย่อมไม่อยู่ในความหมายของคำว่า “ความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่” ตามมาตรา

214 ซึ่งไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะรับไว้พิจารณาวินิจฉัย ดังนั้น หากเป็นกรณีปัญหาความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญในลักษณะเดียวกันกับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 38/2545 ซึ่งเป็นกรณีที่คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจในการสรรหาในรอบที่ 6 และ 7 โดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งมิได้มีความ “ขัดแย้ง” ในการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น หรือมีการโต้แย้งจากองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นใดและกรณีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญทั้งของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาที่ต่างฝ่ายต่างใช้อำนาจของตนโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายเป็นคนละขั้นตอนแยกต่างหากจากกัน ทั้งไม่ปรากฏว่ามีการโต้แย้งโดยตัวองค์กรทั้งสองในขณะที่มีการใช้อำนาจโดยไม่ชอบเช่นนั้น หากมีเพียงการที่สมาชิกวุฒิสภาจำนวนหนึ่งเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยในภายหลัง ทั้งสองกรณีดังกล่าวย่อมไม่มีลักษณะเป็นความขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป จึงไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะรับไว้พิจารณาวินิจฉัย ซึ่งบทบัญญัติมาตรา 214 ที่ได้รับการแก้ไขให้มีขอบเขตเฉพาะความขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป นี้เป็นการแสดงให้เห็นว่าปัญหาความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญนี้ไม่ใช่ปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพราะไม่ใช่ความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ จึงไม่สามารถอาศัยช่องทางนี้เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้อีกต่อไป

ดังนั้น ในเมื่อมีอรรถาธิบายมาตรา 214 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ใช้วินิจฉัยปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้ และรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ก็มีบัญญัติยกเลิกหรือองค์กรใดให้อำนาจหน้าที่ในประการนี้ไว้เป็นการเฉพาะ ผู้เขียนจึงเห็นว่าปัญหาการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญยังคงเป็นปัญหาที่ไม่ได้รับการแก้ไขโดยรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 แต่อย่างใด

กล่าวโดยสรุป รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ได้ “พยายาม” แก้ไขปัญหาทางกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 หลายประการ แต่จากการศึกษาวิเคราะห์โดยอาศัยแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญประกอบแล้วพบว่า มีปัญหาที่แก้ไขได้เป็นผลสัมฤทธิ์เพียงกรณีเดียวคือ ปัญหาการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ กรณีการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญของกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีปัญหาที่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 พยายามแก้ไขแต่ยังไม่บรรลุผลสัมฤทธิ์ มี 3 กรณี คือปัญหาที่มาและสถานะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ปัญหาเขตอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และปัญหา

การตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และมีปัญหาที่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ยังมีได้แก้ไข 1 กรณี ได้แก่ ปัญหาที่มาและสถานะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ กรณีปัญหา การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตาม รัฐธรรมนูญ สำหรับปัญหาที่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 พยายามแก้ไขแต่ยังไม่บรรลุผลสัมฤทธิ์ และปัญหาที่ยังไม่ได้รับการแก้ไขนี้ ผู้เขียนจะมีข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา ต่อไปในบทที่ 7



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 7

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

หลังจากที่ผู้เขียนได้นำเสนอแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ได้อธิบายองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 อันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติองค์กรตามรัฐธรรมนูญขึ้นในประเทศไทย ได้วิเคราะห์ปัญหาองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ได้นำเสนอองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ตลอดจนวิเคราะห์ผลสัมฤทธิ์ของการแก้ปัญหามาตรึงองค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ในบทที่ผ่าน ๆ มาแล้วนั้น ในบทนี้จะเป็นการสรุปเนื้อหาสาระที่ได้นำเสนอและผลการวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับ อีกทั้งเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาทางกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ยังไม่สามารถแก้ไขได้เป็นผลสัมฤทธิ์

7.1 บทสรุป

แนวคิด ทฤษฎีสำคัญอันเป็นรากฐานของการจัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญประกอบด้วย

1. แนวคิดทฤษฎีพื้นฐานในการจัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้แก่ หลักนิติรัฐและหลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักการแบ่งแยกอำนาจ และหลักคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ซึ่งพอจะสรุปสาระสำคัญทั้งหมดได้ว่า “หลักการกระทำของฝ่ายปกครองจะต้องชอบด้วยกฎหมายจึงได้จัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญขึ้นมาตรวจสอบและนอกจากนี้หากองค์กรตามรัฐธรรมนูญใช้อำนาจตามกฎหมายก็ต้องถูกตรวจสอบได้เช่นเดียวกัน เพื่อตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจตามหลักการแบ่งแยกอำนาจเพื่อการปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น”

2. ลักษณะการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ การใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการใช้อำนาจอย่างอิสระ ปราศจากการแทรกแซงขององค์กรอื่นของรัฐหรือสถาบันการเมืองอื่น ทั้งนี้โดยที่สถานะความเป็นอิสระนั้นไม่ถึงกับจำเป็นต้องทำให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญนี้ต้องกลายเป็นองค์กรตุลาการ (Organe juridictionnel) และส่วนใหญ่แล้วองค์กรตามรัฐธรรมนูญจะสามารถใช้อำนาจได้ทั้ง 3 อำนาจ¹ ได้แก่ อำนาจในการออกกฎระเบียบ อำนาจบังคับ

¹วิษณุ วัลย์ญู, องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538), หน้า

การให้เป็นไปตามกฎระเบียบที่ได้วางขึ้น รวมทั้งอำนาจวินิจฉัยว่าได้มีการกระทำฝ่าฝืนกฎระเบียบ และลงโทษการฝ่าฝืนนั้น การรวมอำนาจทั้งสามอำนาจไว้ในองค์กรเดียว เช่นนี้เป็นลักษณะเฉพาะพิเศษขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งไม่มีองค์กรอื่นหรือในการจัดองค์กรทางการปกครองหรือการบริการอื่นภายในรัฐ

3. ลักษณะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ในวิทยานิพนธ์เล่มนี้ผู้เขียนนำเสนอหลักเกณฑ์ และประเภทขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในประเทศต่าง ๆ ได้แก่ ประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน และประเทศฝรั่งเศส โดยมีรายละเอียดสรุปได้ดังนี้ องค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 และองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 มีความแตกต่างในประเภทขององค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยเนื่องมาจากสถานะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 นั้นมาจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญส่งผลให้การแบ่งประเภทขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นเกิดจากการอาศัยหลักเกณฑ์ทางวิชาการ แต่ในขณะที่สถานะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 นั้นเกิดจากการบัญญัติไว้ชัดเจนใน หมวด 11 มาตรา 229 – 258 ส่งผลให้ประเภทขององค์กรตามรัฐธรรมนูญมีความชัดเจนตามบทบัญญัติดังกล่าว

เมื่อพิจารณาองค์กรตามรัฐธรรมนูญของประเทศไทยเปรียบเทียบกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและองค์กรตามรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะพบว่าสถานะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ต้องอาศัยการตีความจากหลักเกณฑ์ทางวิชาการ เช่นเดียวกัน ในขณะที่สถานะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศสกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติไว้ชัดเจนในรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้มีองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรใหม่ ๆ เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกหลายองค์กร เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ฯลฯ และยังมีองค์กรตามรัฐธรรมนูญบางองค์กรที่มีอยู่แล้วแต่รัฐธรรมนูญได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไปในทางที่เหมาะสมยิ่งขึ้น เพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้จากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญก็จะสามารถแบ่งองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้ออกเป็น 4 องค์กร ดังนี้ องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นองค์กรฝ่ายตุลาการหรือองค์กรศาล องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหา องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำ องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นองค์กรทางการเมือง

หลังจากใช้บังคับรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ได้เกิดปัญหาทางกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในหลายกรณี โดยผู้เขียนแบ่งปัญหาเหล่านั้นเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่

1. ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่มาและสถานะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ มี 3 ประการ ได้แก่

(1) ปัญหาที่มาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) เนื่องจากองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์เรื่อง ถูกฝ่ายการเมืองแทรกแซงการทำงานเพราะการให้มีผู้แทนของพรรคการเมืองร่วมเป็นกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ปัญหาการแทรกแซงทางการเมืองเป็นปัญหาที่ต่อเนื่องมาจากปัญหาโครงสร้างของคณะกรรมการสรรหาที่มีองค์ประกอบเป็นผู้แทนของพรรคการเมือง ปัญหาการขาดเกณฑ์มาตรฐานในกระบวนการสรรหากรรมการองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพราะการให้ผู้แทนพรรคการเมืองเข้าไปเป็นกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น เป็นการเปิดช่องให้ฝ่ายการเมืองเข้าไปแทรกแซงองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้โดยเฉพาะพรรครัฐบาลซึ่งไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญที่จะหวังให้นักการเมืองทั้งหมดเข้ามามีส่วนร่วม ในฐานะผู้แทนของประชาชนแต่กลับกลายเป็นเรื่องผลประโยชน์ทางการเมือง

(2) ปัญหาความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีหลายกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญได้เข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย โดยอาศัยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 เป็นฐานในการวินิจฉัย ซึ่งผู้เขียนไม่เห็นด้วย เพราะคณะกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญและมาตรา 266 มีวัตถุประสงค์ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเพียงกรณีที่เป็นปัญหา “ความขัดแย้ง” เกี่ยวกับการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ไม่ใช่กรณีที่มีข้อสงสัยปัญหาภายในองค์กรใดองค์กรหนึ่งกระทำการใช้อำนาจโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายแล้วจะเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยอ้างว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ หากแต่ปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายในประการนี้ต้องอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง เพราะคำสั่ง มติวินิจฉัยต่าง ๆ ของคณะกรรมการสรรหาซึ่งเป็นคำสั่ง หรือคำวินิจฉัยที่กระทบกับสิทธิเสรีภาพของบุคคลเฉพาะรายนี้เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง

(3) ปัญหาสถานะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 มีได้บัญญัติถึงนิยามความหมายหรือลักษณะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้ จึงเป็นบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญที่จะสร้างนิยามความหมายขึ้น โดยแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อพิจารณาจากแนวบรรทัดฐานของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญก็พบว่า การให้นิยามหรือกำหนดลักษณะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญก่อนข้างจะมีความสอดคล้องไปในทางเดียวกันระหว่างความเห็นในทางวิชาการกับแนวบรรทัดฐานจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ต่างก็เห็นว่าองค์กรตาม

รัฐธรรมนูญต้องหมายถึง องค์การที่ได้รับการบัญญัติหรือก่อตั้งขึ้นโดยตรงจากรัฐธรรมนูญ และมี การบัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน แต่อย่างไรก็ตามพบว่า มี ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสถานะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากองค์กรตาม รัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่เพิ่งถูกจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 จึงไม่มีความชัดเจนว่า องค์กรเหล่านี้มีสถานะทางกฎหมายอย่างไร มีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ และหาก เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญแล้วสามารถถูกตรวจสอบการใช้อำนาจได้หรือไม่ ซึ่งในขณะนั้นศาล รัฐธรรมนูญได้ใช้มาตรา 266 ของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ในการพิจารณาว่าองค์กรใดบ้าง เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

2. ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ มี 2 ประการ ได้แก่

(1) ปัญหาความเหมาะสมของอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งประเด็น ในเรื่องปัญหาความเหมาะสมของอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ทำการศึกษานี้มี 2 ประเด็น ได้แก่ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติอำนาจ หน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่ให้คณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ซึ่งทำให้ ในขณะนั้นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติปฏิบัติงานได้ล่าช้า และปัญหา เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเลือกตั้ง ที่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติให้ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ในด้านการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดซึ่งมีอำนาจ หน้าที่ในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ตามมาตรา 145 (5) ซึ่งได้กำหนดให้อำนาจหน้าที่แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้งในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ เมื่อมี หลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยง ธรรม และให้มีอำนาจหน้าที่ในการเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้ง ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่า ด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2541 แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 85/1 ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งในการเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งผู้สมัครเป็นเวลา 1 ปี หากเห็นว่ามีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า ผู้สมัครผู้นั้นกระทำการก่อกวนผู้อื่นกระทำ สนับสนุน หรือรู้ เห็นเป็นใจให้บุคคลอื่นกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ซึ่งการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 นี้เป็นการใช้ อำนาจตามรัฐธรรมนูญย่อมทำให้ไม่ถูกตรวจสอบโดยศาลซึ่งขัดกับหลักของนิติรัฐซึ่งการกระทำที่ กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนนั้นต้องสามารถถูกตรวจสอบได้

(2) ปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 266 ของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญวางหลักไว้ในหลายคำวินิจฉัยว่า ปัญหาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอาจเป็นลักษณะของการมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญขององค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจกระทำการเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือไม่ หรือเป็นลักษณะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญสององค์กรมีความขัดแย้งกันในเรื่องอำนาจหน้าที่ก็ได้ แต่ผู้เขียนไม่เห็นด้วย เพราะควรพิจารณาขอบเขตของคำว่า “ปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ว่าหมายถึง เฉพาะกรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่ 2 องค์กรขึ้นไปมีปัญหา “ความขัดแย้ง” กันอันเกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ จึงจะสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540

3. ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ มี 2 ประการ ได้แก่

(1) ปัญหาการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ไม่ได้กำหนดกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้เป็นการเฉพาะ ส่งผลให้เกิดความสับสนว่าการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญจะถูกตรวจสอบได้หรือไม่ และถ้าถูกตรวจสอบได้องค์กรใดจะทำหน้าที่ในการตรวจสอบ

(2) ปัญหาการตรวจสอบกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ได้มีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 24/2543 ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยโดยตรวจสอบเขตอำนาจศาลปกครองโดยวินิจฉัยว่าศาลปกครองมีเขตอำนาจในการตรวจสอบเฉพาะการกระทำของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลเท่านั้น ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ออกโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครอง ดังนั้นการพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ออกโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 แล้วพบว่ารัฐธรรมนูญได้มีวัตถุประสงค์วางโครงสร้างของเขตอำนาจศาลที่ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายไว้เป็น 2 ส่วน ส่วนแรกคือ “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและพระราชกำหนด ให้เป็นเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ดังที่ปรากฏชัดเจนในมาตรา 264 ส่วน “กฎข้อบังคับ” ซึ่งได้แก่ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ ให้เป็นเขตอำนาจของศาลปกครอง และเมื่อพิจารณาการใช้อำนาจออกกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งสถานะของกฎที่ออกโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ แล้วก็พบว่า กฎหรือระเบียบที่ออกโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญก็มีสถานะเป็นกฎ

ตามความหมายของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3

ดังนั้น ผู้เขียนจึงไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 24/2543 ซึ่งวางหลักว่าระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ออกโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครอง การพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ออกโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงอยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ เพราะผู้เขียนเห็นว่าบรรดาระเบียบที่ออกโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญไม่ใช่ “บทบัญญัติของกฎหมาย” ตามความหมายของรัฐธรรมนูญมาตรา 198 จึงไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ หากแต่เป็น “กฎ ข้อบังคับ” ตามความหมายของรัฐธรรมนูญมาตรา 198 ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

ต่อมารัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ได้ถูกยกเลิกเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 โดยประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขฉบับที่ 1 ต่อมาเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2549 ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้มี “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” เพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยเร็ว สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ยกร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จและมีการลงประชามติร่างรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2550 ปรากฏว่าร่างรัฐธรรมนูญผ่านความเห็นชอบของประชาชนส่วนใหญ่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) จึงได้ประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2550

รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติให้มีองค์กรตามรัฐธรรมนูญขึ้นอีกครั้ง และวัตถุประสงค์หลักขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 นี้ก็ยังคงคล้ายคลึงกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 คือ ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น และปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญนี้ทำหน้าที่เป็นองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ได้ “พยายาม” แก้ไขปัญหาทางกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 หลายประการ แต่จากการศึกษาวิเคราะห์โดยอาศัยแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญประกอบแล้วพบว่า อาจจำแนกปัญหาทางกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญได้เป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

1. ปัญหาที่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 สามารถแก้ไขได้บรรลุผลสัมฤทธิ์ มีเพียงกรณีเดียวคือ การตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ กรณีการควบคุมตรวจสอบ

ความชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญของกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยการแยกอนุมาตราของบทบัญญัติมาตรา 245 ที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการเสนอเรื่องปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายของกฎหมายลำดับชั้นต่าง ๆ ไปยังศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง

2. ปัญหาที่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ได้พยายามแก้ไขแต่ยังไม่บรรลุผลสัมฤทธิ์ มี 3 ประการ ได้แก่

(1) ปัญหาที่มาและสถานะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ได้ปรับปรุงที่มาของคณะกรรมการสรรหาใหม่โดยให้มาจากประชาชนศาลทั้งหลาย ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรเป็นหลัก แต่ไม่มีผู้แทนจากพรรคการเมืองและผู้แทนจากสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเข้ามาเป็นกรรมการสรรหาด้วย ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ให้ความสำคัญกับฝ่ายตุลาการโดยเพิ่มผู้แทนจากศาลฎีกาและศาลปกครองเข้าไปเป็นกรรมการสรรหา ในองค์กรตามรัฐธรรมนูญบางองค์กรด้วย ทำให้ความเชื่อมโยงกับประชาชนมีน้อยกว่า แม้จะมีประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรเป็นกรรมการสรรหาก็ตาม นอกจากนี้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จะได้จากการคัดเลือกของคณะกรรมการสรรหานี้ก็จะประกอบด้วยฝ่ายตุลาการมากกว่าฝ่ายอื่น โดยไม่มีนักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญ² ซึ่งการให้มีผู้แทนจากศาลเข้ามาเป็นกรรมการสรรหามาก เมื่อนำมาเปรียบเทียบการทำหน้าที่ดังกล่าวกับผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน จะเห็นได้ว่า ประชาชนสามารถตรวจสอบการทำหน้าที่คัดเลือกกรรมการในองค์กรตามรัฐธรรมนูญของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรได้ ในขณะที่ไม่สามารถตรวจสอบการทำหน้าที่ดังกล่าวจากผู้แทนจากศาลได้ เพราะขาดความเชื่อมโยงกับประชาชนและปราศจากการตรวจสอบการทำหน้าที่ ประกอบกับสัดส่วนของฝ่ายตุลาการมีมากกว่าฝ่ายการเมือง ทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญทั้งหลายจะเต็มไปด้วยข้าราชการที่ใกล้ชิดกับข้าราชการ โดยไม่มีนักวิชาการร่วมอยู่ด้วย และในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์การสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญเหมือนกับรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 โดยให้คณะกรรมการสรรหาในแต่ละองค์กรไปกำหนดกันเอง ทำให้ไม่ได้เป็นมาตรฐานเดียวกัน อาจทำให้เกิดการแทรกแซงการทำหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหาได้³

² สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 : การศึกษาการบังคับใช้. (กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2551), หน้า (6).

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 179 – 182.

(2) ปัญหาความเหมาะสมของสถานะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 มีเจตนารมณ์ต้องการตัดปัญหาการโต้แย้งในประเด็นเรื่องนิยามขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงบัญญัติหมวด 11 องค์กรตามรัฐธรรมนูญขึ้นมาเพื่อกำหนด “รายชื่อ” ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้อย่างเจาะจง จำนวน 7 องค์กร ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน องค์กรอัยการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ส่วนรัฐสภา และคณะรัฐมนตรีนั้น มาตรา 214 ถือเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยตัวบทบัญญัติมาตรานั้นเอง นอกจากนี้มาตรา 214 ยังตัด “ศาล” ออกจากการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญในความหมายของการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ด้วยซึ่งการกำหนด “รายชื่อ” ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้ตายตัว และกำหนดองค์กรต่าง ๆ 7 องค์กรข้างต้นนี้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าอาจจะนำไปสู่ปัญหาหลายประการตามมา เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้องค์กรที่ไม่มีสถานะ ลักษณะและการใช้อำนาจเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ องค์กรอัยการ และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

(3) ปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่

(3.1) ปัญหาความเหมาะสมของอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเลือกตั้ง ที่มาตรา 239 ได้แก้ไขปัญหาที่คำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ไม่สามารถถูกถ่วงดุลตรวจสอบได้เฉพาะกรณีประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว ซึ่งหากเป็นกรณีก่อนการประกาศผลการเลือกตั้ง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งยังเป็นที่สุดเช่นเดิมเหมือนรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อหลักนิติรัฐและหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลเพื่อปกป้องสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชน

(3.2) ปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ การที่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 กำหนดนิยามขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ที่ไม่เหมาะสมกับ “สถานะ” ของการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริงในกรณีขององค์กรอัยการและสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญอาจส่งผลให้นำไปสู่ปัญหาคดีปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีเนื้อหาเป็นข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง

(4) ปัญหาการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ แบ่งเป็น 2 กรณี ดังนี้

(4.1) ปัญหาการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ แนวทางแก้ปัญหาคือการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยที่

รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 บัญญัติให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ตามมาตรา 223 แต่ในวรรคสองของมาตราเดียวกันได้บัญญัติ “ข้อยกเว้น” ไว้ว่าในกรณีที่เป็น “การวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น” ย่อมไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองนี้เป็นการแก้ปัญหาก็ยังไม่ครบถ้วนและรอบด้านเพียงพอ เพราะผู้เขียนเห็นว่าบรรดาการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือตามกฎหมาย ล้วนมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางปกครองซึ่งอาจกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจึงต้องอยู่ภายใต้การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายโดยศาลปกครองทั้งสิ้น

(4.2) ปัญหาเขตอำนาจศาลในการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ แม้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 จะพยายามปรับปรุงถ้อยคำที่กำหนดเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยกำหนดว่าองค์กรที่จะเสนอเรื่องต้องเป็นรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีศาล และเรื่องที่จะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาได้ต้องเป็นกรณีที่มี “ความขัดแย้ง” เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรดังกล่าว ตั้งแต่สององค์กรขึ้นไปเท่านั้น แต่การที่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 กำหนด “รายชื่อ” ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจนและเจาะจง จำนวน 7 องค์กร ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน องค์กรอัยการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อาจนำไปสู่ปัญหาที่มีคดีขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญโดยไม่ใช่อำนาจทางรัฐธรรมนูญที่แท้จริง กล่าวคือ เมื่อมีปัญหาความขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญย่อมต้องนำปัญหาความขัดแย้งนั้นเข้าสู่การพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 214 ทั้ง ๆ ที่ปัญหาความขัดแย้งนั้นไม่มีลักษณะเป็นข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญหรือในทางกลับกันอาจไม่มีโอกาสเกิดกรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญประเภทที่มีได้มีและใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญโดยแท้มีปัญหาคความขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่เลยก็เป็นได้ เนื่องจากโดยสภาพขององค์กรตามรัฐธรรมนูญลักษณะดังกล่าวนี้แทบไม่มีโอกาสที่จะใช้อำนาจหน้าที่แล้วเกิดความขัดแย้งกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น เพราะอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญประเภทนี้เป็นอำนาจทางปกครอง คือเป็นอำนาจตามกฎหมายอื่นไม่ใช่อำนาจตามรัฐธรรมนูญ ผู้เขียนจึงเห็นว่า การกำหนดกำหนดรายชื่อขององค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยบัญญัติไว้เป็นหมวดหมู่ต่างหากแน่นอนในหมวดที่ 11 นี้ยังเป็นข้อบกพร่องที่ทำให้ความพยายามของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ที่จะแก้ปัญหาคความขัดแย้งในการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญยังไม่บรรลุผลสัมฤทธิ์ ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาคความไม่ชัดเจนของนิยามขององค์กรตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 แต่ส่งผลต่อให้เกิดแก้ปัญหาคความขัดแย้งในการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญไม่สอดคล้องกันอย่างเป็นระบบ

3. ปัญหาที่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ยังไม่ได้แก้ไข มีเพียงประการ คือ ปัญหาการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ในหลายกรณีศาลรัฐธรรมนูญได้เข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย โดยอาศัยบทบัญญัติเรื่องปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในมาตรา 266 เป็นฐานในการวินิจฉัย ต่อมารัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ก็ได้กำหนด “รายชื่อ” ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจน ส่งผลให้คณะกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญไม่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และยังคงกำหนด “ขอบเขต” ปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญให้ชัดเจนยิ่งขึ้นว่า ปัญหาอำนาจหน้าที่นั้นต้องเป็น “ความขัดแย้ง” ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่สององค์กรขึ้นไปเท่านั้น ดังนั้นหากเป็นปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรใดองค์กรหนึ่งเพียงองค์กรเดียวหรือเป็นกรณีปัญหาความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งมิได้มีความ “ขัดแย้ง” ในการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น ไม่มีลักษณะเป็นความขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป จึงไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะรับไว้พิจารณาวินิจฉัย เมื่อมีอาจใช้มาตรา 214 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ใช้วินิจฉัยปัญหาความขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้ ทั้งรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ก็ได้บัญญัติกลไกหรือองค์กรใดให้มีอำนาจหน้าที่ในประการนี้ไว้เป็นการเฉพาะ ผู้เขียนจึงเห็นว่าปัญหาการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญยังคงเป็นปัญหาที่ไม่ได้รับการแก้ไขโดยรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 แต่อย่างใด

7.2 ข้อเสนอแนะ

จากสภาพปัญหาที่ผู้เขียนได้นำเสนอมาตั้งแต่ตอนต้นเป็นที่เห็นได้ชัดว่าปัญหาทางกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ยังคงมีปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไข ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาทางกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เหมาะสม ชัดเจนและสอดคล้องกับหลักการทางกฎหมาย โดยขอเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1. ปัญหาที่มาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญมีความอิสระเป็นกลางและมีความเชื่อมโยงกับประชาชน การสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญให้ดำเนินการ ดังนี้

ให้มีคณะกรรมการสรรหาฯ จำนวนห้าคน ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกา ศาลปกครองสูงสุด โดยคัดเลือกมาจากที่ประชุมใหญ่ของแต่ละศาล ศาลละหนึ่งคน และมีนักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญซึ่งคัดเลือกมาจากที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย จำนวนสองคน ร่วมเป็นกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ การกำหนดคณะกรรมการสรรหาฯ เช่นนี้ เพื่อแก้ปัญหาการแทรกแซงของพรรคการเมืองและได้คณะกรรมการสรรหาฯ ที่มีความรู้ความสามารถทางวิชาการอย่างแท้จริง

เมื่อได้รายชื่อจากการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญแล้ว เพื่อให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรดังกล่าวมีความเชื่อมโยงกับประชาชน จึงเห็นควรให้รัฐสภาประชุมร่วมกันในการให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบแก่รายชื่อผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรดังกล่าว โดยที่รัฐสภาไม่มีอำนาจในการพิจารณาคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมในการดำรงตำแหน่งก็เพื่อที่จะแก้ปัญหาการแทรกแซงของพรรคการเมือง แต่อย่างไรก็ตาม รัฐสภา ซึ่งประกอบไปด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาก็คือผู้แทนของประชาชน จึงควรให้มีอำนาจในการให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบแก่รายชื่อผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามให้เหมือนกัน เพื่อจะได้เป็นมาตรฐานเดียวกัน

2. ปัญหาความเหมาะสมของสถานะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และปัญหาเขตอำนาจศาลในการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ปัญหาเหล่านี้เกิดจากสาเหตุเดียวกันคือ การกำหนดนิยามขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ไม่เหมาะสมของ “สถานะ” การเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ องค์กรอัยการ และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งในกรณีขององค์กรอัยการผู้เขียนเสนอให้องค์กรอัยการยังคงมีสถานะเป็นองค์กรในฝ่ายบริหารแต่ได้รับความอิสระทางการบริหารงานบุคคล และการงบประมาณ และมีความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหารในลักษณะเป็นที่ปรึกษาทางกฎหมายของรัฐบาล และดำเนินคดีแทนฝ่ายบริหารในคดีอาญา คดีแพ่งคดีปกครองและคดีอื่นตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น เพื่อเป็นหลักประกันในความเป็นอิสระจากการแทรกแซงในการสั่งคดีของพนักงานอัยการ และให้ตัดองค์กรอัยการและสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ออกจากการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเพราะ โดยสถานะและลักษณะของการใช้อำนาจแล้วมิได้มีลักษณะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

3. ปัญหาความเหมาะสมของอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเลือกตั้ง ที่กำหนดว่าในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือ เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งก่อนการประกาศผลการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือ สมาชิกวุฒิสภา ให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุดท้ายเหมือนดังเช่นกรณีประกาศผลการเลือกตั้งแล้วแต่ให้กำหนดระยะเวลาในการยื่นพิจารณาคดี สั้นกว่ากรณีประกาศผลการเลือกตั้งแล้วและให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยเร็ว เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่รอการประกาศผลการเลือกตั้งที่ต้องการความรวดเร็วและเพื่อให้สอดคล้องกับหลักนิติรัฐและหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลเพื่อปกป้องสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชน

4. ปัญหาการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ขอเสนอให้ตัดบทบัญญัติวรรคสองของมาตรา 223 ซึ่งบัญญัติว่า “อำนาจศาลปกครองตามวรรคหนึ่งไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น” ออก เนื่องจากผู้เขียนเห็นว่าเป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อหลักนิติรัฐและหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลเพื่อปกป้องสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชน เพราะเป็นการใช้อำนาจที่มีลักษณะกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชน

5. ปัญหาการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ขอเสนอให้มีการกำหนดกลไกการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้เป็นการเฉพาะโดยกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญแบ่งออกเป็นสองขั้นตอน ดังนี้

5.1 ขั้นตอนของคณะกรรมการสรรหาและที่ประชุมใหญ่ของศาล ลักษณะการใช้ อำนาจในกระบวนการสรรหาในขั้นตอนนี้มีการใช้อำนาจในลักษณะทางปกครอง คือ มีก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง สงวน หรือระงับซึ่งสิทธิ จึงเห็นควรให้ศาลปกครองมีเขตอำนาจในการตรวจสอบ

5.2 ขั้นตอนของวุฒิสภา โดยกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีเขตอำนาจในการ ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการสรรหาในขั้นตอนนี้เนื่องจากเป็นการใช้อำนาจ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ข้อเสนอแนะของผู้เขียนทั้ง 5 ประการข้างต้นนี้เป็นข้อเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 เพื่อกำหนดโครงสร้างและกลไกที่เหมาะสม ชัดเจน เป็นระบบ สำหรับแก้ไขปัญหาที่เคยเกิดขึ้นและป้องกันปัญหาทางกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กมลชัย รัตนสกาววงศ์. การตีความกฎหมายรัฐธรรมนูญ. [ออนไลน์]. 2547. แหล่งที่มา : <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?ID=425>. [2011, March 21]
- กมลชัย รัตนสกาววงศ์. รายงานการวิจัยศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2538.
- กมลชัย รัตนสกาววงศ์. หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน. กรุงเทพฯ : ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.
- กาญจนารัตน์ ลีวิโรจน์. เขตอำนาจศาลปกครอง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. วารสารวิชาการศาลปกครอง 8, 1 (มกราคม – เมษายน 2551): 47 – 65.
- เกรียงไกร เจริญชนาวัดน์. หลักพื้นฐานกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2547.
- คณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ. สาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ พร้อมตารางเปรียบเทียบกับร่างรัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช 2540. กรุงเทพฯ : องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก, 2550.
- คณะกรรมการวิสามัญบัณฑิตเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม สภาร่างรัฐธรรมนูญ. เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. กรุงเทพฯ : สำนักกรรมการ 3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550.
- โคทม อาริยา. คณะกรรมการการเลือกตั้ง. ใน สารานุกรมแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) หมวดองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ, หน้า 39 – 41. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2544.
- ชำนาญ จันทร์เรือง. อำนาจศาลปกครองที่มีต่อคำวินิจฉัยป.ช.ช. [ออนไลน์]. 2554. แหล่งที่มา : <http://prachatai3.info/journal/2010/01/27494>. [2010, June 11]
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปี ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม. กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535.
- จิตติพร ศรีมังคละ. การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549.
- ถวิลวดี บุรีกุลและคณะ. โครงการการมีส่วนร่วมทางการเมืองภาคประชาชนและความคิดเห็นต่อการทำงานของรัฐบาลและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ. นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2546.

- ธีระ สุธีวรางกูร. บทโต้แย้งทางวิชาการกรณีตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (ตอนที่ 1) [ออนไลน์]. 2548. แหล่งที่มา : <http://www.pub-law.net/publaw/view.asp?PublawIDs=84>. [2010, April 5]
- นพดล เสงเจริญ. องค์กรอิสระ: ความสำคัญต่อการปฏิรูปการเมืองและการปฏิรูประบบราชการ. ใน **รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net เล่ม 6**. หน้า 9 – 49. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2550.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. **กฎหมายปกครอง**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. **กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส : ข้อคิดเพื่อการปรับปรุงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไทย**. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2541.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. **การตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ**. เอกสารวิจัยหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร ภาครัฐ เอกชนและการเมือง รุ่นที่ 4 ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2549 – 2550.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. **คำแปรรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2549.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. **รายงานการวิจัยเรื่องการใช้สิทธิประชาชนฟ้องศาลรัฐธรรมนูญ กรณีละเมิดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2548.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. **รายงานการวิจัยเรื่องศาลรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ**. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2548.
- บุญเพราะ แสงเทียน. **พระธรรมนูญศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 ฉบับอธิบายเรียงมาตรา**. กรุงเทพฯ : วิทยาพัฒน์, 2544.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. **วิเคราะห์ปัญหาเรื่องขอบเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ**. วารสารกฎหมายปกครอง 3,1 (เมษายน 2541) :157-159.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. **ปัญหาขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ**. วารสารวิชาการศาลปกครอง 1,3 (กันยายน 2544) : 1 – 49.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. **รวมบทวิเคราะห์คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญและคำสั่งศาลปกครอง**. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2547.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. **กฎหมายมหาชน**. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2544.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. **กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี**. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2538.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. **ระบบการควบคุมการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐ**. วารสารกฎหมายปกครอง 13,2 (สิงหาคม 2537) :14 – 15.

- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. ภาพรวมของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่. ใน **รวมสาระรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน**, หน้า 78. กรุงเทพฯ: บริษัทพิณเนศ พรินติ้งเซ็นเตอร์ จำกัด, 2541.
- ประยูร กาญจนกุล. นิติรัฐ. **วารสารรพี** 26. 2526: 20.
- ปีทมา สุปคำปิง. รายงานศึกษาและรวบรวมข้อมูลเบื้องต้น เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้ง. (ไม่เผยแพร่).
- มนตรี รูปสุวรรณ. บทวิเคราะห์ทางวิชาการเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เล่ม 2. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2551.
- มนตรี รูปสุวรรณ และคนอื่น ๆ. เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2542.
- มิโชค เฉิดอารีกิจ. สถานะทางกฎหมายขององค์การอิสระในระบบกฎหมายไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ใน **คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง**, หน้า 170. กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2547.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2540.
- วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. คำตอบสำหรับบทโต้แย้งทางวิชาการกรณีตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินกับการใช้และการตีความรัฐธรรมนูญ (ตอนที่ 1) [Online]. 2548. แหล่งที่มา : <http://www.pub-law.net/publaw/view.asp?PublawIDs=850>.
- วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. รายงานการวิจัยเรื่ององค์การอิสระตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการวิจัยและสัมมนา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.
- วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ศึกษากรณีศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศกับศาลรัฐธรรมนูญไทย. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2546.
- วิษณุ วัลญญ. องค์การของรัฐที่เป็นอิสระ. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2538.
- สถาบันพระปกเกล้า. **องค์การอิสระของประเทศไทยและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง**. กรุงเทพฯ : A.P. กราฟฟิคดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด, 2545.
- สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. เปรียบเทียบองค์ประกอบ ที่มา และอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กับศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. **วารสารศาลรัฐธรรมนูญ** 10, 28 (มกราคม – เมษายน 2551) : 3 – 28.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2538.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. รายงานการวิจัยเรื่องการขัดแย้งระหว่างเขตอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2550.

สวัสดีการสำนักงานศาลปกครอง. ข้อเท็จจริงคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญในประเด็น “หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองต้องอยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับของรัฐบาลหรือไม่”: กรณีคณะกรรมการการเลือกตั้ง. กรุงเทพฯ : สวัสดีการสำนักงานศาลปกครอง, 2547.

ต้นธนา เอื้ออารักษ์. บทวิเคราะห์คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 24/2543 เกี่ยวกับระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.

สุรพล นิติไกรพจน์ และคนอื่น ๆ. ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิบัติพันธกิจตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2546.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ตารางความแตกต่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กับ พุทธศักราช 2550 พร้อมเหตุผลโดยสังเขป. กรุงเทพฯ: สำนักกรรมการ 3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2551.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 : การศึกษาการบังคับใช้. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2551.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. องค์กรตามรัฐธรรมนูญ 2550. กรุงเทพฯ: สำนักกรรมการ 3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2551.

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2550.

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. ศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. วารสารศาลรัฐธรรมนูญ 9, 27 (กันยายน – ธันวาคม 2550): 19 – 50.

สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา. คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2547.

เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล (บรรณาธิการ). การกระทำทางรัฐบาลหรือการกระทำของรัฐบาล: ข้อถกเถียงทางวิชาการในระบบกฎหมายมหาชนไทย. กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.



ภาคผนวก

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) และ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	ความเหมือน/ความแตกต่าง*
1. ที่มาและสถานะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ	<p>1 องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นองค์กรฝ่ายตุลาการหรือองค์กรศาล</p> <p>1.1 ศาลรัฐธรรมนูญ</p> <p>1.2 ศาลยุติธรรม</p> <p>1.3 ศาลปกครอง</p> <p>1.4 ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง</p> <p>2 องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหา</p> <p>2.1 คณะกรรมการการเลือกตั้ง</p> <p>2.2 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ</p> <p>2.3 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน</p> <p>3 องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำ</p> <p>3.1 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา</p> <p>3.2 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ</p> <p>4 องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นองค์กรทางการเมือง</p> <p>4.1 รัฐสภา</p> <p>4.2 สภาผู้แทนราษฎร</p> <p>4.3 วุฒิสภา</p> <p>4.4 คณะรัฐมนตรี</p>	<p>1 องค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ</p> <p>1.1 คณะกรรมการการเลือกตั้ง</p> <p>1.2 ผู้ตรวจการแผ่นดิน</p> <p>1.3 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ</p> <p>1.4 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน</p> <p>2 องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ</p> <p>2.1 องค์กรอัยการ</p> <p>2.2 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ</p> <p>2.3 สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ</p>	<p>1. รธน. ฉบับปี 2550 นำบทบัญญัติที่เกี่ยวกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญมาบัญญัติรวมไว้ด้วยกัน</p> <p>2. องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยตรง เพียงแต่เป็นองค์กรที่ดำเนินการอย่างเป็นอิสระจากรัฐบาลและมีโอกาสที่จะแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลหรือรัฐสภาได้ จึงได้นำองค์กรที่มีลักษณะคล้ายกันมาบัญญัติรวมไว้ด้วยกัน</p>

* โปรดดู สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ตารางความแตกต่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กับ พุทธศักราช 2550 พร้อมเหตุผลโดยสังเขป, (กรุงเทพฯ: สำนักกรรมาธิการ 3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2551), หน้า 202 – 308.

<p>2. อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ</p>	<p>1 องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นองค์กรฝ่ายตุลาการหรือองค์กรศาล</p> <p>1.1 ศาลรัฐธรรมนูญ</p> <p>(1) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับของพรรคการเมืองขัดรัฐธรรมนูญ</p> <p>(2) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำที่เป็นการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข</p> <p>(3) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยการขาดสมาชิกภาพของสมาชิกรัฐสภา</p> <p>(4) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยว่ากรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง</p> <p>(5) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมีหลักการเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภายับยั้ง</p> <p>(6) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยว่าสมาชิกสภามีส่วนโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณ</p> <p>(7) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาร้องขอ</p> <p>(8) อำนาจในการพิจารณาการวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดขัดรัฐธรรมนูญ</p>	<p>1 องค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ</p>	
--	--	---	--

	<p>(9) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภามีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้น โดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ</p> <p>(10) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ตามที่ศาลส่งความเห็นมา</p> <p>(11) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ</p> <p>(12) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน</p> <p>(13) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบที่กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาล</p> <p>1.2 ศาลยุติธรรม</p> <p>(1) ศาลชั้นต้น แบ่งเป็นศาลชั้นทั่วไปและศาลชั้นอุทธรณ์พิเศษ</p> <p>(ก) ศาลชั้นต้นทั่วไป มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีแพ่งและคดีอาญาทั้งปวง</p> <p>(ข) ศาลชั้นต้นชั้นอุทธรณ์พิเศษ ได้แก่</p> <p>ก) ศาลเยาวชนและครอบครัว มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาที่มีข้อหาว่าเด็กหรือเยาวชนกระทำความผิด คดีครอบครัว</p> <p>ข) ศาลแรงงาน มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับ</p>		
--	---	--	--

	<p>สิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้าง แรงงาน หรือตามข้อตกลงเกี่ยวกับ สภาพการจ้าง คดีพิพาทเกี่ยวกับ สิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วย การคุ้มครองแรงงานหรือกฎหมายว่า ด้วยแรงงานสัมพันธ์</p> <p>ค) ศาลภาษีอากร มีอำนาจ พิจารณาพิพากษาคดีปกครองใน เรื่องคดีอุทธรณ์คำวินิจฉัยของเจ้า พนักงาน หรือคณะกรรมการตาม กฎหมายที่เกี่ยวกับภาษีอากร คดี พิพาทเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องของรัฐ ในหนี้ค่าภาษีอากร คดีพิพาท เกี่ยวกับการขอคืนค่าภาษีอากรคดี พิพาทเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตาม ข้อผูกพันซึ่งได้ทำขึ้นเพื่อ ประโยชน์แก่การจัดเก็บภาษีอากร</p> <p>ง) ศาลทรัพย์สินทางปัญญา และการค้าระหว่างประเทศ มีอำนาจ พิจารณาพิพากษาคดีอาญาเกี่ยวกับ เครื่องหมายการค้า ลิขสิทธิ์ และ สิทธิบัตร คดีอาญาและคดีแพ่ง เกี่ยวกับความผิดตามประมวล กฎหมายอาญามาตรา 271 ถึงมาตรา 275 คดีแพ่งเกี่ยวกับการซื้อขาย แลกเปลี่ยนสินค้า หรือตราสาร การเงินระหว่างประเทศ หรือการ ให้บริการระหว่างประเทศฯ</p> <p>จ) ศาลล้มละลาย มีอำนาจ พิจารณาพิพากษาคดีตามกฎหมายว่า ด้วยล้มละลายที่มีใช้คดีอาญาฯ</p> <p>2) ศาลอุทธรณ์ เป็นศาลที่อำนาจ พิจารณาพิพากษาคดีที่อุทธรณ์จาก ศาลชั้นต้น</p> <p>3) ศาลฎีกา มีอำนาจพิจารณา พิพากษาคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษา</p>		
--	---	--	--

	<p>คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษา หรือคำสั่งศาลอุทธรณ์ หรือศาลอุทธรณ์ภาค ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการฎีกา ฯลฯ</p> <p>1.3 ศาลปกครอง</p> <p>(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่าฝืนปกครองออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง หรือการกระทำทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และขอให้ศาลปกครองพิพากษาเพิกถอนกฎ คำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำดังกล่าว</p> <p>(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่าฝืนปกครองละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร และขอให้ศาลปกครองพิพากษาสั่งให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด</p> <p>(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครองหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือการละเลยต่อหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร และขอให้ศาลปกครองพิพากษาสั่งให้มีการชดเชยค่าเสียหาย</p> <p>(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง และขอให้ศาลปกครองพิพากษาสั่งให้มีการให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ</p> <p>1.4 ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งถูก</p>		
--	---	--	--

	<p>กล่าวหาว่าร้ายรายคิดปกติ กระทำ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามประมวลกฎหมายอาญา หรือ กระทำความคิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น รวมทั้งกรณีบุคคลอื่นที่เป็น ตัวการ ผู้ใช้ หรือสนับสนุนด้วย</p> <p>2 องค์การตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจ วินิจฉัยชี้ขาดปัญหา</p> <p>2.1 คณะกรรมการการเลือกตั้ง</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ควบคุมและดำเนินการจัดหรือ จัดให้มีการเลือกตั้งในระดับต่างๆกัน 2. ประธานกรรมการการเลือกตั้ง เป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง 3. ออกประกาศกำหนดทั้งหลาย อันจำเป็นแก่การปฏิบัติ ตามกฎหมาย 4. มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วย ราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือข้าราชการส่วน ท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตาม กฎหมาย 5. สืบสวนสอบสวนเพื่อหา ข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหา หรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตาม กฎหมาย 6. สั่งให้มีการเลือกตั้งหรือออก เสี่ยงประชามติใหม่เมื่อมีหลักฐาน อันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือ การออกเสียงประชามติในหน่วย เลือกตั้งนั้นๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริต 7. ประกาศผลการเลือกตั้งและ การออกเสียงประชามติ 8. เรียกเอกสาร หลักฐานที่ 	<p>1.1 คณะกรรมการการเลือกตั้ง</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. เป็นผู้ควบคุมและดำเนินการ จัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้ง หรือ การสรรหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นแล้วแต่กรณี 2. ประกาศกำหนดระเบียบ กำหนดการทั้งหลายเกี่ยวกับการ เลือกตั้ง 3. กำหนดมาตรการและ ควบคุมการบริจาคมเงินให้พรรค การเมือง 4. มีคำสั่งให้ข้าราชการ หรือ หน่วยงานของรัฐต่างๆ ปฏิบัติการ อันจำเป็นต่อการเลือกตั้ง 5. สืบสวนสอบสวนเพื่อหา ข้อเท็จจริงและวินิจฉัยปัญหาหรือ ข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายอัน เกี่ยวกับการเลือกตั้ง 6. สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือ ออกเสียงประชามติใหม่ 7. ประกาศผลการเลือกตั้ง ผล การสรรหาและผลการออกเสียง ประชามติ 8. การดำเนินการอื่นใดตามที่ กฎหมายบัญญัติ 9. มีอำนาจในการตรวจสอบ 	<p>1.1 คณะกรรมการการเลือกตั้ง</p> <p>แก้ไขเพิ่มเติมอำนาจของ คณะกรรมการการเลือกตั้งในการ ควบคุมการเลือกตั้งให้เป็นไปโดย สุจริตและเที่ยงธรรม โดยให้มี อำนาจวางระเบียบเกี่ยวกับการหา เสี่ยงเลือกตั้งและการดำเนินการใด ๆ ของพรรคการเมือง ผู้สมัครรับ เลือกตั้ง และผู้มีสิทธิเลือกตั้ง รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับ การให้การสนับสนุนการเลือกตั้ง ให้มีความเสมอภาคและมีโอกาส ทัดเทียมกันในการหาเสียงเลือกตั้ง นอกจากนั้น ได้กำหนดให้ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจ วางระเบียบเกี่ยวกับข้อห้าม การ ปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรี ขณะที่อยู่ใน ตำแหน่งเพื่อป้องกันการใช้อำนาจ หรือปฏิบัติหน้าที่โดยไม่สุจริต หรือการใช้อิทธิพลที่ไม่ชอบด้วย กฎหมาย อันมีผลให้การบริหาร ราชการแผ่นดินไม่เป็นไปด้วย ความถูกต้องและเที่ยงธรรม</p> <p>อีกทั้งได้เพิ่มอำนาจให้กับ คณะกรรมการการเลือกตั้งในการ กำหนดมาตรการและการควบคุม</p>
--	---	--	--

	<p>เกี่ยวข้องกับบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ</p> <p>9. แต่งตั้งบุคคล คณะบุคคล หรือผู้แทนองค์กรเอกชนเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย</p> <p>10. ดำเนินการแบ่งเขตเลือกตั้ง</p> <p>11. รับรองและแต่งตั้งผู้แทนองค์กรเอกชนเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบการเลือกตั้ง</p> <p>2.2 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ</p> <p>(1) ใ้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภา</p> <p>(2) ใ้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง</p> <p>(3) ใ้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐรั่วรัวผิดปกติ กระทำ ความผิดฐานทุจริตต่อเจ้าหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม</p> <p>(4) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่ง</p> <p>(5) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาทุกปี และนำรายงานนั้นออกพิมพ์เผยแพร่ต่อไป</p> <p>(6) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมาย</p>	<p>การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยวิธีการสรรหา มาตรา 240 ได้ให้อำนาจในการสืบสวนได้ในกรณีที่มีผู้คัดค้านว่าการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อ กกต. ได้วินิจฉัยสั่งการแล้ว ก็ให้เสนอต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัยต่อไป</p> <p>1.2 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ</p> <p>(1) ใ้สวนและสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็นเกี่ยวกับ</p> <p>(1.1) การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรต่างๆของรัฐ</p> <p>(1.2) การดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง</p> <p>(1.3) ความรั่วรัวผิดปกติของเจ้าหน้าที่ในระดับสูงของรัฐ</p> <p>(1.4) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นต้น</p> <p>(2) รายงานผลการตรวจสอบพร้อมทั้งข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาทุกปี และนำรายงานดังกล่าวเผยแพร่ต่อไป ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 250</p> <p>(3) กำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการใหม่ในเรื่องคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง</p>	<p>ทางการเงินของพรรคการเมืองและ ผู้สมัครรับเลือกตั้งไว้ด้วย เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมยิ่งขึ้น</p> <p>1.2 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ</p> <p>1. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามรธน. ฉบับปี พ.ศ. 2550 มีอำนาจเฉพาะที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับสูง ซึ่งการกระทำผิดมีผลกระทบต่อประเทศไทยอย่างมาก และเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวหรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ส่วนเจ้าหน้าที่อื่นให้เป็นไปตามกระบวนการตรวจสอบโดยปกติของรัฐ อีกทั้ง เนื่องจากบางกรณีผู้ร้องเรียนอาจเกรงกลัวอำนาจทางการเมือง หรือเพราะได้รับผลประโยชน์ตอบแทน จึงไม่มี การ ร้อง เรียบ ต่อ คณะ กรรมการ ป้องกัน และ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จึงสมควรให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สามารถหยิบยกเรื่องขึ้นพิจารณาเองได้</p>
--	--	---	--

	<p>บัญชี</p> <p>2.3 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน</p> <p>(1) วางนโยบาย ให้คำปรึกษาและคำแนะนำ ตลอดจนเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน</p> <p>(2) กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน</p> <p>(3) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การกำหนดโทษปรับทางปกครอง การพิจารณาวินิจฉัยความผิดทางวินัยและงบประมาณ และการคลังในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุด</p> <p>(4) พิจารณาผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน</p> <p>3 องค์การตามรัฐธรรมนูญที่มีหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำ</p> <p>3.1 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา</p> <p>(1) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี</p> <p>(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วย</p>	<p>1.3 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน</p> <p>(1) กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน</p> <p>(2) ให้คำปรึกษาแนะนำและเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน</p> <p>(3) มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังที่เป็นอิสระเพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยการดำเนินการที่เกี่ยวกับวินัยทางการเงิน การคลัง และการงบประมาณ</p> <p>(4) ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง</p> <p>1.4 ผู้ตรวจการแผ่นดิน</p> <p>(1) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี</p> <p>(ก) การปฏิบัติหน้าที่หรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ องค์การตามรัฐธรรมนูญและองค์กร</p>	<p>2. เพื่อเป็นการรองรับบทบัญญัติในหมวด 13 จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลในส่วนของมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม</p> <p>1.3 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน</p> <p>กำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินปฏิบัติงานในกำกับของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตลอดจนเพื่อให้การตรวจสอบของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินครอบคลุมถึงการใช้จ่ายเงินแผ่นดินทุกกรณี และดำเนินงานโดยมีการคานและถ่วงดุลกับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน</p> <p>1.4 ผู้ตรวจการแผ่นดิน</p> <p>รธน. ฉบับปี พ.ศ. 2550 เพิ่มอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินให้ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรมได้ด้วย ทั้งนี้</p>
--	--	---	--

	<p>ราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น</p> <p>(๗) ปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรมไม่ว่าการปฏิบัตินั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายก็ตาม</p> <p>(ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ</p> <p>(2) จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา</p> <p>3.2 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ</p> <p>(1) ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดต่อสิทธิมนุษยชน</p> <p>(2) เสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมคุ้มครองสิทธิมนุษยชน</p> <p>(3) ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน</p> <p>(4) ส่งเสริมความร่วมมือและประสานงานระหว่างหน่วยงานราชการ องค์กรเอกชน และองค์กรอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน</p>	<p>ในกระบวนการยุติธรรม หรือ</p> <p>(๗) ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่เป็นธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ</p> <p>(2) รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้เพิ่มอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในการดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย</p> <p>(3) นอกจากนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินยังมีอำนาจในการติดตามประเมินผลจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งข้อพิจารณาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีเห็นว่าจำเป็น</p> <p>(4) รวมทั้งรายงานผลการตรวจสอบและการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาทุกปี</p> <p>2 องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ</p> <p>2.1 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ</p> <p>(1) ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป</p> <p>(2) เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่เห็นชอบตามที่ผู้ร้องเรียนว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชน</p>	<p>ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษา อรรถคดีของศาล รวมทั้งเพิ่มอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการดำเนินการที่เกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำให้มีการควบคุมจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง</p> <p>2.1 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ</p> <p>รธน. ฉบับปี พ.ศ. 2550 เพิ่มอำนาจคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อให้สามารถยื่นคำฟ้องต่อศาลได้โดยตรงในกรณีที่มีผู้ร้องว่ามีกฎหมายที่ขัดต่อสิทธิมนุษยชนและขัดต่อรัฐธรรมนูญ รวมทั้งมีการกระทำที่ขัดต่อสิทธิมนุษยชน และเป็นการขัดกฎหมาย เพื่อเป็นช่องทางในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเพิ่มขึ้นอีกทางหนึ่ง โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถดำเนินคดีในศาลแทนประชาชนผู้ได้รับความเสียหายจากการละเมิดสิทธิ</p>
--	--	--	---

	<p>(5) จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศเสนอต่อรัฐสภา</p> <p>(6) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ</p>	<p>และมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ</p> <p>(3) เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง ในกรณี que เห็นชอบตามที่มีผู้ร้องเรียนว่า กฎคำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดในทางปกครองกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง</p> <p>(4) ฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหาย เมื่อได้รับการร้องขอจากผู้เสียหายและเป็นกรณี que เห็นสมควรเพื่อแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ</p> <p>(5) เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎต่อรัฐสภา หรือคณะรัฐมนตรี เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน</p> <p>(6) ส่งเสริมการศึกษาการวิจัยและการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน</p> <p>(7) ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์กรเอกชน และองค์กรอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน</p> <p>(8) จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศและเสนอต่อรัฐสภา</p> <p>(9) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ</p>	<p>มนุษยชนได้</p>
--	---	---	-------------------

	<p>4 องค์การตามรัฐธรรมนูญที่เป็นองค์กรทางการเมือง</p> <p>4.1 รัฐสภา</p> <p>(1) อำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย</p> <p>(2) อำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน</p> <p>(3) อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบ</p> <p>4.2 สมาชิกวุฒิสภา</p> <p>(1) อำนาจในการตรากฎหมาย</p> <p>(2) อำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ได้แก่</p> <p>(2.1) การตั้งกระทู้ถาม</p> <p>(2.2) การเสนอญัตติ</p> <p>(3) สิทธิเข้าชื่อเพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง</p> <p>(4) อำนาจในการควบคุมการตรากฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ</p> <p>(5) อำนาจในการให้ความเห็นชอบ</p> <p>4.3 วุฒิสภา</p> <p>(1) การสรรหาและการเลือกประธานกรรมการและกรรมการการเลือกตั้ง</p> <p>(2) ถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ในการแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และการแต่งตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ</p> <p>(3) การสรรหาและการเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ และถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง</p>		
--	--	--	--

	<p>(4) เลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 2 คน ซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการตุลาการ เป็นกรรมการในคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม</p> <p>(5) ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ และผู้ทรงคุณวุฒิในการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุด และให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งประธานศาลปกครองสูงสุด และเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 2 คน ในคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง</p> <p>(6) ถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ในการแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และการแต่งตั้งเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ</p> <p>(7) ถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ในการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน</p> <p>(8) มีอำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุด รวมทั้งกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง</p>		
--	--	--	--

	<p>4.4 คณะรัฐมนตรี</p> <p>(1) กำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน</p> <p>(2) มอบหมายนโยบายการบริหารแก่กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ และรัฐวิสาหกิจในความรับผิดชอบรวมทั้งกำกับดูแล</p> <p>(3) เสนอร่างกฎหมาย</p> <p>(4) คณะรัฐมนตรีโดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้สนองพระบรมราชโองการเกี่ยวกับกฎหมายพระราชหัตถเลขา พระบรมราชโองการ และ พระราชดำริเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน</p>	<p>2.2 องค์การอัยการ</p> <p>(1) การอำนวยความสะดวกธรรมดาในคดีอาญา เช่น ยื่นฟ้องคดีอาญาต่อศาลเป็นต้น</p> <p>(2) การรักษาผลประโยชน์ของรัฐ เช่น ให้อำนาจปรึกษาด้านกฎหมายแก่ส่วนราชการ หน่วยงานต่างๆ ของรัฐ ดำเนินอรรถคดีแทนรัฐ หน่วยงานของรัฐ เป็นต้น</p> <p>(3) การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน เช่น ยื่นคำร้องขอให้ศาลปล่อยบุคคลที่ถูกคุมขังโดยไม่ชอบหรือถูกจำคุกผิดกับคำพิพากษาของศาล เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น</p> <p>(4) การร่วมมือระหว่างประเทศในคดีอาญา</p> <p>(5) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ</p> <p>2.3 สถาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ</p> <p>(1) ให้อำนาจปรึกษาและ</p>	<p>รธน. ฉบับปี พ.ศ. 2550 กำหนดให้องค์กรอัยการมีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของอัยการเป็นอิสระ มิใช่เป็นส่วนราชการของฝ่ายบริหาร ซึ่งจะต้องดำเนินการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการให้มีความอิสระและเป็นกลางตามรัฐธรรมนูญ ตลอดจนได้มีการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนและหลีกเลี่ยงความเป็นกลางของพนักงานอัยการ โดยพนักงานอัยการอาจดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการในหน่วยงานของรัฐได้ เฉพาะการปฏิบัติหน้าที่เพื่อรักษาผลประโยชน์ของรัฐเท่านั้น</p>
--	--	---	---

		<p>ข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี ใน ปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ และสังคม</p> <p>(2) ให้ความเห็นเกี่ยวกับ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ หรือแผนอื่นตามที่ กฎหมายกำหนดภายใต้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มาตรา 89 รวมทั้งรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ที่ เพิ่มอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็น และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกฎหมายที่ เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจและสังคม</p>	
<p>3. หลักเกณฑ์ใน การตรวจสอบ การใช้อำนาจ ขององค์กรตาม รัฐธรรมนูญ</p>	<p>-</p>	<p>มาตรา 223 ศาลปกครองมี อำนาจพิจารณาพิพากษาคดี พิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือ ระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงาน ของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กร ตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการ ใช้อำนาจทางปกครองตาม กฎหมาย หรือเนื่องมาจากการ ดำเนินกิจการทางปกครองของ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น หรือ องค์กร ตาม รัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาพิพากษา เรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย บัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาล</p>	<p>รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 มิได้กำหนดกลไกการ ตรวจสอบการใช้อำนาจของ องค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้เป็น การเฉพาะ</p> <p>ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 223 ให้ศาลปกครองสามารถ ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจ ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญได้ แต่ไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาด ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่ง เป็นการใช้อำนาจโดยตรงตาม รัฐธรรมนูญขององค์กรตาม รัฐธรรมนูญนั้น</p>

		<p>ปกครอง</p> <p>อำนาจศาลปกครองตามวรรคหนึ่งไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น</p> <p>ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้</p>	
--	--	---	--



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวกัญญ์ชิสตา วงศ์กิจเจริญสุข

เกิดเมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2526 ที่อำเภอเมืองนครสวรรค์ จังหวัดนครสวรรค์

การศึกษา

- นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (เกียรตินิยมอันดับ 1)
- ประกาศนียบัตรของสำนักฝึกอบรมวิชาว่าความแห่งสภานายความ รุ่นที่ 25 พ.ศ. 2548
- เติบโตบัณฑิตไทยสมัยที่ 59 ปีการศึกษา 2549
- สอบคัดเลือกเข้าศึกษาต่อในระดับบัณฑิตศึกษาในหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต ที่คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปีการศึกษา 2549 โดยเลือกสาขาวิชากฎหมายมหาชน

ประวัติการทำงาน

- พนักงานมหาวิทยาลัย ตำแหน่งนิติกร สังกัดงานวินัยและนิติกร มหาวิทยาลัยศิลปากร (26 กันยายน 2549 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2550)
- เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป (เลขานุการผู้บริหาร) ศาลอุทธรณ์ภาค 3 (1 ตุลาคม 2550 ถึงวันที่ 31 สิงหาคม 2551)
- รับทุนผู้ช่วยสอนของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยเป็นผู้ช่วยของ ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ (1 กันยายน 2551 – 28 กุมภาพันธ์ 2553)

งานวิจัย

- ผู้ช่วยวิจัยโครงการศึกษาสัญญาร่วมดำเนินกิจการให้บริการโทรทัศน์ของ บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) (พ.ศ. 2551)
- ผู้ช่วยวิจัยโครงการแนวทางในการจัดทำประมวลกฎหมายว่าด้วยการจัดทำบริการ สาธารณะระดับชาติในประเทศไทย ตามความต้องการของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
- ผู้ช่วยวิจัย เรื่อง เขตอำนาจของมติคณะรัฐมนตรี : ศึกษากรณีรัฐวิสาหกิจ ตามความต้องการของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
- ผู้ช่วยวิจัย เรื่อง เขตอำนาจของมติคณะรัฐมนตรี : ศึกษากรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามความต้องการของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
- ผู้ช่วยวิจัยโครงการวิจัย “ยุทธศาสตร์การฟื้นฟูประเทศเพื่อสร้างความเข้มแข็งของสังคมไทย” ยุทธศาสตร์ที่ 2 การปรับระบบบริหารภาครัฐและความสัมพันธ์ใหม่ในสังคม “การปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา” ตามความต้องการของสถาบันพระปกเกล้า

รางวัลที่ได้รับ

- รางวัลเรียนดี เหรียญทองแดง ประจำปีการศึกษา 2544
- รางวัลเรียนดี เหรียญทองแดง ประจำปีการศึกษา 2546