

## บทที่ 3

### การแบ่งประเภทองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

การแบ่งประเภทขององค์กรตามรัฐธรรมนูญมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากจะทำให้ทราบว่าองค์กรใดเป็นองค์กรที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ ซึ่งส่งผลให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวนั้น และถ้าไม่ได้เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญก็จะไม่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้น ๆ เช่นกัน มาตรา 266 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้น หรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” การที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรององค์กรของรัฐที่มีมาแต่เดิมและที่ได้มีการจัดตั้งขึ้นใหม่ไว้หลายองค์กร ซึ่งในบางกรณีองค์กรเหล่านี้รัฐธรรมนูญก็กำหนดให้ใช้อำนาจหน้าที่ร่วมกัน<sup>1</sup> บางกรณีก็กำหนดให้ต่างแยกอำนาจหน้าที่กันใช้<sup>2</sup> ดังนั้น จึงเป็นไปได้ยากที่จะแบ่งขอบเขตการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรเหล่านี้ได้อย่างชัดเจนแน่นอนทุกกรณี บางครั้งอาจมีปัญหว่าใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐองค์กรใดเป็นไปอย่างถูกต้องและสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ ในทำนองเดียวกันผู้ร่างรัฐธรรมนูญอาจเล็งเห็นว่า การใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอาจมีปัญหาหรือข้อขัดข้องต่าง ๆ ในเรื่องขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่อาจทับซ้อนกันเกิดขึ้นได้เมื่อได้มีการจัดตั้งองค์กรเหล่านี้ครบถ้วนแล้ว ด้วยเหตุนี้เพื่อแก้ไขและคลี่คลายสถานการณ์ดังกล่าว รัฐธรรมนูญจึงได้สร้างกลไกแก้ไขปัญหาล่าช้าขึ้นไว้โดยกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาด<sup>3</sup>

#### 3.1 ข้อพิจารณาตามบทบัญญัติมาตรา 266 ของรัฐธรรมนูญ

ความมุ่งหมายประการหนึ่งของมาตรา 266 นั้น ก็คือ การรักษาความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญนั่นเอง ทำให้ปัญหาอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรต่าง ๆ ซึ่งเป็นปัญหาทางการเมืองหาทางออกได้ด้วยวิธีการทางกฎหมายคือให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย และเมื่อพิจารณา

<sup>1</sup>เช่น สภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภาใช้อำนาจร่วมกันในฐานะรัฐสภาในการเห็นชอบต่าง ๆ

<sup>2</sup>เช่น รัฐสภาที่มีอำนาจหน้าที่ทางนิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ทางบริหาร ฯลฯ

<sup>3</sup>คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, “ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิบัติพันธกิจตามรัฐธรรมนูญ”, รายงานผลการศึกษานับสมบูรณธ์สำหรับการวิจัย เสนอต่อสถาบันพระปกเกล้า, 2544 หน้า 80.

คำปรารภของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันแล้ว จะพบว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ต้องการให้มีการปฏิรูปการเมืองโดยพิจารณาจากถ้อยคำที่ต้องการให้มีการปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดให้มีองค์กรต่าง ๆ ขึ้นมากมาย เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น พร้อมทั้งกำหนดหน้าที่ไว้ ปัญหาที่ตามมาภายหลังคือ ความขัดแย้งกันในเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่รัฐธรรมนูญได้ก่อตั้งขึ้น ในส่วนขององค์กรศาลนั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีกลไกตามมาตรา 248 เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร หรือศาลอื่น โดยการมีคณะกรรมการคณะหนึ่งซึ่งประกอบไปด้วยประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานศาลอื่น และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกไม่เกินสี่คนตามที่กฎหมายบัญญัติเรียกว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล” เพื่อทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลดังกล่าว แต่สำหรับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น ๆ นอกจากองค์กรศาลแล้ว จะอยู่ภายใต้อำนาจในการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่เพียงใดย่อมเป็นไปตามมาตรา 266 โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีความเป็นกลางที่จะวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่มีความสำคัญในระดับเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น ไม่รวมถึงองค์กรในระดับอื่น ทั้งนี้ มีเหตุผลพื้นฐาน 2 ประการคือ ประการแรก เมื่อเป็นเรื่องข้อพิพาทเกี่ยวกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญแล้ว ย่อมไม่มีองค์กรอื่นใดที่มีความเหมาะสมไปกว่าศาลรัฐธรรมนูญที่จะเข้ามาวินิจฉัยในเรื่องดังกล่าว และในทางกลับกัน หากไม่ใช่เรื่องขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่ควรเข้าไปเกี่ยวข้องกับ ประการที่สอง โดยหลักพื้นฐานแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบให้การดำเนินการต่าง ๆ เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด การควบคุมตรวจสอบการดำเนินการตามกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญโดยทั่วไปแล้วมิใช่อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้น กรณีที่มีปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจหน้าที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรงเกี่ยวกับเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้น จึงเท่ากับว่าศาลรัฐธรรมนูญจะต้องตีความ “บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ” นั่นเอง มิใช่กรณีตีความกฎหมายในลำดับศักดิ์ที่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญอื่น ๆ<sup>4</sup>

<sup>4</sup>คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 154-155.

### 3.1.1 เกณฑ์ในการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

เกณฑ์ที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาสาระสำคัญของ “องค์การตามรัฐธรรมนูญ” นั้น ศาลรัฐธรรมนูญยังขาดความชัดเจนในการวินิจฉัย กล่าวคือ เดิมทีศาลรัฐธรรมนูญใช้เกณฑ์ในการพิจารณาเฉพาะพิจารณาในทางรูปแบบ (formelle Kriterien) เท่านั้น<sup>1</sup> โดยศาลรัฐธรรมนูญวางหลักไว้ว่า องค์การตามรัฐธรรมนูญนั้น หมายถึง องค์การที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น (คำวินิจฉัยที่ 2/2541) ดังนั้น กระทบวมภาคไทยจึงไม่เป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญ แต่ว่าต่อมาศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาล) เป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญ (คำวินิจฉัยที่ 4/2541 และที่ 10/2541) จึงเท่ากับว่าองค์การที่กำกับดูแลซึ่งมีสถานะสูงกว่าไม่เป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญ แต่องค์การที่ถูกกำกับดูแลกลับเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญซึ่งน่าจะผิดตรรกะ เพราะองค์การที่สถานะสูงกว่าน่าจะเป็นองค์การที่มีความสำคัญในระดับองค์การตามรัฐธรรมนูญมากกว่า และการวินิจฉัยเช่นนี้อาจก่อปัญหาตามมาอีกหลายประการ เช่น การทำให้เกิดปัญหาระหว่างเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง โดยเฉพาะกรณีพิพาทระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการใช้อำนาจมหาชน และทำให้ศาลรัฐธรรมนูญมีแนวโน้มเข้าใกล้หลักที่เป็นศาลใช้อำนาจทั่วไป (Generalklausel) ซึ่งขัดกับหลักพื้นฐานของศาลรัฐธรรมนูญที่จะต้องมีการระบุอำนาจหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน (Enumerationsprinzip) ในปัจจุบันศาลรัฐธรรมนูญได้วางหลักว่า องค์การใดบ้างที่เป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญที่จะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้นั้น หมายถึง องค์การที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ (คำวินิจฉัยที่ 58-62/2543) และได้รับการวินิจฉัยเพิ่มเติมในรายละเอียดขยายความถึงลักษณะขององค์การตามรัฐธรรมนูญในคำวินิจฉัยต่าง ๆ อาจกล่าวได้ว่า แนวที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วางหลักไว้เกี่ยวกับความเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญมีดังต่อไปนี้

#### 3.1.1.1 องค์การที่เป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญ

องค์การตามรัฐธรรมนูญตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (คำวินิจฉัยที่ 3/2541, 15/2541, 8/2542, 53/2542, 5/2543, 6/2543, 20/2543, 13/2544, 52/2547, 6/2549) สภาผู้แทนราษฎร (คำวินิจฉัยที่ 32/2543, 31/2548) วุฒิสภา (คำวินิจฉัยที่ 54/2542, 20/2543, 3-4/2545, 43/2546, 47/2547) คณะรัฐมนตรี (คำวินิจฉัยที่ 2/2541, 26/2543, 33/2543, 29/2548) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คำวินิจฉัยที่ 63/2543, 18/2544, 2/2546, 33/2546, 52/2546, 36/2547, 44/2547, 63/2547) คณะกรรมการสรรหากรรมการ

<sup>1</sup>เรื่องเดียวกัน.

<sup>2</sup>เรื่องเดียวกัน.

การเลือกตั้ง (คำวินิจฉัยที่ 38/2545) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (คำวินิจฉัยที่ 18-20/2546) คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (คำวินิจฉัยที่ 44/2546) รัฐสภา (คำวินิจฉัยที่ 31/2547) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คำวินิจฉัยที่ 47/2547, 60/2548) ศาลปกครอง (คำวินิจฉัยที่ 52/2546) คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คำวินิจฉัยที่ 44/2547) กรรมการสิทธิมนุษยชน (คำวินิจฉัยที่ 31/2548) ศาลยุติธรรม (13/2543)

นอกจากนี้ ยังมีองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ศาลรัฐธรรมนูญมิได้มีคำวินิจฉัยไว้ก็คือ ศาลรัฐธรรมนูญและศาลทหาร เป็นต้น

### 3.1.1.2 องค์กรที่ไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ

องค์กรที่ไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (คำวินิจฉัยที่ 2/2541) องค์กรบริหารส่วนตำบล องค์กรบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล (คำวินิจฉัยที่ 58-62/2543) กลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา (คำวินิจฉัยที่ 63/2547) คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร (คำวินิจฉัยที่ 29/2548)

จากลักษณะและความหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ได้ศึกษามาแล้วนั้น ถ้าหากนำหลักเกณฑ์ในการพิจารณาสาระสำคัญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในความหมายอย่างกว้างมาพิจารณาแล้ว จะเห็นได้ว่าองค์กรต่อไปนี้ไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ<sup>7</sup>

1. คณะกรรมการจัดสรรคลื่นความถี่ตามมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญ แม้รัฐธรรมนูญจะระบุอย่างชัดเจนว่าเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระก็ตาม แต่ก็มีชื่อองค์กรตามรัฐธรรมนูญในทางเนื้อหา กล่าวคือ มิได้เป็นองค์กรสูงสุดและมีได้มีสถานะเท่าเทียมกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น คณะกรรมการดังกล่าวเพียงแต่ใช้อำนาจทางปกครองเท่านั้น
2. สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามมาตรา 89 ของรัฐธรรมนูญ แม้จะมีสภาพขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในทางรูปแบบ แต่ก็มีชื่อองค์กรตามรัฐธรรมนูญในทางเนื้อหาเช่นกัน
3. คณะกรรมการต่าง ๆ ของสภา ไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญในทางรูปแบบ เพราะมิได้ก่อตั้งขึ้นโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ
4. ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร มิได้ก่อตั้งขึ้นโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ

<sup>7</sup>บรรเจิด สิงคะเนติ, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ, หน้า 248-249.

5. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา ล้วนจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายจัดตั้งขององค์กรแต่ละองค์กร นอกจากนี้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีใช้องค์กรที่ใช้อำนาจบริหารดังเช่นรัฐบาล แต่เป็นองค์กรในทางปกครองเช่นเดียวกับราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค การใช้อำนาจต่าง ๆ เป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติทั้งสิ้น มิได้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด จึงมิใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญทั้งในทางรูปแบบและเนื้อหา

6. พรรคการเมืองไม่ถือว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพราะมิใช่องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ

7. องค์กรซึ่งขาดเขตอำนาจศาลตามมาตรา 248 ของรัฐธรรมนูญ

8. องค์กรอื่น ๆ ที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ เช่น คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 284 คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 288 ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมตามมาตรา 46 องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 56 และองค์การอิสระเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคตามมาตรา 57 ต่างก็มีใช้องค์กรตามรัฐธรรมนูญเพราะขาดคุณสมบัติทั้งในทางรูปแบบและเนื้อหาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

และนอกจากนี้ พระมหากษัตริย์ยังเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญอีกด้วย แต่ในที่นี้ผู้เขียนไม่ขอศึกษาถึงสถาบันพระมหากษัตริย์ เพราะพระองค์ทรงเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยตามมาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญ ทรงเป็นประมุขและทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ และจะกล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ มิได้ เมื่อทรงอยู่เหนือการเมืองดังกล่าว การที่จะทรงใช้พระราชอำนาจต่าง ๆ ย่อมผ่านองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยอยู่แล้ว โอกาสที่จะเกิดปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์พระมหากษัตริย์กับองค์กรอื่นจึงน่าจะไม่มีเกิดขึ้นได้ และการที่ผู้ใดก็จะกล่าวหาหรือฟ้องร้องไม่ได้ตามมาตรา 8 ของรัฐธรรมนูญนี้เองจึงไม่น่าจะเกิดกรณีตามมาตรา 266 ของรัฐธรรมนูญต่อองค์พระมหากษัตริย์

### 3.1.2 การวินิจฉัยประเภทขององค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญ

ปัญหาในการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับประเภทขององค์กรตามรัฐธรรมนูญต่าง ๆ นั้น ด้วยความเคารพผู้เขียนเห็นว่ายังมีปัญหาในการวินิจฉัยอยู่ โดยพิจารณาจากเหตุผลในการวางหลักของศาลรัฐธรรมนูญจากคำวินิจฉัยกลาง ซึ่งเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติในมาตรา 266 ของรัฐธรรมนูญแล้ว จะพบว่าเกณฑ์ในการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญยังไม่มีที่แน่นอนในช่วงที่ศาลรัฐธรรมนูญเริ่มต้นปฏิบัติหน้าที่ เพราะมิได้ใช้ทฤษฎีที่ผู้เขียนได้ศึกษามาแล้วนำมาวินิจฉัยถึงลักษณะของความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่ง

ต้องใช้ลักษณะในความหมายอย่างกว้างในการอธิบายสาระสำคัญของความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ต้องพิจารณาทั้งในทางรูปแบบและเนื้อหา

### 3.1.2.1 ความชัดเจนขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

จากแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ผ่านมานั้น จะเห็นได้ว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญบางกลุ่มศาลรัฐธรรมนูญได้วางหลักไว้อย่างชัดเจนแล้ว ได้แก่ องค์กรทางการเมืองและองค์กรศาล แต่ที่ยังไม่ชัดเจนนักในระยะเริ่มแรกได้แก่ องค์กรตามรัฐธรรมนูญประเภทอื่น นอกเหนือจากองค์กรทางการเมืองและองค์กรศาล ด้วยความเคารพผู้เขียนยังเห็นว่ายังมีองค์กรตามรัฐธรรมนูญบางองค์กรที่ไม่มีลักษณะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งได้แก่คณะกรรมการสรรหาต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เพราะว่าองค์กรเหล่านี้เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในการสรรหาแต่ละครั้งเท่านั้นและมีลักษณะเป็นองค์กรเฉพาะกิจ แม้จะก่อตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญและมีอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ แต่ก็ก่อตั้งโดยการสรรหาจากองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นเพียงชั่วคราว ส่วนอำนาจหน้าที่นั้นก็เป็นการสรรหาเฉพาะในแต่ละครั้งเท่านั้น ทำให้ขาดความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญในทางเนื้อหา

### 3.1.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

การที่องค์กรใดจะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งมีสิทธิเสนอปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา 266 ได้ จะต้องเป็นกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าองค์กรที่เสนอเรื่องนั้นเป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ก่อน แล้วจึงจะพิจารณาต่อไปว่าเรื่องที่เสนอเข้ามานั้นเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ ในส่วนของความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น ผู้เขียนได้ศึกษาและรวบรวมไว้แล้วในหัวข้อที่ 3.1.1.1 ดังนั้นจึงไม่ขอกล่าวซ้ำอีก และกรณีตามมาตรา 266 นี้ จะต้องมิวัดดูหรือข้อพิพาทแห่งคดี กล่าวคือ ต้องเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและเป็นอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจไว้ โดยมีข้อพิจารณา ดังนี้

#### ก. ความหมายของ “ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่”

คำว่า “ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่” หมายถึง เป็นเรื่องที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ คือ ต้องมีข้อโต้แย้ง ไม่ว่าจะเป็ ข้อโต้แย้งขององค์กรเดียวหรือสององค์กรก็ตาม และได้รับการวินิจฉัยเพิ่มเติมโดยคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 54/2542 ว่า กรณีตามมาตรา 266 ของรัฐธรรมนูญนั้น อาจเป็นลักษณะของการมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังนี้

1) องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือไม่ เพียงใด หรือ

2) เป็นลักษณะของการที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่สององค์กรขึ้นไปมีปัญหาโต้แย้งกันว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งได้ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำหรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ของอีกองค์กรหนึ่งหรือไม่

ถ้าเป็นกรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญมีข้อสงสัยแล้วหรือไปยังศาลรัฐธรรมนูญ ศาลจะไม่รับไว้พิจารณาเพราะศาลรัฐธรรมนูญไม่ใช่องค์กรที่ปรึกษาปัญหากฎหมายดังเช่นคณะกรรมการกฤษฎีกา เช่น

- ศาลรัฐธรรมนูญไม่รับคำร้องขอของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ร้องขอให้ศาลชี้ขาดใช้บังคับมาตรา 315 ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเห็นต่างกัน (คำวินิจฉัยที่ 8/2542) โดยก่อนหน้านี้ ศาลรัฐธรรมนูญรับวินิจฉัยเรื่องที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยเรื่องการเสียดสิทธิเลือกตั้งซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเห็นออกเป็น 2 ฝ่าย (คำวินิจฉัยที่ 15/2541)

- ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญในการออกระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือไม่ ซึ่งมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ไม่ใช่เป็นกรณีตามมาตรา 266 ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาได้ (คำวินิจฉัยที่ 63/2547)

- กรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ โดยไม่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา พ้นจากตำแหน่งเพราะมิใช่ตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสรรหาและเลือกผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและองค์กรที่เกี่ยวข้อง ในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ไม่ได้เป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาตามมาตรา 266 ได้ (คำวินิจฉัยที่ 60/2548)

- กรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ศาลปกครองกลางรับคำฟ้องไว้พิจารณาหรือพิพากษากรณีการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติไม่ใช่ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ (คำวินิจฉัยที่ 5/2549)

อย่างไรก็ตาม อย่างน้อยจะต้องมีองค์กรหนึ่งองค์กรเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ นอกจากกรณีดังกล่าวแล้ว ก็น่าจะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ไม่ใช่ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐธรรมนูญ เช่น คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 5/2547, 51-52/2542 ซึ่ง และ 53/2542 เป็นกรณีปัญหาหรือข้อสงสัยเกี่ยวกับคุณสมบัติมิใช่เป็นการมีข้อโต้แย้งขององค์กรเป็นต้น

#### ข. หลักอำนาจอธิปไตยและการแบ่งแยกการใช้อำนาจ

หลักอำนาจอธิปไตย (sovereignty) และการแบ่งแยกการใช้อำนาจ (separation of power) มีความสัมพันธ์กับองค์กรตามรัฐธรรมนูญในแง่การแบ่งประเภทขององค์กรใช้อำนาจอธิปไตย ทั้งนี้ หลักการนี้เกิดขึ้นเพื่อมิให้อำนาจรวมศูนย์และเพื่อกระจายการใช้อำนาจอธิปไตยไปยังองค์กรต่าง ๆ โดยองค์กรเหล่านั้นก็คือองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั่นเอง

ค. อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญกับหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจ

จากการที่ได้ศึกษาถึงอำนาจอธิปไตยและการแบ่งแยกการใช้อำนาจ จะเห็นได้ว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญใดองค์กรหนึ่งจะมีอำนาจรวมศูนย์ไม่ได้ และจะต้องมีการคานและดุล (check and balance) จากองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น เพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจ เช่น การถ่วงดุลการใช้อำนาจบริหารของคณะรัฐมนตรีโดยรัฐสภา ซึ่งจะได้ศึกษาในหัวข้อความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

### 3.2 องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นองค์กรทางการเมือง

องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นองค์กรทางการเมืองนี้ ส่วนมากมักมีที่มาจากประชาชน ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเลือกตัวแทนเข้ามาทำหน้าที่ในการตรากฎหมายและบริหารประเทศ สาเหตุที่แบ่งองค์กรประเภทเหล่านี้ให้อยู่ในกลุ่มขององค์กรทางการเมืองนั้นเพื่อความสะดวกในการศึกษาและแยกประเภทขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอยู่เดิมนี้อาจจัดอยู่ในประเภทของสถาบันทางการเมือง

#### 3.2.1 รัฐสภา

รัฐสภา (The National Assembly) เป็นองค์กรใช้อำนาจรัฐด้านนิติบัญญัติ และจำเป็นต้องปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดตามที่ได้รับมอบหมายเพื่อให้ภารกิจของการนิติบัญญัติบรรลุเป้าหมาย รัฐสภาประกอบไปด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาซึ่งเป็นผู้แทนของ



ปวงชนชาวไทย แม้ว่าทั้งสองสภาดังกล่าวจะแตกต่างกันในทางอำนาจหน้าที่แต่ก็มีฐานะทางกฎหมายที่เหมือนกัน หน้าที่หลักของรัฐสภามีดังนี้<sup>๖</sup>

### 1) อำนาจหน้าที่ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

อำนาจดังกล่าวในทางทฤษฎีแม้ว่าจะแตกต่างและอยู่ในลำดับที่เหนือกว่าอำนาจนิติบัญญัติก็ตาม แต่ว่ามาตรา 313 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ก็ได้บัญญัติให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญต้องเสนอเป็นญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมที่มาจากคณะรัฐมนตรีหรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวจะต้องมีการพิจารณาโดยรัฐสภา

### 2) อำนาจหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติ

อำนาจหน้าที่ในกรณีนี้เป็นอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับกฎหมายที่ว่ามีลำดับชั้นที่มีศักดิ์เท่ากับพระราชบัญญัติเท่านั้น สรุปได้ดังนี้

2.1) การเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเริ่มต้นกระทำโดยคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีที่เป็นการเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับรองให้เสนอร่างพระราชบัญญัติได้ไม่น้อยกว่า 20 คน และพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดมีมติให้เสนอได้ หากเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีด้วย ตามมาตรา 169 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ส่วนร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอได้โดยคณะรัฐมนตรีเท่านั้น นอกจากนี้ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยและแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามมาตรา 170 ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวอีกด้วย

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทุกประเภทต้องเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาก่อน โดยพิจารณาเป็น 3 วาระ หากสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยก็เสนอวุฒิสภาพิจารณาต่อไป หากไม่เห็นชอบด้วย ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

<sup>๖</sup>วิชญ์ชัย ธรรมประดิษฐ์, "รัฐสภา" สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดองค์การทางการเมือง (2544) : หน้า 37-65.

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว ให้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อวุฒิสภาพิจารณาต่อไป หากวุฒิสภาเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว นายกรัฐมนตรีต้องนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยก่อนประกาศในราชกิจจานุเบกษาบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไป หากวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยและส่งร่างพระราชบัญญัติคืนมายังสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ก็ได้ หากเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่ถ้าหากวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัตินั้น ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติคืนสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติม นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เช่นข้างต้น แต่ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยที่วุฒิสภาแก้ไขร่างพระราชบัญญัตินั้น ให้ตั้งคณะกรรมการร่วมของสองสภาเพื่อพิจารณา ถ้าสภาทั้งสองพิจารณาแล้วเห็นชอบด้วย นายกรัฐมนตรีจะทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์อีกครั้ง แต่ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบให้ยื่นร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาแก้ไขไว้ก่อน หลังจากนั้น สภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาใหม่ตามระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนด ถ้าสภาผู้แทนราษฎรยื่นด้วยคะแนนเสียงตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เช่นเดียวกับกรณีข้างต้น

2.2) ส่วนการตราพระราชกำหนดนั้น เป็นการที่องค์กรใช้อำนาจนิติบัญญัติมอบอำนาจให้องค์กรผู้ใช้อำนาจบริหารเป็นผู้ตรากฎหมายขึ้นใช้ในสถานการณ์พิเศษ เช่น ในกรณีที่ไม่มีการประชุมของรัฐสภา เนื่องจากไม่อยู่ในสมัยประชุมหรือรัฐสภาหมดวาระ หรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบหากมีกรณีที่รัฐบาลต้องรักษาความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ หรือในระหว่างสมัยประชุมของรัฐสภา รัฐบาลมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา ซึ่งต้องมีการพิจารณาเป็นการด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน รัฐบาลย่อมมีอำนาจตราพระราชกำหนดโดยให้มีผลบังคับเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติได้ แต่รัฐบาลต้องนำพระราชกำหนดที่ประกาศใช้แล้วเสนอต่อรัฐสภาโดยเร็ว หากได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา พระราชกำหนดนั้นก็จะมีผลเป็นพระราชบัญญัติต่อไป หากมีกรณีที่รัฐสภามีมติไม่เห็นชอบด้วย พระราชกำหนดนั้นเป็นอันตกไป แต่ไม่กระทบถึงกิจการที่ได้กระทำไปแล้วตามพระราชกำหนด ทั้งนี้ ตามมาตรา 218 วรรคหนึ่งและวรรคสอง และมาตรา 220 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

### 3) อำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล

ภารกิจของรัฐสภาในด้านนี้ รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้รัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลไว้ โดยกำหนดวิธีการและกระบวนการไว้ ดังนี้

ก. การควบคุมก่อนการเข้าบริหารราชการแผ่นดิน กรณีนี้คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติไม่ไว้วางใจภายใน 15 วันนับแต่วันเข้ารับหน้าที่ (มาตรา 211 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540)

ข. การควบคุมในระหว่างการบริหารราชการแผ่นดิน การควบคุมกรณีนี้แบ่งเป็น 2 ระดับ คือ

1. ในระดับที่ไม่รุนแรง การควบคุมในระดับนี้มี 2 รูปแบบ แบ่งออกได้ดังนี้

1.1 การตั้งกระทู้ถาม มี 2 ประเภท ได้แก่

1.1.1 กระทู้ธรรมดา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิยื่นกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับเรื่องงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบเนื่องจากคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือสาธารณประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน (มาตรา 183 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540) กระทู้ธรรมดาขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรล่วงหน้าต่อประธานสภานั้น ๆ และต้องระบุว่า จะให้ตอบในที่ประชุมหรือตอบในราชกิจจานุเบกษาซึ่งรัฐมนตรีจะตอบตามที่กล่าวมาแล้วก็ได้

1.1.2 กระทู้สด เป็นกระทู้ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถามนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในวันประชุม โดยอาจแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรแต่ไม่ต้องระบุคำถาม การยื่นกระทู้สดนี้ต้องเป็นเรื่องการบริหารราชการแผ่นดินที่เป็นปัญหาสำคัญที่อยู่ในความสนใจของประชาชน เป็นเรื่องที่กระทบถึงประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชน หรือที่เป็นการเร่งด่วน โดยผู้ยื่นอาจแจ้งต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรก่อนเริ่มประชุมแล้วให้ประธานฯ บรรจุเรื่องดังกล่าวไว้ในวาระการประชุมวันนั้น การถามและการตอบกระทู้สดนี้ให้กระทำได้สัปดาห์ละหนึ่งครั้ง และให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นตั้งกระทู้ถามด้วยวาจาในเรื่องการบริหารราชการแผ่นดินนั้นได้เรื่องละไม่เกินสามครั้ง ทั้งนี้ ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 184 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540)

1.2 การอภิปรายทั่วไปเพื่อให้รัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน โดยไม่มีการลงมติ ในกรณีนี้รัฐธรรมนูญให้อำนาจแก่สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าสามในห้าของสมาชิกเท่าที่มีอยู่มีสิทธิเข้าชื่อเพื่อเปิดอภิปรายซึ่งสามารถกระทำได้ครั้งเดียวในสมัยประชุมหนึ่ง (มาตรา 187 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540)



(3) อำนาจหน้าที่ในการรับทราบการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายระเบียบว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 (มาตรา 22 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540)

(4) อำนาจหน้าที่ในการรับทราบการสืบราชสมบัติในกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งรัชทายาทไว้ หรือให้ความเห็นชอบผู้สืบราชสันตติวงศ์ที่คณะองคมนตรีเสนอในกรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลงและพระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งพระรัชทายาทไว้ (มาตรา 23 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540)

(5) อำนาจหน้าที่ในการปรึกษาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญอีกครั้งหนึ่งกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยและพระราชทานคืนมายังรัฐสภา หรือเมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้วมิให้พระราชทานคืนมาภายหลังจากที่นายกรัฐมนตรีขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย (มาตรา 94 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540)

(6) อำนาจหน้าที่ในการมีมติให้รัฐสภาพิจารณาเรื่องอื่นในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ (มาตรา 159 วรรคท้าย ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540)

(7) อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบเพื่อเปิดประชุมสมัยประชุมสามัญของรัฐสภาก่อนครบกำหนดเวลาหนึ่งร้อยยี่สิบวัน (มาตรา 160 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540)

(8) อำนาจหน้าที่ในการเปิดประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญทั่วไปครั้งแรก ภายหลังจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป (มาตรา 161 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540)

(9) อำนาจหน้าที่ในการมีมติให้ความเห็นชอบให้ตั้งบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกของแต่ละสภามีจำนวนเท่ากันตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอ ประกอบกันเป็นคณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภาเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ (มาตรา 173 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540)

(10) อำนาจหน้าที่ในการประชุมเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรหมดวาระหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 178 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540)

(11) อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาดราข้อบังคับการประชุมรัฐสภา (มาตรา 194 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540)

(12) อำนาจหน้าที่ในการรับฟังการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจภายใน 15 วันนับแต่วันเข้ารับหน้าที่ (มาตรา 211 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540)

(13) อำนาจหน้าที่ในการเปิดอภิปรายทั่วไปในกิจการที่สำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะรับฟังความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กรณีเช่นนี้รัฐสภาไม่มีการลงมติในปัญหาที่อภิปราย (มาตรา 213 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540)

(14) อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบต่อองค์พระมหากษัตริย์ในการประกาศสงคราม (มาตรา 223 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540)

(15) อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่น ๆ กับประเทศต่าง ๆ หรือองค์การระหว่างประเทศที่มีผลให้มีการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของประเทศไทย หรือเขตอำนาจของรัฐ หรือที่ต้องออกกฎหมายให้เป็นไปตามสัญญา (มาตรา 224 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540)

### 3.2.2 สภาผู้แทนราษฎร

สภาผู้แทนราษฎร (The House of Representative) นั้น โดยหลักแล้วสภาผู้แทนราษฎรของประเทศต่าง ๆ ในโลก อาจมีหน้าที่หลักร่วมกันประการหนึ่งคือ หน้าที่ในทางนิติบัญญัติ ส่วนอีกประการหนึ่งคือ หน้าที่ในการอนุมัติงบประมาณของประเทศเพื่อบริหารราชการแผ่นดิน กับทั้งมีหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบวิพากษ์วิจารณ์การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐสภา แต่ก็มีบางประเทศที่มีหน้าที่อื่น ๆ แตกต่างออกไปบ้าง รัฐธรรมนูญไทยตั้งแต่ฉบับแรกเป็นต้นมาได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่ในการตราพระราชบัญญัติออกใช้บังคับ กับมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล (เว้นแต่ในบางช่วงที่ใช้รัฐธรรมนูญการปกครองประเทศจะไม่มีกำหนดให้สถาบันการเมืองที่รัฐธรรมนูญการปกครองประเทศในช่วงนั้นกำหนดให้เป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติและมีหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลเหมือนที่กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในช่วงที่ใช้รัฐธรรมนูญ) และเมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) กำหนด อาจแบ่งอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรเป็นหน้าที่หลัก ๆ 3 ประการ คือ<sup>9</sup>

<sup>9</sup>วิษณุชัย ธรรมประดิษฐ์, “สภาผู้แทนราษฎร” สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดองค์กรทางการเมือง (2544) : หน้า 69-88.

- 1) อำนาจหน้าที่ในการตราพระราชบัญญัติใช้บังคับ
- 2) อำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล
- 3) อำนาจหน้าที่อื่น ๆ

อำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรทั้งสามประการ ส่วนมากผู้เขียนได้ศึกษาในหัวข้อรัฐสภาแล้วซึ่งจะไม่ขอก้าวซ้ำอีก ในส่วนของสภาผู้แทนราษฎรนั้นมีอำนาจหน้าที่ที่นอกเหนือไปจากอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา ได้แก่ การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินในระดับที่รุนแรง ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี (มาตรา 179 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540) กล่าวคือ หากสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบในแผนการใช้จ่ายเงินย่อมมีผลเท่ากับสภาผู้แทนราษฎรไม่ไว้วางใจให้รัฐบาลชุดนั้นบริหารงานต่อไป ซึ่งตามธรรมเนียมประเพณีการปกครองแล้ว รัฐบาลต้องลาออก

### 3.2.3 วุฒิสภา

แต่เดิมวุฒิสภา (The Senate) มักจะมาจากการแต่งตั้งและเป็นสภาที่เลี้ยงของสภาผู้แทนราษฎร โดยมีหน้าที่หลักในการกลั่นกรองงานด้านนิติบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร และมักจะไม่ค่อยมีบทบาทในการตรวจสอบนักการเมืองและตรวจสอบการใช้อำนาจต่าง ๆ รวมทั้งไม่ค่อยมีบทบาทในการคัดเลือกผู้ที่จะดำรงตำแหน่งระดับสูงมากนัก แต่ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งและได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้อย่างกว้างขวางกว่ารัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา นอกจากวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ตามที่ได้ศึกษามาในหัวข้อรัฐสภาแล้ว อำนาจหน้าที่ประการอื่นของวุฒิสภานอกเหนือจากกรณีของอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา ได้แก่ อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดิน

(1) อำนาจในการคัดเลือกบุคคล แต่งตั้ง ให้คำแนะนำและให้ความเห็นชอบผู้เข้าดำรงตำแหน่งสำคัญ ดังนี้

(1.1) อำนาจหน้าที่ในการคัดเลือกบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการเลือกตั้งหนึ่งคนและกรรมการการเลือกตั้งอีกสี่คนเพื่อถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ให้ทรงแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้ง (มาตรา 136 และมาตรา 138 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540)

(1.2) ถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ในการแต่งตั้งบุคคลไม่เกินสามคนเพื่อดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (มาตรา 196 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540)

(1.3) ถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ในการแต่งตั้งบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและบุคคลอื่นอีกสิบคน เพื่อดำรงตำแหน่งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (มาตรา 199 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540)

(1.4) อำนาจหน้าที่ในการคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด เพื่อดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอีกสิบสี่คนแล้วถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงแต่งตั้ง (มาตรา 255 และมาตรา 257 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540)

(1.5) อำนาจหน้าที่ในการคัดเลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมประเภทผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสองคน (มาตรา 274 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540)

(1.6) อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดและประธานศาลปกครองสูงสุด (มาตรา 277 และมาตรา 278 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540)

(1.7) อำนาจหน้าที่ในการคัดเลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งกรรมการตุลาการศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 2 คน (มาตรา 279 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540)

(1.8) อำนาจหน้าที่ในการคัดเลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและกรรมการอื่นอีกแปดคนแล้วถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงแต่งตั้ง กับให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติอีกด้วย (มาตรา 197 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540)

(1.9) ถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ในการแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและกรรมการตรวจเงินแผ่นดินอีกเก้าคน รวมทั้งการแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (มาตรา 312 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540)

(2) อำนาจหน้าที่ในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนี้

ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามกฎหมายประกอบ



รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต หากว่าผู้ใดมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย วุฒิสภา มีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้ (มาตรา 303 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540)

### 3.2.4 คณะรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรี (The Council of Minister) หมายถึง คณะบุคคลซึ่งได้รับ มอบหมายจากรัฐสภาให้ใช้อำนาจบริหาร โดยมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและบริหาร ประเทศให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา ทั้งนี้ เพื่อความผาสุก ความปลอดภัย และ ความสงบสุขของประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของประเทศ คณะรัฐมนตรีหรือที่นิยมเรียกกันว่า “รัฐบาล” จึงมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดอย่างกว้างขวางและส่งผลกระทบต่อประชาชนมากที่สุด<sup>10</sup>

คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรฝ่ายบริหารที่มีอำนาจหน้าที่ในการใช้กฎหมาย หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ การทำให้กฎหมายมีผลใช้บังคับอย่างแท้จริง สามารถกำหนดนโยบายในการ บริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปในทิศทางใด ๆ ได้ และสามารถควบคุมบังคับบัญชาข้าราชการ ประจำและเจ้าหน้าที่อื่นซึ่งกระจายอยู่ทั่วประเทศได้ นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรียังเป็นสัญลักษณ์ แห่งอำนาจทางการเมืองทั้งภายในและภายนอกประเทศ

คณะรัฐมนตรีมีจำนวนไม่เกิน 36 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง นายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรัฐมนตรีคนอื่นอีกไม่เกิน 35 คน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ บริหารราชการแผ่นดิน (มาตรา 201 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540) โดยหลักแล้ว คณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้<sup>11</sup>

#### 3.2.4.1 อำนาจหน้าที่ทั่วไป

- 1) กำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน
- 2) บริหารราชการแผ่นดิน

<sup>10</sup> อัครเมศวร์ ทองนวล, “คณะรัฐมนตรี” สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดองค์กรทางการเมือง (2544) : หน้า 1.

<sup>11</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 14.

3) ประสานงานระหว่างกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ทั้งนี้ เนื่องจากการดำเนินงานของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ย่อมจะต้องมีความเกี่ยวข้องและร่วมมือกัน หากปล่อยให้ดำเนินงานไปโดยลำพังอาจเกิดผลกระทบกระเทือนและทำให้ได้รับความเสียหาย คณะรัฐมนตรีจึงจำเป็นต้องทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการประสานงาน

4) กำหนดระเบียบหรือข้อบังคับให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ยึดถือเป็นแนวปฏิบัติ ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายต่าง ๆ ซึ่งใช้เป็นหลักในการบริหารราชการแผ่นดิน อาจจะไม่ละเอียดและครอบคลุมปัญหาต่าง ๆ ซึ่งอาจจะเกิดปัญหาในการปฏิบัติตามกฎหมายได้ หรือในบางเรื่องก็เป็นเรื่องของฝ่ายบริหารที่ควรจะมีระเบียบหรือข้อบังคับสำหรับให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ยึดถือเป็นแนวปฏิบัติโดยเสมอกัน ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงมีอำนาจที่จะกำหนดระเบียบหรือข้อบังคับในเรื่องต่าง ๆ เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายเพื่อให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ยึดถือเป็นแนวปฏิบัติ

5) พิจารณาและมีมติในเรื่องต่าง ๆ ที่กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ เสนอมาให้คณะรัฐมนตรีวินิจฉัยชี้ขาดทั้งในเรื่องที่เกี่ยวกับนโยบาย เรื่องใหม่ซึ่งควรจะให้คณะรัฐมนตรีกำหนดเป็นนโยบาย หรือเรื่องซึ่งมีลักษณะเป็นงานประจำ แต่กฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับได้กำหนดให้ต้องขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรีก่อน

#### 3.2.4.2 อำนาจหน้าที่เฉพาะ

##### (ก) อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ

- 1) ใช้อำนาจบริหารในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
- 2) บริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา
- 3) เสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
- 4) ร้องขอให้การประชุมสภาผู้แทนราษฎร การประชุมวุฒิสภา และการประชุมร่วมกันของรัฐสภาเป็นการประชุมลับ
- 5) รัฐมนตรีมีสิทธิเข้าประชุมและแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสภา แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภามีมติให้เข้าประชุมในเรื่องใด รัฐมนตรีต้องเข้าร่วมประชุม

6) ในกรณีที่มิมีปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินที่ คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะฟังความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา นายกรัฐมนตรีจะแจ้งไปยังประธานรัฐสภาขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาก็ได้ โดยไม่มีการลงมติในปัญหาที่อภิปราย

7) ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้

8) คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ แต่ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งเพราะอายุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง หรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรีจะใช้อำนาจแต่งตั้งหรือย้ายข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ หรือพนักงานของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งได้ เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง

9) นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในบทกฎหมาย พระราชหัตถเลขาและพระบรมราชโองการอันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน

10) อำนาจในการออกพระราชกำหนดให้ใช้บังคับเช่นพระราชบัญญัติโดยกระทำภายใต้พระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

11) นายกรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะออกพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ โดยกระทำภายใต้พระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ซึ่งในพระราชกฤษฎีกานั้นต้องกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายใน 60 วัน และวันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

12) ออกพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย โดยกระทำภายใต้พระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ทั้งนี้ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติ ซึ่งส่วนใหญ่จะกำหนดหลักการไว้กว้าง ๆ ส่วนรายละเอียดปลีกย่อยต่าง ๆ มักจะให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีออกเป็นพระราชกฤษฎีกาอีกครั้ง

13) ประกาศใช้และเลิกใช้กฎอัยการศึกตามลักษณะและวิธีการ ตามกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึก โดยกระทำภายใต้พระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องประกาศใช้กฎอัยการศึกเฉพาะแห่งเป็นการรีบด่วน เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารยอมกระทำได้ตามกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึก

14) ประกาศสงครามเมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาหรือวุฒิสภาถ้าอยู่ในระหว่างที่อาชญาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ โดยกระทำภายใต้พระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

15) ทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศ หรือกับองค์การระหว่างประเทศโดยกระทำการใต้พระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ แต่ถ้าหนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาจักรไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญาโดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

16) อภัยโทษแก่ผู้ต้องโทษโดยกระทำภายใต้พระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

17) ถอดถอนฐานันดรศักดิ์และเรียกคืนเครื่องราชอิสริยาภรณ์ โดยกระทำภายใต้พระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

18) แต่งตั้งและให้ข้าราชการฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนดำรงตำแหน่ง ปลัดกระทรวง อธิบดี หรือเทียบเท่าพ้นจากตำแหน่ง

(ข) อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นของคณะรัฐมนตรีมีอยู่มากและปรากฏอยู่ตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ

### 3.3 องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นองค์กรตุลาการหรือองค์กรศาล

ศาลเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการซึ่งมีหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี ดังนั้น อำนาจของศาลจึงกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยตรง หากมีการวินิจฉัยชี้ขาดโดยปราศจากการแทรกแซงใด ๆ แล้ว องค์กรศาลจะเป็นองค์กรที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ดีที่สุด จึงจำเป็นต้องมีหลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาตามที่ได้ศึกษามาแล้ว ปัจจุบันศาลไทยมีอยู่ 4 ประเภท ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครองและศาลทหาร ซึ่งสามารถแยกอธิบายอำนาจหน้าที่ได้ ดังนี้

### 3.3.1 ศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญ (Constitutional Court) ประกอบไปด้วย ประธานศาลรัฐธรรมนูญคนหนึ่งและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นอีกสิบสี่คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา (ประกอบไปด้วยผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งได้รับการคัดเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวน 5 คน ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดซึ่งได้รับการคัดเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวน 2 คน ผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ จำนวน 5 คน และผู้ทรงคุณวุฒิสภารัฐศาสตร์ จำนวน 3 คน) มีวาระการดำรงตำแหน่ง 9 ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเที่ยงธรรมและไม่ต้องอยู่ภายใต้องค์กรใดแม้แต่วุฒิสภาที่คัดเลือกเข้ามาเพราะวุฒิสภามีอายุเพียง 6 ปีเท่านั้น

#### อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ

อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญนั้น นอกจากจะบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้วยังได้บัญญัติไว้ในกฎหมายอื่นอีกด้วย ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

1) อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับเรื่องใดของพรรคการเมืองขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (มาตรา 47 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540)

2) อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยว่าการกระทำของบุคคลหรือพรรคการเมืองใดมีลักษณะเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญย่อมสั่งการให้เลิกกระทำการดังกล่าวได้ หากเป็นกรณีที่พรรคการเมืองกระทำการ ศาลรัฐธรรมนูญอาจสั่งยุบพรรคการเมืองดังกล่าวได้ (มาตรา 63 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540)

3) อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกรัฐสภา (มาตรา 96 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540)

4) อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยว่ากรรมการการเลือกตั้งขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม หรือกระทำการอันต้องห้ามตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้หรือไม่ (มาตรา 142 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540)

5) อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีหลักการเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้งไว้หรือไม่ (มาตรา 177 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540)

6) อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยว่าการเสนอการแปรญัตติหรือการกระทำใด ๆ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือ คณะกรรมาธิการ มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการ มีส่วนไม่ว่า โดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายหรือไม่ (มาตรา 180 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540)

7) อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือ ราชการส่วนท้องถิ่น มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อให้วินิจฉัย (มาตรา 198 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540)

8) อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ (มาตรา 266 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540)

9) อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดไม่เป็นไปตามมาตรา 218 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (มาตรา 219 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540)

10) อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญมีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญ (มาตรา 262 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540)

11) อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ (มาตรา 264 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540)

12) อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดจงใจ ไม่ยื่นรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ หรือจงใจยื่นเอกสารดังกล่าวด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบแก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือไม่ (มาตรา 295 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540)

13) อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยว่าระเบียบอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก่อนนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นระเบียบที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ (บทเฉพาะกาล มาตรา 321 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540)

### 3.3.2 ศาลยุติธรรม

ศาลยุติธรรม (Court of Justice) คือ ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาอรรถคดี ทั้งปวง เว้นแต่กรณีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในเขตอำนาจศาลอื่น เช่น ศาลปกครอง ศาลทหาร เป็นต้น โดยหลักแล้ว ศาลยุติธรรมจะมีหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและ คดีอาญาซึ่งตามกฎหมายวิธีพิจารณาและพระธรรมนูญศาลยุติธรรมจะกำหนดจำนวนทุนทรัพย์หรือ อัตราโทษไว้เพื่อขึ้นฟ้องต่อศาลที่มีอำนาจ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับชั้นศาล เขตศาลและจำนวนองค์คณะของ ผู้พิพากษา ส่วนคดีที่มีลักษณะพิเศษซึ่งอาจต้องใช้ความรู้ความชำนาญเฉพาะด้านนั้นก็ให้อยู่ ในอำนาจของศาลชำนาญพิเศษ

ศาลยุติธรรมแบ่งออกเป็น 3 ชั้นคือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา โดยหลักแล้วเมื่อศาลชั้นต้นได้พิพากษาแล้ว หากคู่ความไม่พอใจก็อาจยื่นอุทธรณ์ให้ศาลอุทธรณ์ พิจารณาพิพากษาอีกครั้งหนึ่ง เมื่อศาลอุทธรณ์พิพากษาแล้วก็อาจยื่นฎีกาต่อศาลฎีกาได้อีก เพื่อให้มี การกลั่นกรองคดีโดยรอบคอบนั่นเอง

#### ศาลชั้นต้น

ศาลชั้นต้นเป็นศาลเริ่มพิจารณาคดีเบื้องต้นในชั้นต้น หากคู่ความถูกโต้แย้ง สิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายแพ่งหรือบุคคลใดจะใช้สิทธิทางศาลส่วนแพ่งที่มีเขตอำนาจ เป็นผู้เสียหายโดยนิติบัญญัติในคดีอาญา หรือเป็นผู้ที่จะใช้สิทธิทางศาลชำนาญพิเศษต่าง ๆ ซึ่งได้แก่ ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ หรือศาลล้มละลาย ย่อมสามารถขึ้นฟ้องต่อศาลเพื่อคุ้มครองสิทธิของตนโดยตรงในศาลชั้นต้นได้ คู่ความจะข้าม ชั้นตอนไปฟ้องร้องยังศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกาไม่ได้ เว้นแต่ในกรณีของการพิจารณาคดีอาญาของ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยผู้เสียหายยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ ถ้าคณะกรรมการดังกล่าวทำการไต่สวนแล้วเห็นว่ามิมูลก็จะส่งรายงานให้อัยการ สูงสุดดำเนินการฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยไม่ต้องผ่าน ศาลชั้นต้นหรือศาลอุทธรณ์ก่อน

นอกจากนี้ ศาลชั้นต้นยังแบ่งออกเป็นศาลชั้นต้นในกรุงเทพมหานคร ซึ่งประกอบไปด้วย ศาลแพ่ง ศาลอาญา ศาลจังหวัด (มีนบุรี) ศาลแขวงต่าง ๆ และศาลชำนาญพิเศษ และศาลชั้นต้นในต่างจังหวัด ซึ่งประกอบไปด้วย ศาลจังหวัด ศาลจังหวัดสาขา ศาลแรงงาน ศาลเยาวชน และครอบครัว และศาลแขวงอีกด้วย ส่วนจำนวนผู้พิพากษาในองค์คณะขึ้นอยู่กับจำนวนทนายทนาย และอัตราโทษตามที่กำหนดในพระธรรมนูญศาลยุติธรรม และกฎหมายจัดตั้งศาลชำนาญพิเศษนั้น ๆ

### ศาลอุทธรณ์

เดิมศาลอุทธรณ์มีเพียงศาลเดียว ปัจจุบันแบ่งศาลอุทธรณ์ออกเป็น ศาลอุทธรณ์กลางและศาลอุทธรณ์ภาค 1 ถึงภาค 9 และมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อุทธรณ์ คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้น และองค์คณะที่พิจารณาพิพากษาต้องมีผู้พิพากษาอย่างน้อย 2 คน ซึ่งโดยหลักแล้ว คู่ความที่แพ้คดีไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่งหรือคดีอาญาที่ราชอาณาจักรสามารถยื่นอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์ได้ เว้นแต่กรณีต้องห้ามตามกฎหมายซึ่งได้แก่ ห้ามอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริงสำหรับคดีที่มีทุนทรัพย์น้อยหรืออัตราโทษเบา เช่น คดีแพ่งที่ราคาทรัพย์สินหรือจำนวนทุนทรัพย์ที่พิพาทกันในชั้นอุทธรณ์ไม่เกินห้าหมื่นบาท ห้ามคู่ความอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริงหรือในคดีอาญาซึ่งอัตราโทษอย่างสูงตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้จำคุกไม่เกินสามปีหรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ห้ามคู่ความอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริง เว้นแต่ศาลพิพากษาให้จำคุก หรือให้ลงโทษกักขังแทนโทษจำคุก หรือให้จำคุกแต่ไม่รอการลงโทษไว้ หรือศาลพิพากษาว่าจำเลยมีความผิดแต่รอการกำหนดโทษไว้ หรือพิพากษาให้ลงโทษปรับเกินหนึ่งพันบาทในกรณีต่าง ๆ ดังกล่าว จำเลยสามารถอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริงได้

ศาลอุทธรณ์กลางมีเขตศาลในกรุงเทพมหานคร แต่คดีที่อยู่นอกเขตศาลอุทธรณ์ อาจอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์กลางได้ แต่ศาลอุทธรณ์กลางจะใช้ดุลยพินิจไม่รับไว้พิจารณาพิพากษาก็ได้

### ศาลฎีกา

ศาลฎีกาเป็นศาลสูงสุดเพียงศาลเดียว มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อุทธรณ์ คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์หรือศาลอื่นซึ่งมีกฎหมายให้อุทธรณ์โดยตรงต่อศาลฎีกา เช่น คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลแรงงาน ศาลล้มละลายในคดีฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ และคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีภาษีอากรของศาลภาษีอากร คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลฎีกาถือเป็นที่สุด และองค์คณะที่พิจารณาพิพากษาจะต้องมีผู้พิพากษาอย่างน้อย 3 คนเป็นองค์คณะ คดีที่ศาลฎีกาจะพิจารณานั้น คู่ความที่แพ้คดีสามารถยื่นฎีกาต่อศาลฎีกาได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่กฎหมายห้ามฎีกา ในปัญหาข้อเท็จจริงสำหรับคดีที่มีทุนทรัพย์หรือมีโทษเบา เช่น คดีแพ่งที่ราคาทรัพย์สินหรือจำนวนทุนทรัพย์ที่พิพาทกันในชั้นฎีกาไม่เกินสองแสนบาท ห้ามคู่ความฎีกาในปัญหาข้อเท็จจริง หรือ



ในคดีอาญาที่ศาลอุทธรณ์พิพากษาขึ้นตามศาลชั้นต้นเพียงแต่แก้ไขเล็กน้อยและให้ลงโทษจำคุก จำเลยไม่เกินห้าปี ห้ามคู่ความฎีกาในปัญหาข้อเท็จจริง

### 3.3.3 ศาลปกครอง

ศาลปกครอง (The Administrative Court) เป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยทั่วไป ซึ่งได้แก่ คดีที่เกิดจากการใช้อำนาจโดยมิชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ นอกจากนี้ยังเป็นองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชนและคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะให้ได้ คุลยภาพกัน รวมทั้งเพื่อสร้างบรรทัดฐานที่ถูกต้องในการปฏิบัติราชการ เนื่องจากในการปฏิบัติหน้าที่ของทางราชการซึ่งจะต้องมีการใช้อำนาจตามกฎหมายไปกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยตรง แนวปฏิบัติของทางราชการอาจสร้างความไม่เป็นธรรม หรือการใช้อำนาจอาจไม่ถูกต้องตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ให้อำนาจได้ ทั้งนี้ เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับการคุ้มครองกับการบริหารงานภาครัฐเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

#### อำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง

รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 276 วรรคแรก ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540)

ต่อมา เมื่อได้จัดตั้งศาลปกครองขึ้น มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ก็ได้บัญญัติให้ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้อง

ตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด

6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

1) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

2) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

3) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น

ส่วนอำนาจศาลปกครองสูงสุดนั้น มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาคดีพิพาทคดีดังต่อไปนี้

1) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด

2) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาหรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

3) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด

4) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

### 3.3.4 ศาลทหาร

ศาลทหาร (Military Court) คือ ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาทหารและคดีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติตามพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 ศาลทหารไม่ได้มีเฉพาะเวลาสงครามเท่านั้น แต่ในภาวะปกติคดีอาญาซึ่งทหารกระทำผิดนั้นจะขึ้นศาลทหารซึ่งเป็นหลักการเดียวกันทั่วโลก ส่วนคดีแพ่งนั้นศาลทหารไม่มีอำนาจ สาเหตุที่ต้องมีศาลทหารเฉพาะนั้น เนื่องจากทหารเป็นกลุ่มผู้ถืออาวุธในกองทัพและมีหน้าที่รักษาสถานการณ์ซึ่งไม่ปกติของบ้านเมืองในเวลาที่มีการรบหรือสงคราม หรือประกาศกฎอัยการศึกและมีอำนาจเด็ดขาดซึ่งถ้าไม่อยู่ในระเบียบวินัยก็อาจจะก่อให้เกิดความไม่สงบในบ้านเมืองได้ รวมทั้งมีหน้าที่ทำการรบกับอริราชศัตรู

ศาลทหารแบ่งออกเป็น 3 ชั้น ได้แก่ ศาลทหารชั้นต้น ศาลทหารกลาง และศาลทหารสูงสุด ศาลทหารชั้นต้นประกอบไปด้วย ศาลจังหวัดทหาร ศาลมณฑลทหาร ศาลทหารกรุงเทพฯ และศาลประจำหน่วยทหาร ส่วนศาลทหารกลางก็คือศาลอุทธรณ์ของทหาร และศาลทหารสูงสุดก็คือศาลฎีกาของทหารนั่นเอง โดยหลักแล้ว ศาลทหารจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาวางบทลงโทษผู้กระทำผิดต่อกฎหมายทหารหรือกฎหมายอื่นในทางอาญา ในคดีซึ่งผู้กระทำผิดเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจศาลทหารในขณะที่กระทำผิด และมีอำนาจสั่งลงโทษบุคคลใด ๆ ที่กระทำผิดฐานละเมิดอำนาจศาลตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498)

## 3.4 องค์การตามรัฐธรรมนูญอื่นหรือองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ

องค์การตามรัฐธรรมนูญซึ่งไม่ใช่องค์การทางการเมืองและไม่ใช่องค์การศาลหรือที่เรียกองค์การอิสระนั้น หมายถึง องค์การของรัฐที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการเกี่ยวกับภารกิจของรัฐตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย โดยเป็นองค์การของรัฐที่มีสถานะพิเศษซึ่งได้รับหลักประกันให้สามารถปฏิบัติภารกิจหน้าที่ได้โดยอิสระ ปลอดภัยจากการแทรกแซงของรัฐอื่นหรือสถาบันการเมืองอื่น รวมทั้งอยู่เหนือกระแสและการกดดันใด ๆ ภายในสังคมในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง<sup>12</sup> ในที่นี้ผู้เขียนขอเรียกว่า “องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ” ซึ่งจะพ้องกับคำว่า “องค์การตาม

<sup>12</sup> นพดล เสงเจริญ, “องค์การอิสระ : ความสำคัญต่อการปฏิรูปการเมืองและการปฏิรูประบบราชการ,” ศาลรัฐธรรมนูญกับหลักประกันการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของประชาชน รวมบทความทางวิชาการ ชุดที่ 5 (เมษายน 2549) : 198.

รัฐธรรมนูญ” และแม้ว่าในรัฐเสรีประชาธิปไตยจะมีการจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent Regulatory Agency : IRA) มานานแล้วก็ตาม แต่ในประเทศไทยนั้น องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีลักษณะเป็นสถาบันทางการบริหารเพื่อสร้างดุลยภาพระหว่างการบริหารที่มีประสิทธิภาพกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน<sup>13</sup> โดยมีอยู่ 5 องค์กรด้วยกันคือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยองค์กรเหล่านี้จะทำหน้าที่ในการเสริมช่องว่างในโครงสร้างการบริหารประเทศ เนื่องจากปัญหาในการปฏิบัติการกิจขององค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจที่ผ่านมาไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะถูกรบงการจากฝ่ายการเมือง<sup>14</sup> และในแต่ละองค์กรซึ่งไม่รวมหน่วยธุรการจะมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

#### 3.4.1 คณะกรรมการการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้ง (The Election Commission) เป็นองค์กรที่มีหน้าที่จัดการเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนเลือกบุคคลเพื่อเป็นตัวแทนตนไปทำหน้าที่ต่าง ๆ และเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งในระดับชาติหรือในระดับท้องถิ่น ดังนั้น องค์กรที่ทำหน้าที่นี้จึงมีเป้าหมายที่สำคัญคือ ให้การเลือกตั้งเป็นการแข่งขันกันอย่างสุจริตและเที่ยงธรรม เพื่อให้บรรลุเป้าหมายนี้ องค์กรจัดการเลือกตั้งโดยทั่วไปควรมีหลักการทำงานที่ต้องรับผิดชอบ (Accountability) ต่อสาธารณะ มีความโปร่งใส เป็นกลางทางการเมือง มีจิตใจให้บริการและพัฒนาความสามารถจนเป็นความเชี่ยวชาญในการจัดการเลือกตั้งอย่างมีประสิทธิภาพและด้วยความเรียบร้อย<sup>15</sup>

คณะกรรมการการเลือกตั้งประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีก 4 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ที่มีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์เป็นที่ประจักษ์ มีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว การที่รัฐธรรมนูญได้จัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งขึ้นต่างหากนั้น เพราะต้องการให้เป็นองค์กรอิสระที่ปลอดจากการแทรกแซง

<sup>13</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 198.

<sup>14</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 199.

<sup>15</sup> โทม อารียา, “คณะกรรมการการเลือกตั้ง” สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ (2544) : หน้า 3-4.

ของผู้มีส่วนได้เสียในการเลือกตั้ง กล่าวคือ มีความเป็นอิสระที่ทำให้สามารถกำหนดนโยบายหรือกฎเกณฑ์ได้ และเพื่อประกันความเป็นอิสระเช่นนี้ จึงให้คณะกรรมการที่ประกอบด้วยบุคคลซึ่งสังคมให้การยอมรับว่ามีความเที่ยงธรรมให้ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและมีความเป็นอิสระทางงบประมาณซึ่งต้องได้รับการจัดสรรอย่างพอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระ เพราะที่ผ่านมาองค์กรที่ทำหน้าที่จัดการเลือกตั้งขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหารซึ่งขาดความเป็นอิสระและเป็นไปได้ที่จะขาดความเป็นกลางเพราะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของฝ่ายบริหารซึ่งมีส่วนได้เสียกับการเลือกตั้ง พันธกิจที่สำคัญของคณะกรรมการการเลือกตั้งคือ เป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงลงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และรับผิดชอบโดยตรงในการดำเนินการหรือจัดให้มีการเลือกตั้งคืออำนาจการให้มีการจัดการเลือกตั้งด้วย

#### อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม (มาตรา 144 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540)

ประธานกรรมการการเลือกตั้งยังเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง (มาตรา 144 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540)

นอกจากนี้ มาตรา 145 ของรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) ออกประกาศกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมายตามมาตรา 144 วรรคสอง
- 2) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมายตามมาตรา 144 วรรคสอง
- 3) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามมาตรา 144 วรรคสอง

4) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใด หน่วยเลือกตั้งหนึ่ง หรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

5) ประกาศผลการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ

6) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ ตลอดจนขอให้ศาล พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นดำเนินการเพื่อประโยชน์แก่หน้าที่ การสืบสวน การสอบสวน หรือวินิจฉัยชี้ขาด

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจแต่งตั้งบุคคล คณะบุคคล หรือผู้แทนองค์การเอกชน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย

บุคคลที่กล่าวไว้ในมาตรา 145 ที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่สั่งการดังกล่าว (มาตรา 146 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540)

นอกจากนี้ ในมาตรา 147 ของรัฐธรรมนูญยังกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริง โดยพลันเมื่อมีกรณีใดกรณีหนึ่งดังต่อไปนี้

1) ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือพรรคการเมืองซึ่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดเลือกตั้งหนึ่งคัดค้านว่าการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย

2) ปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าก่อนได้รับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ใดได้กระทำการใด ๆ โดยไม่สุจริตเพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้งหรือได้รับเลือกตั้งโดยไม่สุจริต โดยผลของการที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดได้กระทำลงไป ทั้งนี้ อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง หรือกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

3) ปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการออกเสียงประชามติมิได้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งคัดค้านว่าการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งใด เป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อดำเนินการตามวรรคหนึ่งเสร็จแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องวินิจฉัยสั่งการโดยพลัน

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ในบทเฉพาะกาลอีกด้วย เช่น

- 1) การแบ่งเขตเลือกตั้ง การจัดให้มีบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งและการนับคะแนนใหม่ (มาตรา 327 (21))
- 2) การให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (มาตรา 327 (3))
- 3) การรับรองและแต่งตั้งผู้แทนองค์การเอกชนเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบการเลือกตั้ง (มาตรา 327 (7))

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งอย่างค่อนข้างกว้างโดยเน้นการให้อำนาจที่เป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันมิให้มีการทุจริตในการเลือกตั้ง และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้ถูกนำมากำหนดไว้ในมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 ให้ชัดเจนขึ้น เช่น ออกประกาศกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เป็นต้น

### 3.4.2 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (The Ombudsmen) มีจำนวนไม่เกินสามคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน มีความรอบรู้และมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิสาหกิจ หรือกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะ และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีวาระการดำรงตำแหน่งหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีดังนี้

มาตรา 197 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือ ลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิด ความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วย อำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(2) จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา

มาตรา 198 ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่ง กฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา 197 (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบ ด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี

ให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยเรื่องที่ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามวรรคหนึ่งโดยไม่ชักช้า

บทบัญญัติตามมาตรา 197 และมาตรา 198 ของรัฐธรรมนูญฯ ดังกล่าว ได้ถูก นำมาบัญญัติไว้ในมาตรา 19 และมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วย ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

นอกจากนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภายังมีอำนาจตามมาตรา 27 แห่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 ดังนี้

(1) ให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วน ท้องถิ่นมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็นในการปฏิบัติงาน หรือส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา

(2) ให้หัวหน้าหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานตาม (1) เจ้าหน้าที่ ของรัฐ พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หรือบุคคลใด มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง หรือมาให้ ถ้อยคำ หรือส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา

(3) ขอให้ศาลส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อประกอบการพิจารณา

(4) ตรวจสอบสถานที่ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่มีการร้องเรียน โดยแจ้งให้เจ้าของหรือ ผู้ครอบครองสถานที่ทราบล่วงหน้าในเวลาอันควร

(5) ออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์การรับคำร้องเรียนไว้พิจารณาและ ระเบียบว่าด้วยการสอบสวนหาข้อเท็จจริงเบื้องต้น



(6) ออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายค่าเบี้ยเลี้ยงและค่าเดินทางของ พยานบุคคลและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ หรือเรื่องอื่นใดเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญนี้

ระเบียบตาม (5) และ (6) ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

### 3.4.3 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (The National Counter Corruption Commission) หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้น เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในระดับต่าง ๆ ทั้งในระบบราชการ และฝ่ายการเมือง คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกอบไปด้วย ประธานกรรมการหนึ่งคนและกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกแปดคน ซึ่งพระมหากษัตริย์แต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา กรรมการ ป.ป.ช. มีที่มาจาก การสรรหาของคณะกรรมการสรรหา ป.ป.ช. เสนอชื่อให้วุฒิสภามีมติเลือกบุคคล ดังกล่าวดำรงตำแหน่ง

#### อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น ตามมาตรา 301 ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) ได้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภา ตามมาตรา 305
- 2) ได้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นส่งไปยังศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 308
- 3) ได้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวยผิดปกติ กระทำผิดฐาน ทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการ ยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต
- 4) ตรวจสอบความถูกต้องและความมืออยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของ ทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 291 และมาตรา 296 ตามบัญชีและเอกสาร ประกอบที่ได้ยื่นไว้
- 5) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อ คณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทุกปี และนำรายงานนั้นออกพิมพ์เผยแพร่ต่อไป
- 6) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้นำบทบัญญัติมาตรา 146 และมาตรา 265 มาใช้บังคับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติด้วยโดยอนุโลม

ต่อมา เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แล้ว อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ต้องพิจารณาตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ซึ่งขยายความรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับกระบวนการในการปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ เกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับมูลความผิดต่าง ๆ แล้ว ยังมีอำนาจประการอื่นด้วย เช่น

- การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งและชั้นหรือระดับของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้

- การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการเปิดเผยแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี

- การดำเนินการส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ยกเลิกหรือเพิกถอนสิทธิหรือเอกสารสิทธิที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้อนุมัติหรืออนุญาตให้สิทธิประโยชน์หรือออกเอกสารสิทธิแก่บุคคลใดไป โดยมีขอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการ

- การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งเลขาธิการหรือแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย

- การสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำเพื่อประโยชน์แห่งการไต่สวนข้อเท็จจริง

- การดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการหรือสถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใด ๆ ในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตกหรือในระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการเพื่อตรวจสอบ ค้น ชี้ด หรืออายัดเอกสาร ทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐานอื่นใดซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ไต่สวนข้อเท็จจริง และหากยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จในเวลาดังกล่าวให้สามารถดำเนินการต่อไปได้จนกว่าจะแล้วเสร็จ

- วางระเบียบเกี่ยวกับการจ่ายเงินสินบนหรือออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สินและการดำเนินการอื่นของสำนักงาน ป.ป.ช. โดยแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน

รวมทั้งดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อให้มีการจับและควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาในคดีอาญา และมีอำนาจในการปล่อยตัวผู้ถูกจับชั่วคราว

- ฟ้องคดีหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดได้แต่งตั้งคณะทำงานขึ้นพิจารณาแล้วไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินคดีได้ หรือในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นอัยการสูงสุด

#### อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามกฎหมายอื่น

นอกจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ยังมีกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องให้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อีกด้วย เช่น

1) อำนาจฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542

2) อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 การดำเนินการซื้อ การจ้าง การแลกเปลี่ยน การเช่า การจำหน่ายทรัพย์สิน การได้รับสัมปทาน หรือการได้รับสิทธิใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐ

3) อำนาจในการดำเนินการใช้บังคับกฎหมายเพื่อให้การจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรีเป็นไปตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543

กล่าวโดยสรุปแล้ว อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อาจแบ่งได้เป็น 3 ประเภท<sup>16</sup> คือ อำนาจหน้าที่ในการบริหารงานทั่วไป อำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรการทั่วไปในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และอำนาจหน้าที่ในการใช้มาตรการเฉพาะเรื่องในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

<sup>16</sup>ฤทัย หงส์ศิริ, “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ” สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ (2544) : หน้า 41.

### 3.4.4 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (The State Audit Commission) คือ องค์กรที่มีหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ ในภาครัฐที่ได้รับเงินส่วนนี้ให้การใช้จ่ายเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย กฎ ระเบียบที่กำหนดไว้ ตลอดจนตรวจสอบในแง่ประสิทธิภาพของการใช้จ่ายว่าเหมาะสม คู่มีค่าหรือไม่<sup>17</sup>

ในประเทศไทยนั้น มีระบบการตรวจเงินแผ่นดินมานานนับร้อยปีและพัฒนาต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้การตรวจเงินแผ่นดินนั้นกระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกเก้าคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ที่มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง และด้านอื่น ๆ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน่วยธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระ โดยมีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน (มาตรา 312 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540)

#### อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไว้โดยให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจเกี่ยวกับการวางแผนนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การให้คำปรึกษาและคำแนะนำ การเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดโทษปรับทางปกครอง การพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังในฐานะเป็นองค์กรสูงสุด การพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และการดำเนินการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เช่น

- ให้คำปรึกษาแก่ประธานรัฐสภาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการและเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน และให้คำแนะนำแก่ฝ่ายบริหารในการแก้ไขกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการควบคุมเงินของรัฐเมื่อได้รับคำร้องจากคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง หรือเมื่อคณะกรรมการเห็นสมควร

<sup>17</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, “การตรวจเงินแผ่นดิน” สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ (2544) : หน้า 8.

- ออกระเบียบหรือประกาศกำหนดมาตรฐานหรือมาตรการเกี่ยวกับระบบและการควบคุมตรวจสอบการบริหารงบประมาณสำหรับหน่วยรับตรวจเพื่อให้เกิดความมีประสิทธิภาพและป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่หน่วยรับตรวจ
- เสนอแนะให้หน่วยรับตรวจแก้ไขข้อบกพร่องหรือปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรี และเสนอแนะในประการอื่นตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร ตลอดจนติดตามการดำเนินการแก้ไขและปฏิบัติตามคำแนะนำ
- กำกับและเป็นองค์กรชี้ขาดสูงสุดในกระบวนการทางวินัยทางงบประมาณและการคลัง
- เสนอชื่อผู้ที่สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภา โดยผ่านประธานวุฒิสภา
- ให้คำแนะนำแก่ผู้ว่าการในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ การจัดทำงบประมาณของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้งให้คำแนะนำในการทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีและรายงานผลการปฏิบัติงานระหว่างปีของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี
- ออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดจ้างและการกำหนดค่าจ้างที่ปรึกษา ผู้เชี่ยวชาญ หรือสำนักงานเอกชนในการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน หรือออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์กำหนดค่าตรวจสอบบัญชีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน หรือวางระเบียบเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินรายได้ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้งออกระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศตามอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
- แต่งตั้งกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังและอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการมอบหมาย
- พิจารณาคำร้องของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะรัฐมนตรีที่ขอให้ตรวจสอบหน่วยรับตรวจ เป็นตรวจเป็นกรณีเฉพาะรายและกำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกหน่วยรับตรวจ
- เรียกผู้รับตรวจมาชี้แจงเพื่อติดตามผลการดำเนินการของหน่วยรับตรวจตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการที่ได้ให้ไว้

- เรียกหรือติดตามประสานงานกับหัวหน้าของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ ตลอดจนภาคเอกชนเพื่อขอคำชี้แจง รายงาน และข้อมูลต่าง ๆ เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ

ในส่วนคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังนั้น มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบงานที่เกี่ยวกับการพิจารณาและกำหนดโทษปรับทางปกครองเบื้องต้นแก่เจ้าหน้าที่หรือพนักงานของหน่วยรับตรวจที่ฝ่าฝืนมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐที่คณะกรรมการกำหนดเพื่อให้การตรวจสอบมีประสิทธิภาพมากขึ้น

#### อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการรับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินขึ้นตรงต่อประธานกรรมการ และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างสำนักงานกระทรวงการตรวจเงินแผ่นดิน โดยให้มีรองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ช่วยและปฏิบัติราชการ

ในกิจการของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก ให้ผู้ว่าการเป็นผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อการนี้ ผู้ว่าการมอบอำนาจให้ข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินปฏิบัติราชการเฉพาะอย่างแทนก็ได้ ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542)

นอกจากอำนาจหน้าที่ในฐานะผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามมาตรา 27 แล้ว ผู้ว่าการยังมีอำนาจหน้าที่ในการออกคำสั่งหรือข้อบังคับที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานและการบริหารงานตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน กำหนดแผนการตรวจสอบ เรื่องที่จะต้องตรวจสอบ วิธีการ ขอบเขต แนวการตรวจสอบ และการเสนอรายงานตรวจสอบสำหรับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ตรวจสอบให้คำปรึกษา ความเห็น หรือข้อมูลเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินแก่คณะกรรมการ รายงานผลการตรวจสอบต่อคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง รายงานผลการตรวจสอบหรือปัญหาในการปฏิบัติราชการของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินต่อคณะกรรมการ รวมทั้งปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการมอบหมาย เป็นต้น

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่า ในบรรดาองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจะมีองค์กรตรวจเงินแผ่นดินที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินร่วมปฏิบัติหน้าที่กับผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยธุรการ ซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินนี้ก็ต้องมาจากการสรรหาของวุฒิสภาซึ่งถือเป็นความพิเศษและให้ความสำคัญกับตำแหน่งนี้มาก

### 3.4.5 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (The National Human Rights Commission) เป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในสังคมไทย โดยมีภารกิจหลักอยู่ 2 ประการคือ การส่งเสริมสิทธิมนุษยชนประการหนึ่ง และการให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอีกประการหนึ่ง โดยที่สิทธิมนุษยชน หมายถึง บรรดาสิทธิและเสรีภาพที่ถือกันว่าติดตัวมนุษย์ทุกคนมาแต่กำเนิด และไม่อาจถูกพรากไปจากรายกายได้โดยไม่เป็นการทำลายความเป็นมนุษย์ของรายกาย<sup>18</sup> สิทธิมนุษยชนจึงอาจถูกละเมิดได้โดยการกระทำการหรือละเว้นกระทำการจากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลทั่วไปได้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามหลักสากล โดยองค์กรดังกล่าว

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกสิบคนซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป
- 2) เสนอนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน
- 3) ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน
- 4) ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์กร เอกชน และองค์กรอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน
- 5) จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศและเสนอต่อรัฐสภา
- 6) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

<sup>18</sup>วรพจน์ วิศวตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, หน้า 40.

นอกจากรัฐธรรมนูญได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแล้ว พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ยังได้บัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาในกรณีที่ประเทศไทยจะเป็นภาคีสันติสัญญาเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน แต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการมอบหมาย และปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

### 3.5 ลักษณะการใช้อำนาจรัฐขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ในหัวข้อนี้จะศึกษาถึงลักษณะการใช้อำนาจขององค์กรรัฐธรรมนูญว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญประเภทต่าง ๆ ที่ได้ศึกษามาแล้วในบทที่ 3 มีลักษณะเฉพาะในการใช้อำนาจแบบใด เพื่อศึกษาถึงปัญหาในการตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าว

#### 3.5.1 ลักษณะเฉพาะของการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ตามปกติแล้ว องค์กรตามรัฐธรรมนูญมักจะใช้อำนาจในด้านใดด้านหนึ่งเป็นหลัก กล่าวคือ รัฐสภาเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร และศาลเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ โดยแบ่งแยกภาระหน้าที่ไปตามลักษณะของงานในแต่ละด้านตามที่รัฐธรรมนูญมอบภาระให้แต่ละองค์กรใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐ และเพื่อไม่ให้อำนาจอธิปไตยนั้นอยู่ที่องค์กรใดองค์กรหนึ่ง หลักเกณฑ์นี้ใช้แพร่หลายในประเทศที่ปกครองระบอบเสรีประชาธิปไตย แต่อาจมีความแตกต่างกันบ้างในรายละเอียดและรูปแบบการปกครองประเทศ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับประวัติศาสตร์และความเป็นมาของการเกิดรัฐเสรีประชาธิปไตยนั้น ๆ สำหรับในประเทศไทย นอกจากองค์กรทั้งสามประเภทที่ใช้อำนาจอธิปไตยอย่างสอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจแล้ว ยังประกอบไปด้วยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งผู้เขียนได้ศึกษาไปแล้วถึงสถานะขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญว่าเป็นองค์กรของรัฐที่ใช้อำนาจบริหารในรัฐสมัยใหม่ การที่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญต่าง ๆ เกิดขึ้นและปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ก็เพื่อต้องการให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจทุกระดับ เพื่อให้การใช้อำนาจต่าง ๆ มีความโปร่งใสและเป็นหลักประกันว่าองค์กรนั้น ๆ จะไม่ถูกแทรกแซงโดยฝ่ายบริหารหรือฝ่ายใด จึงทำให้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญของไทยปรากฏอยู่และมีอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ จึงถือเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เมื่อพิจารณาในประเทศเสรีนิยมประชาธิปไตยแล้วจะพบว่า องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้นจะไม่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ เช่น ประเทศฝรั่งเศส เยอรมัน อังกฤษ หรือ



สหรัฐอเมริกา เพราะองค์กรตามรัฐธรรมนูญในประเทศเหล่านี้ล้วนเป็นองค์กรทางการเมืองและองค์กรศาลทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม องค์กรตามรัฐธรรมนูญมีลักษณะเฉพาะของการใช้อำนาจก็คือ ใช้อำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและใช้อำนาจตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และกฎที่อาศัยพระราชบัญญัติเหล่านั้น

### 3.5.2 ลักษณะของการใช้อำนาจขององค์กรทางการเมือง

ลักษณะการใช้อำนาจขององค์กรทางการเมือง ได้แก่ ลักษณะการใช้อำนาจของรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีนั่นเอง จากการศึกษาแล้วในบทที่ 3 จะเห็นได้ว่า รัฐสภา สมาชิกวุฒิสภาและคณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่อะไรบ้าง จะไม่ขอก้าวซ้ำอีก โดยมากแล้วการใช้อำนาจขององค์กรทางการเมืองจะมีผลกระทบต่อส่วนรวมมาก โดยเฉพาะอำนาจออกกฎหมายและอำนาจบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงวางกลไกเพื่อให้องค์กรทางการเมืองถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน เช่น การให้มีการอภิปรายลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีหรือการประกาศยุบสภา เป็นต้น ส่วนกรณีนอกเหนือจากการถ่วงดุลและคานอำนาจระหว่างกันแล้ว รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้องค์กรศาลมีบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจอีกด้วย เช่น ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบร่างกฎหมายหรือกฎหมายว่าขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ หรือศาลปกครองตรวจสอบการกระทำทางปกครองของฝ่ายบริหาร เป็นต้น จะเห็นได้ว่า องค์กรทางการเมืองซึ่งใช้อำนาจอธิปไตยในแต่ละด้านย่อมถูกตรวจสอบโดยองค์กรศาลได้

### 3.5.3 ลักษณะการใช้อำนาจขององค์กรศาล

โดยปกติแล้ว องค์กรศาลจะมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีแต่ละประเภทตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย และองค์กรศาลจะใช้อำนาจได้ก็ต่อเมื่อมีการยื่นฟ้องหรือยื่นคำร้องมาที่ศาลแล้วเท่านั้น ศาลไม่มีอำนาจพิจารณาในเรื่องต่าง ๆ ที่มีได้ยื่นฟ้องและต้องพิจารณาพิพากษาด้วยความเป็นกลางและอิสระเท่านั้น ดังนั้น เมื่อมีการตั้งรังเกียจผู้พิพากษาคณใด ผู้พิพากษาคณนั้นจะไม่สามารถพิจารณาพิพากษาได้เพื่อเป็นการประกันความเป็นกลางในการพิจารณาคดี รวมทั้งมีการเปิดโอกาสในการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของกลุ่มความทุกฝ่ายรวมทั้งวิธีพิจารณาที่เปิดเผย และเมื่อพิพากษาหรือวินิจฉัยชี้ขาดอย่างใดแล้วถือเป็นยุติ จะเห็นได้ว่าการใช้อำนาจตุลาการเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดแก่ปัจเจกชนใด จึงเป็นที่ยอมรับในกฎหมายทุกระบบและทุกประเทศ

### 3.5.4 ลักษณะการใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจะมีอยู่ 2 ประเภท ได้แก่ กลุ่มที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหา ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ก.ก.ต.) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ค.ต.ง.) และกลุ่มที่ให้คำปรึกษาแนะนำ ได้แก่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจะมีกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ 2 ส่วนคือ ในส่วนของการใช้อำนาจตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ และในส่วนของการใช้อำนาจตามกฎหมายระดับต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ โดยแยกพิจารณาได้ดังนี้

#### 3.5.4.1 การใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ

องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญได้ก่อตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้เพื่อให้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญทราบถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่องค์กรของตนซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ที่รับมอบมาจากรัฐธรรมนูญ ดังนั้น องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจึงสามารถใช้อำนาจตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ได้โดยตรง เช่น การที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทำรายงานเสนอต่อวุฒิสภาเกี่ยวกับการได้สวนข้อเท็จจริงจากการกล่าวหาที่มีมูลว่าผู้ใดมีพฤติกรรมตามมาตรา 303 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่สมควรถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งเพื่อให้วุฒิสภากลั่นแกล้ง เป็นต้น ในเรื่องปัญหาเกี่ยวกับการตีความคำว่า “การใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ” นี้มีปัญหาคาบเกี่ยวมาจากปัญหาเกี่ยวกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เพราะศาลรัฐธรรมนูญได้นำทฤษฎีองค์กรมาใช้ในการวิเคราะห์ว่าการที่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ (คณะกรรมการการเลือกตั้ง) ออกกฎไม่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครองเพราะไม่ใช่องค์กรที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล<sup>19</sup> ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญได้ใช้ทฤษฎีการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญมาวินิจฉัยว่า การกระทำขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ (คณะกรรมการการเลือกตั้ง) หาได้เป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือทางบริหารไม่ การกระทำขององค์กรดังกล่าวจึงไม่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครอง<sup>20</sup> การตีความคำว่า “การใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ” จะต้องตีความเพียงใด และอาศัยรากฐานความคิดใดเป็นแนวยังเป็นข้อถกเถียงอยู่ เพราะหากศาลรัฐธรรมนูญตีความอย่างกว้างขวางแล้วก็จะหาความหมายและขอบเขตที่แน่นอนไม่ได้ และอาจไม่ส่งผลดีต่อสังคมโดยรวมต่อการใช้และการตีความกฎหมาย ในส่วนนี้ผู้เขียนจะได้ศึกษาวิเคราะห์ในบทที่ 5 ต่อไป

<sup>19</sup> คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 24/2543

<sup>20</sup> คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 52/2546

### 3.5.4.2 การใช้อำนาจตามกฎหมายระดับต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ

องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญต่าง ๆ ที่ใช้อำนาจตามกฎหมายระดับต่ำกว่ารัฐธรรมนูญนี้ ผู้เขียนขออธิบาย 2 ส่วนคือ ส่วนแรก เป็นกรณีที่กฎหมายระดับต่ำกว่ารัฐธรรมนูญได้ขยายรายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญไว้โดยตรง ในกรณีนี้ ถ้อยคำหรือความหมายจะไม่มี ความแตกต่างไปจากบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญเท่าใดนัก ตัวอย่างในกรณีนี้ที่ชัดเจนได้แก่ การถอดถอนออกจากตำแหน่งตามมาตรา 303 ถึงมาตรา 307 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 หมวด 5 การถอดถอนออกจากตำแหน่ง มาตรา 58 ถึงมาตรา 65 เป็นต้น ในส่วนแรกนี้มีปัญหาอยู่ว่า การใช้อำนาจตามมาตรา 145 (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา 144 วรรคสอง เป็นกรณีเดียวกับการใช้อำนาจตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 หรือไม่ ซึ่งจะได้ศึกษาโดยละเอียดในบทที่ 5 เช่นกัน

ส่วนที่สอง เป็นกรณีที่กฎหมายที่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญต่าง ๆ ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ขององค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญไว้ในกฎหมายต่าง ๆ เช่น มาตรา 19 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 บัญญัติให้ข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเป็นข้าราชการรัฐสภาสามัญตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา และมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2518 บัญญัติให้คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.) เป็นผู้ดำเนินการบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการสามัญ และมาตรา 19 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 บัญญัติให้บรรดาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.) เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ดังนั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการบรรจุบุคคลเข้ารับราชการในสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน เป็นต้น

ทั้งสองกรณีนี้เป็นที่แน่ชัดว่าศาลปกครองไม่มีอำนาจในการตรวจสอบตามกรณีแรก แต่ในกรณีที่สองนั้น ศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบได้หากการใช้อำนาจขององค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายและไม่ใช่การใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ

### 3.6 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบการใช้อำนาจ

ในการพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วยกันนั้น ผู้เขียนได้ศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างกันขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบการใช้อำนาจ โดยแบ่งศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นองค์กรทางการเมือง องค์กรศาล และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ตามที่ได้ศึกษาเรื่องอำนาจหน้าที่องค์กรต่าง ๆ และได้จัดแบ่งไว้ก็เพื่อจะเปรียบเทียบให้เห็นภาพของการควบคุมตรวจสอบระหว่างองค์กรต่าง ๆ ได้ง่ายขึ้น และเห็นถึงปัญหาในเรื่องการใช้อำนาจขององค์กรหนึ่งต่ออีกองค์กรหนึ่ง ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นจะมีทั้งความสัมพันธ์ในแง่ของการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันโดยตั้งอยู่บนหลักพื้นฐานของหลักการแบ่งแยกอำนาจและความสัมพันธ์ในแง่ของการควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกัน โดยผู้เขียนจะศึกษาถึงความสัมพันธ์ในแง่ของการควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกัน ดังนี้

#### 3.6.1 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทางการเมืองในการตรวจสอบการใช้อำนาจ

ในหัวข้อความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทางการเมืองด้วยกัน ได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างการใช้อำนาจอธิปไตยและการใช้อำนาจบริหาร กล่าวคือ ศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีนั่นเอง ซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวมีหลายลักษณะ แต่วิทยานิพนธ์นี้มุ่งเฉพาะในเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

##### 3.6.1.1 การแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร หมายถึง ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้นำพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีได้เข้าบริหารประเทศ พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรที่สมาชิกในสังกัดมีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรในขณะแต่งตั้ง ในกรณีที่มีเสียงสนับสนุนเท่ากันให้ใช้วิธีจับสลากให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 120 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540) การมีผู้นำฝ่ายค้านเป็นการยอมรับความสำคัญของพรรคการเมืองฝ่ายเสียงข้างน้อยที่ไม่ได้ร่วมจัดตั้งรัฐบาล

และพรรคการเมืองฝ่ายค้านดังกล่าวทำหน้าที่หลักคือการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านจึงต้องเป็นตำแหน่งที่ต้องมีควบคู่กับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี<sup>21</sup>

### 3.6.1.2 การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี

การที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดเรื่องการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีไว้ เพื่อให้คณะรัฐมนตรีได้ปฏิบัติตามนโยบายที่ได้ให้ไว้แก่ประชาชนตอนหาเสียงเพื่อเข้ามาบริหารประเทศ และจำต้องรักษาสัญญาประชาคมที่ได้ให้ไว้ เมื่อรักษาสัญญาไม่ได้ก็อาจจำต้องถูกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านอภิปรายไม่ไว้วางใจในที่สุด

### 3.6.1.3 การเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

การเสนอร่างพระราชบัญญัติประเภทนี้ คณะรัฐมนตรีเท่านั้นที่มีสิทธิเสนอ ส่วนการพิจารณาในชั้นของสภาผู้แทนราษฎรนั้นก็จะมี 3 วาระเช่นกัน เพียงแต่สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 105 วันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงสภาผู้แทนราษฎร หากสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบคณะรัฐมนตรีก็ต้องยุบสภาหรือลาออก ส่วนในชั้นพิจารณาของวุฒิสภานั้น ถ้าวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อนและส่งคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร โดยสภาผู้แทนราษฎรอาจจะยกร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที ในกรณีเช่นว่านี้ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

### 3.6.1.4 การพิจารณาพระราชกำหนด

ภายหลังจากได้มีการตราพระราชกำหนดแล้ว ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น ถ้าสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติ แต่วุฒิสภาไม่อนุมัติก็ให้สภาผู้แทนราษฎรยืนยันพระราชกำหนด หากเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งก็ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนด หากเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งก็ให้พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป

<sup>21</sup> อัครเมศวร์ ทองนวล, “ความสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี” สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดองค์กรทางการเมือง (2544) : หน้า 12.

### 3.6.1.5 การตั้งกระทู้ถาม

การตั้งกระทู้ถามเป็นการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เพราะเป็นการถามเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี ไม่ว่าจะป็นกระทู้ธรรมดาหรือกระทู้สด

### 3.6.1.6 การเปิดอภิปรายทั่วไป

การเปิดอภิปรายทั่วไป หมายถึง การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาแสดงความคิดเห็นพิจารณาหรือวินิจฉัยเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎรสามารถเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจเฉพาะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลได้ ส่วนการเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภานั้น เป็นการอภิปรายเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มี การลงมติ นอกจากนี้ ในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา คณะรัฐมนตรีจะฟังความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาโดยไม่มี การลงมติกี่ได้

### 3.6.1.7 การใช้กลไกคณะกรรมการ

คณะกรรมการเป็นคณะบุคคลที่สภาตั้งขึ้นเพื่อกระทำการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาและรายงานต่อสภา คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำ หรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ การใช้กลไกคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรนั้น หากมีการประชุมคณะกรรมการในเรื่องที่จะก่อให้เกิดผลใช้บังคับเป็นกฎหมายหรือเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินจะต้องแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบ และในการพิจารณาของคณะกรรมการถ้าคณะกรรมการเห็นว่า มีข้อสังเกตที่คณะรัฐมนตรีควรทราบหรือควรปฏิบัติ ก็ให้บันทึกข้อสังเกตดังกล่าวไว้ในรายงานของคณะกรรมการเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา หากว่าสภาผู้แทนราษฎรเห็นด้วยกับข้อสังเกต ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งรายงานและข้อสังเกตไปยังคณะรัฐมนตรี ส่วนการใช้กลไกคณะกรรมการของวุฒิสภานั้น ในการพิจารณาของคณะกรรมการ ถ้าคณะกรรมการเห็นว่า มีข้อสังเกตที่คณะรัฐมนตรีหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องควรทราบหรือควรปฏิบัติ ให้บันทึกข้อสังเกตดังกล่าวไว้ในรายงานของคณะกรรมการเพื่อให้วุฒิสภาพิจารณา หากว่าวุฒิสภาเห็นด้วยกับข้อสังเกตของคณะกรรมการ ให้ประธานวุฒิสภาส่งรายงานและข้อสังเกตไปยังคณะรัฐมนตรีหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง

### 3.6.1.8 การให้ความเห็นชอบในเรื่องที่สำคัญ

รัฐธรรมนูญและกฎหมายบางฉบับได้กำหนดให้รัฐสภามีอำนาจในการให้ความเห็นชอบในเรื่องที่สำคัญ ๆ ได้แก่ การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม ซึ่งคณะรัฐมนตรีจะประกาศสงครามกับรัฐใดจะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาเสียก่อน หรือว่าการให้ความเห็นชอบในการทำหนังสือสัญญาบางประเภท เช่น สัญญาที่มีบทบัญญัติเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐจะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาเสียก่อน จะกระทำตามลำพังไม่ได้ นอกจากนี้ รัฐสภาอาจต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งคณะกรรมการตามกฎหมายบางฉบับที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งขึ้นเพื่อให้ได้คณะกรรมการที่มีความเป็นกลางและปราศจากอคติลำเอียง

### 3.6.1.9 การยุบสภาผู้แทนราษฎร

การยุบสภาเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ซึ่งอาจเกิดความขัดแย้งระหว่างคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา หรือความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลหรือกรณีอื่น ๆ และการยุบสภานั้นจะต้องมีเหตุผลเพียงพอเพื่อหลีกเลี่ยงความเสียหายที่จะเกิดขึ้น

### 3.6.1.10 การถอดถอนออกจากตำแหน่ง

นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาผู้ใดมีพฤติการณ์ร้ายชัดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่าการทำงานผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอาจถูกวุฒิสภาถอดถอนได้

ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทางการเมืองในการตรวจสอบการใช้อำนาจนี้ส่วนมากเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีในการบริหารประเทศ ดังนั้น จึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่า การที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันส่งเสริมให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ ดังนั้น รัฐบาลและนายกรัฐมนตรีจึงถูกตรวจสอบโดยผ่านกลไกทางการเมืองได้ยากขึ้น ส่งผลให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจมาก จึงมีปัญหาวาระบบการตรวจสอบโดยกลไกทางการเมืองตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้มีความเหมาะสมหรือไม่

## 3.6.2 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทางการเมืองกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

โดยหลักแล้ว องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจะแยกการปฏิบัติหน้าที่ที่โดยเด็ดขาดจากองค์กรทางการเมือง การพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นองค์กรทางการเมืองกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนี้ คงมีเพียงแต่ความสัมพันธ์ของการตรวจสอบ

การใช้อำนาจเท่านั้น โดยอาจแยกพิจารณาได้เป็น 2 กรณีคือ<sup>22</sup> ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรนิติบัญญัติกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรบริหารกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

### 3.6.2.1 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรนิติบัญญัติกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

ในกรณีนี้ได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภากับคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในที่นี้วุฒิสภามีความสัมพันธ์กับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมากกว่าสภาผู้แทนราษฎรเนื่องจากมีบทบาททั้งในการแต่งตั้งและถอดถอนบุคคลในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

#### ก. ความสัมพันธ์ในลักษณะของการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง

คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งล้วนมาจากคำแนะนำของวุฒิสภาทั้งสิ้น กล่าวคือ วุฒิสภาเป็นผู้คัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งซึ่งเป็นการตรวจสอบก่อนการเข้าสู่ตำแหน่ง จึงมีผลทำให้การเข้าสู่ตำแหน่งขององค์กรตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวสอดคล้องกับการแบ่งแยกอำนาจและหลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตย (das Prinzip der demokratischen Legitimation) อันเป็นหลักที่เรียกร้องให้องค์กรที่ใช้อำนาจรัฐแต่ละองค์กรจำเป็นต้องมีความชอบธรรมในทางประชาธิปไตย<sup>23</sup>

#### ข. ความสัมพันธ์ในลักษณะของการถอดถอนออกจากตำแหน่ง

ตามมาตรา 303 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หากพบว่าคณะกรรมการดังกล่าวได้มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย บทบัญญัติมาตรา 303 นี้ไม่ครอบคลุมถึงคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและคณะกรรมการปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งพ้องกับความหมายของ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

<sup>22</sup>บรรเจิด สิงคะเนติ, “ปัญหาขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ” วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 1 ฉบับที่ 3 (กันยายน-ธันวาคม 2544): หน้า 7.

<sup>23</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 8.



ว่าด้วยการบังคับและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 วุฒิสภาจึงไม่มีอำนาจถอดถอน คณะกรรมการดังกล่าวแต่อย่างใด และนอกเหนือจากการถอดถอนแล้ว รัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิร้องขอให้วุฒิสภาตรวจสอบคุณสมบัติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและมีมติให้พ้นจากตำแหน่งได้หากการกระทำขาดความเที่ยงธรรม จงใจฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือมีพฤติการณ์ที่เป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่งอย่างร้ายแรง (มาตรา 298 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540) และในบางกรณีรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สมาชิกรัฐสภามีสิทธิร้องขอต่อประธานรัฐสภาว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้ใน รัฐธรรมนูญ ให้ประธานรัฐสภาส่งคำร้องนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่ากรรมการการเลือกตั้งผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหรือไม่

3.6.2.2 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรบริหารกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ  
องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญทั้งหลายจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการ ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และเพื่อให้องค์กรเหล่านั้นทำให้ภาระหน้าที่ดังกล่าวบรรลุเป้าหมายได้ จึงต้องให้ความอิสระแก่องค์กรดังกล่าว องค์กรบริหารจึงไม่มีอำนาจใด ๆ เหนือองค์กรอิสระตาม รัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นลักษณะของการควบคุมบังคับบัญชาหรือกำกับดูแล คณะรัฐมนตรีมีสิทธิ เพียงเสนอความเห็นต่อองค์กรนิติบัญญัติเท่านั้น<sup>24</sup> แต่ในทางตรงกันข้าม องค์กรอิสระตาม รัฐธรรมนูญกลับมีอำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร เช่น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบการทุจริตต่อหน้าที่ของนักการเมืองหรือผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตรวจสอบ ความชอบด้วยกฎหมายต่าง ๆ

### 3.6.3 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทางการเมืองกับองค์กรศาล

ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทางการเมืองและองค์กรศาลในด้านการตรวจสอบ การใช้อำนาจนั้น มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดและเป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ กล่าวคือ องค์กรทางการเมืองเป็นผู้ใช้อำนาจ แต่องค์กรศาลเป็นผู้ตรวจสอบการใช้อำนาจ ความสัมพันธ์นี้อาจแยกพิจารณาได้เป็น 2 กรณี คือ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรนิติบัญญัติและองค์กรศาลและ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรบริหารกับองค์กรศาล

<sup>24</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

### 3.6.3.1 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรนิติบัญญัติกับองค์กรศาล

องค์กรนิติบัญญัติอาจถูกตรวจสอบการใช้อำนาจโดยการควบคุมร่างกฎหมายมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา 262 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540) และนอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญยังมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกรัฐสภาอีกด้วย (มาตรา 96 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540) ส่วนกรณีของสภาผู้แทนราษฎรนั้นมีความสัมพันธ์กับศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องการอนุมัติงบประมาณให้แก่ศาลรัฐธรรมนูญ ส่วนวุฒิสภานั้นเป็นผู้คัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญให้ดำรงตำแหน่งและถอดถอนออกจากตำแหน่งหากว่าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีพฤติกรรมหรือปฏิบัติหน้าที่ตามที่มาตรา 303 ของรัฐธรรมนูญกำหนดไว้

ในกรณีของศาลปกครองนั้น จะมีความสัมพันธ์กับสภาผู้แทนราษฎรในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้ แต่ศาลปกครองจะไม่มีอำนาจตรวจสอบการกระทำทางนิติบัญญัติ ส่วนวุฒิสภานั้นมีความสัมพันธ์กับศาลปกครองคือ เป็นผู้ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุดและมีอำนาจถอดถอนตุลาการศาลปกครองออกจากตำแหน่งหากว่ามีพฤติกรรมหรือปฏิบัติหน้าที่ตามที่มาตรา 303 ของรัฐธรรมนูญกำหนดไว้

ส่วนศาลยุติธรรมนั้น มีความสัมพันธ์กับสภาผู้แทนราษฎรในการที่สภาผู้แทนราษฎรอนุมัติงบประมาณให้ศาลยุติธรรมและวุฒิสภาก็มีอำนาจถอดถอนผู้พิพากษาเช่นกัน ส่วนในกรณีที่สมาชิกรัฐสภาถูกกล่าวหาว่าร้ายวญผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาลงโทษจากการกระทำดังกล่าวได้

### 3.6.3.2 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรบริหารกับองค์กรศาล

ความสัมพันธ์ในกรณีนี้จะเน้นถึงอำนาจศาลในระบบต่าง ๆ ในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรบริหาร

#### ก. ศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดการสิ้นสุดความเป็นรัฐมนตรีเฉพาะตัว (มาตรา 216 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540) และมีอำนาจในการวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจยื่นรายงานทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ หรือจงใจยื่นเอกสารดังกล่าวด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือไม่ (มาตรา 295 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540)

### ข. ศาลปกครอง

ศาลปกครองมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดการกระทำของฝ่ายบริหารว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากว่าการกระทำของฝ่ายบริหารนั้น โดยเฉพาะนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีเป็นการใช้อำนาจปกครอง กล่าวคือ ถ้าเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎหรือคำสั่งหรือกระทำการอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการ อันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ หรือในกรณีที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีในฐานะฝ่ายปกครองละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และนอกจากนี้จะต้องรับผิดชอบในการกระทำละเมิดต่อความรับผิดอย่างอื่นจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (มาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542) และศาลปกครองสูงสุดก็มีอำนาจพิจารณาพิพากษาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาหรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอีกด้วย (มาตรา 11 (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542)

### ค. ศาลยุติธรรม

ศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีอำนาจตรวจสอบตามกฎหมายทั่วไป ซึ่งในที่นี้ ได้แก่ คดีอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งเป็นการกำหนดการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยมิชอบของนักรการเมืองและข้าราชการประจำซึ่งมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาในความผิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่นและความผิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจหน้าที่ราชการก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือผู้อื่นตามประมวลกฎหมายอาญา ภาค 2 ลักษณะ 2 หมวด 2 ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดให้มีศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้เป็นองค์กรพิเศษในการควบคุมตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เนื่องจากเห็นว่ากระบวนการพิจารณาคดีอาญาตามปกติไม่เหมาะสม ดังนั้น มาตรา 308 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงกำหนดให้นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ที่ถูกกล่าวหาว่าร้ายวผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำ

ผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่นถูกตรวจสอบโดยศาลฎีกาแผนกคดีกล่าวเป็นผู้พิจารณาโดยยึดสำนวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหลัก และอาจไต่สวนข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมตามที่เห็นสมควรได้

#### 3.6.4 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรศาล

ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรศาลนั้น อาจมีปัญหาระหว่างอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร หรือศาลอื่น ปัญหาดังกล่าวให้วินิจฉัยชี้ขาดโดยคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เพื่อยุติความขัดแย้งของเขตอำนาจศาลหากว่าศาลเห็นเองหรือฝ่ายที่ถูกฟ้องคดีโต้แย้งเรื่องเขตอำนาจ ส่วนใหญ่จะเป็นกรณีระหว่างศาลปกครองและศาลยุติธรรม ส่วนการเสนอเรื่องขึ้นสู่การวินิจฉัยของคณะกรรมการนั้น ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 ส่วนศาลรัฐธรรมนูญนั้นไม่ได้อยู่ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว จึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาถึงเขตอำนาจศาลปกครองกับศาลรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ถ้าเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ประการใด ก็จะอยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ และนอกจากนี้ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญจะต้องเกิดจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเท่านั้น ไม่ว่าจะปัญหาเกี่ยวกับเนื้อหาของรัฐธรรมนูญหรือการตีความรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงไม่ถือว่าเป็นข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ แต่เป็นการกระทำทางปกครองที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครอง

#### 3.6.5 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรศาลกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

ความสัมพันธ์ในกรณีนี้เป็นความสัมพันธ์ในเชิงการควบคุมการใช้อำนาจซึ่งแยกออกเป็นกรณีความสัมพันธ์ระหว่างศาลรัฐธรรมนูญกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและความสัมพันธ์ระหว่างศาลปกครองกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยความสัมพันธ์ระหว่างศาลรัฐธรรมนูญกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งคนใดขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ และพิจารณากรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ส่วนศาลปกครองจะมีอำนาจพิจารณาการใช้อำนาจทางปกครองขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งมีอำนาจตรวจสอบหน่วยธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอีกด้วย แต่ก็มีปัญหาว่าอำนาจปกครองขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจะมีมากน้อยเพียงใด จะได้ศึกษาในบทถัดไป

### 3.6.6 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

ความสัมพันธ์ในกรณีนี้ส่วนใหญ่จะเป็นความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่เป็นองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอื่น ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) มีอำนาจได้สวนข้อเท็จจริงและสรุปความเห็นพร้อมทั้งนำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งและผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและเสนอมาตรการความเห็นหรือข้อเสนอแนะต่อกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงานของส่วนราชการเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่วนกรณีของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีสิทธิที่จะไปตรวจการใช้เงินแผ่นดินของหน่วยราชการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญต่าง ๆ ซึ่งถือเป็นหน่วยรับตรวจ เป็นต้น

### 3.7 ปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ

หลังจากองค์กรตามรัฐธรรมนูญต่าง ๆ ที่ก่อตั้งขึ้นใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มักประสบปัญหาในการใช้อำนาจของตนและปฏิบัติหน้าที่ได้ไม่สมความคาดหวังของประชาชนที่ต้องการให้มีการปฏิรูปการเมือง ส่วนใหญ่เกิดจากการไม่เข้าใจบทบาทของตนเองซึ่งต้องรอการพัฒนาต่อไป หรือในบางกรณีก็เกิดจากการตีความรัฐธรรมนูญที่ผิดพลาดและมักจะแก้ปัญหาโดยต้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยซึ่งก็ประสบปัญหาอีกเช่นกัน โดยเฉพาะปัญหาเกี่ยวกับการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งยังขาดความชัดเจน และเมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเรื่องใดออกมาแล้ว ทุกองค์กรของรัฐก็จำต้องผูกพันและปฏิบัติตาม แม้ว่าเหตุผลในคำวินิจฉัยและผลคำวินิจฉัยจะเป็นประการใดองค์กรของรัฐต่าง ๆ ที่จำต้องถูกผูกพันและปฏิบัติตามนั้น ก็ไม่อาจโต้แย้งได้อีก และอาจจำต้องศึกษาถึงความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการในส่วนของศาลรัฐธรรมนูญอีกด้วย ในกรณีของศาลยุติธรรมนั้นมักจะไม่ค่อยมีปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่แต่อย่างใด เพียงแต่วิธีพิจารณาความอาจไม่ให้ความเป็นธรรมแก่คู่ความเต็มที่นัก ในส่วนของศาลปกครองนั้นมักจะมีปัญหาในเรื่องการพิจารณาคดีที่ล่าช้าซึ่งอาจทำให้คู่กรณีได้รับความเดือดร้อนเสียหายในระหว่างการรอการตัดสินคดี

ในกรณีของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีหน้าที่หลักในการตราพระราชบัญญัติและการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลมักจะไม่ค่อยมีปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่เนื่องจากเข้าใจบทบาทของตนเองเป็นอย่างดี ส่วนในกรณีของวุฒิสภานั้น จะมีปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่มากกว่าสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากที่มาของวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งซึ่งเป็นระบบใหม่ตามที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนด ดังนั้น กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ หรือในบางครั้งอาจเป็นกลุ่มของนักการเมืองฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดที่ส่งบุคคลเข้ารับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาและอาจส่งผลถึงระบบการ “ตรวจสอบ” ตามที่รัฐธรรมนูญสร้างกลไกให้วุฒิสภาเป็นทั้งสภาที่เลี้ยงและเป็นสภาตรวจสอบรวมทั้งเป็นสภาที่คัดเลือกรับบุคคลหรือคณะบุคคลเข้าไปในองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจทั้งหลาย ความ “เป็นกลาง” ที่รัฐธรรมนูญออกแบบให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชนจึงมีปัญหาต่าง ๆ เกิดขึ้น ซึ่งในส่วนของวิทยานิพนธ์นี้ได้ศึกษาไปถึง ในส่วนของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้ใช้บังคับกฎหมายและเป็นผู้บริหารราชการแผ่นดินที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพมาก จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องประสบปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ กล่าวคือ อาจปฏิบัติหน้าที่โดยไม่สมความคาดหวังของประชาชนและไม่เป็นไปตามนโยบายที่ได้ให้ไว้ ใช้อำนาจโดยมิชอบ บิดเบือนการใช้อำนาจดูแลในส่วนที่รับผิดชอบอย่างไม่ทั่วถึง หรือไม่เข้าใจปัญหาของข้าราชการประจำซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติเหล่านี้ล้วนเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นทุกยุคทุกสมัย

ส่วนในกรณีขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญต่าง ๆ เช่น องค์กรตรวจสอบและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจมีปัญหาทับซ้อนกับเรื่องอำนาจหน้าที่และไม่มีอำนาจสั่งการหรือกำหนดคำสั่งบังคับที่เด็ดขาดดังเช่นศาลปกครอง นอกจากนี้ ประชาชนยังไม่ทราบถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรเหล่านี้เท่าที่ควร ประกอบกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพโดยองค์กรเหล่านี้ยังไม่ประสบผลสำเร็จในทางปฏิบัติเท่าใดนัก ในบางครั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญบางประเภท ได้แก่ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมักใช้อำนาจตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และอ้างว่าไม่สามารถถูกตรวจสอบได้โดยอ้างว่าตนเป็น “องค์กรอิสระ” มีทั้งอำนาจนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ ได้แก่ คณะกรรมการเลือกตั้งซึ่งเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับสถานะขององค์กร เมื่อการใช้อำนาจซึ่งส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน และจะมีการแก้ปัญหาหรือทางออกอย่างไร ผู้เขียนเห็นว่าการปฏิบัติหน้าที่เหล่านี้ควรจะได้รับการเยียวยาเช่นกัน โดยเฉพาะการเยียวยาโดยองค์กรตุลาการ