

บทที่ 3

อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและอำนาจศาล ปกครองในการควบคุมองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เป็นชื่อที่เรียกขานองค์กรที่รัฐธรรมนูญจัดตั้งขึ้นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เพื่อให้องค์กรดังกล่าวทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เนื่องจากองค์กรดังกล่าวมีการประกันความเป็นอิสระไว้ในรัฐธรรมนูญและมีความเป็นอิสระในการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อปฏิบัติงาน ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ประกอบไปด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ตามรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว มิได้มีการกำหนดไว้ในตัวบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ว่าองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวเหล่านั้นเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ แตกต่างจากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่บทบัญญัติรัฐธรรมนูญกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้นเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีลักษณะเบื้องต้นและความหมายอย่างไร ในทางทฤษฎี สามารถพิจารณาได้ดังนี้

รัฐ กล่าวได้ว่า คือ สังคมมนุษย์ที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นองค์การเหนืออาณาเขตแห่งใดแห่งหนึ่ง แต่ถ้าพิจารณาในทางกฎหมายจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลมีการกระทำของตนเองผ่านทางองค์กรและมีเจตนาเป็นของตนเอง ซึ่งแยกออกจากจากราษฎรของตนเองแต่ละคนที่เป็นสมาชิกของรัฐ ดังนั้นในด้านหนึ่งรัฐเป็นนิติบุคคลซึ่งมีลักษณะเป็นหน่วยหรือเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเนื่องจากคนจำนวนมากมารวมกัน แต่รัฐมิใช่เป็นเพียงตัวตนในทางความคิดหรือทางกฎหมายเท่านั้น รัฐยังมีการแสดงเจตนา หรือการกระทำที่เป็นปรากฏการณ์ในทางข้อเท็จจริงหรือในทางสังคมด้วย ดังนั้นการกระทำเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐ รัฐจะต้องทำผ่านทางบุคคลธรรมดาที่ทำหน้าที่เป็นองค์กรของรัฐ เป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ จึงต้องกำหนดให้บุคคลธรรมดาทำหน้าที่แสดงเจตนา และกระทำการซึ่งมีผลผูกพันรัฐตามกฎหมาย การกระทำขององค์กรถือว่าเป็นการกระทำของรัฐ ดังนั้น บุคคลที่ทำหน้าที่เป็นองค์กรของรัฐจึงได้มีสภาพบุคคลแยกออก

จากรัฐ และไม่มีผลทางกฎหมายที่ผูกพันตัวบุคคลที่ทำหน้าที่ดังกล่าว แต่การกระทำดังกล่าวจะมีผลเป็นการผูกพันรัฐนั้น จากข้อความคิดทางกฎหมายที่ถือว่ารัฐเป็นนิติบุคคลจึงทำให้ องค์การของรัฐไม่ถือว่ามีสภาพบุคคลในทางกฎหมายแยกออกจากรัฐ

องค์การของรัฐจะประกอบไปด้วย อำนาจหน้าที่ และ บุคคลธรรมดาที่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งบุคคลธรรมดาที่เข้ามาดำรงตำแหน่งดังกล่าวสามารถเปลี่ยนแปลงตำแหน่งได้เมื่อมีเหตุที่ต้องเปลี่ยน ในลักษณะดังกล่าวสามารถแยกออกจากลักษณะทางกฎหมายของรัฐได้ กล่าวคือ องค์การของรัฐนั้นไม่มีวันที่จะสูญสลายไป เพียงแต่สามารถเปลี่ยนแปลงบุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งทำหน้าที่ให้กับองค์การของรัฐได้เท่านั้นเอง การจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ขององค์การของรัฐนั้นอาจแยกได้เป็น 2 ลักษณะ คือการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในระดับเดียวกันและในระดับสูงต่ำ ในระดับเดียวกันมักเป็นองค์การของรัฐตามที่รัฐธรรมนูญจัดให้มีขึ้น เช่น องค์การนิติบัญญัติ องค์การบริหารและองค์การตุลาการ ในส่วนของการแบ่งแบบไม่เท่าเทียมกันนั้นมักจะปรากฏในองค์การฝ่ายบริหารเป็นส่วนมาก การจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ขององค์การในอีกลักษณะหนึ่งคือ การแบ่งอำนาจหน้าที่ในลักษณะรวมศูนย์อำนาจและกระจายอำนาจ¹

เมื่อกล่าวถึงองค์การของรัฐแล้ว องค์การตามรัฐธรรมนูญ ก็คือ องค์การของรัฐประเภทหนึ่งที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ องค์การตามรัฐธรรมนูญถูกกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ ได้รับการประกันความมั่นคงเป็นพิเศษไว้ในรัฐธรรมนูญ การจะยกเลิกองค์การตามรัฐธรรมนูญก็ต้องทำโดยแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเท่านั้น ด้วยเหตุนี้องค์การฝ่ายปกครองแม้ว่าจะเป็นองค์การฝ่ายปกครองของรัฐประเภทหนึ่ง แต่เมื่อพิจารณาบทบาทหน้าที่ขององค์การฝ่ายปกครองแล้ว ก็พบว่าองค์การฝ่ายปกครอง ไม่ได้ถูกก่อตั้งโดยรัฐธรรมนูญและไม่มีอำนาจหน้าที่ที่ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

จากการที่องค์การตามรัฐธรรมนูญ ต้องเป็นองค์การที่ถูกจัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญมีฐานะเป็นองค์การสูงสุด และต้องมีอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดเอาไว้ ไม่ตกอยู่ภายใต้เจตจำนงขององค์การอื่น และจะต้องปรากฏอีกว่าองค์การนั้นมีส่วนร่วมโดยตรงต่อการก่อตั้งเจตจำนงของรัฐ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ องค์การนั้นมีความหมายและความสำคัญต่อชีวิตในทางรัฐธรรมนูญหรือในทางการเมืองของรัฐ โดยการกระทำขององค์การนั้นเกี่ยวกับทิศทางการนำรัฐ

¹ สมยศ เชื้อไทย, กฎหมายมหาชนเบื้องต้น, (กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550), น.192.

โดยตรง จากที่กล่าวมานี้ไม่อาจหมายความว่ารวมถึง ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมีการกล่าวถึงองค์กรใด ในรัฐธรรมนูญแล้วจะทำให้องค์กรนั้นๆ กลายเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญไปเสียทุกองค์กรที่ รัฐธรรมนูญได้กล่าวถึง ถ้าองค์กรนั้นมีได้มีส่วนร่วมในการก่อตั้งเจตจำนงของรัฐ องค์กรนั้นก็มิใช่ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ² ด้วยเหตุนี้ถ้าองค์กรใด ที่อยู่ภายใต้กฎหมายธรรมดาไม่ได้ถูกก่อตั้งโดย รัฐธรรมนูญและไม่มีอำนาจหน้าที่ที่ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ไม่มีส่วนการก่อตั้งเจตจำนงของ รัฐหรือของรัฐธรรมนูญหรือทางการเมือง ไม่ถือเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเช่นกัน

เกณฑ์ในทางทฤษฎีที่จะเป็นตัวชี้ว่าองค์กรใดเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ มี ข้อพิจารณา 2 ประการ

1. เกณฑ์ในทางรูปแบบ กล่าวคือ องค์กรของรัฐองค์กรนั้นจะต้องได้รับการก่อตั้งขึ้นตาม รัฐธรรมนูญ

2. เกณฑ์ในทางเนื้อหา กล่าวคือ องค์กรดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ใน รัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับทิศทางการนำรัฐ หรือเป็นอำนาจหน้าที่ที่ทำให้องค์กรนั้นมีส่วนร่วม โดยตรงกับการก่อตั้งเจตจำนงของรัฐ

นอกจากนี้เมื่อศึกษาจากเกณฑ์การพิจารณาความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ของประเทศเยอรมัน ที่ได้ศึกษาความหมายและหลักเกณฑ์ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแล้วนั้น องค์กรตามรัฐธรรมนูญต้องประกอบไปด้วยเกณฑ์ในทางรูปแบบ ยังต้องมีเกณฑ์ครบถ้วนในทาง เนื้อหาของความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วย ทั้งนี้อาจแบ่งเกณฑ์ที่ใช้แยกพิจารณาความ เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังนี้

(1) ข้อพิจารณาในทางรูปแบบ (formelle Kriterien)

ก. พิจารณาจากการก่อตั้ง ว่าองค์กรได้รับการก่อตั้งโดยตรงจากรัฐธรรมนูญ

ข. พิจารณาในแง่ของการบัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ อำนาจหน้าที่ขององค์กรต้อง ได้รับการรับรองไว้โดยรัฐธรรมนูญ

(2) ข้อพิจารณาในทางเนื้อหา (substantielle Kriterien)

ก. พิจารณาจากอำนาจหน้าที่ องค์กรนั้นจะต้องเป็นองค์กรสูงสุดของรัฐ

² วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “องค์กรอิสระตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักร ไทย พ.ศ. 2540”, รายงานการวิจัยเสนอคณะกรรมการวิจัยและสัมมนา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กันยายน 2547, น.5.

ข. พิจารณาจากในแง่ความเป็นอิสระ องค์กรนั้นจะต้องมีความเป็นอิสระ ไม่อยู่ภายใต้บังคับขององค์กรใด

ค. พิจารณาในแง่ความสัมพันธ์กับองค์กรอื่น องค์กรนั้นจะต้องเป็นองค์กรที่มีสถานะเท่าเทียมกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น ความสัมพันธ์ระหว่างศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอื่นต้องวางอยู่บนพื้นฐาน ของความสัมพันธ์ที่เท่าเทียมกัน

จากเกณฑ์การพิจารณาความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมัน ดังกล่าว เมื่อนำมาพิจารณาความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญของไทย องค์กรที่จะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญของประเทศไทยที่ถือว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ คือ พระมหากษัตริย์ รัฐสภา ผู้แทนราษฎร วุฒิสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งความหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนี้ เป็นความหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอย่างแคบ สำหรับความหมายอย่างแคบของคำว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง เฉพาะตัวองค์กรจริง ๆ มิใช่ บุคคล ในองค์กรโดยจะต้องมี องค์ประกอบ คือ

- (1) เป็นองค์กรที่ก่อตั้งขึ้นโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ
- (2) เป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญบัญญัติอำนาจหน้าที่ไว้
- (3) เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ หรืออำนาจในลักษณะเดียวกัน

องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามความหมายอย่างแคบของเยอรมันต้องจำกัดอยู่ที่องค์กรที่เป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดของรัฐแต่ละอำนาจ กล่าวคือ อำนาจนิติบัญญัติใช้โดยผ่านสภาผู้แทนราษฎรและสภาสูงแห่งสหพันธ์ อำนาจบริหารใช้ผ่านประธานาธิบดี รัฐบาลแห่งสหพันธ์ และศาลรัฐธรรมนูญ องค์กรเหล่านี้มองในแง่สถานะแล้วถือว่ามิสถานะเท่าเทียมกันในฐานะองค์กรผู้ใช้อำนาจ ด้วยเหตุนี้ ตามแนวคิดของเยอรมันจึงถือว่า องค์กรผู้ตรวจสอบบัญชีแห่งสหพันธ์ไม่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพราะองค์กรดังกล่าวเป็นเพียงองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีความเป็นอิสระ³

ในทางความเห็นของนักวิชาการนั้นมีความเห็นของนักวิชาการอีกหลายฝ่ายเกี่ยวกับความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหลายความเห็น ตามความเห็นของนักวิชาการฝ่าย

³ บรรเจิด สิงคะเนติ, "ปัญหาขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ", วารสารวิชาการศาลปกครอง, ฉบับที่ 3 น. 4 (กันยายน-ธันวาคม 2544)

หนึ่ง⁴ เห็นว่า องค์การตามรัฐธรรมนูญในระบบกฎหมายไทยนั้น ย่อมหมายถึง สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐบาล ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ศาลยุติธรรม คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและคณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน โดยการเทียบเคียงพิจารณาจากหลักเกณฑ์ในการพิจารณาองค์การตามรัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมันในความหมายอย่างกว้าง จากการก่อตั้ง อำนาจหน้าที่ ความเป็นอิสระตลอดจนความสัมพันธ์กับองค์กรอื่น รวมทั้งเมื่อพิจารณา ในแง่โครงสร้างของอำนาจรัฐแล้ว องค์การดังกล่าวก็มีความสำคัญอย่างยิ่งในระดับพื้นฐานในการบรรจุเป้าหมายในการปฏิรูปการเมือง หากอาศัยหลักเกณฑ์ดังกล่าวทำให้ องค์การดังกล่าวเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญ

องค์การที่ไม่ถือว่าเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่

(1) คณะกรรมการการจัดสรรคลื่นความถี่ แม้จะมีการบัญญัติเอาไว้ในรัฐธรรมนูญ และมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่ไม่ใช่องค์กรที่ใช้อำนาจทางการเมือง แต่เป็นอำนาจในทางปกครอง

(2) คณะกรรมาธิการต่างๆของสภา ถือเป็นส่วนหนึ่งของสภาไม่ใช่องค์กรที่ก่อตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ

(3) ราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด อำเภอ ตำบลและหมู่บ้าน

(4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่องค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ แต่ถูกจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายจัดตั้งของแต่ละองค์กร นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมิได้ใช้อำนาจบริหารดังเช่นรัฐบาล แต่ใช้อำนาจปกครองซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติมิใช่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

⁴ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และ บรรเจิด สิงคะเนติ, รายงานการวิจัยเรื่องเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญไทยตามมาตรา 264 และ มาตรา 266, เสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, มิถุนายน 2543, น. 48.

(6) พรรคการเมือง ไม่ถือว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ แม้จะได้ใช้อำนาจในทางการเมืองก็ตาม แต่มีได้รับการก่อตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ แต่ในกรณีของเยอรมันนั้นเป็นคู่กรณีในข้อพิพาทระหว่างองค์กรได้

(7) องค์กรซึ่งขาดอำนาจศาล

(8) สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามมาตรา หน้าที่หลักขององค์กรนี้คือ ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา ซึ่งอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวนี้ไม่ใช่ขององค์กรที่ใช้อำนาจดังเช่นองค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร และองค์กรตุลาการ

ฝ่ายที่สองเห็นว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ย่อมหมายถึงองค์กรที่จัดตั้งขึ้นและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ เช่น พระมหากษัตริย์ องคมนตรี รัฐสภา คณะรัฐมนตรี สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ศาลยุติธรรม คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ⁵ นักกฎหมายฝ่ายนี้มองเรื่องรูปแบบในการพิจารณาเป็นเกณฑ์สำคัญ

เมื่อกล่าวถึงองค์กรต่างๆตามรัฐธรรมนูญ จะต้องมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กร และเรื่องอำนาจหน้าที่ถ้ามีการบัญญัติไว้เฉพาะเรื่องการจัดตั้งองค์กร แต่เรื่องเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายอื่น ส่วนนั้นไม่ถือว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เช่น กล่าวว่าเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวง ทบวง กรม ต่างๆย่อมไม่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ในทางตรงกันข้ามเมื่อพิจารณาองค์กรที่บัญญัติอำนาจไว้โดยเฉพาะ ดังเช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ย่อมเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ แม้รัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้ออกกฎหมายหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อขยายความในเรื่องอำนาจหน้าที่ก็ตาม การวินิจฉัยดังกล่าวย่อมสอดคล้องกับเหตุผลทั่วไปที่ว่าเมื่อการจัดตั้งและการกำหนดอำนาจหน้าที่กำหนด

⁵ เรวดีร จันทรประเสริฐ และฤทัย หงส์ศิริ, "ความหมายขององค์กรต่างๆตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266", เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการเรื่อง เขตอำนาจศาล, จัดโดยมูลนิธิพัฒนาข้าราชการด้วยความร่วมมือของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 18 กันยายน 2541, น. 6.

ขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ การวินิจฉัยปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายทั่วไปที่ไม่ใช่กฎหมายรัฐธรรมนูญย่อมมิใช่อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ⁶

นักกฎหมายฝ่ายที่สาม⁷ มีความเห็นว่า องค์การตามรัฐธรรมนูญน่าจะหมายถึงองค์กรของรัฐที่มอบหมายให้ใช้อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ องค์การตามรัฐธรรมนูญจึงได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา คณะรัฐมนตรี ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามความเห็นนี้ทำให้กรอบความเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญแคบลงและสอดคล้องกับเกณฑ์ในทางเนื้อหา อย่างไรก็ตามก็มีประเด็นที่ให้อำนาจพิจารณาว่าที่รัฐธรรมนูญมอบหมายให้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญมีความหมายและลักษณะเป็นอย่างไร⁸ ซึ่งหากองค์กรดังกล่าวใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายที่มีลำดับเทียบเท่ากับพระราชบัญญัติ องค์กรนั้นก็ไม่ใช่เป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากมิได้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ

องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 จะเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญในทางทฤษฎีหรือในทางเนื้อหาหรือไม่นั้น ก็อาจใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นเพื่อพิจารณาได้ ซึ่งกรณีดังกล่าวไม่อยู่ในขอบเขตในการศึกษาวิจัยนี้ อย่างไรก็ตามองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญในทางรูปแบบตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 เนื่องจากรัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้อย่างชัดเจนว่าองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติในหมวดที่ 11 ว่าด้วยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ส่วนที่ 1 ที่ประกอบไปด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญ

⁶ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และ บรรเจิด สิงคะเนติ, *อ้างแล้ว* เชิงอรรถที่ 7, น. 48.

⁷ วีระ สุธีวรารักษ์, "ศาลรัฐธรรมนูญกับการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ", *จดหมายข่าวศาลรัฐธรรมนูญ*, พฤษภาคม-มิถุนายน ฉบับที่ 5 น. 5, 2542.

⁸ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, "องค์กรอิสระตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540", *รายงานวิจัยเสนอคณะกรรมการวิจัยและสัมมนา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, กันยายน 2550, น. 7.

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ยังกำหนดว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญนอกจากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแล้วยังหมายถึงองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้ในหมวด 11 ส่วนที่ 2 ว่าด้วยองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ องค์การอัยการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

3.1 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

3.1.1 คณะกรรมการการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งถูกจัดตั้งขึ้นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวถูกยกเลิก ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ก็ยังคงมีคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยมีหลักการเดียวกันกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อนเพื่อทำหน้าที่ในการจัดและควบคุมการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยบริสุทธิ์และยุติธรรม

3.1.1.1 โครงสร้างของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ก. คณะกรรมการการเลือกตั้ง

ตามมาตรา 229 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกสี่คนซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ โดยให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งมีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี นับตั้งแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและให้ดำรงตำแหน่งเพียงวาระเดียวตามมาตรา 230 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ส่วนวิธีการสรรหาเป็นไปตามมาตรา 231

ข. คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันไม่มีบทบัญญัติในมาตราใดที่กล่าวถึงคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด แต่ก็เป็นที่แน่ชัดว่าคณะกรรมการการเลือกตั้ง จะไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ หากไม่มีคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด อันสอดคล้องกับการเลือกตั้งทั้งในระดับชาติ คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา และการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น ที่มักจะเกี่ยวพันและยึดโยงเขตจังหวัดเป็นสำคัญ

ดังนี้ตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 จึงบัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมายได้ โดยหลักเกณฑ์วิธีการแต่งตั้ง วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง และค่าตอบแทน รวมทั้งวิธีปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด กฎหมายฉบับเดียวกันนี้บัญญัติให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด จะมีจำนวนจังหวัดละไม่เกินห้าคน ประกอบด้วยบุคคลซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้ง โดยใช้วิธีสรรหาจากผู้ที่มีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามที่คล้ายคลึงกับคณะกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา 230 (1) (2) (4) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งได้แก่ การมีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์ในวันเสนอชื่อซึ่งไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 205 หรือ 207 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ไม่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมืองในระยะห้าปีก่อนดำรงตำแหน่ง ไม่เป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลปกครองกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยจะสรรหาจากผู้มีภูมิลำเนาในจังหวัดนั้นเป็นหลักและให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจมอบหมายให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดปฏิบัติหน้าที่ ดังต่อไปนี้⁹

- (1) อำนวยการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ รวมทั้งสนับสนุนการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาที่กระทำภายในจังหวัดนั้น
- (2) เสนอแนะการแบ่งเขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งใช้วิธีการแบ่งเขตเลือกตั้งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง
- (3) รวบรวมและตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ

⁹ มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550

(4) เสนอแนะต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อพิจารณาแต่งตั้งบุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง การสนับสนุนการสรรหาวุฒิสภา หรือการออกเสียงประชามติ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

(5) แต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลให้ช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(6) ปฏิบัติงานอื่นที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง การออกเสียงประชามติ การสนับสนุน การสรรหาสมาชิกวุฒิสภา กำกับดูแลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขต คณะกรรมการการเลือกตั้งท้องถิ่น และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด กำกับดูแลการดำเนินงานของพรรคการเมืองหรือสาขาพรรคการเมือง

(7) ส่งเสริมและสนับสนุนหรือประสานงานกับหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือสนับสนุนองค์การเอกชน ในการให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

(8) ปฏิบัติงานอื่นตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

ค. สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหน่วยงานของรัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคล ไม่ใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ และอยู่ภายใต้กำกับดูแลของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยมีประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด กิจการของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทนตามมาตรา 30¹⁰ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550

โดยสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมีเลขาธิการคนหนึ่ง ซึ่งประธานกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และรับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ขึ้นตรงต่อประธานกรรมการการเลือกตั้ง และจะมีรองเลขาธิการเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติงานรองจากเลขาธิการก็ได้ และให้เลขาธิการทำหน้าที่เป็น

¹⁰ มาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550

เลขานุการในคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยเลขาธิการต้องเป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่เกินหกสิบห้าปีบริบูรณ์ และมีคุณสมบัติประสบการณ์และความสำเร็จด้านการบริหารตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด มีวาระการดำรงตำแหน่งห้าปีนับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง และอาจได้รับแต่งตั้งใหม่ได้ แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินสองวาระติดต่อกัน¹¹

3.1.1.2 อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

อำนาจหน้าที่คณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น อาจมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันตามบทบัญญัติของกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งวุฒิสภา อำนาจหน้าที่ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง หรืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ซึ่งอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญมีดังนี้

ก. การควบคุม ดำเนินการจัด ตรวจสอบการเลือก การสรรหา รวมทั้งการออกเสียงประชามติ

(1) ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งหรือการสรรหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นรวมทั้งการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตเที่ยงธรรม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 235 วรรคหนึ่ง

โดยที่ประธานกรรมการการเลือกตั้ง เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งวุฒิสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง

¹¹มาตรา 33 และมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550

(2) ออกประกาศกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(3) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ หรือกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(4) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งใดเลือกตั้งหนึ่ง หรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหาข้อเท็จจริงหรือหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้นๆมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมตามรัฐธรรมนูญมาตรา 236 (6)

(5) ประกาศผลการเลือกตั้ง ผลการสรรหา และการออกเสียงประชามติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 236 (7)

(6) อำนาจในการสืบสวนข้อเท็จจริงโดยพลัน

คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวน เพื่อหาข้อเท็จจริงโดยพลัน เมื่อมีกรณีใดกรณีหนึ่งดังต่อไปนี้ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 238

ก. ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้รับสมัครเลือกตั้ง หรือพรรคการเมืองซึ่งมีสมาชิกรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดเลือกตั้งหนึ่ง คัดค้านว่าการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ข. ผู้เข้ารับการสรรหา หรือสมาชิกขององค์กรตามมาตรา 114 วรรคหนึ่งคัดค้านว่าการสรรหาวุฒิสภานั้น เป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ค. ปราบกฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า ก่อนได้รับการเลือกตั้ง หรือสรรหา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ใดได้กระทำการใดๆโดยไม่สุจริตเพื่อให้ตนเองได้รับเลือกหรือสรรหา หรือได้รับเลือกตั้งหรือสรรหามาโดยไม่สุจริตโดยผลของการที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดได้กระทำลงโดยฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มา

ซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง หรือกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

ง. ปราบกฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการออกเสียงประชามติเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งคัดค้านว่าการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งใดเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(7) อำนาจในการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

กรณีผู้รับสมัครเลือกตั้งผู้ใดกระทำการ ก่อ หรือสนับสนุนให้ผู้อื่นกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา หรือระเบียบหรือประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมีผลทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของบุคคลดังกล่าวตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

ถ้าการกระทำข้างต้นปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า หัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองผู้ใด มีส่วนรู้เห็น หรือปล่อยปละละเลย หรือทราบถึงการกระทำนั้นแล้ว มิได้ยับยั้งแก้ไขเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตเที่ยงธรรม ให้ถือว่าพรรคการเมืองนั้นกระทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ โดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ตามมาตรา 68 และในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคดังกล่าวมีกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันให้มีคำสั่งยุบพรรคการเมือง

อำนาจในการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มีการแก้ไขหลักการเดิมในการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยที่คณะกรรมการการเลือกตั้งนั้นมิอำนาจจำกัดเฉพาะการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งได้ใน เฉพาะกรณีก่อนประกาศผลการเลือกตั้งเท่านั้น เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยรวดเร็ว และให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุด ถ้าเป็นกรณีหลังจากที่ประกาศผลการเลือกตั้งไปแล้วนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเพียงทำสำนวนสอบสวนข้อเท็จจริงเพื่อส่งสำนวนให้ศาลฎีกาวินิจฉัยสั่งการต่อไป สำหรับในกรณีของการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น คณะกรรมการการเลือกตั้งก็มีอำนาจในลักษณะเช่นเดียวกัน แต่การสั่งการเมื่อประกาศผลการ

เลือกตั้งแล้ว ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทำสำนวนสอบสวนข้อเท็จจริงเพื่อส่งสำนวนให้
อัยการวินิจฉัยหรือสั่งการต่อไป

ข. วางระเบียบเกี่ยวกับข้อห้ามในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรี

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจวางระเบียบข้อห้าม ในการปฏิบัติหน้าที่ของ
คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีในขณะอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ ตามมาตรา 181 ซึ่งเป็นกรณีที่
คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีใหม่
จะเข้ารับหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ โดยคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐ และคำนึงถึงความสุข ติเยง
ธรรม ความเสมอภาค และโอกาสทัดเทียมในการเลือกตั้ง

ค. ควบคุมการบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมือง

คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดมาตรการ และควบคุมการบริจาคเงินให้แก่พรรค
การเมือง การสนับสนุนทางการเงินโดยรัฐ การใช้จ่ายเงินของพรรคการเมืองและผู้สมัครรับ
เลือกตั้งรวมทั้งการตรวจสอบบัญชีทางการเงินของพรรคการเมืองโดยเปิดเผย และควบคุมการ
จ่ายเงินหรือรับเงินเพื่อประโยชน์ในการลงคะแนนเลือกตั้ง

ง. อำนาจหน้าที่อื่น

(1) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ
รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตาม
กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา
กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ
ออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
โดยข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือ
ราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการ
การเลือกตั้งที่สั่งการดังกล่าว

(2) ส่งเสริมและสนับสนุนหรือประสานงานกับหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ
รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือสนับสนุนองค์กรเอกชนในการให้การศึกษาแก่
ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และ
ส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

(3) คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคล
ใด หรือเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำ ตลอดจนขอให้ศาล พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หน่วย

ราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่ การสืบสวน สอบสวน หรือวินิจฉัยชี้ขาด

(4) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

นอกจากนี้ มีข้อสังเกตว่าอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อพิจารณาประกอบกับอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 แล้วจะพบว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มีการบัญญัติอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในลักษณะเช่นเดียวกันกับอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจทำให้เป็นปัญหาในการตีความฐานที่มาของอำนาจได้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ใช้อำนาจตามฐานอำนาจตามกฎหมายใด

ซึ่งหากพิจารณาอำนาจตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 10 มีดังนี้¹²

(1) ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งหรือสนับสนุนการสรรหาสมาชิกผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นแล้วแต่กรณี รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

(2) ออกประกาศหรือวางระเบียบกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็น หรือดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติและกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อให้การเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

(3) วางระเบียบเกี่ยวกับการสรรหาเสียงเลือกตั้งและดำเนินการใดๆ ของพรรคการเมือง ผู้รับสมัครเลือกตั้ง และผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมและกำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินการของรัฐในการสนับสนุนให้การเลือกตั้งมีความเสมอภาค และมีโอกาสเท่าเทียมกันในการหาเสียงเลือกตั้ง

¹² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.

(4) วางระเบียบเกี่ยวกับการช่วยเหลือในการตรวจสอบการเลือกตั้งตามมาตรา 25

(5) วางระเบียบเกี่ยวกับข้อปฏิบัติและข้อห้ามมิให้ปฏิบัติของพรรคการเมืองผู้รับสมัครรับเลือกตั้ง และผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในส่วนที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง และการตอบข้อหาหรือของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ โดยต้องตอบข้อหาหรือภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับข้อหาหรือ และจะปฏิเสธไม่ตอบข้อหาหรือเพราะเหตุที่เรื่องนั้นยังไม่เกิดขึ้นก็ได้

(6) วางระเบียบหรือให้ความเห็นชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในระหว่างที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมรการยุบสภาผู้แทนราษฎร ในเรื่องดังต่อไปนี้

(ก) ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งหรือโยกย้ายข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง หรือให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่หรือพ้นจากตำแหน่ง หรือให้ผู้อื่นมาปฏิบัติหน้าที่แทน

(ข) ให้ความเห็นชอบในการอนุมัติให้ใช้งบประมาณสำรองจ่าย เพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

(ค) วางระเบียบเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรของรัฐหรือบุคลากรของรัฐ เพื่อกระทำการใดซึ่งจะมีผลต่อการเลือกตั้ง หรือให้ความเห็นชอบในการดำเนินการดังกล่าว

ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงการรักษาประโยชน์ของรัฐ รวมทั้งคำนึงถึงความสุจริตและเที่ยงธรรม ความเสมอภาค และโอกาสทัดเทียมในการเลือกตั้ง

(7) กำหนดมาตรการและการควบคุมการบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดจากคำนวณเป็นราคาเงินได้ ให้แก่พรรคการเมือง การสนับสนุนการเงินโดยรัฐ การใช้จ่ายเงินของพรรคการเมืองและผู้รับสมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งการตรวจสอบทางบัญชีทางการเงินของพรรคการเมืองโดยเปิดเผยและการควบคุมการใช้จ่ายเงินหรือรับเงินเพื่อประโยชน์ในการลงคะแนนเลือกตั้ง ทั้งนี้โดยให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง

(8) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือ ลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการได้มาซึ่งวุฒิสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(9) ดำเนินการแบ่งเขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งที่ใช้วิธีแบ่งเขตเลือกตั้งและการเลือกตั้งแบบสัดส่วน และการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งให้มีบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

(10) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการพรรคการเมือง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ หรือกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(11) ส่งเรื่องไปยังประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภา ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาคนใดคนหนึ่งสิ้นสุดลงหรือส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่เห็นว่าความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งสิ้นสุดลง

(12) ส่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ ในหน่วยเลือกตั้งใดเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้งหรือสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่ เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้นๆมิได้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

(13) ประกาศผลการเลือกตั้ง ผลการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา และผลการออกเสียงประชามติ

(14) ส่งเสริมและสนับสนุนหรือประสานงานกับหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือสนับสนุนองค์การเอกชน ในการให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และการช่วยเหลือในการตรวจสอบการเลือกตั้งตามมาตรา 25

(15) วางระเบียบแนวทางปฏิบัติหน้าที่ของผู้ได้รับตำแหน่งให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง การสนับสนุนการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา หรือการออกเสียงประชามติ

(16) จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีและข้อสังเกตต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

(17) ดำเนินการอื่นตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญอื่น หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

อนึ่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 มีบทบัญญัติเพิ่มเติมขึ้นมา ในเรื่องของการใช้อำนาจในทางปกครองของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ว่าการใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองของคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ดำเนินการตามมติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และมีใช้การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด¹³ ทำให้การตีความในเรื่องของฐานที่มาของอำนาจชัดเจนขึ้น และเป็นการย้ำว่าอำนาจการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งในฐานะที่เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญไม่ตกอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลปกครอง

อย่างไรก็ตามอำนาจการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญมีลักษณะ ความหมายและขอบเขตเป็นเช่นไรนั้นจะได้ทำการศึกษาในบทถัดไป

3.1.2 ผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นสถาบันที่ให้ประชาชนนำความทุกข์ของตนที่ได้รับความไม่เป็นธรรมจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐมาร้องเรียนได้ หากราษฎรมีทุกข์อันเกิดจากการ

¹³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550

มาตรา 22 การฟ้องคดีเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองของคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ดำเนินการตามมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งและมีใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด

ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐไม่ว่าการปฏิบัติหน้าที่นั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจตรวจสอบและทำรายงานเสนอให้หน่วยงานของรัฐแก้ไข แต่ผู้ตรวจการแผ่นดินก็ไม่มีอำนาจสั่งการแต่อย่างใดหากหน่วยงานไม่ปฏิบัติตาม เดิมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ใช้ชื่อว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา แต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ตัดคำว่าของรัฐสภาออกไป เพราะอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ของผู้ตรวจการแผ่นดินเปลี่ยนแปลงไป ทำให้ไม่เหมาะสมในการเป็นองค์กรของรัฐสภาต่อไป เนื่องจากการตรวจสอบสมาชิกของรัฐสภาด้วย

3.1.2.1 โครงสร้างของผู้ตรวจการแผ่นดิน

ก. ผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ตรวจการแผ่นดินมีจำนวนสามคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ที่เป็นผู้ยอมรับนับถือของประชาชน มีความรอบรู้และมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิสาหกิจ หรือกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะ และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและให้ดำรงตำแหน่งเพียงวาระเดียว การสรรหาและเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินอยู่ในมาตรา 243 ให้ผู้ได้รับเลือกเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินประชุมและเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคนเป็นประธานผู้ตรวจการแผ่นดินแล้วแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบ

ข. สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

ตามมาตรา 242 วรรคหก บัญญัติให้มีสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

3.1.2.2 อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของผู้ตรวจการแผ่นดิน

ก. การพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน

- (1) ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

ก. การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น

ข. การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

ค. การตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาล

ง. กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ข. การควบคุมจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐ

(1) ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 279 วรรคสาม และมาตรา 280 กล่าวคือ

ก. ดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐในกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม โดยให้ถือว่าเป็นการกระทำผิดทางวินัยและในกรณีเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้รายงานต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี และหากเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ส่งเรื่องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาดำเนินการ โดยให้ถือว่าเป็นเหตุที่จะถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งได้

ข. ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เสนอแนะหรือให้คำแนะนำในการจัดทำหรือปรับปรุงประมวลจริยธรรม และส่งเสริมให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐมีจิตสำนึกในด้านจริยธรรม รวมทั้งมีหน้าที่รายงานการกระทำที่มีการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมเพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในการบังคับการให้เป็นไป ตามประมวลจริยธรรมดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรม

ค. การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามีกรณีดังต่อไปนี้

(1) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาด้วยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญและให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

(2) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของบุคคลใดตามมาตรา 244 (1) (ก) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายให้เสนอเรื่อง พร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครองและให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

ง. อำนาจหน้าที่อื่น

(1) ติดตาม ประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ รวมถึงตลอดถึงข้อพิจารณาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีที่เห็นว่าจำเป็น

(2) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาทุกปี ทั้งนี้ ให้ประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาและเปิดเผยต่อสาธารณะด้วย

นอกจากอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของผู้ตรวจการแผ่นดิน เมื่อพิจารณาประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 แล้วนั้น อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินยังถูกบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว¹⁴ ซึ่งอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินคงมีลักษณะเดียวกันกับอำนาจที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

¹⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552
มาตรา 13

(1) พิจารณาและสอบสวนข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือ ปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น

3.1.3 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ถูกจัดตั้งขึ้นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งก่อนหน้าปี พ.ศ. 2540 นั้นประเทศไทยมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและการประพฤติมิชอบในวงราชการ ซึ่งการทำงานยังไม่มีประสิทธิภาพพอที่จะปราบปรามการทุจริต และการประพฤติมิชอบของผู้ดำรง

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) การตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล

(ง) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(2) ดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

(3) ติดตาม ประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ รวมถึงตลอดถึงข้อพิจารณาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีที่เห็นว่าจำเป็น

(4) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาทุกปี ทั้งนี้ ให้ประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาและเปิดเผยต่อสาธารณะด้วย

การใช้อำนาจหน้าที่ตาม (1) (ก) (ข) และ (ค) ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการเมื่อมีการร้องเรียน เว้นแต่เป็นกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าการกระทำดังกล่าวมีผลกระทบต่อความเสียหายของประชาชนส่วนรวมหรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจพิจารณาและสอบสวนโดยไม่มีการร้องเรียนได้

ตำแหน่งระดับสูงและข้าราชการทางการเมืองได้ จึงได้มีการตั้งองค์กรที่เป็นอิสระ คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ก็ยังบัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

3.1.3.1 โครงสร้างของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ก. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติประกอบไปด้วยประธานกรรมการ 1 คนและกรรมการอื่นอีก 8 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ที่มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์โดยเคยเป็นรัฐมนตรี กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดี หรือ ผู้ดำรงตำแหน่งทางบริหารในหน่วยงานราชการที่มีอำนาจบริหาร เทียบเท่าอธิบดี หรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์ ผู้แทนองค์การพัฒนาเอกชน หรือผู้ประกอบวิชาชีพตามกฎหมายมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 30 ปี ซึ่งองค์กรพัฒนาดังกล่าวนั้นให้การรับรองและเสนอชื่อเข้าสู่กระบวนการสรรหาเมื่อวาระการดำรงตำแหน่ง 9 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว วิธีการสรรหาถูกกำหนดไว้ใน มาตรา 246 วรรค 3 ให้นำบทบัญญัติมาตรา 204 วรรคสามและวรรคสี่ มาตรา 206 และมาตรา 207 มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยให้มีคณะกรรมการสรรหาจำนวนห้าคนประกอบไปด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

ข. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด

รัฐธรรมนูญกำหนดให้มี คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด เพื่อให้ทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีคดีที่ค้างคาอยู่มากมาย และหลายคดีต้องขาดอายุความ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงกำหนดให้มีกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด โดยเป็นองค์กรส่วนย่อยจากกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อให้การใช้อำนาจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประชาชนในแต่ละจังหวัดสามารถมีส่วนร่วมในการสอดส่องการกระทำในทาง

ทุจริตของเจ้าหน้าที่มากขึ้นและเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ¹⁵

ค. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

การแต่งตั้งเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและวุฒิสภา ให้มีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

3.1.3.2 อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ก. อำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนเกี่ยวกับการถอดถอนและการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(ก.1) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนเกี่ยวกับการถอดถอน

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวน พร้อมทั้งความเห็นเกี่ยวกับการถอดถอนออกจากตำแหน่งเสนอต่อวุฒิสภาตามมาตรา 272 และ มาตรา 279 วรรคสาม กล่าวคือ กรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครอง

¹⁵ คณะกรรมาธิการวิสามัญยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, ประชุม สภาร่างรัฐธรรมนูญ,เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, สำนักกรรมาธิการ 3 สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2550,น. 237

สูงสุด หรืออัยการสูงสุด ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ในกรณีที่บุคคลดังกล่าวมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำความผิดต่อหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง

(ก.2) ได้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา

(1) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจได้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา ส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในกรณีที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ถูกกล่าวหาว่าร้ายแรงผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ทางราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

(2) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจได้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูง หรือข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไปร้ายแรงผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือต่อความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นสมควรดำเนินการด้วย ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ข. การตรวจสอบทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(1) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงรวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่น และผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา 259 และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

แห่งชาติกำหนดตามมาตรา 264 ตามบัญชีและเอกสารประกอบที่ได้ยื่นไว้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนด

(2) เสนอเรื่องให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัยชี้ขาดกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรทราบ ตามมาตรา 263

ค. อำนาจหน้าที่อื่น

(1) กำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(2) รายงานผลการตรวจสอบ และ ผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาทุกปี ทั้งนี้ ให้ประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาและเปิดเผยต่อสาธารณชนด้วย

3.1.4 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

3.1.4.1 โครงสร้างของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ก. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประกอบไปด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีก 6 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์แต่งตั้งจากผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง และด้านอื่น (มาตรา 252 วรรคสอง)

ข. คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง

คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง เป็นองค์กรที่เกิดขึ้นครั้งแรกในการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทย ในการที่จะตรวจเงินแผ่นดินอย่างมีประสิทธิภาพและมีวินัย นอกจากที่ต้องมีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ดูแลจัดการการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมดแล้ว รัฐธรรมนูญได้จัดให้มีคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังอีกชุดหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาและกำหนดโทษปรับทางปกครองเบื้องต้นแก่ พนักงาน หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ฝ่าฝืนมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมเงินของรัฐตามที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีการปฏิรูประบบการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบและมีมาตรการบังคับ โดยที่คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง นั้นมีอำนาจหน้าที่ลงโทษได้ ซึ่งก่อนหน้าที่จะมีการปฏิรูปดังกล่าวเมื่อสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจพบการกระทำผิดระเบียบหรือพบว่ามีทุจริต ก็ มีหน้าที่เพียงแจ้งไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือ พนักงานสอบสวน เพื่อดำเนินการทางกฎหมาย หรือดำเนินการในทางวินัยต่อไป โดยที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินไม่มีอำนาจลงโทษแต่อย่างใด

ค. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน่วยธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระโดยมีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บัญชาชั้นตรงต่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ให้มีสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการเงินแผ่นดิน ในการดำเนินการตรวจสอบนั้นจะเป็นการตรวจสอบในนามของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เมื่อตรวจสอบเสร็จแล้วจะต้องเสนอต่อผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะเสนอรายงานต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาผลการตรวจสอบ เว้นแต่เป็นเรื่องที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมอบหมายให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินดำเนินการเองได้

3.1.4.2 อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไว้ โดยอำนาจหน้าที่ที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ถูกกำหนดไว้ นั้น เป็นอำนาจหน้าที่ที่ถูกกำหนดไว้อย่างกว้างๆเป็นการทั่วไป ซึ่งต้องอาศัยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน ที่จะป็นกฎหมายกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่อย่างไร

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 253 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐาน เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน ให้คำปรึกษา แนะนำ และเสนอแนะเกี่ยวกับข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน และมี

อำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังที่เป็นอิสระ เพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับวินัยทางการเงิน การคลัง และการงบประมาณ

ให้คดีที่พิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการทางการเงินการคลัง ในเรื่องดังกล่าวเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง อำนาจในส่วนนี้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจวินิจฉัยคำสั่งของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้

โดยที่ในขณะที่เขียนวิทยานิพนธ์นี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินที่ต้องบัญญัติให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ยังมิได้มีการประกาศใช้ ดังนั้นจึงต้องนำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาบังคับใช้ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 302 โดยให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้รักษาการพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ซึ่งอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 โดยสรุปมีดังนี้

ก. อำนาจในการขอกระเบียบ หลักเกณฑ์ มาตรฐานต่างๆ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 15 บัญญัติให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินขอกระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศตามอำนาจหน้าที่ได้ตามมาตรา 15 และการบริหารงานทั่วไปตาม มาตรา 52

ข. อำนาจในการวินิจฉัยและพิจารณา ผลการตรวจสอบความผิดทางวินัยงบประมาณ และการคลัง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 15 (5) บัญญัติให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เป็นองค์กรสูงสุดในการชี้ขาดเกี่ยวกับการวินัยทางงบประมาณและการคลัง โดยที่ต้องให้คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังซึ่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้แต่งตั้ง ทำหน้าที่พิจารณาและกำหนดโทษปรับทางปกครองเบื้องต้นแก่เจ้าหน้าที่ หรือ พนักงานของหน่วยรับตรวจที่ฝ่าฝืนมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด เมื่อคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังมีมติในเรื่องที่วินิจฉัยแล้ว จากนั้นก็จะเสนอมติไปยังคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไป โดยคำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นที่สุดตามมาตรา 23 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ทั้งนี้ตามมาตรา 252 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

กำหนดว่าให้คดีที่พิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการทางการเงินการคลัง ในเรื่องดังกล่าวเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

ค. การเสนอชื่อและแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่ง

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจในการเสนอชื่อและแต่งตั้งบุคคลในการดำรงตำแหน่ง ได้แก่ การเสนอชื่อผู้สมควรแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน การแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง การแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมอบหมาย

ง. อำนาจในการบริหารงาน

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจ นอกจากอำนาจหน้าที่ในการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องการบริหารงานทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การงบประมาณของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน กำหนดไว้ด้วย

3.2 อำนาจศาลปกครองในการควบคุมตรวจสอบองค์กรอิสระตาม

รัฐธรรมนูญ

ศาลปกครองเป็นองค์กรตุลาการที่สร้างขึ้น ได้มีการจัดตั้งเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นอกเหนือจาก ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลทหาร การมีศาลปกครองดังกล่าวเกิดขึ้น ทำให้ประเทศไทยมีระบบศาลคู่ กล่าวคือ ศาลปกครองแยกเป็นเอกเทศออกจากศาลยุติธรรม และมีอำนาจพิจารณาคดีปกครองโดยเฉพาะ เพื่อที่จะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนรวมทั้งบรรทัดฐานที่ถูกต้องในการปฏิบัติราชการ และมุ่งหมายที่จะให้เป็นองค์กรสำหรับควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองเพื่อช่วยแก้ปัญหาขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐ หรือ เจ้าพนักงานของรัฐกับเอกชน และ เพื่อปกป้องคุ้มครองให้ความเป็นธรรมแก่เจ้าพนักงานของรัฐที่ถูกผู้บังคับบัญชากดดันแก่งัดโดยมิชอบ ในขณะที่ศาลยุติธรรมจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญาทั่วไป โดยแตกต่างจากก่อนที่จะมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่เป็นระบบศาลเดี่ยวที่ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาคดีต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่ง คดีอาญา หรือคดีปกครองก็ตาม เว้นแต่คดีที่อยู่ในอำนาจศาลทหาร ต่อมาได้มีการตรา พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บังคับใช้เมื่อวันที่ 5 ตุลาคม พ.ศ. 2542 และศาลปกครอง

เปิดทำการครั้งแรกเมื่อวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2544 หลังจากที่มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 สิ้นสุดลง เนื่องจากคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ และบัญญัติรัฐธรรมนูญใหม่ขึ้นศาลปกครองก็ยังคงเป็นองค์กรที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เพื่อทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนต่อไป

ทั้งนี้ ในการพิจารณาเขตอำนาจของศาลปกครองสามารถพิจารณาได้จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายอื่น ได้แก่ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ รวมทั้งพระราชบัญญัติอื่นๆที่เกี่ยวข้อง

3.2.1 อำนาจศาลปกครองตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

3.2.1.1 กรณีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

เดิมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดเขตอำนาจของศาลปกครองตาม มาตรา 276 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นรับผิดชอบ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ”

ซึ่งบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับเขตอำนาจของมาตรา 276 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาหลายประการ ดังนั้นหลังจากที่มีการรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 โดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ทำให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 สิ้นสุดลง จากนั้นมีการลงประชามติเพื่อรับรัฐธรรมนูญใหม่ ทำให้รับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ.

2550 เป็นต้นไป แทนรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2549 ในเรื่องเกี่ยวกับเขตศาลปกครอง ตามรัฐธรรมนูญนั้นในหลายเรื่องมีความเปลี่ยนแปลง โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติเขตอำนาจศาลปกครองดังนี้

“มาตรา 223 บัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาท ระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนหรือระหว่างหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

อำนาจศาลปกครองตามวรรคหนึ่ง ไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น

ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้”

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของมาตรา 276 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กับ มาตรา 223 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่บัญญัติขึ้นใหม่ มีการปรับปรุงความหมายของคำว่าหน่วยงานหรือองค์กรที่อยู่ในเขตอำนาจให้ชัดเจนขึ้น โดยตัดคำว่า หน่วยงานที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาล และเปลี่ยนแปลงเป็นการใช้ถ้อยคำว่า ให้รวมถึงองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐทุกประเภท โดยถ้อยคำเดิมใน มาตรา ที่ว่า 276 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ศาลปกครองมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งทำให้นำไปสู่ปัญหาของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 24/2543 เรื่องระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ข้อเท็จจริงในคดีดังกล่าวสรุปได้ดังนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้รับหนังสือร้องเรียนจากผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาจังหวัดอุดรธานีว่า คณะกรรมการการเลือกตั้ง ออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 ลงวันที่ 3 พฤษภาคม พ.ศ. 2543 ข้อ 3 เพิ่มความเป็น ข้อ 6 ทวิ ของระเบียบดังกล่าวข้อความว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ประกาศผลการเลือกตั้งของผู้รับสมัครรับเลือกตั้งผู้ใดเกินกว่าหนึ่งครั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจวินิจฉัยโดย ใช้คะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์ให้ถือว่าผู้รับสมัครเลือกตั้งผู้นั้นมิได้เป็นผู้รับสมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งใหม่อีก” และ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้อาศัยระเบียบดังกล่าวสั่งให้ผู้รับสมัครเลือกตั้งดังกล่าวไม่เป็นผู้รับสมัครเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่ ซึ่งผู้รับสมัครเลือกตั้งดังกล่าวเห็นว่า ระเบียบดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 โดยส่งเรื่องมายังผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อขอให้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198¹⁶ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่า ไม่ปรากฏว่ารัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นใดให้อำนาจ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ตัดสิทธิผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ดังนั้น การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งอาศัยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 ออกระเบียบดังกล่าวน่าจะมีปัญหาความชอบด้วยกฎหมาย

¹⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

มาตรา 198 ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา 197 (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี

ให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยเรื่อง que ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามวรรคหนึ่งโดยไม่ชักช้า

ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยในประเด็นตามมาตรา 198 ว่า มาตราดังกล่าวมิได้กำหนดโดยชัดแจ้งว่า ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครององค์กรใดเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหรือข้อบังคับที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอให้พิจารณาวินิจฉัย เมื่อพิจารณาตามมาตรา 276 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมาย ของการกระทำของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จึงต้องหมายถึง หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลเท่านั้น

ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นองค์กรที่มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญ หมวด 6 ส่วนที่ 4 มิใช่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ดังนั้นระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงไม่อยู่ในอำนาจวินิจฉัยของศาลปกครอง การพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ของระเบียบดังกล่าวจึงอยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญส่งผลให้องค์กรอิสระที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ไม่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครองซึ่งประกอบไปด้วย สำนักงานศาลและสำนักงานขององค์กรอิสระต่างๆ องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ องค์กรตรวจสอบการเลือกตั้ง และองค์กรอิสระอื่นๆตามรัฐธรรมนูญ¹⁷ ทำให้การกระทำทุกอย่างขององค์กรดังกล่าวไม่อาจถูกตรวจสอบได้โดยศาลปกครอง แต่เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา 223 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 แล้วน่าจะแก้ปัญหานั้นในส่วน ขององค์กรที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองได้เนื่องจาก ได้บัญญัติให้รวมถึง องค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐทุกประเภท ไม่ใช่แต่องค์กรที่อยู่ในบังคับบัญชาและในกำกับดูแลเท่านั้น

คำว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น เมื่อพิจารณา ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ในหมวดที่ 11 คำว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีความหมายถึง องค์กรดังต่อไปนี้

¹⁷ บรรเจิด สิงคะเนติ, รวมบทวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและคำสั่งศาลปกครอง, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547), น. 15.

ในส่วนที่ 1 องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งประกอบไปด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และ คณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน และ

ในส่วนที่ 2 องค์การอื่นตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งประกอบไปด้วย องค์การอัยการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งในส่วนที่ 2 นี้เป็นองค์การที่จัดตั้งเพิ่มเติมขึ้นนอกเหนือจากองค์การที่มีอยู่เดิมตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540

นอกจากนี้ องค์การตามรัฐธรรมนูญยังหมายถึง รัฐสภาที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรีที่ใช้อำนาจบริหาร ศาลยุติธรรมและศาลทหารที่ใช้อำนาจตุลาการ และรวมถึง องค์การตามรัฐธรรมนูญตามหมวดที่ 11 ที่เป็นถ้อยคำที่มีความหมายเฉพาะในตัวเอง อาจจะทำให้เกิดความสับสนในการใช้ถ้อยคำได้ นอกจากนี้คำว่าองค์การตามรัฐธรรมนูญนี้ยังปรากฏต่อเนื่องอยู่ในมาตรา 223 วรรคสองด้วย

มาตรา 223 รัฐธรรมนูญดังกล่าว มีการปรับปรุงเนื้อหาจากเดิมที่บัญญัติว่า เรื่องที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง เป็นข้อพิพาท อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือต้องรับผิดชอบ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย เป็นว่า ข้อพิพาทเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง เพื่อให้ครอบคลุม การกระทำทางปกครองให้มีความชัดเจนขึ้น ทำให้การกระทำที่เป็น การกระทำทางปกครองไม่หลุดไปจากอำนาจการตรวจสอบของศาลปกครองได้ แม้ว่าองค์กรใดจะเป็นผู้ใช้อำนาจทางปกครองดังกล่าวก็ตาม รวมทั้งเพิ่มเนื้อหาให้รวมถึง เรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจศาลปกครอง เพื่อรองรับสำหรับบทบัญญัติต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นต่อไปในอนาคต¹⁸

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ยังมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับอำนาจของศาลปกครองไว้อีกหลายกรณี ดังนี้

¹⁸ กาญจนารัตน์ ลีวิโรจน์, "เขตอำนาจศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550", น. 7.

กรณีแรก มาตรา 245(2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 บัญญัติว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามีกรณีดังต่อไปนี้

(1) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

(2) กฎ หรือ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของบุคคลตามมาตรา 244 (1) (ก) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครองและให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

ตามมาตรานี้เป็นอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน เกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญกฎหมายของ กฎ หรือ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่ามีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ก็ให้เสนอความเห็นพร้อมเรื่องต่อศาลปกครองเพื่อให้ศาลปกครองพิจารณา บทบัญญัติมาตรานี้ไม่ได้มีผลกระทบต่อเขตอำนาจศาลโดยตรง เพียงแต่เป็นการเพิ่มช่องทางในการนำคดีไปสู่ศาล และเนื่องจากบทบัญญัติมาตรานี้มิได้ระบุว่าให้เสนอเรื่องต่อศาลปกครองชั้นใด กรณีจึงต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542¹⁹

กรณีที่สอง มาตรา 253 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 บัญญัติว่า

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน ให้คำปรึกษา แนะนำ และเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน และมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการวินัยทางการเงิน การคลัง และการงบประมาณและให้คดีที่พิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังในเรื่องดังกล่าว เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

ตามมาตรานี้เป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้คดีที่พิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังในเรื่องดังกล่าว เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ซึ่งเมื่อสังเกตจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่มีบัญญัติว่า คดี

¹⁹ เพิ่งอ้าง, น. 7.

พิพาทดังกล่าวว่าให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลใดและตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 23 วรรคสอง ที่บัญญัติว่าให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นที่สุด อาจทำให้พิจารณาว่าการวินิจฉัยความผิดทางงบประมาณและการคลังมีลักษณะของการกระทำที่เป็นทางตุลาการและเป็นที่สุดหรือไม่ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 253 นี้ก็ทำให้เรื่องดังกล่าวชัดเจนขึ้นว่าให้เรื่องดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

กรณีที่สาม มาตรา 257 (3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 บัญญัติว่า

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(3) เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครอง ในกรณีที่เห็นชอบตามที่มีผู้ร้องเรียนว่า กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด ในทางปกครองกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

ตามมาตรา 257 (3) เป็นช่องทางที่ให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอความเห็นต่อศาลปกครองได้ ในกรณีที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นชอบตามที่มีผู้ร้องเรียนว่า กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด ในทางปกครองกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

3.2.1.2 กรณีที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 223 วรรคสอง บัญญัติว่า “อำนาจศาลปกครองตามวรรคหนึ่ง ไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น” เพื่อ เป็นการยกเว้นอำนาจของศาลปกครองให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น เกี่ยวกับการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ประกอบไปด้วย องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ การที่บัญญัติมาตรา 223 วรรคสองไว้ในลักษณะนี้ก็คงเพื่อที่จะต้องการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น โดยปัญหาได้เริ่มจาก คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 52/2546 ลงวันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ. 2546 เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตาม

รัฐธรรมนูญ มาตรา 266 เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 145 วรรคหนึ่ง (3)

ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ร้อง ยื่นคำร้อง ลงวันที่ 26 มิถุนายน 2545 ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 84/2544 ลงวันที่ 30 ตุลาคม 2544 โดยมีคำวินิจฉัยว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง ซึ่งได้วินิจฉัยเกี่ยวกับการจัดการการเลือกตั้งอาจถูกฟ้องดำเนินคดีในศาลปกครองได้ โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 271 และมาตรา 276 ประกอบพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 มาตรา 9 และมาตรา 42

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ว่า นายโกวิท สุรัสวดี ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เขตเลือกตั้งที่ 30 (บางกอกน้อย) กรุงเทพมหานคร (ในการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544) ได้ฟ้องคดีคณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ 30 กรุงเทพมหานคร ต่อศาลปกครองกลาง โดยกล่าวหาว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ 30 กรุงเทพมหานคร มีพฤติการณ์ส่อเจตนาที่จะทำให้เกิดการทุจริตเกี่ยวกับการเลือกตั้ง โดยในฐานะเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่จัดทำคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ 30 กรุงเทพมหานครที่ 17/2543 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการนับคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เขตเลือกตั้งที่ 30 ข้ำซ้อนกันถึง 3 ฉบับ โดยมีขอบด้วยกฎหมาย มีข้อความอันเป็นเท็จและโดยทุจริต ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี จึงขอให้ศาลปกครอง มีคำพิพากษาหรือคำสั่งว่าคำสั่งที่ 17/2543 ดังกล่าวมีขอบด้วยกฎหมาย และขอให้เพิกถอนคำสั่ง

ศาลปกครองกลางได้มีคำวินิจฉัยว่า กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นรายบุคคล ในการออกกฎ คำสั่ง หรือมีมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล ดังนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ 30 กรุงเทพมหานคร เป็นรายบุคคล มิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองกลางจึงไม่อาจรับคำฟ้องในส่วนที่คณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ 30 กรุงเทพมหานคร ทั้งหมด เป็นรายบุคคลได้ และแม้ว่าจะฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง

และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และอาจตกเป็นผู้ถูกฟ้องคดีในศาลปกครองได้ก็ตาม แต่เนื่องจากกรณีตามคำฟ้องเป็นกรณีที่ นายโกวิท สุรัสวดี ได้แย้งคัดค้านการดำเนินการการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ 30 กรุงเทพมหานคร และได้ร้องเรียนไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อขอให้ไม่รับรองผลการเลือกตั้งของเขตเลือกตั้งที่ 30 กรุงเทพมหานคร โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งได้วินิจฉัยสั่งการไปแล้วว่าไม่พบการกระทำความผิดและไม่ให้มีการนับคะแนนใหม่ จึงถือได้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดไป ตามมาตรา 145 วรรคหนึ่ง (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ให้อำนาจไว้ อันเป็นอำนาจหน้าที่ที่มีสภาพเสร็จเด็ดขาด ศาลจึงไม่มีอำนาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาหรือคำสั่งให้เป็นอย่างอื่นได้

นายโกวิท สุรัสวดี ได้ยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งของศาลปกครองกลางต่อศาลปกครองสูงสุดว่า มีความประสงค์จะฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ร่วมกันออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการการนับคะแนนซ้ำซ้อนกันจนเป็นเหตุให้น่าจะเกิดการทุจริต ไม่ได้ประสงค์จะฟ้องในฐานะบุคคล และขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้ศาลปกครองกลางรับคำฟ้องไว้พิจารณา ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งที่ 84/2544 ลงวันที่ 30 ตุลาคม 2544 ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 ที่ว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายความว่า ... (2) ... คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ มีผลกระทบต่อบุคคล” และเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภทนั้นอย่างน้อยจะต้อง “อยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาล” เนื่องจากคำว่ารัฐบาล มีความหมายกว้างกว่าคำว่า คณะรัฐมนตรี โดยหมายถึง “รัฐในฐานะที่เป็นตัวแทนประเทศชาติ” มิใช่ “คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือทบวง” ฉะนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง จึงอาจถูกดำเนินคดีในศาลปกครองได้

คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่เห็นด้วยกับคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 84/2544 ลงวันที่ 30 ตุลาคม 2544 ดังกล่าว จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการจัดการการเลือกตั้ง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งและศาลปกครองเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 136 และมาตรา 276 ตามลำดับ บัญญัติให้มีขึ้น และบัญญัติ

ให้มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญฯ คณะกรรมการการเลือกตั้งและศาลปกครองจึงมีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งและศาลปกครองซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญและมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นศาลรัฐธรรมนูญจึงรับคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ได้

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย ตามมาตรา 144 วรรคสอง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 145 วรรคหนึ่ง (3) ถือเป็นยุติหรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 144 วรรคหนึ่ง บัญญัติอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ โดยกำหนดให้เป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม จึงเป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญมอบหมายให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญมาตรา 144 วรรคสอง โดยเฉพาะพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาฯ กำหนดรายละเอียดและขั้นตอนในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในวรรคหนึ่ง อำนาจหน้าที่ในส่วนนี้จึงเป็นอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ

กรณีตามคำร้อง การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งสมาชิกกรุงเทพมหานคร โดยการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการนับคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าว เป็นการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้มีกรรมการนับคะแนนเลือกตั้งในการทำหน้าที่เกี่ยวกับการนับคะแนนในสถานที่นับคะแนนเลือกตั้งสำหรับเขตเลือกตั้งแต่ละแห่งเพื่อนำไปสู่การวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย มาตรา 144 วรรคสอง โดยเฉพาะกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เพื่อนำไปสู่การสืบสวนของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญมาตรา 145 วรรคหนึ่ง (3) และการประกาศผลการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 145 วรรคหนึ่ง (5) นั้น จึงเป็นการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 145 วรรคหนึ่ง (3) ไม่ใช่เป็นการใช้อำนาจทางบริหารหรือทางปกครองแต่อย่างใด

ดังนั้น การให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย ตามมาตรา 144 วรรคสอง เป็นลักษณะการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญอันมีผลให้การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ได้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 145 วรรคหนึ่ง (3) ถือเป็นยุติ

ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา 144 วรรคสอง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 145 วรรคหนึ่ง (3) ถือเป็นยุติ

จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว ทำให้เกิดผลว่าการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ไม่สามารถตรวจสอบได้โดยศาล แต่ศาลรัฐธรรมนูญก็ได้ให้คำจำกัดความ หรือความหมายว่าลักษณะการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญคืออะไร และมีขอบเขตเพียงใด ซึ่งเป็นปัญหาวารัฐธรรมนูญต้องการให้การใช้อำนาจดังกล่าวเป็นที่สุดจริงหรือไม่

บทบัญญัติในส่วนนี้นั้นในชั้นยกร่างรัฐธรรมนูญได้มีการโต้เถียง ว่า ควรจะบัญญัติวรรคสองเป็นว่า “ให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทอันเกิดจากการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในคดีใดได้ตามเขตอำนาจที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติซึ่งจัดตั้งองค์กรอิสระบัญญัติหรือพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง” ซึ่งอีกฝ่ายเห็นว่าเนื้อความควรจะเป็นในลักษณะเดิมเนื่องจากจะทำให้เขตอำนาจของศาลนั้นไม่แน่นอนถ้าไปขึ้นอยู่กับพระราชบัญญัติต่างๆ ดังนั้นควรจะบัญญัติในลักษณะเดิม เพราะจะทำให้เขตอำนาจของศาลนั้นมีความแน่นอนมากกว่าไปขึ้นอยู่กับพระราชบัญญัติ

ในประเด็นที่ว่าควรจะมอบบทบัญญัติวรรคสองหรือไม่ โดยฝ่ายหนึ่งเห็นว่าแม้ไม่มีบทบัญญัติวรรคสอง ความในวรรคหนึ่งก็มีความหมายเป็นเช่นนั้นอยู่แล้ว แต่ฝ่ายที่สองเห็นว่าหากไม่มีบทบัญญัติข้อความใดไว้จะทำให้เป็นปัญหาที่ต้องมีการแปลความกันในภายหลัง เรื่องใดที่เป็นอำนาจขององค์กรหนึ่ง และให้การใช้อำนาจนั้นเป็นที่สุด เรื่องนั้นจะนำขึ้นสู่ศาลได้หรือไม่ เพียงใด หากยังนำคดีขึ้นสู่ศาลได้ก็จะทำให้ความเป็นที่สุดตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ไม่เกิดผลอย่างแท้จริง จึงได้เสนอให้บัญญัติวรรคสองของมาตรา 223 ไว้เพื่อให้

บทบัญญัติมีความชัดเจนและตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยที่คณะกรรมการเห็นว่าการบัญญัติไว้ดังกล่าวเป็นการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้โดยเฉพาะเจาะจงไปลักษณะที่ว่าไม่ให้คดีเหล่านั้นขึ้นมาสู่ศาลปกครอง เพื่อมิให้กระทบกับองค์อิสระตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ขี้ขาดในเรื่องที่รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจไว้ และการบัญญัติวรรคสองไม่ได้เป็นการขยายเขตอำนาจของศาลปกครองแต่อย่างใด แต่เป็นเรื่องที่ทำให้ชัดเจนว่ามีอำนาจอะไรในคดีข้อพิพาทนั้นหรือไม่

ส่วนประเด็นในเรื่องของถ้อยคำที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ จะหมายถึงองค์กรใดบ้างนั้น คณะกรรมการมีเจตนารมณ์ในการบัญญัติว่าต้องการให้มีความชัดเจนและเป็นระบบขึ้นเนื่องจากในอดีตนั้นคดีข้อพิพาทขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นค่อนข้างมีความสับสน ดังนั้น คำว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงหมายถึงองค์กรตามรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เท่านั้น กล่าวคือ องค์กรตามรัฐธรรมนูญตามหมวด 11 ของรัฐธรรมนูญนั่นเอง ดังนั้นในรัฐธรรมนูญมาตรา 223 เป็นการนำการใช้อำนาจทางปกครองขององค์กรตามรัฐธรรมนูญมาอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เว้นแต่กรณีใดที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่น ในกรณีของมาตรา 223 วรรคสอง การใช้อำนาจทางปกครองจะขยายไปถึงอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดหรือไม่ ตามวรรคสองต้องการยกเว้นไว้ว่าการใช้อำนาจทางปกครองนั้นไม่ขยายไปถึงอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดที่รัฐธรรมนูญให้ไว้โดยตรง

แต่เมื่อพิจารณาแล้วทำให้เกิดข้อสงสัยขึ้นมาว่าอะไรคือ อำนาจการวินิจฉัยชี้ขาด ซึ่งการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญใดนั้นเป็นการใช้อำนาจโดยตรงของรัฐธรรมนูญ ที่จะทำให้การวินิจฉัยชี้ขาดนั้นเป็นที่สุด ที่จะทำให้ศาลหรือองค์กรอื่นเข้าไปควบคุมตรวจสอบไม่ได้ โดยในชั้นยกร่างรัฐธรรมนูญได้มีการพิจารณาไปในแนวทางที่ว่า เจตนาที่แท้จริงต้องการยกเว้นให้เฉพาะแต่กรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติว่า ให้องค์กรใด มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาด และให้การวินิจฉัยนั้น เป็นที่สุด โดยมีได้บัญญัติให้ศาลหรือองค์กรอื่นมีอำนาจทบทวนคำวินิจฉัยดังกล่าวได้ เช่น กรณีตามมาตรา 239²⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่ให้อำนาจ

²⁰ มาตรา 239 ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สิ้นสุด

คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งก่อนการประกาศผลการเลือกตั้ง ซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติให้การกระทำดังกล่าวเป็นที่สุด ศาลหรือองค์กรอื่นใดก็เข้าไปตรวจสอบไม่ได้ แต่หากเป็นการดำเนินการในเรื่องใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นอำนาจของหน่วยงานหรือองค์กรใด แม้จะมีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้หน่วยงานหรือองค์กรอื่นต้องยึดถือหรือยอมรับการดำเนินการของหน่วยงานนั้น แล้วดำเนินการต่อไปตามอำนาจหน้าที่ของตนก็ตาม กรณีเช่นนี้ไม่อยู่ในความหมายของมาตรา 223 วรรคสอง เพราะเนื่องจากจะเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ แต่การกระทำนั้นมิได้มีลักษณะเป็น การวินิจฉัยชี้ขาด แต่อย่างใด²¹

3.2.2 อำนาจศาลปกครองตามบทบัญญัติกฎหมายอื่น

3.2.2.1 กรณีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

ตามบทบัญญัติมาตรา 9²² พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 สามารถจัดแยกประเภทของคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองได้ดังนี้

ในกรณีที่ประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าควรให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาใด ให้ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย เมื่อศาลฎีกาได้รับคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ได้ จนกว่าศาลฎีกาจะสั่งยกคำร้อง ในกรณีที่ศาลฎีกามีคำสั่งให้เลือกตั้งใหม่ในเขตเลือกตั้งใดหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาผู้ใด ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในเขตเลือกตั้งนั้นสิ้นสุดลง

ในกรณีที่บุคคลตามวรรคสองปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ได้ มิให้นำบุคคลดังกล่าวเข้าไปในจำนวนรวมของสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา แล้วแต่กรณี

ให้นำความในวรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นด้วยโดยอนุโลม โดยการยื่นคำร้องต่อศาลตามวรรคสองให้ยื่นต่อศาลอุทธรณ์และให้คำสั่งศาลอุทธรณ์เป็นที่สุด

²¹ กาญจนารัตน์ ลีวิโรจน์, อ้างแล้ว เซึ่งรรถที่ 18, น. 6.

²² พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบ

ด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่

กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร เป็นกรณีที่ให้อำนาจศาลปกครองสั่งให้เจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองเรื่องต่อไปนี้ไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

(1) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(2) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

(3) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือ ศาลชำนาญพิเศษอื่น

1. คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

2. คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร เป็นกรณีที่ให้อำนาจศาลปกครองสั่งให้เจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ

3. คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้

4. คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “สัญญาทางปกครองหมายความว่า ความรวมถึง สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้ทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ”

5. คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง

มีกฎหมายบางฉบับกำหนดให้ต้องฟ้องคดีต่อศาล และในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้การฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานมีโทษทางอาญา ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 มาตรา 118 ทวิ วรรคสอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535 ที่บัญญัติให้กรมเจ้าท่าฟ้องศาลเพื่อบังคับให้ผู้ปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างล่วงล้ำลำน้ำหรือถอนสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว ถ้าไม่รื้อถอนหรือไม่มีเจ้าของหรือผู้ครอบครอง ให้ศาลมีคำสั่งให้กรมเจ้าท่าเป็นผู้รื้อถอน

(2) พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้กำหนดโทษทางอาญาสำหรับการฝ่าฝืนมาตรา 21 และมาตรา 42 เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 3 วรรคหนึ่ง (1) แล้วจะเห็นว่า การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นยื่นคำร้องขอต่อศาลเพื่อให้มีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลนั้นเป็นกรณีต่อเนื่องมาจากการที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งทางปกครองแก่บุคคลแล้ว แต่บุคคลนั้นไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว กฎหมายจึงกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลซึ่งมิได้ปฏิบัติตามคำสั่ง

6. คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

ในกรณีที่ไม่เข้าเกณฑ์เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองดังกล่าวมาแล้วข้างต้น อาจมีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองได้ เช่น การตั้งอนุญาโตตุลาการเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ซึ่งมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พุทธศักราช 2545 บัญญัติว่า “ในสัญญาระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชนไม่ว่าเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ก็ตาม คู่สัญญาอาจตกลงให้ใช้วิธีการอนุญาโตตุลาการในการระงับข้อพิพาทได้ และให้สัญญาอนุญาโตตุลาการดังกล่าวมีผลผูกพันคู่สัญญา” และมาตรา 9 บัญญัติว่า “...ศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทซึ่งได้เสนอต่ออนุญาโตตุลาการนั้นเป็นศาลที่มีเขตอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้”

นอกจากนี้ หลังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ยังมีกฎหมายอีกหลายฉบับที่บัญญัติกำหนดเขตอำนาจของศาลปกครองในอีกหลายกรณีเช่น

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 มาตรา 22 บัญญัติ ให้คดีที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครอง หรือ การดำเนินกิจการทางปกครองของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และมีใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตาม

รัฐธรรมนูญ ให้ฟ้องคดีตรงต่อศาลปกครองสูงสุด²³

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ... ที่ได้มีการเสนอต่อสภานิติบัญญัติ มาตรา 39²⁴ บัญญัติให้การอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง ให้ยื่นต่อศาลปกครองสูงสุด

มาตรา 116 วรรคสอง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2251 ให้ผู้อุทธรณ์ที่ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด²⁵

3.2.2.2 กรณีที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

²³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550

มาตรา 22 การฟ้องคดีเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินการทางปกครองของคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ดำเนินการตามมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งและมีใช้การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ ให้ฟ้องคดีโดยตรงต่อศาลปกครองสูงสุด

²⁴ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ...

มาตรา 39 การอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัย ให้ยื่นต่อศาลปกครองสูงสุด โดยผ่านคณะกรรมการวินัยเรื่องนั้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้อำนาจวินิจฉัย ถ้ามิได้ยื่นอุทธรณ์ตามกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่ากรณีนั้นเป็นที่สิ้นสุด

²⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2251

มาตรา 116 เมื่อ ก.พ.ค. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนั้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัยในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบคำวินิจฉัยหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.

มาตรา 9 คดีที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง มีดังนี้

1. การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหารในด้านการทหารนั้นเป็นที่ยอมรับว่าระเบียบวินัย และการเชื้อฟังคำสั่งในการบังคับบัญชามีความสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ โดยเฉพาะภารกิจในการป้องกันประเทศ แม้คำสั่งจะมีลักษณะเป็นคดีปกครองแต่กฎหมายไม่ให้อำนาจศาลปกครองในการพิจารณาพิพากษา

2. การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ คณะกรรมการตุลาการมีอำนาจในการแต่งตั้ง โยกย้ายตำแหน่งของผู้พิพากษา ลงโทษผู้พิพากษาที่กระทำผิดระเบียบวินัย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักประกันในความเป็นอิสระของผู้พิพากษา ไม่ต้องอยู่ใต้อาณัติของผู้บังคับบัญชา แม้คำสั่งจะมีลักษณะเป็นคดีปกครองแต่กฎหมายไม่ให้อำนาจศาลปกครองในการพิจารณาพิพากษา

3. คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น