

บทสรุปและข้อเสนอ

ปัญหาการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยองค์กรตุลาการเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาก ในระยะเวลาภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เนื่องจากการพัฒนาระบบกฎหมายในประเทศไทยโดยเฉพาะในระบบกฎหมายมหาชนมีความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เพราะในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้สร้างนวัตกรรมใหม่ ๆ ในทางกฎหมายมากขึ้น โดยการนำแนวความคิดมาจากประเทศที่มีการพัฒนาระบบกฎหมายค่อนข้างก้าวหน้ามากมาใช้เป็นรากฐานความคิดและผสมผสานกันบรรจุไว้เป็นหลักการ กติกาที่เห็นพ้องต้องกันว่าดีที่สุดให้มาอยู่ร่วมกันในรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มองค์กระอิสระตามรัฐธรรมนูญขึ้นมาจำนวนมาก ปัญหาทางกฎหมายของประเทศไทยที่เผชิญอยู่ในปัจจุบันนี้ ประเทศที่มีการพัฒนาการทางกฎหมายมหาชนมานานแล้วได้แก้ปัญหาบางปัญหาไปนานแล้ว และโดยเหตุที่รัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันในการวางหลักเกณฑ์การบริหารประเทศตลอดจนนิติปรัชญาของนักกฎหมายมหาชน ผู้ใช้อำนาจตุลาการ ผู้ใช้อำนาจบริหาร ผู้ใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ และผู้เกี่ยวข้องต้องใช้เวลาในการศึกษาทำความเข้าใจกติกาใหม่ ๆ ที่วางอยู่บนพื้นฐานต่างกันเพื่อนำมาพัฒนาระบบกฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม ในขณะเดียวกันการพัฒนาที่ถูกต้องจะต้องมีทิศทางที่ชัดเจนมุ่งไปสู่หลักการใน “แนวนิติรัฐ” โดยมีรัฐธรรมนูญกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจขององค์กรต่างๆ ซึ่งจะต้องมีวิวัฒนาการโดยต้องใช้เวลาในการสั่งสมและถ่ายทอดประสบการณ์จากคนรุ่นหนึ่งไปสู่คนอีกรุ่นหนึ่ง มีการสรุปบทเรียนของต่างประเทศที่พัฒนาการทางนิติรัฐมากกว่าประเทศไทยประมาณ ๒๐๐ ปี¹ ดังนั้น องค์กรที่เกี่ยวข้องทุกองค์กรจะต้องมีการปรับตัวโดยเฉพาะคณะกรรมการหรือผู้ใช้อำนาจของแต่ละองค์กรจะต้องมีความเข้าใจชัดเจนนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงและปรับตัวประชาชนต้องมีความเข้าใจและเห็นคุณค่าใช้สิทธิเสรีภาพที่กฎหมายรับรองคุ้มครองให้และตระหนักในหน้าที่ของปวงชนชาวไทยในการตรวจสอบการใช้อำนาจอย่างมีเหตุผลและกล้าแสดงออกซึ่งความคิดเห็นที่ไม่ได้อยู่บนพื้นฐานกระแสความรู้สึกหรืออารมณ์ที่เต็มเปี่ยมไปด้วยความมีอคติ ประชาชนไม่ควรคำนึงถึงการใช้สิทธิเสรีภาพที่ปราศจากขอบเขตอันจะนำมาซึ่งความบกพร่องและการละเลยต่อหน้าที่ความรับผิดชอบสังคมโดยรวม ด้วยความร่วมมือประสานงานกันทุกภาคส่วนอันจะนำไปสู่

¹ อมร จันทสมบุญ, “การตรวจสอบองค์กรอิสระด้านการตรวจเงินแผ่นดิน”,

ทางออกของการปกครองโดยกฎหมายที่ถูกต้องดังามที่ “ปฏิบัติได้” คือ การปกครองที่เรียกว่าเป็น “รัฐบาลตามรัฐธรรมนูญ” หรือ constitutional government หรือ polity ซึ่งเป็นการปกครองโดยคนจำนวนมาก เพื่อประโยชน์ของทุกคนและยึดกฎหมายที่ดีเป็นหลัก ทุกวันนี้ บ้านเมืองเรากำลัง “ทดลอง” อยู่ในกระบวนการของระบอบที่เรียกว่า “ประชาธิปไตย” ที่มีคนจำนวนไม่น้อยเห็นว่าการปกครองดังกล่าว แม้ไม่อาจจะกล่าวได้ว่าเป็นการปกครองที่ดีที่สุด แต่อาจถือได้ว่ามีความเลวร้ายที่สุด หากนำไปเปรียบเทียบกับระบอบการเมืองการปกครองที่ปฏิบัติกันอยู่ในโลก² การที่จะทำให้งานมีความสมดุลและค่อยพัฒนาไปสู่ลักษณะที่พึงประสงค์ จะต้องเริ่มต้นด้วยการศึกษาต้นตอจากปัญหาที่เกิดขึ้นบุคลากรที่เกี่ยวข้องต้องตระหนักถึงความแตกต่างของกฎหมายมหาชนกับกฎหมายเอกชน ซึ่งการที่จะสัมฤทธิ์ผลดังกล่าวได้จะต้องประกอบด้วยเหตุปัจจัยหลายประการและแนวทางหนึ่งก็ควรส่งเสริมให้มีการปรับปรุงองค์กรที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจองค์กรตุลาการซึ่งเป็นองค์กรควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจและคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชน ผู้ใช้อำนาจไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหารหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ไม่อยู่บังคับบัญชาหรือในกำกับของรัฐบาลและรวมถึงองค์กรนิติบัญญัติที่มีหน้าที่ออกแบบกฎหมายกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต่าง ๆ ให้เป็นกลไกที่สามารถตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ปัญหาสำคัญที่ได้ค้นพบจากการศึกษาในครั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับการที่องค์กรผู้ใช้อำนาจแต่ละองค์กรให้ความพยายามแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นโดยอาศัยข้อความคิดที่เชื่อมั่นว่าเป็นการสนองต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการปฏิรูปการเมืองบ้าง หรืออาจอาศัยหลักคิดแนวทางการปฏิบัติของประเทศต้นแบบทางกฎหมายที่นำมาปรับใช้ หรือเหตุผลในทางวิชาการที่เป็นเบื้องหลังข้อความคิดของต่างประเทศที่เป็นต้นแบบกฎหมาย ซึ่งมีหลากหลายสำนักคิดและยังไม่มีที่ลงรอยกันทีเดียวนัก การตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรต่าง ๆ ซึ่งอาจกระทบกระเทือนหรือละเมิดต่อสิทธิ เสรีภาพประชาชนตามหลักนิติรัฐแล้วจะมีคุณค่าต่อเมื่ออยู่ภายใต้การตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ ประเด็นดังกล่าวอาจนำไปสู่ข้อโต้แย้งในเรื่องลักษณะหรือเกณฑ์ขององค์กรตุลาการ ลักษณะของการใช้อำนาจที่มีเนื้อหาเป็นอำนาจตุลาการ โครงสร้างขององค์กรตุลาการที่มีการจัดองค์การอันส่งผลให้องค์กรสามารถทำคำวินิจฉัยของตนได้โดยเป็นอิสระอย่างแท้จริงเป็นที่เสร็จเด็ดขาด ไม่อยู่ในสถานะที่ถูกกลบหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้อีก ไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับบัญชาขององค์กรอื่นเว้นแต่บทบัญญัติของกฎหมาย ยึดถือหลักความเป็นอิสระในทางตำแหน่งและความเป็นอิสระในทางปกครอง สถานะตำแหน่งอยู่ในฐานะหลุดพ้นจากอิทธิพล และมีวิธีการพิจารณาที่เปิดโอกาสให้คู่ความหรือผู้มีส่วนได้

² วิสุทธิ โพธิ์แท่น, “อะไรรนะ...ประชาธิปไตย?”, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538) น.9.

เสียชี้แจงแสดงหลักฐานอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งวิทยานิพนธ์นี้จะไม่ก้าวล่วงไปถึงปัญหาดังกล่าว แต่จะกล่าวถึงองค์การตุลาการซึ่งเป็นที่เข้าใจทั่วไปต้องตรงกัน โดยไม่ใช้เวลาแสวงหาเหตุผลที่ออกไปนอกขอบเขตดังกล่าว

จากบทที่ ๔ จะเห็นได้ว่าปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยองค์การตุลาการมักจะเป็นกรณีที่กฎหมายมิได้บัญญัติไว้ชัดเจน ศาลรัฐธรรมนูญในฐานะที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๖ อาจวางหลักการปฏิบัติไว้ได้ เพราะผลของคำวินิจฉัยที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาลและองค์กรอื่นของรัฐตามมาตรา ๒๖๘ แต่ปรากฏว่าบ่อยครั้งที่คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญก่อให้เกิดปัญหาท้าทายความคิดเห็นในทางวิชาการ

ผู้ทำวิทยานิพนธ์ได้พิจารณาในเบื้องต้นแล้วมีความเห็นว่า สิ่งที่จะต้องดำเนินการศึกษาและกำหนดให้มีบทบัญญัติกฎหมายให้ชัดเจนเสียก่อนเป็นประเด็นแรก คือ เมื่อองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญหรือตามกฎหมายแล้ว กรณีที่ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้องค์กรตุลาการใดมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัย พิจารณาหรือมีคำสั่งในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญไว้ชัดเจน จะเป็นปัญหาที่ได้แย้งกันต่อไปในทางปฏิบัติหาข้อยุติได้ยาก จึงเป็นประเด็นที่ต้องหาข้อสรุปให้ได้และควรให้มีการแก้ไขโดยเร็ว ส่วนประเด็นต่อมาในการพิจารณาว่าบทบัญญัติกฎหมายจะกำหนดให้องค์กรตุลาการใด มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญหรือไม่เพียงใด หรือจะต้องมีการจัดตั้งระบบศาลชำนาญพิเศษขึ้นมาใหม่ เช่น ศาลเลือกตั้ง เป็นต้น จะเป็นประเด็นที่ควรได้รับการพิจารณาต่อไปว่าเมื่อองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายแล้วมีกรณีใดบ้างให้ถือเป็นยุติไม่ต้องมีการตรวจสอบโดยองค์การตุลาการอีก และกรณีใดบ้างที่ให้มีการตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุด ศาลฎีกา หรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือควรจัดตั้งศาลเลือกตั้ง ขึ้นมาตรวจสอบ กล่าวคือ

1. องค์กรตามรัฐธรรมนูญใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ ในปัจจุบันศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยอันอาจถือได้ว่าเป็นการวางหลักเกี่ยวกับผลของการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังปรากฏในแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๒/๒๕๔๖ เรื่องคณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๖ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามมาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) โดยให้เหตุผลว่าเป็นลักษณะการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญอันมีผลให้การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) ถือเป็นยุติ มิใช่เป็นการใช้อำนาจทางบริหารหรือทางปกครอง คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๔๖ เรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๐๑ วรรคหนึ่ง (๓) เพื่อดำเนินการต่อไป ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ จึงเป็นอันยุติ หรือ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓/๒๕๕๑ เรื่องที่อยู่ระหว่างการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ดังนั้น ศาลแพ่งไม่มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบ จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญทั้งสามคำวินิจฉัย ดังกล่าวถือได้ว่ามีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๘ จนกว่าจะมีการวินิจฉัยวางหลักการใหม่ให้มีผลเป็นประการอื่น โดยมีคำวินิจฉัยที่แตกต่างจาก แนวคำวินิจฉัยเดิมและให้องค์กรตุลาการใด มีอำนาจควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญประการหนึ่ง หรืออีกประการหนึ่งต้องให้คำจำกัดความเกี่ยวกับ “ลักษณะการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ” ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญว่าจะดีควมอย่างไร ระหว่าง “การใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ” กับกรณีของ “การใช้อำนาจตามขอบเขตที่กำหนดไว้ใน รัฐธรรมนูญ” ในทางวิชาการเห็นว่ากรณีศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๕๒/๒๕๕๖ เป็นเพียง “การใช้ อำนาจตามขอบเขตที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ” ไม่ใช่ “การใช้ อำนาจรัฐธรรมนูญ” การตีความว่า “การใช้ อำนาจตามขอบเขตที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ” เป็น “การใช้ อำนาจรัฐธรรมนูญ” ย่อมก่อให้เกิด ผลกระทบต่อระบบกฎหมาย เพราะหากเป็น “การใช้ อำนาจตามรัฐธรรมนูญ” แล้ว ย่อมไม่อยู่ภายใต้ การตรวจสอบของศาลทั่วไป เว้นแต่จะกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การตีความ ขยายความหมายดังกล่าวจึงไม่ก่อให้เกิดผลดีต่อระบบกฎหมายแต่อย่างใด³ เพื่อไม่ให้มีปัญหาในการ ตีความต่อไป ศาลรัฐธรรมนูญอาจต้องพิจารณาวางหลักการต่อไปหรืออาจต้องมีการกำหนดคำนิยาม เกี่ยวกับ “การใช้ อำนาจตามรัฐธรรมนูญ” ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้ให้ชัดเจนว่ามีขอบเขตเพียงใด

ประเด็นที่จะพิจารณาต่อไป คือ การใช้ อำนาจตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระตาม รัฐธรรมนูญจะมีการตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการในขอบเขตเพียงใด ในการตรวจสอบความชอบด้วย เนื้อหาหรือประเด็นข้อพิพาทแห่งคดีนั้น หากองค์กรตุลาการไม่อาจเข้าไปตรวจสอบได้ องค์กรตุลาการ จะสามารถตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของรูปแบบหรือลักษณะการออกคำสั่งขององค์กรอิสระ ตามรัฐธรรมนูญที่ได้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแล้วได้เพียงใด

ผู้ทำวิทยานิพนธ์เห็นว่าองค์กรตุลาการสามารถตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของ รูปแบบหรือการออกคำสั่งขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญใน การใช้ อำนาจได้เสมอ เมื่อมีกฎหมาย บัญญัติให้อำนาจไว้โดยชัดเจน เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง

³ บรรเจิด สิงคะเนติ, รวมบทวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และคำสั่งปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, 2547), น.88.

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๔ ให้สิทธิผู้ไม่มีชื่อเป็นผู้สมัครในประกาศการรับสมัคร ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อมีคำวินิจฉัย การตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าว ศาลฎีกาย่อมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งได้ ดังคำสั่งศาลฎีกาที่ ๔๑๕/๒๕๔๘ กรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งแต่ยังไม่มีคำสั่งเป็นหนังสือลงลายมือชื่อกรรมการการเลือกตั้งที่พิจารณาวินิจฉัยทุกคน จึงถือไม่ได้ว่ามีลักษณะต้องห้ามมิให้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

อย่างไรก็ดี ในประเด็นปัญหาข้อโต้แย้งเกี่ยวกับข้อพิพาทในการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลว่าจะถือเป็น “ข้อพิพาทในทางการปกครอง” หรือ “ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ” หากเป็นข้อพิพาทในทางปกครองและคดีปกครองย่อมอยู่ภายใต้อำนาจในการพิจารณาของศาลปกครอง แต่ถ้าหากเป็นข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยหรือไม่ ต้องอาศัยหลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจไว้ชัดเจนตามหลัก “Enumerationsprinzip” หรือหลักการกำหนดเขตอำนาจที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง คือข้อพิพาทในทางรัฐธรรมนูญที่ถึงขนาดต้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยก็จะมีการบัญญัติไว้ชัดเจนในรัฐธรรมนูญ ในบางกรณีที่ไม่ใช่ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญเพราะคู่กรณีไม่ใช่องค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญโดยตรง⁴ แต่เป็นกรณีที่ประชาชนถูกตัดสิทธิตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ก็สมควรพิจารณาทบทวนแก้ไขโดยบัญญัติกฎหมายโดยให้อำนาจองค์กรตุลาการมีอำนาจในการพิจารณาตรวจสอบโดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับหลักวิชาการที่ว่า ศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาคดีปกครองทั้งหลาย เว้นแต่เป็นกรณีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลอื่น ส่วนศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในเขตอำนาจศาลอื่น ดังนั้น การที่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้ชัดเจนให้องค์กรตุลาการมีอำนาจพิจารณาตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะเป็นทางออกในการแก้ไขปัญหาการตีความได้ดีที่สุด จึงสมควรส่งเสริมให้มีการบัญญัติกฎหมายโดยการแก้ไขเพิ่มเติมไว้ให้ชัดเจนทั้งในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่น อันจะเป็นการลดข้อขัดข้องในการปฏิบัติหรือมีข้อโต้แย้งในการใช้และตีความกฎหมาย

2. การตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญ ในปัจจุบันนี้ในทางปฏิบัติเมื่อองค์กรตามรัฐธรรมนูญใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแล้วถือเป็นอันยุติ ซึ่งเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับประเทศที่มีความก้าวหน้าการใช้กฎหมายโดยมีหลักนิติรัฐ

⁴ เฟื่องอ้าง, น.76.

ไม่ว่าจะเป็นประเทศสหรัฐอเมริกา หรือประเทศฝรั่งเศสหรือเยอรมันแล้ว องค์การตุลาการจะมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระได้เสมอถ้าผู้ที่ได้รับผลกระทบกระเทือนใช้สิทธินำคดีขึ้นสู่ศาล กล่าวคือ

2.1 การตรวจสอบองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระในระบบกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือหน่วยงาน/องค์กรควบคุมตรวจสอบการประพฤติมิชอบ ซึ่งมีองค์กรดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ใกล้เคียงในเรื่องกำหนดค่าปรับ พิจารณาคำร้องเรียนในการเลือกตั้ง ถ้าหากมีผู้ไม่เห็นด้วย หรือมีการฝ่าฝืนคำบังคับ ของคณะกรรมการ หรือหน่วยงาน ก็ต้องเสนอคำฟ้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจในแต่ละเรื่องที่กฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ ดังนั้น อำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระในประเทศสหรัฐอเมริกาจึงอาจกล่าวได้ว่าไม่ได้ใช้อำนาจดังเช่นตุลาการ แต่เป็นองค์กรที่อาศัยข้อขัดแย้งของเอกชนในเบื้องต้น หากคู่กรณีสามารถบรรลุข้อตกลงในเชิงสมานฉันท์ที่กฎหมายเปิดโอกาสให้ยินยอมได้เท่านั้น ถ้าเป็นกรณีอื่น คณะกรรมการหรือหน่วยงานก็ต้องดำเนินคดีทางศาลต่อไป⁵

2.2 การตรวจสอบองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระในระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส โดยเหตุที่องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระของประเทศฝรั่งเศส ไม่มีลักษณะเป็นองค์กรตุลาการ คำวินิจฉัยสั่งการขององค์กรดังกล่าวจึงยังคงเป็นนิติกรรมทางปกครอง ดังนั้น จึงอยู่ในข่ายที่จะถูกตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ (Controle juridictionnel) ไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจของคณะกรรมการดูแลการใช้จ่ายเงินในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง หรือคณะกรรมการดูแลให้เกิดความโปร่งใสทางการเงินของพรรคการเมือง การควบคุมตรวจสอบองค์กรดังกล่าวจะใช้ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองก็ขึ้นอยู่กับระบบศาลและลักษณะการใช้อำนาจขององค์กรนั้น⁶ ในกรณีที่มีการใช้จ่ายเงินในการเลือกตั้งเกินจำนวนที่กำหนด คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดให้เงินจำนวนที่ใช้เกินเป็นหนี้ของรัฐ และเรียกร้องให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งชำระเงินจำนวนนั้นแก่รัฐตามมาตรา ๕๒-๑๕ แห่งประมวลกฎหมายเลือกตั้ง แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎหมายฉบับที่ ๙๐ - ๕๕ วันที่ ๑๕ มกราคม ค.ศ. ๑๙๙๐ และอาจฟ้องต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้การเลือกตั้งเป็นโมฆะ อนึ่ง คณะตุลาการรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ⁷ ปัจจุบันทำหน้าที่ควบคุมการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

⁵ <http://www.fec.gov>, น.14.

⁶ วิษณุ วรรณุญ, "องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ", รายงานการวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย, (2538), น.36-37.

⁷ บรรเจิด สิงคะเนติ, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2544), น.92-109.

โดยจะควบคุมคุณสมบัติของผู้สมัครว่า มีสิทธิสมัครเข้ารับเลือกตั้ง (ineligibillite') หรือไม่ และควบคุมการประกอบอาชีพ (incompatibilite') ที่ขัดกับการดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร⁸

2.3 ส่วนรัฐธรรมนูญของเยอรมันให้ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์มีอำนาจหน้าที่พิจารณาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพรรคการเมืองตามมาตรา ๒๑ วรรคสอง GG และมาตรา ๑๓ ข้อ ๒ BVerfGG ตรวจสอบเกี่ยวกับการเลือกตั้ง การได้มาและการสูญเสียสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ ตามมาตรา ๔๑ วรรคสอง GG และมาตรา ๑๓ ข้อ ๓ BVerfGG⁹

ดังนั้น หากระบบกฎหมายของประเทศไทยจะมีบทบัญญัติกฎหมายกำหนดไว้ชัดเจนให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญโดยองค์กรตุลาการแล้ว ถ้าใช้วิธีให้นาหลักกฎหมายของประเทศที่มีลักษณะโครงสร้างทางกฎหมาย และการจัดตั้งองค์กรอิสระตามที่รัฐธรรมนูญออกแบบไว้แล้วมาเปรียบเทียบ ผู้ทำวิทยานิพนธ์เห็นว่าการบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในเรื่องการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา มีความใกล้เคียงกว่าการนำระบบกฎหมายประเทศสหรัฐอเมริกามาพิจารณาเป็นตัวอย่าง โดยเฉพาะเรื่องการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๙๖ ได้บัญญัติให้ส่งคำร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยก็เป็นไป ในทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญเยอรมัน และเมื่อได้พิจารณากฎหมายอย่างเป็นระบบแล้วจะเห็นได้ว่าการตรวจสอบการใช้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช.โดยศาลรัฐธรรมนูญก็มีความสอดคล้องต้องกัน

ในประเด็นการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญโดยองค์กรตุลาการ เมื่อพิจารณาหลักการพื้นฐานที่ใช้ในการตรวจสอบกลไกต่าง ๆ ของรัฐในระบบกฎหมายไทย องค์กรนิติบัญญัติ หรือองค์กรฝ่ายบริหารจะต้องถูกตรวจสอบทบทวนได้เสมอแม้แต่ในการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีก็ยังถูกตรวจสอบได้โดยศาล ในต่างประเทศก็ไม่ถึงกับเบี่ยงเบนไปจากหลักการดังกล่าว การใช้อำนาจของกลไกต่าง ๆ ของรัฐจะต้องเคารพต่อหลักการพื้นฐานในการตรวจสอบการใช้ อำนาจโดยองค์กรตุลาการ

ในกรณีนี้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยบัญญัติการตรวจสอบการใช้อำนาจของ คณะกรรมการการเลือกตั้งย่อมเป็นวิธีที่ทำให้เกิดความชัดเจนและหาข้อโต้แย้งถกเถียงได้ยาก แต่สิ่งที่ควรคำนึงถึงคือ วิธีการที่จะควบคุมปริมาณของเรื่องที่จะต้องนำเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยว่าจะสามารถทำได้หรือไม่ เพียงใด เพื่อไม่ให้ข้อพิพาทในการเลือกตั้งระดับชาติจะต้องเป็น

⁸ เพิ่งอ้าง, น.104-105.

⁹ เพิ่งอ้าง, น.84.

การให้ศาลรัฐธรรมนูญเกิดข้อขัดข้องในการปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ หากศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยเพื่อสร้างบรรทัดฐานใหม่ว่าในกรณีที่มีปัญหาพิพาทในการเลือกตั้งระดับชาติที่คณะกรรมการ การเลือกตั้งใช้อำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจควบคุมตรวจสอบได้ จะเป็นวิธีที่ทำได้ง่ายกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แม้อาจเกิดปัญหาข้อโต้แย้งในทางวิชาการได้ว่าคำ วินิจฉัยทำนองนี้จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ความเชื่อถือขององค์กรที่เกี่ยวข้องในกรณีที่จะไม่ ยอมปฏิบัติตามแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ จะแก้ไขอย่างไร นอกจากปัญหาในเรื่องปริมาณข้อ พินาพที่ที่จะต้องมีการศึกษารายละเอียดต่อไป

อย่างไรก็ดีการเลือกตั้งที่อยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งมิได้จำกัด แต่เพียงในระดับชาติ คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเท่านั้น ประเทศไทยยังมีการ เลือกตั้งในระดับท้องถิ่นที่มีหน่วยองค์กรปกครองท้องถิ่นจำนวนมากและมีการเลือกตั้งอยู่เป็นประจำ ทุกปี สมควรจะนำมาเป็นข้อมูลในการพิจารณาด้วยว่าการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญของ คณะกรรมการการเลือกตั้งในการควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งทั้งในระดับชาติ และระดับท้องถิ่นควรตรวจสอบทบทวนโดยองค์กรตุลาการใด ให้เกิดความเท่าเทียม เหมาะสมและ สามารถอำนวยความสะดวกอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากวาระของการดำรงตำแหน่งของสมาชิก และกำหนดระยะเวลาเกี่ยวกับกระบวนการเลือกตั้งมีขั้นตอนที่กฎหมายเร่งรัดการดำเนินการไว้เป็นตัว กำหนดให้การพิจารณาในเรื่องต่าง ๆ ให้ต้องดำเนินการโดยกระชั้นรวดเร็วเป็นพิเศษ รวมทั้งอาจต้อง พิจารณาศึกษาเกี่ยวกับกำหนดวิธีพิจารณาความคดีเลือกตั้ง หลักการรับฟังพยานหลักฐาน การซัง น้ำหนักพยานให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้เพื่อคุ้มครองความบริสุทธิ์สะอาดของ กระบวนการเลือกตั้งโดยกำหนดมาตรฐานในการรับฟังพยานหลักฐานเพียงแต่ปรากฏพยานหลักฐาน อันควรเชื่อได้ว่าการกระทำโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม คณะกรรมการการเลือกตั้งก็สามารถใช้อำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้

3. การตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นขององค์กรตามรัฐธรรมนูญโดย องค์กรตุลาการ กรณีที่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญหรือตามกฎหมายอื่น ถือเป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติเท่านั้น ข้อพิพาทอันเกิด จากการใช้อำนาจดังกล่าวย่อมไม่ใช่ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ แต่อาจถือว่าเป็นข้อพิพาททางปกครอง หรือเมื่อมีการละเมิดพระราชบัญญัติที่ประธานองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นผู้รักษาการ อันเป็น การกระทำความผิดหรือข้อพิพาททางแพ่งหรือทางอาญา ซึ่งกรณีที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรตุลาการ ไตมีอำนาจตรวจสอบได้ก็เป็นไปตามนั้น แต่ในกรณีที่กฎหมายมิได้กำหนดไว้ หากเป็นข้อพิพาทในทาง ปกครองย่อมอยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลปกครอง

แนวความคิดที่ได้รับการยอมรับและบัญญัติเป็นหลักกฎหมายดังที่ปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาชญากรรม ตามหลักการคุ้มครองที่เรียกว่า การควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองที่ปราศจากการหลุดรอดจากการควบคุมตรวจสอบของอำนาจศาล อันเป็นแนวคิดพื้นฐานที่สมเหตุสมผลและเป็นการสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ ทำให้ไม่มี “การกระทำทางปกครอง” ใดที่หลุดรอดไปจากการควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองไปได้¹⁰ การกำหนดองค์การตุลาการโดยมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาดังกล่าวจึงควรใช้เกณฑ์การกระทำทางปกครองเป็นหลัก แต่มีข้อสงสัยเกิดว่าในระบบกฎหมายไทย บทบัญญัติกฎหมายที่ให้องค์การตุลาการเข้าไปทำหน้าที่ตรวจสอบไม่ได้อยู่บนพื้นฐานแนวคิดดังกล่าวอย่างเคร่งครัด เพราะมีการกระทำหลายประการที่เป็นการกระทำทางปกครองหรือข้อพิพาททางการปกครองที่เกิดจากการใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในการละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพประชาชนที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ เช่น การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง เป็นต้น เรื่องดังกล่าวโดยหลักการที่ถือว่าการกระทำทางปกครองหรือเป็นข้อพิพาททางการปกครองควรจะอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าบทบัญญัติกฎหมายยังคงกำหนดให้ศาลยุติธรรมเข้าไปควบคุมตรวจสอบได้ ซึ่งกระบวนการพิจารณาความของศาลปกครองใช้ระบบที่แตกต่างกับศาลยุติธรรม

ผู้ทำวิทยานิพนธ์เห็นว่า ระบบกฎหมายไทยปัจจุบันยังไม่อยู่บนพื้นฐานของหลักเกณฑ์ในทางวิชาการดังตัวอย่างที่กล่าวอ้างข้างต้น เพราะลักษณะการใช้อำนาจตามกฎหมายอื่นขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ อันเป็นการกระทำทางปกครองหรือข้อพิพาททางการปกครองและไม่ใช่อำนาจทางรัฐธรรมนูญ ที่สมควรอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง เช่น การรับจดทะเบียนพรรคการเมือง การรับจดทะเบียนการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับพรรคการเมือง เป็นต้น กรณีดังกล่าวทำให้เกิดข้อขัดข้องในทางปฏิบัติที่ศาลปกครองและศาลรัฐธรรมนูญต่างมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบได้ ในกรณีดังกล่าวควรจะแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่นแล้ว โดยออกแบบจัดระบบความสัมพันธ์ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญกับองค์กรตุลาการหรือศาลให้มีความเหมาะสมเป็นสากลตามระบบศาลคู่พร้อมกันไปในคราวเดียวจะได้ไม่เกิดสองมาตรฐานการปฏิบัติในการอำนวยความสะดวกโดยใช้ระบบวิธีการพิจารณาความแตกต่างกัน กล่าวคือ ในทางคดีปกครองใช้ระบบไต่สวน แต่ในทางคดีทั่วไปศาลยุติธรรมใช้ระบบกล่าวหา หรือในกรณีที่เกิดขึ้นอย่างเดียวกันแต่ผลของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองที่พิจารณาพิพากษาคดีลักษณะเดียวกันกลับได้ผลออกมาที่

¹⁰ บรรเจิด สิงคะเนติ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 3, น.75.

แตกต่างกันตัวอย่างเช่น กรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติและคำสั่งให้กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพ้นจากตำแหน่งและมีผู้คัดค้านฟ้องต่อศาลปกครอง ตามคำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๓๔/๒๕๔๗ และที่ ๑๓๗๗/๒๕๔๘ พิกษาให้เพิกถอนคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่คดีหมายเลขดำที่ ๓๒๕๖/๒๕๔๔ และที่ ๑๒๒๙/๒๕๔๖ ที่ศาลปกครองกลางให้รอการพิจารณาคดีไว้ชั่วคราวและส่งคำโต้แย้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามทางการเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ซึ่งต่อมาศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๑- ๒๔/๒๕๔๗ โดยเห็นว่า เป็นข้อพิพาทของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ศาลปกครองจะไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้ แม้จะมีข้อสังเกตทางในวิชาการว่าการที่ศาลรัฐธรรมนูญให้เหตุผลที่ยืนยัน “ทฤษฎีองค์การ” ทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ มากมาย ทหารากฐานแนวความคิดไม่ได้ อาศัยเพียงถ้อยคำมากกล่าวอ้างเพื่อการวินิจฉัยคดีให้มุ่งไปสู่ความประสงค์ที่ต้องการ การใช้และตีความเช่นนี้ย่อมไม่ก่อให้เกิดผลดีต่อระบบการใช้และตีความกฎหมายของสังคมโดยรวม กรณีจึงเป็นบทเรียนที่ผู้ร่างกฎหมายพึงตระหนักให้ดีกว่ากำลังร่างกฎหมายให้ผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจตีความ¹¹

4. การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของระเบียบที่ออกโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๙๔ ได้บัญญัติกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคล องค์กรที่มีอำนาจตรวจสอบมี ๒ องค์กร กล่าวคือ ทั้งศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง โดยมีได้บัญญัติจุดแบ่งแยกว่าองค์กรใดมีขอบเขตอำนาจเพียงใด จึงไม่สามารถที่จะอาศัยหลักเกณฑ์ของความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ กับความชอบด้วยกฎหมายมาเป็นเกณฑ์ในการแบ่งแยกเขตอำนาจระหว่างศาลรัฐธรรมนูญ กับ ศาลปกครอง แต่คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๔/๒๕๔๓ ได้ให้เหตุผลว่า ศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณา “ความชอบด้วยกฎหมาย” ของการกระทำของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาล อันดูเหมือนเป็นการอาศัยหลักเกณฑ์ขององค์กรที่ออกบทบัญญัติของกฎหมายมาเป็นหลักเกณฑ์ในการแบ่งแยกเขตอำนาจระหว่างศาลรัฐธรรมนูญ กับ ศาลปกครอง แต่หลักเกณฑ์ในการแบ่งแยกดังกล่าวหมายถึง องค์กรนิติบัญญัติหรือรัฐสภา กับ องค์กรที่ไม่ใช่องค์กรนิติบัญญัติ ดังคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๕/๒๕๔๓ นักวิชาการจึงได้เสนอหลักเกณฑ์ของมาตรา ๒๖๔ ซึ่งตีความคำว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” มาเป็นเกณฑ์ในการตีความคำว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ตามมาตรา ๑๙๔ เท่ากับเป็นการกำหนดขอบเขตของศาลรัฐธรรมนูญในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วย

¹¹ เพิ่งอ้าง, น.112-113.

รัฐธรรมนูญของกฎหมาย¹² แต่โดยที่คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑ - ๒๔ /๒๕๔๗ เห็นว่าข้อพิพาทของหน่วยงานหรือของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ศาลปกครองไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้ ปัญหาดังกล่าวจึงยังไม่สามารถหาข้อยุติได้ง่ายนัก จะเห็นได้จากกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญได้รับระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้เพื่อพิจารณา ตามคำวินิจฉัยที่ ๖๓/๒๕๔๗ ซึ่งต่อมาจะเห็นว่า ระเบียบดังกล่าวยังไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ โดยมีลักษณะเป็นคำหาหรือ จึงไม่รับไว้พิจารณาวินิจฉัย กรณีเช่นนี้หากอาศัยย้อนไปศึกษาถึงแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๔/๒๕๔๓ และนำมาพิจารณาประกอบคำวินิจฉัยดังกล่าวแล้ว อาจนำไปสู่ข้อสรุปตาม “ทฤษฎีองค์กร” ว่าระเบียบที่ออกโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งไม่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

ต่อมาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้มีคำพิพากษาที่ ๑/๒๕๔๗ ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจออกระเบียบที่เป็นปัญหา ทั้งนี้ เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้อำนาจพิจารณาพิพากษาไว้ อันเป็นการแตกต่างไปจากตามหลักการที่กล่าวข้างต้น คือ การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของระเบียบ รัฐธรรมนูญมาตรา ๑๔๘ ได้กำหนดให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญ กับ ศาลปกครอง แต่เนื่องจากกรณีดังกล่าวเป็นคดีอาญาที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เมื่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว ปรากฏว่าระเบียบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นวัตถุแห่งข้อพิพาทหรือหลักฐานแห่งการกระทำที่เป็นความผิด ยังคงสามารถดำรงคงอยู่ได้ในความหมายของคำนิยามว่า “กฎ” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และไม่มีองค์กรตุลาการใดมีอำนาจในการยกเลิกหรือเพิกถอนได้ เพราะไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเป็นกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเคยไม่รับพิจารณาวินิจฉัย ทั้งยังเคยวินิจฉัยปฏิเสธอำนาจศาลปกครองว่า ระเบียบที่ออกโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ไม่อยู่บังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลนั้น ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาศาลปกครอง ระเบียบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าวจำต้องรอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชุดใหม่เท่านั้นที่จะมีอำนาจยกเลิกหรือเพิกถอนได้ ข้อสังเกตในทางวิชาการเรื่องนี้ที่น่าสนใจ คือ สิ่งที่น่าพิจารณาอย่างยิ่งว่าการกระทำของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ออกระเบียบค่าตอบแทนให้แก่ตนนั้นแท้จริงแล้วถือเป็นความผิดตามมาตรา ๑๕๗ ของประมวลกฎหมายอาญา หรือเป็นความผิดตามมาตรา ๙(๑) ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาล

¹² เพิ่งอ้าง, น.31-33.

ปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ทั้งนี้เพราะผลของความผิดดังกล่าวย่อมส่งผลที่แตกต่างต่อตัวคณะกรรมการ ป.ป.ช. นอกจากนี้ คำพิพากษาดังกล่าวจะทำให้เส้นแบ่งระหว่างคดีปกครองกับคดีอาญาไม่ชัดเจนเป็นอย่างยิ่งและจะส่งผลกระทบในเชิงการบั่นทอนการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับที่มีอำนาจตัดสินใจ การตัดสินใจที่บกพร่องผิดพลาดแน่นอนว่าจะต้องถูกยกเลิกเพิกถอน แต่หากล่วงล้ำไปถึงการลงโทษผู้ตัดสินใจบกพร่องหรือผิดพลาดทางอาญา แทนที่จะเป็นผลดีต่อระบบราชการโดยรวม อาจจะทำให้เกิดผลเสีย คือ ไม่มีผู้อยากจะตัดสินใจอีกต่อไป คนที่มีความสามารถย่อมท้อถอย คนไม่กล้าตัดสินใจได้ดี คนกล้าตัดสินใจได้รับผลร้ายอย่างที่ไม่ควรจะเป็น¹³

5. การตรวจสอบการใช้และตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญ การใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญก็ดี การตีความรัฐธรรมนูญก็ดี และเนื้อหาของรัฐธรรมนูญก็ดี หากมีข้อพิพาทที่เกิดขึ้นย่อมถือได้ว่าอยู่ในขอบเขตและความหมายของ “ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ” แนวความคิดว่าด้วยข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญในประเทศเยอรมันที่มีการพัฒนาลักษณะข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ เพื่ออาศัยเป็นเกณฑ์พื้นฐานในการปฏิเสธเขตอำนาจศาลปกครอง ซึ่งลักษณะที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คู่กรณีจะต้องเป็นองค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงต่อชีวิตของรัฐธรรมนูญ โดยทั่วไปแล้วข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญโดยแท้จริงเกิดจากคู่ความที่มีสถานะเท่าเทียมกัน เช่น ความขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างผู้แทนราษฎรสหพันธ์(Bundestag) กับสภาสูงสหพันธ์ (Bundesrat)¹⁴ สำหรับรัฐธรรมนูญไทยปัจจุบันมาตรา ๒๖๖ ถือได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญเมื่อมีข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ โดยพิจารณาจากกรณีที่ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งตีความคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามมาตรา ๑๐๙(๑๑) ของรัฐธรรมนูญ และศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๔๓ โดยพิจารณาแล้วเห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งย่อมมีอำนาจวินิจฉัยถ้อยคำในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้ แต่เมื่อการวินิจฉัยนั้นเกิดปัญหาข้อโต้แย้งและประธานรัฐสภาส่งเรื่องมาศาลรัฐธรรมนูญก็มีอำนาจวินิจฉัย ซึ่งกรณีดังกล่าวไม่อาจถือได้ว่าเป็นคู่ความที่มีสถานะเท่าเทียมกันเพราะเป็นกรณีที่ประชาชนผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาถูกตัดสิทธิหรือกระทบสิทธิที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยองค์กรใดองค์กรหนึ่ง จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญเพราะประชาชนย่อมไม่ใช่องค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญโดยตรง ดังนั้น ข้อพิพาทระหว่างองค์กรของรัฐกับประชาชน จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นข้อพิพาททาง

¹³ สมคิด เลิศไพฑูรย์, “คดี ป.ป.ช.มิชอบด้วยกฎหมาย vs. ไม่ชอบด้วยกฎหมาย”, วารสารสถาบันพระปกเกล้า, ปีที่ 3 ฉบับที่ 2, (พฤษภาคม – สิงหาคม 2548), น.1-13.

¹⁴ บรรเจิด สิงคะเนติ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 10, น.76.

ในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแบบนามธรรมตามมาตรา ๑๙๔ ของรัฐธรรมนูญ และควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแบบรูปธรรมตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญประเทศต่าง ๆ เกี่ยวกับการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยศาลรัฐธรรมนูญอาจแยกออกเป็น¹⁵ (๑) การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแบบนามธรรม ซึ่งแบ่งได้ ๒ ลักษณะคือ (๑.๑) การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายในเชิงป้องกัน หรือการควบคุมก่อนประกาศใช้ และ (๑.๒) การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายในเชิงแก้ไขหรือการควบคุมแบบนามธรรมหลังการประกาศใช้ (๒) การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแบบรูปธรรม แต่จากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๓/๒๕๔๖ เป็นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่ากฎหมายที่กำหนดให้เปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่มีใ้ นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี ขัดกับรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๙๓ วรรคสอง แต่นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเห็นว่าหลักการห้ามเปิดเผยบัญชีไม่ใช่ว่าบังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และไม่ต้องห้ามตามกฎหมายเฉพาะ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า ต้องเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วจริง ๆ เท่านั้น คำร้องของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นเรื่องสงสัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ประกอบกับปัญหายังไม่เกิดจริง จึงยังไม่เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๖

กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่ากฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญดังกล่าว จะมีผลอย่างไรหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เลือกใช้ช่องทางการเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย โดยส่งเรื่องให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๙๔ ผู้ทำวิทยานิพนธ์เห็นว่าเหตุผลที่ใช้ข้างต้นเพื่อไม่รับพิจารณาวินิจฉัยย่อมไม่อาจนำมาใช้ได้ และหากใช้เกณฑ์การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายในเชิงแก้ไขของต่างประเทศ หรือแนวคิดการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายแบบนามธรรมหลังการประกาศใช้ ซึ่งประเทศเยอรมันใช้เกณฑ์ข้อสงสัยในเนื้อหา ก็เป็นที่คาดหมายได้ว่าจะได้รับคำตอบที่แตกต่างออกไป

กล่าวโดยสรุป ผู้ทำวิทยานิพนธ์มีความเห็นว่า การตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยองค์กรตุลาการของประเทศไทยมีคุณลักษณะเฉพาะและแตกต่างจากประเทศต่าง ๆ ซึ่งมีการพัฒนาหลักกฎหมายมหาชนมานานจึงมีความเป็นระบบที่สัมพันธ์กันอย่างเหมาะสม แต่พื้นฐานความคิดที่เป็นอิสระของนักกฎหมายในสภาพสังคมวิทยาการเมืองแบบประเทศไทย มีอิทธิพลทางวิชาการที่ผสมผสานหลักกฎหมายที่ติมาจากหลายประเทศ ซึ่งอาจไม่สอดคล้องกันอย่าง

¹⁵ บรรเจิด สิงคะเนติ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 3, น.62-66.

เป็นระบบ จึงต้องใช้เวลาในการพยายามสร้างความเข้าใจและสร้างความคุ้นเคยกับหลักการของกฎหมายมหาชนที่มุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะมากกว่าใช้กฎหมายในการสร้างอำนาจของแต่ ละองค์กรจนไม่สามารถหาความลงตัวได้ง่ายนัก ดังนั้น ในเบื้องต้น การตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กร ตามรัฐธรรมนูญโดยองค์กรตุลาการในทางที่ดีที่สุด คือ กำหนดไว้ให้ชัดเจนว่าลักษณะการใช้อำนาจ อย่างใดอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการใด และหากจะให้เกิดความยั่งยืนควรให้ การตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญโดยองค์กรตุลาการที่สอดคล้องกับระบบ ศาลคู่ เพื่อไม่เปิดโอกาสให้องค์กรใดมีอำนาจตีความในทางขยายอำนาจขององค์กรจนละเลยหลักการ ต่าง ๆ อันเป็นการแก้ไขปัญหาระยะยาวซึ่งต้องมีการศึกษาเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญรวมทั้งกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีพัฒนาการทางกฎหมายมหาชนอย่างรวดเร็วต่อไป

แต่อย่างไรก็ดี ผู้ทำวิทยานิพนธ์เห็นว่าการแก้ไขปัญหาระยะสั้น ปัญหาเกี่ยวกับการ ตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นสิ่งที่น่าสนใจและหาทางแก้ไขโดยเร็วซึ่ง เลือกทำได้หลายวิธี ดังนี้

1. การตรวจสอบการใช้อำนาจเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาโดยให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยในทำนองเดียวกับระบบกฎหมายประเทศฝรั่งเศสและเยอรมัน ซึ่งยังมีข้อจำกัดทางข้อกฎหมายไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่จะต้องแก้ไขให้สอดคล้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ตุลาการตรวจสอบการเลือกตั้งดังกล่าวซึ่งจะต้องมีการศึกษาเพื่อเตรียมการในส่วนที่เกี่ยวข้องหลายประการ เช่น หลักเกณฑ์ในการรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัยเพื่อควบคุมปริมาณของเรื่องพิพาทที่มีการเลือกตั้งในแต่ละครั้งจำนวนมากจน เกินกำลังตุลาการและเจ้าหน้าที่ กระบวนวิธีพิจารณาคดีการเลือกตั้ง หลักการรับฟังหรือขังน้ำหนัก พยานหลักฐานที่แตกต่างกระบวนการยุติธรรมทางอาญา กำหนดระยะเวลาที่จะใช้ในการพิจารณา วินิจฉัยให้แล้วเสร็จโดยเร็ว การจัดโครงสร้างและกำหนดองค์คณะผู้พิพากษาในการพิจารณาคดีเลือกตั้ง เป็นต้น

กรณีดังกล่าวข้างต้น อาจจะทำให้เกิดปัญหาตามมามากมายเพราะในการเลือกตั้งแต่ละ ครั้งนั้น มีระยะเวลากำหนดไว้อย่างกระชับ ปริมาณของเรื่องพิพาทมีจำนวนมากมายในระยะเวลาที่มี ข้อจำกัดหลายด้าน ปรากฏข้อเท็จจริงว่า คณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ กระจายทั่วไปครบ ทุกจังหวัด ในการทำหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งยังประสบปัญหาอุปสรรคที่ไม่สามารถเร่งรัดผล ดำเนินการเลือกตั้งอย่างมีประสิทธิภาพและมีคุณภาพภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ซึ่งในกรณีนี้ ผู้ทำวิทยานิพนธ์ได้พิจารณาสถิติเรื่องที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยประจำปีแล้ว น่าจะเป็นไปได้ ยากในปัจจุบัน ดังนั้นในการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าในเรื่องนี้ อาจจะใช้กลไกศาลยุติธรรมที่ครอบคลุมอยู่ ทุกจังหวัดทำหน้าที่ตรวจสอบและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาข้อพิพาทจากการเลือกตั้งตามหลักนิติรัฐโดยให้

มีการจัดตั้งศาลชำนาญพิเศษเฉพาะกิจ คือ ศาลเลือกตั้ง ทำหน้าที่ไปพลาทก่อนโดยไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงว่าเป็นข้อพิพาททางปกครอง หรือข้อพิพาทที่เกิดจากการใช้อำนาจมหาชน แต่ในระยะยาวอาจจะต้องพิจารณาว่าปัญหาข้อพิพาทที่เหล่านี้เป็นข้อพิพาททางปกครองที่สมควรอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือไม่ อย่างไร เพื่อให้สอดคล้องกับระบบศาลต่อไป

2. การตรวจสอบการใช้อำนาจเกี่ยวกับการเลือกตั้งท้องถิ่นซึ่งมีมากมายทั้งในเชิงปริมาณและกระจายครอบคลุมทุกจังหวัด ทุกอำเภอ ควรให้ศาลยุติธรรมจัดตั้งศาลเลือกตั้งในลักษณะศาลชำนาญพิเศษทำหน้าที่เฉพาะสำหรับกรณีที่เกิดขึ้น มีวิธีการพิจารณาความเกี่ยวกับคดีเลือกตั้งท้องถิ่น โดยเฉพาะ มีการจัดโครงสร้างรองรับคดีเลือกตั้งท้องถิ่นไว้ในทุกจังหวัด องค์คณะผู้พิพากษาในการพิจารณาคดีเลือกตั้งท้องถิ่นเป็นแบบองค์การสมัยใหม่ที่รวมตัวและสลายได้ง่าย หลักการรับฟังหรือชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานที่เหมาะสม การพิจารณาวินิจฉัยมีระยะเวลาชัดเจนและรวดเร็ว และไม่จำเป็นต้องมีการทบทวนโดยศาลสูง

ในระยะยาวจะต้องพิจารณาว่าปัญหาข้อพิพาทที่เหล่านี้เป็นข้อพิพาททางปกครองที่สมควรอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือไม่ อย่างไร เช่นเดียวกัน

3. การตรวจสอบการใช้อำนาจประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง ในหลายกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดให้อยู่ภายใต้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญนั้น โดยเนื้อแท้แล้วประเด็นข้อพิพาทมีลักษณะเป็นข้อพิพาททางปกครอง เช่น การไม่รับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง การไม่รับจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงนโยบายและข้อบังคับพรรคการเมือง การดำเนินการสนับสนุนพรรคการเมืองโดยรัฐ เป็นต้น ปัญหาดังกล่าวยังถือไม่ได้ว่าเป็นข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ จึงไม่สมควรบัญญัติให้อยู่ในอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ เพราะเมื่อกฎหมายบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยแล้ว ในปัจจุบันเกิดปัญหาในทางปฏิบัติกรณีที่ศาลปกครองได้รับเรื่องไว้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งก่อนศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด อันเป็นปัญหาความเหลื่อมล้ำซ้ำซ้อนของการใช้อำนาจตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ หากศาลปกครองพิพากษาหรือมีคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งแตกต่างจากที่ศาลศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยก็จะเกิดปัญหาในเรื่องการบังคับและผลผูกพันตามคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครองกับศาลรัฐธรรมนูญ จึงสมควรที่จะแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักวิชาการและทางปฏิบัติ เว้นไว้เสียแต่กรณีที่เป็นข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญโดยแท้ ซึ่งกฎหมายควรกำหนดไว้ชัดเจนให้เป็นอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ และถือเป็นการจำกัดเขตอำนาจศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมไปโดยสภาพ

4. การตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่วนใหญ่การจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรตุลาการ เป็นไปอย่างมีระบบค่อนข้างมีความชัดเจนเหมาะสมสอดคล้องกับหลักนิติรัฐกล่าว คือ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีการใช้อำนาจอย่างใดอย่างหนึ่งไปแล้วองค์กร

ตุลาการจะเข้ามาทำหน้าที่ตรวจสอบได้ แม้แต่ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยของเจ้าหน้าที่ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้ฟังเป็นยุติ ก็ยังไม่อาจถือว่าเป็นการจำกัดที่จะใช้สิทธิในทางศาลต่อไป

แต่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วย ข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๕๖ ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๕๕ วรรคหนึ่ง มาใช้บังคับเท่านั้น จึงไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยชี้ขาดตามมาตรา ๒๕๕ วรรคสอง ในทางปฏิบัติจึงไม่มีองค์กรตุลาการใดมีอำนาจควบคุม ตรวจสอบการใช้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ ดังนั้น หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและ วินิจฉัยแล้วพบว่า เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐที่กระทำการเข้าเงื่อนไขที่กำหนดไว้ดังกล่าวย่อมต้องได้รับผล ตามที่กฎหมายบัญญัติ กล่าวคือ ต้องพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีแสดง รายการทรัพย์สินและหนี้สินและต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งห้าปี แต่โดยเหตุที่ปัจจุบันยังไม่มีกรณี ตัวอย่างเกิดขึ้น จึงไม่ค่อยมีการหยิบยกประเด็นมาอภิปรายโต้แย้งในทางวิชาการมากนัก แต่อย่างไรก็ ตาม หากมีโอกาสแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายควรกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ได้ตรวจพบ เสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดพิจารณาดำเนินคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจให้สอดคล้องต้องกันอย่างเป็นระบบ และเป็นไปตามหลักนิติรัฐต่อไป