บทที่ 4

การตรากฎขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญย่อมอาศัยอำนาจในการตรากฎเป็นเครื่องมือสำหรับบริหารราชการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยองค์กรอิสระนั้น ๆ เช่นเดียวกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น ๆ อย่างไรก็ตาม หลักเกณฑ์ทางกฎหมายของการตรากฎนั้นวางอยู่บนพื้นฐานของกฎเกณฑ์ทางกฎหมายปกครองเป็นหลัก และมีการศึกษาถึงสาระสำคัญของกฎในฐานะที่เป็นการกระทำทางปกครองของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง ส่วนองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งแตกต่างจากฝ่ายปกครองทั่วไป ในบทนี้จะได้ศึกษาในรายละเอียดว่าอำนาจในการตรากฎขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีลักษณะทางกฎหมายอย่างไร โดยอาจนำหลักเกณฑ์พื้นฐานของการตรากฎของฝ่ายปกครองมาศึกษาไปพร้อมกัน

4.1 กฎรูปแบบต่าง ๆ ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

4.1.1 การจำแนกกฎขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญตามองค์กร

จากการศึกษาในบทข้อความคิดทั่วไปว่าด้วยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้น แสดงให้เห็นว่าการจัดประเภทขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีอยู่หลายลักษณะ แต่สำหรับผู้เขียนเห็นว่า องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญหมายความถึงเฉพาะองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น ดังนั้น การศึกษารูปแบบของกฎที่ตราโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญโดยการจำแนกตามองค์กรจึงจำกัดเฉพาะคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งประกอบไปด้วย

4.1.1.1 กฎของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ตามมาตรา 145 (1) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน กำหนดให้กรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจออกประกาศกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมายตามมาตรา 144 วรรคสอง ซึ่งได้แก่ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงแสดงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการ

เลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการ นอกจากนี้ ตามมาตรา 323 ในบทเฉพาะกาลยังกำหนดให้มีการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งต้องอย่างน้อยต้องมีรายละเอียดต่าง ๆ ตามมาตรา 327 (1) ถึง (9) กฎหมายซึ่งเป็นแหล่งที่มาของอำนาจตรากฎของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงแบ่งได้เป็นสองลักษณะ คือ

(1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2542 แบ่งออกเป็น

(1.1) ตามมาตรา 10 เป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และกล่าวถึงอำนาจตรากฎของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ ได้แก่

- มาตรา 10 (2) ออกประกาศกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับดังกล่าว ก็คือกฎหมายที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 144 วรรคสองกำหนดให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งเป็นการบัญญัติรับรองถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งทำนองเดียวกับบทบัญญัติมาตรา 145 (1) ของรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม ตามมาตรา 10 (2) และมาตรา 145 (1) ก็มิได้กล่าวถึงรายละเอียดของการตรากฎตามกฎหมายแต่ละฉบับดังกล่าวไว้ ดังนั้น จึงต้องไปพิจารณาในกฎหมายแม่บทเหล่านั้นว่าได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งตรากฎในเรื่องใดบ้าง ซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไป

- มาตรา 10 (4) ออกข้อกำหนดเป็นแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติ

- มาตรา 10 (7) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาเกี่ยวกับการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ออกเสียงแสดงประชามติใหม่ หรือสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ในกรณีมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้ง การออกเสียงแสดงประชามติมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

- มาตรา 10 (8) ประกาศผลการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติ

- มาตรา 10 (11) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด บุคคล คณะบุคคลหรือผู้แทนองค์กรเอกชน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมาย

(1.2) ตามมาตรา 19 วรรคสี่ ได้แก่ อำนาจในการออกระเบียบเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดกรณีที่มีปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการ ซึ่งได้แก่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตรา 144 วรรคสอง ทั้งนี้ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(1.3) ตามมาตรา 27 ได้แก่ อำนาจในการออกระเบียบหรือประกาศเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามมาตรา 27 (1) ถึง (6)

(2) กฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการ ได้แก่

(2.1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2541 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2543) อาทิเช่น

- ตามมาตรา 7 ได้แก่ กรณีที่มีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งทั่วไปแล้ว ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศในราชกิจจานุเบกษาเกี่ยวกับการเลือกตั้งในเรื่องของกำหนดวันรับสมัครเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต (มาตรา 7(1)) และแบบบัญชีรายชื่อ (มาตรา 7(2)) จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต (มาตรา 7(3)) และจำนวนเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัด (มาตรา 7(4)) หรือกรณีที่มีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งที่ว่างลง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดวันรับสมัครเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสำหรับเขตเลือกตั้งที่ว่างลงนั้น (มาตรา 7 วรรคท้าย)

- ตามมาตรา 8 ได้แก่ การประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดไว้ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งได้แก่ ตามมาตรา 18 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ฯ

- ตามมาตรา 12 (1) และ (2) ได้แก่ การประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาและแต่งตั้งผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง และคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละครั้ง

- ตามมาตรา 21 วรรคท้าย ได้แก่ การออกระเบียบการพิจารณาการแจ้งเหตุของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้เนื่องจากมีเหตุอันสมควร โดยให้กำหนดรายละเอียดของเหตุที่ทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งไว้เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาของบุคคลซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งไว้ ทั้งนี้ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

- ตามมาตรา 77 ได้แก่ ประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อภายใต้บังคับส่วนที่ 10 เรื่องการดำเนินการกรณีการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

- ตามมาตรา 90 วรรค 4 ได้แก่ การออกระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

- ตามมาตรา 97 ได้แก่ การออกระเบียบวิธีพิจารณาการคัดค้านการเลือกตั้ง

(2.2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 อาทิเช่น

- ตามมาตรา 5 ได้แก่ อำนาจของประธานกรรมการการเลือกตั้งในการออกประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

- ตามมาตรา 25 (4) ได้แก่ ประกาศกำหนดกิจการที่พรรคการเมืองต้องดำเนินการโดยที่ประชุมใหญ่พรรคการเมือง

- ตามมาตรา 45 ได้แก่ การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการการบริจาคแก่พรรคการเมืองซึ่งต้องกระทำโดยเปิดเผย

(2.3) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงแสดงประชามติ พ.ศ. 2541อาทิเช่น

- ตามมาตรา 5 ได้แก่ การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดให้มีการแสดงความคิดเห็นโดยอิสระและเท่าเทียมกันในเรื่องที่นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้ดำเนินการจัดทำประชามติตามมาตรา 4

- ตามมาตรา 22 ได้แก่ การประกาศผลการออกเสียงแสดงประชามติและจำนวนผู้มาใช้สิทธิออกเสียง

- ตามมาตรา 24 ได้แก่ กำหนดระเบียบวิธีพิจารณาการคัดค้านการออกเสียงประชามติ

(2.4) พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 อาทิเช่น

- ตามมาตรา 5 ได้แก่ อำนาจของประธานกรรมการการเลือกตั้งในการออกประกาศระเบียบ ข้อกำหนด หรือคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

- ตามมาตรา 19 ได้แก่ การออกระเบียบเกี่ยวกับการสรรหา แต่งตั้ง ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แต่งตั้งโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด เมื่อมีกรณีที่ต้องมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดตามวรรคหนึ่ง

- ตามมาตรา 35 (5) ได้แก่ การกำหนดเหตุที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกเหนือจากเหตุที่ระบุไว้ในมาตรา 35 (1) - (4) โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

- ตามมาตรา 88 ได้แก่ การกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีนับคะแนนเลือกตั้งของคณะกรรมการนับคะแนนเลือกตั้งที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่งตั้งขึ้น ตามมาตรา 87 วรรคท้าย ซึ่งต้องมีรายละเอียดตามมาตรา 88 (1) - (8) โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

- ตามมาตรา 102 ได้แก่ การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการและเงื่อนไขการคัดค้านการเลือกตั้งหรือการนับคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

- ตามมาตรา 104 ได้แก่ การออกระเบียบเกี่ยวกับการพิจารณาคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

4.1.1.2 <u>กฎของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา</u>

อำนาจตรากฎของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ.2542 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ สำหรับบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายแม่บท ซึ่งได้แก่

- อำนาจในการออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาด้วยวาจาแทนการทำเป็นหนังสือ และให้ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษาตามมาตรา 20 วรรคสอง

- อำนาจในการออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอคำร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาด้วยวิธีการอื่น ๆ และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ตามมาตรา 21 วรรคสอง

- อำนาจในการออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการรับคำร้องเรียนไว้พิจารณา ระเบียบว่าด้วยการสอบสวนหาข้อเท็จจริง และระเบียบการจ่ายค่าเบี้ยเลี้ยงและค่าเดินทางของพยานบุคคลและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ หรือเรื่องอื่นใดเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 27 (5) และ (6) โดยต้องประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา

- อำนาจในการออกระเบียบหรือประกาศเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สินอื่น และการดำเนินการอื่น ๆ ตาม มาตรา 41 (1) ถึง (6) ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้การกำกับดูแลของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

4.1.1.3 <u>กฎของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ</u>

อำนาจตรากฎของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. อยู่ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ.2542 เพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยในมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวกำหนดให้ประธานกรรมการเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติและให้มีอำนาจออกประกาศหรือระเบียบโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ประกาศหรือระเบียบที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปหากประกาศลงในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ นอกจากนี้ ในมาตราต่าง ๆ ที่กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยังให้อำนาจแก่คณะกรรมการตรากฎในรูปของประกาศหรือระเบียบเพื่อกำหนดในรายละเอียด อาทิเช่น

- อำนาจในการออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งและชั้นหรือระดับของเจ้าหน้าที่รัฐที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หลักเกณฑ์และวิธีการยื่นบัญชีแสดงรายการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ตามมาตรา 19 (5) และ (6)

- การออกระเบียบการประชุมของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ตามมาตรา 21

-การออกระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าเดินทางและค่าตอบแทนของพยานบุคคล ตามมาตรา 25 (4) และการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือ

เรื่องอื่นใดที่เป็นการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และระเบียบเกี่ยวกับการจ่ายเงินสินบนแก่ผู้ชี้ช่องหรือแจ้งเบาะแสข้อมูลหรือข้อเท็จจริงเกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ถูกตรวจสอบในการไต่สวนกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติหรือตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สิน ตามมาตรา 30 ตามมาตรา 25 (5)

- การออกระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการไต่สวนตามมาตรา 45 วรรคท้าย

- การออกระเบียบเกี่ยวกับการยื่น พิจารณาคำคัดค้าน การแต่งตั้งบุคคลเป็นอนุกรรมการไต่สวนแทนผู้ที่ถูกคัดค้าน ตามมาตรา 46 วรรคท้าย

- กำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องห้ามดำเนินกิจการหรือมีส่วนได้เสียเกี่ยวกับกิจการที่รัฐเป็นคู่สัญญาไม่ว่าในทางใด ๆ รับหรือคงถือไว้ซึ่งสัมปทานจากหน่วยงานรัฐไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ตามมาตรา 100 (1) ถึง (4) ทั้งนี้ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาตามมาตรา 100 วรรคสอง

- กำหนดหลักเกณฑ์และจำนวนทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่เป็นการให้โดยธรรมจรรยาซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจรับได้ตามมาตรา 103

- อำนาจออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน การดำเนินการอื่น ๆ ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามมาตรา107 (1) ถึง (11) เมื่อประธานกรรมการเป็นผู้ลงนามและประกาศลงในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ ตามมาตรา 107 วรรคสอง

4.1.1.4 <u>กฎของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน</u>

ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว โดยในมาตรา 5 กำหนดให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติมีอำนาจออกประกาศหรือระเบียบโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ประกาศหรือระเบียบซึ่งมีผลบังคับเป็นการทั่วไปเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้มีผลใช้บังคับได้ กฎที่ตราโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้แก่

(1) อำนาจออกระเบียบหรือประกาศตามมาตรา 15 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในเรื่องดังต่อไปนี้

- กำหนดมาตรฐานหรือมาตรการเกี่ยวกับระบบและการควบคุมการตรวจสอบการบริหารงบประมาณสำหรับหน่วยรับตรวจ ตาม (3) ข้อ (ก) ถึง (ง)

- กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดจ้างและการกำหนดค่าจ้างที่ปรึกษา ผู้เชี่ยวชาญหรือสำนักงานเอกชนในการปฏิบัติงานของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ตาม (8)

- กำหนดหลักเกณฑ์กำหนดค่าตรวจสอบบัญชีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ตาม (9)

- วางระเบียบเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายเงินรายได้ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามมาตรา 60 ตาม (10)

- ออกระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศตามอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

(2) ในส่วนที่ 2 ว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง ได้แก่

- อำนาจออกระเบียบตามมาตรา 20 เกี่ยวกับวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังและเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังตามวรรค 3

- อำนาจออกระเบียบกำหนดเงื่อนไขและหลักเกณฑ์การกำหนดโทษปรับทางปกครองแก่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยทางงบประมาณและการคลัง ตามมาตรา 24

(3) ในหมวด 2 ว่าด้วย ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ได้แก่

- อำนาจออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์การมอบอำนาจของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้แก่ข้าราชการในสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ตามมาตรา 27 วรรคสอง

- อำนาจออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาบุคคลที่จะได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามมาตรา 30 วรรคสอง

(4) ในหมวด 3 ว่าด้วยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ได้แก่

- การกำหนดหลักเกณฑ์การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินราชการลับหรือเงินที่มีลักษณะคล้ายกับเงินราชการลับ ตามมาตรา 40

- การกำหนดแบบบัตรประจำตัวของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 41 วรรคสาม

- อำนาจออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและการคลัง และการดำเนินการของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ตามมาตรา 52 (1) ถึง (9) เมื่อประธานกรรมการลงนามและได้ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้มีผลใช้บังคับได้ ทั้งนี้ ตามวรรคสองของมาตราเดียวกัน

4.1.1.5 กฎของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายฉบับเดียวที่อยู่ในรูปพระราชบัญญัติธรรมดา โดยมาตรา 4 กำหนดให้ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติและให้มีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ระเบียบหรือประกาศที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปเมื่อได้ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้มีผลใช้บังคับได้ นอกจากนี้ ในมาตรา 32 (4) ยังให้อำนาจแก่คณะกรรมการวางระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายค่าเบี้ยเลี้ยงและค่าเดินทางของพยานบุคคลหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่คณะกรรมการแต่งตั้งเพื่อทำการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน

4.1.2 การจำแนกกฎขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญตามเนื้อหาของกฎ

เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติซึ่งเป็นแหล่งที่มาของอำนาจตรากฎขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับดังกล่าวแล้ว เรายังอาจแบ่งลักษณะเนื้อหาของกฎที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายแม่บทดังกล่าวได้ออกเป็น 3 ลักษณะใหญ่ด้วยกันคือ

4.1.2.1 กฎที่มีเนื้อหาอิสระทั่วไป

กฎที่มีเนื้อหาอิสระทั่วไปได้แก่กรณีที่กฎหมายแม่บทระบุให้อำนาจแก่ประธานองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญหรือผู้รักษาการตามกฎหมายแม่บท มีอำนาจออกประกาศหรือระเบียบโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ ได้แก่ อำนาจของประธานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ปรากฏอยู่ในมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ.2542 อำนาจของประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตามมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 อำนาจตามมาตรา 4 ของประธานรัฐสภาซึ่งรักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ.2542 อำนาจของประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ.2542 โดยในวรรคสองของบทมาตราที่

ให้อำนาจดังกล่าวยังกำหนดให้ประกาศและระเบียบที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้มีผลใช้บังคับได้ ซึ่งเป็นเงื่อนไขการมีผลใช้บังคับของประกาศหรือระเบียบ ที่มีลักษณะเช่นเดียวกับแบบของการตรากฎในฝ่ายปกครองซึ่งต้องมีการประกาศให้ทราบก่อนเสมอจึงจะมีผลบังคับได้

สำหรับคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น ไม่ปรากฏบทบัญญัติลักษณะดังกล่าวในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่มีอยู่ในตามมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 ซึ่งกำหนดให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการและให้มีอำนาจออกประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว แต่มิได้จำกัดเฉพาะประกาศที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปเท่านั้น นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2546 มาตรา 5 ก็มีลักษณะทำนองเดียวกับมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2542 แต่ไม่ได้กำหนดให้ต้องมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาก่อนจึงจะมีผลใช้บังคับ[1]

4.1.2.2 <u>กฎที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ</u>

กฎประเภทนี้ ได้แก่ กรณีที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้อำนาจแก่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญออกกฎในรูปของประกาศหรือระเบียบแล้วแต่กรณี เพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการที่เป็นส่วนหนึ่งของขั้นตอนการใช้อำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ เช่น ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.

---

[1] มาตรา 5 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 บัญญัติว่า "ให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งรักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และให้มีอำนาจออกประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

ประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้"

มาตรา 5 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.254 บัญญัติว่า "ให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งรักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และให้มีอำนาจออกประกาศ ระเบียบ ข้อกำหนด หรือคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้"

2542 ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาเกี่ยวกับการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงแสดงประชามติใหม่ หรือสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดที่มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ตามมาตรา 10 (7) อำนาจออกระเบียบเกี่ยวกับวิธีการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการ ตามมาตรา 19 วรรคสาม หรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา พ.ศ.2542 ให้อำนาจแก่ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาด้วยวาจา ตามมาตรา 20 วรรคท้าย หรือวิธีการเสนอคำร้องเรียนด้วยวิธีการอื่น ๆ ตามมาตรา 21 วรรคสอง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ.2542 ให้อำนาจแก่คณะกรรมการป.ป.ช. กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับตำแหน่งและชั้นหรือระดับของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ตามมาตรา 19 (5) ประกอบมาตรา 39 , 40 และมาตรา 42 กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ วิธีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ตามมาตรา 19 (6) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 ให้อำนาจแก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน วิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง ตามมาตรา 15 วรรคแรก ออกระเบียบหรือประกาศกำหนดมาตรฐานหรือมาตรการเกี่ยวกับระบบและการควบคุมการตรวจสอบการบริหารงบประมาณสำหรับหน่วยรับตรวจ ตามมาตรา 15 (3) ออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาบุคคลที่สมควรดำรงตำแหน่งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ตามมาตรา 30 วรรคสาม

4.1.2.3 <u>กฎที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการบริหารงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ</u>

กฎประเภทนี้ ได้แก่ *กรณีที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้อำนาจแก่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญตรากฎในรูปของประกาศหรือระเบียบแล้วแต่กรณี* เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารงานบุคคล *การงบประมาณ* การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่น ๆ ของหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

ในมาตรา 75 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเหล่านี้[2] และยังบัญญัติรับรองให้มีการจัดตั้งหน่วยธุรการที่เป็นอิสระขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเพื่อบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ โดยกำหนดให้การตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้องมีเนื้อหาดังกล่าว เช่น ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา 327 (8) กรณีของคณะกรรมการการเลือกตั้ง มาตรา 333 (3) กรณีของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรง ได้แก่ กรณีของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามมาตรา 302 หน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระเหล่านี้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญโดยตรง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจึงให้อำนาจแก่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญตรากฎในรูปของประกาศหรือระเบียบเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารงานธุรการไว้ ได้แก่ อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามมาตรา 27 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2542 อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา ตามมาตรา 41 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ.2542 อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามมาตรา 107 ของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ.2542 อำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตามมาตรา 52 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542

สำหรับหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้น ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 17 กำหนดให้เป็นส่วนราชการสังกัดรัฐสภา อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของประธานกรรมการ โดยในมาตรา 19 กำหนดให้ประธานกรรมการเป็นผู้ใช้อำนาจในการบริหารราชการและการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการของสำนักงาน ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภาและกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฯ จึงไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจแก่

---

[2] รัฐธรรมนูญมาตรา 75 วรรคสอง บัญญัติว่า "รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน"

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตรากฎที่เกี่ยวกับงานธุรการของสำนักงานไว้โดยตรงดังเช่นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอื่น ๆ

4.2. บทวิเคราะห์ทางกฎหมายเกี่ยวกับกฎรูปแบบต่าง ๆ ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

4.2.1 การตรากฎขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีแหล่งที่มาจากกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแต่ละองค์กร ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับก็ได้ให้อำนาจในการตรากฎแก่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายแม่บทเหล่านั้นดังที่นำเสนอไปแล้ว ยกเว้นเพียงกรณีของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดให้ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้ดังเช่นองค์กรอื่น ๆ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นหลักการใหม่ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และเป็นกฎหมายซึ่งเป็นแหล่งที่มาของอำนาจตรากฎขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่สำคัญ ซึ่งเดิมก่อนที่จะมีการนำหลักการของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมาใช้นั้น ส่วนการตรากฎของฝ่ายบริหารเป็นการอาศัยอำนาจตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเป็นส่วนใหญ่ และมีกรณีที่ฝ่ายบริหารตรากฎโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ พระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมายของพระมหากษัตริย์ตามที่รัฐธรรมนูญมาตรา 221 ให้อำนาจไว้ พระราชกฤษฎีกาในที่นี้ก็คือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีนั่นเอง

(1) ความหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (Organic Law หรือ Lois Organiques) เป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับกฎเกณฑ์ทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ ความหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีอยู่ด้วยกันสองลักษณะคือ[3]

1 ความหมายทางเนื้อความ กล่าวคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาเป็นการขยายความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในรายละเอียด เพื่อให้

---

[3] สราวุธ ปิตุเตชะ, "พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540," (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ,2545)น.23 - 26.

รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐบัญญัติเฉพาะหลักการที่สำคัญเท่านั้นและไม่มีเนื้อหาที่ยาวเกินไป ประกอบกับการแก้ไขกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญทำได้ง่ายกว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญ เนื่องจากมีสถานะเช่นเดียวกับกฎหมายธรรมดาทั่วไป

2 ความหมายทางแบบพิธี กล่าวคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายพิเศษซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับองค์กรหรือการดำเนินงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และมีกระบวนการตรา แก้ไขเพิ่มเติม ตลอดจนการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายแตกต่างไปจากกฎหมายธรรมดา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะมีสถานะหรือลำดับศักดิ์ทางกฎหมายสูงกว่าพระราชบัญญัติทั่วไป แต่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐ

จากความหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสองลักษณะดังกล่าวข้างต้นเป็นการอธิบายโดยมุ่งเน้นไปที่ความสำคัญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้านใดด้านหนึ่ง กล่าวคือ ในความหมายทางเนื้อหาหรือเนื้อความเป็นการพิจารณาโดยให้ความสำคัญกับเนื้อหาของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่มาขยายความรัฐธรรมนูญในส่วนที่เป็นรายละเอียดปลีกย่อย แต่มีสถานะต่ำกว่ารัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐ ส่วนความหมายทางแบบพิธีเป็นการพิจารณาโดยให้ความสำคัญกับรูปแบบของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์สำคัญในการทำให้เจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญมีความเป็นรูปธรรม กระบวนการตราและแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจึงมีลักษณะพิเศษและมีสถานะสูงกว่ากฎหมายธรรมดาทั่วไป แต่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ ความหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสองลักษณะจึงมิได้ขัดแย้งกันโดยสิ้นเชิง ซึ่งในหลายประเทศต่างก็มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในลักษณะที่เป็นกฎหมายขยายความรัฐธรรมนูญและมีกระบวนการตราแก้ไขที่แตกต่างจากกฎหมายธรรมดา [4] นอกจากนี้ ยังสะท้อนให้เห็นถึงลักษณะสำคัญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ คือ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาสัมพันธ์โดยตรงกับกฎเกณฑ์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐ แต่ด้วยเหตุที่บัญญัติไว้ในรูปของพระราชบัญญัติ จึงไม่มีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุดเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ

---

[4] สมคิด เลิศไพฑูรย์, "พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ," วารสารกฎหมายจุฬาลงกรณ์, ปีที่ 17 ,ฉบับที่ 2 ,2540 น.192.

(2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540

สำหรับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนั้น เป็นกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นใช้บังคับเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติโดยทั่วไป แต่มีลักษณะพิเศษบางประการคือ[5]

1. เนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญถูกกำหนดไว้โดยรัฐธรรมนูญตั้งแต่มาตรา 326 ถึงมาตรา 333 รัฐสภาจะใช้ดุลพินิจกำหนดสาระของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้แตกต่างจากรัฐธรรมนูญไม่ได้

2. ขั้นตอนการจัดทำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญถูกจำกัดกรอบระยะเวลาการจัดทำให้แล้วเสร็จไว้อย่างชัดเจนในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ หากเป็นการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวด้วยการเงิน ไม่ต้องขอคำรับรองจากนายกรัฐมนตรีเหมือนร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินโดยทั่วไป และการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหากได้คะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว คณะรัฐมนตรีอาจขอให้มีการประชุมรัฐสภาร่วมกันได้

3. การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญ อาจกระทำได้โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือทั้งสองสภาร่วมกันไม่น้อยกว่า 20 คน ขณะที่ร่างพระราชบัญญัติโดยทั่วไปจะต้องมีสัดส่วนไม่น้อยกว่า 70 คน

อย่างไรก็ตาม มีผู้ให้ความเห็นว่า ลักษณะพิเศษของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้เป็นเพียงรายละเอียดปลีกย่อยเล็กน้อย และไม่ใช่สิ่งสะท้อนถึงลำดับศักดิ์ที่สูงกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติธรรมดาต่างถูกตราขึ้นโดยรัฐสภา (มาตรา 92) และมีขั้นตอนการจัดทำในส่วนที่เป็นสาระสำคัญเช่นเดียวกัน ทั้งในเรื่องกระบวนการตรา การบังคับใช้ โดยเฉพาะการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (มาตรา 169 – 177) ต่างก็อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์เดียวกับกฎหมายธรรมดา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงมีค่าบังคับเช่นเดียวกับ

---

[5] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "ที่มาของกฎหมายมหาชนและหลักความชอบด้วยกฎหมาย," ใน คู่มือศึกษาวิชากฎหมายปกครอง, (กรุงเทพ ฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2547) น.49.

พระราชบัญญัติทั่ว ๆ ไป[6] แตกต่างจากหลักการของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ ซึ่งนอกจากจะเป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาเป็นการขยายความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแล้ว ยังมีกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเป็นพิเศษ โดยอาจกำหนดให้แก้ไขได้ยากเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ เช่น ในระบบของประเทศอิตาลี หรืออาจแก้ไขได้ง่ายกว่ารัฐธรรมนูญแต่ยากกว่ากฎหมายธรรมดา เช่นในระบบของประเทศฝรั่งเศส เป็นต้น[7]

แม้ว่าแบบพิธีหรือรูปแบบของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะไม่มีลักษณะพิเศษทางด้านกระบวนการตราหรือแก้ไขเพิ่มเติมแตกต่างไปจากกฎหมายธรรมดาก็ตาม แต่การที่รัฐธรรมนูญกำหนดถึงเงื่อนไขทางเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้โดยตรงว่ากรณีใดบ้างที่ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ อีกทั้งกำหนดเงื่อนเวลาที่จะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้โดยเฉพาะ ย่อมเป็นการผูกพันให้รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะกำหนดเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นอย่างอื่นมิได้ กล่าวคือ หากรัฐสภาตรากฎหมายที่มีเนื้อหาซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในรูปของพระราชบัญญัติธรรมดา หรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้มีเนื้อหาแตกต่างไปจากที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ หรือแม้กระทั่งตราพระราชบัญญัติธรรมดาให้มีผลขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จนส่งผลให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไม่มีเนื้อหาตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ถือได้ว่า การตรากฎหมายของรัฐสภาดังกล่าวเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด และส่งผลให้กฎหมายฉบับนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ ทั้งนี้ตามมาตรา 6 ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น จึงน่าจะถือได้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญยังถือเป็นกฎหมายที่มีลักษณะพิเศษและมีสถานะสูงกว่ากฎหมายธรรมดาแต่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ

(3) การตรากฎโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

แม้ว่าการตรากฎขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจะอาศัยอำนาจตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเป็นส่วนใหญ่ แต่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญก็มีสถานะที่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด การตรากฎขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงเป็นไปเพื่อบังคับการให้เป็นตามกฎหมายแม่บทเช่นเดียวกับการตรากฎขององค์กรฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองโดยทั่วไป กฎขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจึงมีความหมายเป็นอย่างเดียวกับกฎของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองตามบทนิยามในมาตรา 3 ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง

---

[6] สราวุธ ปิตุเตชะ, *อ้างแล้วในเชิงอรรถที่3* , น. 110 - 111.

[7] สมคิด เลิศไพฑูรย์,*อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 4* , น. 193.

และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 และตามมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 หลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการตรากฎตามที่ผู้เขียนได้นำเสนอไว้ในบทที่ 2 จึงนำมาใช้บังคับกับกฎขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจตรากฎแก่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาสัมพันธ์กับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ การตรากฎเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในบางเรื่องจึงมีเนื้อหาที่สัมพันธ์กับการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ เช่น ประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา 10 (2) (7) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ฯ ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ตามมาตรา 30 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ เป็นต้น กฎที่มีเนื้อหาในลักษณะดังกล่าวย่อมมีความสำคัญกับการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เพราะมีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับกฎเกณฑ์ทางกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐ ซึ่งการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่ตราโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญย่อมอาศัยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมาตีความโดยตรง กรณีที่อาจเกิดขึ้นก็คือ หากกฎขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญขัดต่อกฎหมายแม่บทและขัดต่อรัฐธรรมนูญแล้วจะส่งผลทางกฎหมายตามมาตรา 6 ของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ถือว่ากฎขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นอันใช้บังคับมิได้ หรือส่งผลทางกฎหมายตามมาตรา 72 ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 กล่าวคือ ถือว่ากฎขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอาจถูกเพิกถอนและศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับให้มีผลย้อนหลังไปในขณะใดขณะหนึ่ง นับแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัย หรือเริ่มต้นในอนาคตนับแต่ขณะใดขณะหนึ่งหรือไม่ เพียงใด ซึ่งผู้เขียนจะได้นำเสนอต่อไปในบทที่ 4

4.2.2 <u>ความแตกต่างระหว่างกฎขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญกับกฎของฝ่ายปกครอง</u>

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญประเภทหนึ่งที่ใช้อำนาจทางบริหาร แต่มีสถานะเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร เพราะถูกก่อตั้งโดยรัฐธรรมนูญและมีอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจึงไม่ใช่ฝ่ายปกครอง (administration) เพราะไม่อยู่ในอำนาจบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของ

รัฐบาลไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม การที่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอาศัยอำนาจตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายอื่นใดก็ตามซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทตรากฎในรูปแบบต่าง ๆ จึงมีลักษณะที่แตกต่างจากการตรากฎของฝ่ายปกครองบางประการได้แก่

4.2.1.1 <u>รูปแบบหรือชื่อเรียกของกฎ</u>

กฎหมายแม่บทขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติก็ตาม ต่างให้อำนาจแก่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญตรากฎในรูปแบบใหญ่ ๆ สามรูปแบบด้วยกัน ได้แก่

- การออกกฎในรูปของประกาศ ส่วนใหญ่จะปรากฏอยู่ในกฎหมายแม่บทที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 145 (1) ของรัฐธรรมนูญ และตามมาตรา 10 (2) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ฯ ที่ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งออกประกาศกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งซึ่งมีอยู่หลายกรณีด้วยกันดังที่ได้ยกตัวอย่างไปแล้ว แต่ประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้งก็มิได้มีลักษณะเป็นกฎทุกกรณี เช่น การประกาศผลการเลือกตั้งหรือการออกเสียงแสดงประชามติ ตามมาตรา 10 (8) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ฯ และตามมาตรา 77 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ฯ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นการประกาศผลการออกเสียงของประชาชนในการเลือกตั้งผู้แทนหรือการลงประชามติในเรื่องนั้น ๆ ว่าเป็นไปอย่างใดเท่านั้น แต่มิได้เป็นไปเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายแม่บท และไม่มีลักษณะเป็นการวางกฎเกณฑ์ที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปอันเป็นลักษณะสำคัญของกฎ ซึ่งหากเปรียบเทียบกับการออกประกาศกำหนดวันรับสมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสำหรับการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต แบบบัญชีรายชื่อ จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตในแต่ละจังหวัด และจำนวนเขตเลือกตั้ง ตามมาตรา 7 (1) ถึง (4) ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้งในเรื่องดังกล่าวมีลักษณะเป็นการวางกฎเกณฑ์ที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป ไม่จำกัดเฉพาะกรณีใดหรือบุคคลใด กล่าวคือก่อให้เกิดผลบังคับแก่ผู้ที่มีคุณสมบัติตามรัฐธรรมนูญและประสงค์จะลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต และพรรคการเมืองที่ต้องการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อต้องสมัครรับเลือกตั้งภายในวันเวลาและตามจำนวนเขตเลือกตั้งที่คณะกรรมการการ

เลือกตั้งประกาศกำหนดไว้เท่านั้น ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง ดังกล่าวจึงมีลักษณะสำคัญเช่นเดียวกับกฎตามที่ได้ศึกษามาแล้ว

นอกจากการตรากฎในรูปประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวข้างต้นแล้ว กฎหมายแม่บทขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอื่น ๆ ก็มิได้มีบทมาตราที่กำหนดให้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญต้องตรากฎรูปของประกาศไว้โดยตรง แต่จะมีบททั่วไปของกฎหมายแม่บทกำหนดให้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญออกประกาศหรือระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามกฎหมายแม่บทแล้วแต่กรณี และในบทบัญญัติเกี่ยวกับงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญก็จะกำหนดไว้ว่าให้ออกประกาศหรือระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล งบประมาณ และการดำเนินการอื่น ๆ การที่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอื่นจะออกกฎในรูปประกาศหรือไม่นั้นจึงขึ้นอยู่กับเนื้อหาของกฎเป็นสำคัญ ซึ่งหากพิจารณาจากเนื้อหาของประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้วอาจกล่าวได้ว่าเนื้อหาของประกาศจะเป็นเรื่องที่ต้องการวางกฎเกณฑ์ให้มีผลบังคับไปสู่ประชาชนภายนอกโดยตรง ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็ได้ออกกฎในรูปของประกาศไว้ เช่น ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่รัฐ พ.ศ.2543 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ.2542 และประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่องกำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องห้ามมิให้ดำเนินกิจการตามความในมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ.2542 และ 2544 โดยเนื้อหาของประกาศทั้งสองฉบับดังกล่าวก็มีลักษณะเป็นการวางกฎเกณฑ์ทั่วไปเพื่อบังคับแก่เจ้าหน้าที่รัฐซึ่งเป็นบุคคลที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติโดยตรง

- การออกกฎในรูปของระเบียบ โดยในบางมาตราของกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจออกกฎแก่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญก็จะกำหนดไว้โดยตรงว่าให้ออกกฎในเรื่องนั้น ๆ ในรูปของระเบียบ เช่น มาตรา 19 วรรคสี่ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ฯ ให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งออกระเบียบเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดกรณีที่มีปัญหาโต้แย้งที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการ ในมาตรา 20 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ.2542 ให้อำนาจแก่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอคำร้องเรียนต่อ

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาด้วยวิธีการอื่น ๆ หรือในมาตรา 30 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 ให้อำนาจแก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาบุคคลที่จะได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วเนื้อหาของระเบียบต่าง ๆ ที่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญออกโดยอาศัยอำนาจตามบทกฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้ จะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องภายในองค์กร แต่เนื้อหาบางส่วนจะเป็นการวางกฎเกณฑ์ที่มีผลบังคับแก่บุคคลภายนอกเป็นการทั่วไปด้วยเช่นกัน เช่น ในข้อ ๖ ของระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาว่าด้วยการเสนอ การรับคำร้องเรียนและการสอบสวนหาข้อเท็จจริง พ.ศ. 2545 ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 20 มาตรา 21 และมาตรา 27 (5) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ฯ ดังกล่าวข้างต้นกำหนดให้ผู้ประสงค์จะร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาต้องเสนอคำร้องด้วยวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่งในข้อ 6 (1) - (5)[8]

นอกจากบทบัญญัติมาตราของกฎหมายแม่บทจะกำหนดรูปแบบของการตรากฎว่าให้ออกเป็นระเบียบไว้โดยตรงดังกล่าวข้างต้นแล้ว บางกรณีบทมาตราในกฎหมายแม่บทก็ไม่ได้กำหนดรูปแบบของกฎในเรื่องนั้นไว้โดยตรง แต่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญก็ได้อาศัยอำนาจตามบทมาตราเหล่านั้นออกเป็นระเบียบหลายกรณี โดยเฉพาะระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานธุรการ

---

[8] ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ว่าด้วยการเสนอ การับคำร้องเรียน และการสอบสวนหาข้อเท็จจริง.พ.ศ.2545 ข้อ 6 บัญญัติว่า " ผู้ประสงค์จะร้องเรียนให้เสนอคำร้องเรียนด้วยวิธีการใดวิธีการหนึ่งดังต่อไปนี้

(1) นำส่งด้วยตนเอง

(2) ส่งทางไปรษณีย์

(3) มอบให้บุคคลอื่นนำส่ง

(4) ส่งต่อสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้นำส่ง

(5) ส่งทางโทรสาร

ในกรณีการเสนอคำร้องเรียนด้วยการส่งทางโทรสาร ผู้ร้องเรียนจะต้องส่งต้นฉบับคำร้องเรียนภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งการตอบรับคำร้องเรียนที่ส่งทางโทรสาร

ให้สำนักงานจัดพนักงานเพื่อรับคำร้องเรียนและออกใบรับคำร้องเรียนให้แก่ผู้นำส่งหรือตอบแจ้งการรับคำร้องเรียนให้แก่ผู้ร้องเรียนภายในห้าวันทำการนับแต่วันที่ได้รับคำร้องเรียนแล้วแต่กรณี

ของสำนักงาน เช่น ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาว่าด้วยการแต่งตั้งที่ปรึกษาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและเลขานุการผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ.2543 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 27 (6) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ฯ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการแต่งตั้งที่ปรึกษาประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เลขานุการประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และเลขานุการกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ.2542 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 19 (12) และมาตรา 107 (7) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ฯ เป็นต้น

- การออกข้อกำหนดหรือข้อบังคับ ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติบางมาตราของกฎหมายแม่บทขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ อำนาจในการออกข้อกำหนดเป็นแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง ตามมาตรา 10 (4) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ฯ และในมาตรา 15 (14) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ ให้อำนาจแก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินออกระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศตามอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

การตรากฎขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในรูปของประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับหรือข้อกำหนดนี้ หากนำไปเปรียบเทียบกับกฎของฝ่ายปกครองที่มีรูปแบบหรือชื่อเรียกเป็นอย่างเดียวกันแล้ว จะเห็นได้ว่า กฎขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีเนื้อหาที่แตกต่างจากกฎของฝ่ายปกครองบางประการ แม้ว่าจะมีชื่อเรียกของกฎเป็นอย่างเดียวกันก็ตาม กล่าวคือ กฎของฝ่ายปกครองในรูปของประกาศนั้น ไม่ว่าจะเป็นในรูปของประกาศกระทรวงที่ออกโดยรัฐมนตรี หรือประกาศที่ออกโดยคณะกรรมการต่าง ๆ ตามกฎหมาย รวมไปถึงระเบียบ ข้อบังคับหรือข้อกำหนดมักจะมีรายละเอียดที่มีความสำคัญน้อยกว่ากฎของฝ่ายปกครองในรูปของพระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวง เพราะโดยปกติแล้วกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจหากไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะแล้ว การออกกฎในรูปแบบเหล่านี้จะไม่ต้องนำไปขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี [9] ขณะที่เนื้อหาของประกาศและระเบียบขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญบางเรื่องตามที่ได้ยกตัวอย่างมาแล้วข้างต้นจะเป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์กับการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ

---

[9] กมลชัย รัตนสกาววงศ์, "กฎหมายลำดับรองในประเทศไทย", วารสารกฎหมายปกครอง,เล่ม 14 ,2538 ,น. 77.

ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เช่น ประกาศกำหนดเกี่ยวกับการเลือกตั้งทั้งหลาย หรือระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งตามของคณะกรรมการการเลือกตั้งก็เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม มาตรา 144 และมาตรา 145 ของรัฐธรรมนูญ ระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอคำร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาด้วยวิธีการอื่น ๆ หรือในมาตรา 30 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 ให้อำนาจแก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาบุคคลที่จะได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอคำร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาด้วยวิธีการอื่น ๆ ก็เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาในการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนเกี่ยวกับกับการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ ตามมาตรา 197 ของรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

นอกจากนี้ กฎขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในรูปของระเบียบที่ตราโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายแม่บทยังมีลักษณะที่แตกต่างจากระเบียบภายในของฝ่ายปกครอง กล่าวคือ แม้ว่าระเบียบขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจะมีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับการวิธีการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในองค์กรก็ตาม แต่เนื้อหาบางส่วนก็มีลักษณะเป็นการวางกฎเกณฑ์ที่มีผลบังคับแก่บุคคลภายนอกเป็นการทั่วไปดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ส่วนระเบียบภายในของฝ่ายปกครองเป็นสิ่งที่ผู้มีอำนาจบังคับบัญชาในฝ่ายปกครองกำหนดขึ้นเพื่อเป็นการจัดระเบียบ (Organisation) และการดำเนินงาน (Fonctionnement) ภายในขององค์กรฝ่ายปกครองโดยอาศัยอำนาจบังคับบัญชาที่มีอยู่ตามลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา โดยไม่จำต้องมีกฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน ระเบียบภายในของฝ่ายปกครองจะมีผลผูกพันเฉพาะเจ้าหน้าที่ภายในองค์กรฝ่ายปกครองเดียวกันที่จะต้องปฏิบัติตาม หากฝ่าฝืนจะมีความผิดทางวินัย แต่ไม่มีลักษณะเป็นกฎที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปในลักษณะเป็นการกระทำต่อบุคคลภายนอกองค์กรฝ่ายปกครอง[10] อย่างไรก็ตาม ระเบียบภายในของฝ่ายปกครองดังกล่าวอาจเทียบได้กับระเบียบขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการบริหารงานในสำนักงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งกฎหมายแม่บทขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

---

[10] สุเจตน์ สถาพรนานนท์,"การควบคุมการออกกฎขององค์กรฝ่ายปกครองในประเทศไทย", (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545) น. 36-37.

ทุกฉบับจะมีบทมาตราที่ให้อำนาจแก่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้ไว้ ผู้เขียนเห็นว่าระเบียบเหล่านี้เป็นเรื่องที่ไม่มีผลบังคับไปยังบุคคลภายนอกจึงไม่มีลักษณะเป็นกฎในความหมายของการกระทำทางปกครอง

4.2.2.2 ขั้นตอนหรือแบบพิธีในการออกกฎ

ตามกฎหมายแม่บทแต่ละฉบับนั้นมิได้กำหนดให้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญต้องนำกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายแม่บทไปขอความเห็นชอบจากองค์กรอื่นใด แตกต่างจากกฎของฝ่ายบริหารบางประเภท เช่น กฎกระทรวง ประกาศกระทรวงบางเรื่อง ที่ต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ซึ่งก่อนที่จะมีการประกาศใช้บังคับกฎหรือกฎหมายลำดับรองคณะรัฐมนตรีอาจมีมติให้ส่งร่างกฎหมายดังกล่าวไปให้คณะกรรมการกฤษฎีกาทำหน้าที่พิจารณาว่าหลักการซึ่งเป็นสาระสำคัญของร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือประกาศนั้น ขัดกับรัฐธรรมนูญหรือหลักกฎหมาย หรือมีการแบ่งหมวดหมู่เรียบร้อยหรือไม่ หรือมีกฎหมายที่มีลักษณะเดียวกันใช้บังคับอยู่หรือไม่ ซึ่งในขั้นตอนการตรวจพิจารณาร่างกรรมการร่างกฎหมายอาจพิจารณาเชิญผู้แทนส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจเจ้าของเรื่อง หรือหากเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับสิทธิของเอกชนก็อาจเชิญผู้แทนของสถาบันเอกชนเข้าร่วมชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงความเห็นก็ได้[11]

เนื่องจากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลจากฝ่ายบริหาร กระบวนการตรากฎขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจึงไม่อยู่ภายใต้บังคับของขั้นตอนดังกล่าว อีกทั้งไม่มีบทกฎหมายกำหนดให้ต้องส่งไปให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนประกาศลงในราชกิจจานุเบกษาจึงจะมีผลใช้บังคับได้ ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 319 วรรคท้าย มาตรา 321 และมาตรา 324 (2) ซึ่งเป็นขั้นตอนที่กำหนดไว้ในช่วงก่อนที่จะมีการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตใช้บังคับ กระบวนการตรากฎขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบันจึงเป็นเรื่องที่พิจารณากันเองภายในองค์กรเท่านั้น และเนื่องจากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีลักษณะเป็นองค์กรกลุ่ม เมื่อคณะกรรมการซึ่งประกอบกันขึ้นเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญได้ให้ความเห็นชอบในร่างประกาศหรือระเบียบ

---

[11] ยุทธกร ช่อไม้ทอง, "การกำหนดกระบวนการปรึกษาหารือก่อนการตัดสินใจของฝ่ายบริหาร," (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546)น. 83-84.

ต่าง ๆ ครบองค์ประชุมตามที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญกำหนดไว้แล้วก็สามารถประกาศใช้บังคับประกาศหรือระเบียบได้ทันที

4.2.2.3 การประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในบททั่วไปของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งกำหนดเป็นหลักการไว้ว่าประกาศหรือระเบียบที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้มีผลใช้บังคับ นอกจากในบททั่วไปดังกล่าวแล้ว ในบทบัญญัติมาตราที่ให้อำนาจตรากฎในกฎหมายฉบับเดียวกันนั้นอาจกำหนดไว้ด้วยว่าให้กฎที่ออกโดยบทมาตรานั้นต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา เช่น ตามมาตรา 20 วรรคสองของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ฯ ตามมาตรา 40 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ฯ ตามมาตรา 27 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ เป็นต้น แต่ในบางมาตราของกฎหมายแม่บทก็ไม่ได้บัญญัติว่าให้ประกาศหรือระเบียบที่ออกตามมาตรานั้น ๆ ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา เช่น ระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ตามมาตรา 30 วรรคท้าย ซึ่งในกรณีที่ไม่ได้มีการกำหนดไว้ในบทมาตราเช่นนี้ จึงต้องพิจารณาด้วยว่าการออกกฎในเรื่องดังกล่าวมีลักษณะเป็นการวางกฎเกณฑ์ที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปตามที่กำหนดไว้ในบททั่วไปของกฎหมายแม่บทหรือไม่ หากกฎขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเรื่องใดมีลักษณะดังกล่าวแล้ว ก็ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาเช่นเดียวกันจึงจะมีผลใช้บังคับ ขั้นตอนการประกาศถือเป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งของรูปแบบในการตรากฎโดยทั่วไป ทั้งนี้ เพราะกฎเป็นกฎเกณฑ์ที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป ไม่จำกัดเฉพาะกรณีใดหรือบุคคลใดจึงต้องมีการประกาศให้ทราบล่วงหน้า ซึ่งในการตรากฎของฝ่ายบริหารก็มีบทบังคับเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ.2540 โดยกำหนดหน้าที่ให้แก่หน่วยงานของรัฐที่จะต้องส่งข้อมูลข่าวสารของราชการ อันได้แก่ กฎ มติคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน ระเบียบ แบบแผน นโยบาย หรือการตีความที่มีลักษณะเป็นกฎที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปแก่เอกชนนั้นลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา

อย่างไรก็ตาม สำหรับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2542 มิได้มีบททั่วไปกำหนดไว้ว่าให้ประกาศหรือระเบียบที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาจึงจะมีผลใช้บังคับดังเช่นองค์กรอื่น ๆ โดยในแต่ละมาตราของ

พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวจะมีกำหนดไว้ในแต่ละมาตราว่าให้กฎในบางเรื่องต้องมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา นอกจากนี้ ในกฎหมายแม่บทที่ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการบางฉบับก็ยังมีบททั่วไปเกี่ยวกับอำนาจในการตรากฎของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ในมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 กำหนดให้ประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ โดยไม่ได้จำกัดเฉพาะกรณีของประกาศที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปเท่านั้น ซึ่งโดยปกติแล้วเนื้อหากฎในรูปของประกาศจะมีลักษณะเป็นการวางกฎเกณฑ์ที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปแก่บุคคลภายนอกโดยตรงอยู่ในตัวตามที่ได้ศึกษาไปแล้ว ส่วนในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น พ.ศ.2545 มีบททั่วไปในมาตรา 5 กำหนดไว้ว่าให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจออกประกาศ ระเบียบ ข้อกำหนด หรือคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ แต่มิได้กำหนดว่าให้กฎที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาจึงจะมีผลใช้บังคับ ปัญหาคือ กรณีที่ไม่มีบททั่วไปกำหนดให้ต้องประกาศกฎของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปในราชกิจจานุเบกษาเหล่านี้จะอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ.2540 หรือไม่ เนื่องจากหลักเกณฑ์เรื่องการนำกฎไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาจะไม่ใช้กับกฎที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดวิธีการเผยแพร่หรือเปิดเผยไว้ด้วยวิธีอื่น เช่น กฎที่ออกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ เช่น ข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องประกาศไว้โดยเปิดเผยที่ที่ทำการขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดแล้วสิบห้าวัน [12] ซึ่งในกรณีของกฎที่ตราโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวข้างต้นนี้ ผู้เขียนเห็นว่าเมื่อในกฎหมายแม่บทเหล่านี้ไม่มีบททั่วไปกำหนดไว้โดยเฉพาะ และไม่ได้กำหนดวิธีการเปิดเผยไว้ด้วยวิธีอื่นแล้วกฎของคณะกรรมการการเลือกตั้งเรื่องใดที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปย่อมอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ ฯ ซึ่งจะต้องนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้ โดยเปรียบเทียบกับหลักความชอบด้วยกฎหมายของการตรากฎในประเทศฝรั่งเศสและเยอรมันที่ถือว่ากฎจะต้องมีการประกาศให้ทราบล่วงหน้าก่อนที่จะมีผลใช้บังคับ อันเป็นเงื่อนไขทางรูปแบบที่สำคัญประการหนึ่งของกฎโดยทั่วไป แม้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีสถานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของฝ่ายบริหารก็ตาม แต่อาจถือได้ว่า

---

[12] ฤทัย หงส์สิริ, "นิติกรรมทางปกครอง"ใน <u>คู่มือศึกษาวิชากฎหมายปกครอง,</u> (กรุงเทพ ฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2547) น. 296 – 297.

คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญทั้งหลายเป็นหน่วยงานของรัฐเช่นเดียวกับส่วนราชการในฝ่ายบริหาร

4.2.2.4 กฎขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญไม่ต้องให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยก่อนประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การตราพระราชกฤษฎีกาซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี จะมีขั้นตอนการให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยก่อนประกาศในราชกิจจานุเบกษา ไม่ว่าจะเป็นการออกโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญมาตรา 221 หรือเป็นการออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติในกรณีที่พระราชบัญญัติฉบับนั้นกำหนดให้ออกกฎในรูปของพระราชกฤษฎีกาในเรื่องที่กฎหมายเห็นว่ามีความสำคัญกว่าปกติ โดยรัฐบาลจะต้องตระหนักว่ามิใช่เป็นอำนาจโดยลำพังของรัฐบาล แต่จะต้องมีเหตุผลเหมาะสมที่จะถวายคำอธิบายต่อพระมหากษัตริย์ได้หากพระองค์จะทรงซักถาม และหากไม่ทรงเห็นชอบด้วยก็อาจจะขอให้ทบทวนก่อนทรงลงพระปรมาภิไธยได้[13] ดังนั้นกฎขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจึงไม่ได้มีการแยกแยะความสำคัญของเรื่องเหมือนเช่นกฎของฝ่ายบริหารดังกล่าว

4.2.3 ความแตกต่างระหว่างกฎขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญกับกฎรูปแบบต่าง ๆ ที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น ๆ

กฎที่ตราโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญตามที่ได้กล่าวไปแล้วนั้น เป็นการตรากฎโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายของรัฐสภาในรูปของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติแล้วแต่กรณี ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับการตรากฎของฝ่ายปกครองโดยทั่วไป จึงอาจกล่าวได้ในเบื้องต้นว่าการตรากฎขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นการตรากฎที่อยู่ในความหมายเดียวกับการกระทำทางปกครองทั่วไป เพราะเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป ไม่จำกัดเฉพาะบุคคลใดหรือกรณีใด ทั้งนี้ เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจ การตรากฎขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจึงมีลักษณะแตกต่างจากการตรากฎขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น ๆ ที่มีลักษณะเป็นการกระทำตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้แก่

---

[13] ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, (กรุงเทพ ฯ: หจก. จิรรัชการพิมพ์, 2540) น., 128.

4.2.3.1 การตราพระราชกฤษฎีกาในกิจการสำคัญของฝ่ายบริหารหรือรัฐสภา

พระราชกฤษฎีกาที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในกรณีนี้ ได้แก่ พระราชกฤษฎีกาเปิดหรือปิดสมัยประชุมสภา ตามมาตรา 161 พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา 116 พระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา 115 พระราชกฤษฎีกาเหล่านี้มีลักษณะเป็นเพียงคำสั่งตามแบบพิธีที่ไม่มีลักษณะเป็นกฎในความหมายของการกระทำทางปกครอง[14]

4.2.3.2 การตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 230

เป็นการตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อก่อตั้ง ยุบ รวม กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานของรัฐตาม การตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวนี้ อาจมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติจัดตั้งหน่วยงานของรัฐนั้น ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่าพระราชกฤษฎีกา โดยในวรรคท้ายของมาตราเดียวกัน กำหนดให้เป็นข้อยกเว้นกรณีนี้ไว้ ซึ่งเป็นช่องทางที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารสามารถปฏิรูประบบราชการให้สอดคล้องกับทิศทางนโยบายในการพัฒนาประเทศ การตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 230 นี้ น่าจะถือได้ว่า เป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจแก่คณะรัฐมนตรีในอันที่จะปรับปรุงระบบราชการที่อยู่ในบังคับบัญชาของฝ่ายบริหารโดยเฉพาะ ซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้รัฐบาลมีเสถียรภาพและนายกรัฐมนตรีมีภาวะความเป็นผู้นำ โดยเฉพาะความในวรรคท้าย กำหนดผลของการตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรานี้เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทกฎหมายหรือพระราชบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้อง แสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญต้องการให้เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญ [15] การตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 230 จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับอำนาจตามรัฐธรรมนูญลักษณะอื่น ๆ เช่น การประกาศสงคราม การแถลงนโยบาย และไม่มีลักษณะเป็นกฎในความหมายของการกระทำทางปกครองเช่นกัน

4.2.3.3 การตราข้อบังคับการประชุมสภา

ตามมาตรา 191 ของรัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตราข้อบังคับการประชุมสภาร่วมกัน เพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับพิธีการ ขั้นตอน การดำเนินงานในเรื่องที่เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ เช่น การเลือกและการปฏิบัติหน้าที่ของประธาน และรองประธานสภา กิจการในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการวิสามัญ วิธีการประชุม การเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติประกอบ

---

[14] กมลชัย รัตนสกาววงศ์, *อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 9*, น.101 - 103.

[15] สุเจตน์ สถาพรนานนท์, *อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 10*, น. 77.

รัฐธรรมนูญ เป็นต้น ลักษณะข้อบังคับการประชุมสภาที่รัฐสภาตราโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงเป็นเรื่องที่สัมพันธ์โดยตรงกับอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐสภาโดยเฉพาะ ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจในการถ่วงดุลฝ่ายบริหาร ซึ่งแตกต่างจากข้อบังคับที่มีลักษณะเป็นกฎของฝ่ายปกครอง การตราข้อบังคับการประชุมสภานี้อาจถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ไม่ใช่การกระทำทางปกครอง

4.2.3.4 <u>การกำหนดวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 269</u>

ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรตุลาการอีกระบบหนึ่งที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบัญญัติให้มีขึ้นเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของรัฐสภา และยังมีอำนาจหน้าที่สำคัญหลายประการ ได้แก่ การวินิจฉัยสมาชิกภาพและคุณสมบัติของสมาชิกรัฐสภา รัฐมนตรี ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง วินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ และกรณีอื่น ๆ ที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ [16] ซึ่งในมาตรา 269 ของรัฐธรรมนูญให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญออกข้อกำหนดวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญโดยมติเอกฉันท์ของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และให้ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา โดยวรรคสองกำหนดให้เนื้อหาของวิธีพิจารณาต้องประกอบไปด้วย

- หลักประกันขั้นพื้นฐานเรื่องการพิจารณาคดีโดยเปิดเผย ทั้งนี้ ตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ข้อ 17 กำหนดเป็นหลักการไว้ให้การพิจารณาคดีของศาลกระทำโดยเปิดเผย เมื่อมีการออกนั่งพิจารณาเพื่อสืบพยาน หรือให้คู่กรณีและผู้เกี่ยวข้องชี้แจงแถลง หรือแสดงความเห็น ส่วนตามวรรคสองและวรรคสามของข้อกำหนดเป็นข้อยกเว้น กล่าวคือ หากศาลเห็นว่าพยานหลักฐานเพียงพอจะไม่ออกนั่งพิจารณาก็ได้ หรืออาจกำหนดตัวบุคคลในห้องพิจารณาเมื่อเห็นเป็นการสมควรเพื่อความมั่นคงของประเทศ

- การให้โอกาสคู่กรณีแสดงความเห็นของตนก่อนการวินิจฉัยคดี ปรากฏอยู่ในข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ข้อ 14 , 15, 19, 20,23 และ 24 เช่น ข้อ 14 กำหนดให้ศาลส่งสำเนาคำร้องแก่ผู้ถูกร้อง เพื่อให้ผู้ถูกร้องยื่นคำชี้แจง ส่วนวิธีการส่งคำร้องเป็นไปตามข้อ 15 ข้อ 23 กำหนดให้คู่กรณีจะทำคำแถลงการณ์ปิดคดีด้วยวาจาหรือหนังสือก็ได้ตามแต่จะเห็นสมควร

---

[16] สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, <u>ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ</u> (บริษัทพีเพรส จำกัด, กรุงเทพ ฯ , 2548) น. 10.

- การให้สิทธิคู่กรณีขอตรวจดูเอกสารที่เกี่ยวกับตน กำหนดไว้ในข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ข้อ 19 กล่าวคือกำหนดให้คู่กรณีอ้างตนเอง บุคคลหรือพยานหลักฐานอื่นได้ตามที่เห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาคดี

- การเปิดโอกาสให้มีการคัดค้านตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ข้อ 8, 9 และข้อ 11

- การให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญ ตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ข้อ 31 กล่าวคือ คำวินิจฉัยต้องประกอบด้วยความเป็นมาหรือคำกล่าวหา สรุปข้อเท็จจริงที่มาจากการพิจารณา เหตุผลในการวินิจฉัยปัญหาข้อเท็จจริง และข้อกฎหมาย และบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไทยและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ข้อกำหนดวิธีพิจารณาในศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้นเป็นเนื้อหาที่เกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณาความในชั้นศาล ซึ่งเป็นกฎหมายสำคัญที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่อยู่ในกระบวนพิจารณาของศาล ในระบบศาลอื่น เช่น ศาลยุติธรรม ก็มีกฎหมายที่ตราโดยรัฐสภาในรูปของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กำหนดเป็นหลักการสำคัญในการดำเนินกระบวนพิจารณาในชั้นศาล โดยหลักแล้วการตัดสินใจตรากฎหมายในเรื่องของวิธีพิจารณาความในศาลต้องเป็นการตัดสินใจของรัฐสภาซึ่งมีรากฐานความชอบธรรมจากประชาชนโดยตรง [17] อย่างไรก็ตาม การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญออกข้อกำหนดวิธีพิจารณาในศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรงนั้น อาจถือได้ว่าเป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐกำหนดให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้ไว้เป็นการเฉพาะ จึงแตกต่างจากอำนาจในการตรากฎขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาศัยอำนาจตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดให้ไว้ ส่วนอำนาจในการออกประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามที่รัฐธรรมนูญมาตรา 145 (1)บัญญัติไว้นั้น ดังที่ได้ศึกษาไปแล้วว่ามาตรา145 (1) ไม่ใช่แหล่งที่มาของอำนาจออกประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง นอกจากนี้ หากเปรียบเทียบกับอำนาจตรากฎขององค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรอื่น เช่น อำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาของคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา 230 หรือ อำนาจตราข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ของสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ตามมาตรา 191 ซึ่งได้กล่าวไปแล้ว จะเห็นได้ว่า เนื้อหาของกฎดังกล่าวแตกต่างจากเนื้อหาของข้อกำหนดวิธีพิจารณาของศาล

---

[17] วรเจตน์ ภาคีรัตน์, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่อง วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ศึกษากรณีของศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศกับศาลรัฐธรรมนูญไทย, 2545, น.150 - 151.

รัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 269 วรรคสอง กล่าวคือ ข้อกำหนดวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของประชาชนภายนอก ซึ่งอาจมีการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการดำเนินกระบวนพิจารณาในศาลบางประการ ทั้งนี้ โดยหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยแล้ว รัฐสภาจะเป็นองค์กรที่มีความชอบธรรมในอันที่จะตรากฎหมายที่มีเนื้อหาดังกล่าว จึงไม่สมควรที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจะมอบอำนาจให้องค์กรที่จะต้องใช้กฎหมายดังกล่าวไปกำหนดวิธีพิจารณาได้ด้วยตนเองทั้งหมด โดยรัฐธรรมนูญกำหนดเพียงกรอบกว้าง ๆ ไว้เท่านั้น ดังเช่นมาตรา 269 นี้

ปัญหาเกี่ยวกับเนื้อหาของอำนาจในการออกข้อกำหนดวิธีพิจารณาในศาลรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้ ส่งผลให้สถานะของข้อกำหนดวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญมีปัญหาตามไปด้วย ซึ่งในเรื่องนี้ มีนักกฎหมายหลายท่านเห็นว่า ข้อกำหนดวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ มีสถานะเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ รัฐสภาจึงไม่อาจตรากฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับได้ อีกทั้งเมื่อพิจารณาจากเนื้อหาของข้อกำหนดซึ่งมีสภาพเป็นกฎเกณฑ์ที่มีผลออกไปใช้บังคับกับบุคคลที่เข้ามาในกระบวนพิจารณาของศาลโดยตรงในทางเนื้อหาแล้ว ข้อกำหนดจึงมีผลเป็นกฎหมาย และโดยที่ศาลรัฐธรรมนูญอาศัยอำนาจเฉพาะจากรัฐธรรมนูญโดยตรงในการตรากฎเกณฑ์ดังกล่าว ข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญจึงมีสถานะทางกฎหมายที่ไม่ต่ำกว่าพระราชบัญญัติ[18] ซึ่งแตกต่างจากกฎขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งไม่มีสถานะเป็นกฎหมายในลำดับเดียวกับพระราชบัญญัติ แต่มีสถานะเป็นเพียงกฎหมายลำดับรองเท่านั้น

แม้ว่ากฎขององค์กรตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้นจะมีแหล่งที่มาจากรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกันก็ตาม แต่เนื้อหาของกฎก็ยังมีลักษณะที่แตกต่างกันออกไป กล่าวคือ หากเนื้อหาของกฎสัมพันธ์กับอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้โดยเฉพาะ อาจถือได้ว่าเป็นเรื่องที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญกระทำการในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ในขณะที่การตรากฎบางประเภทเป็นเพียงขั้นตอน หรือพิธีการทางรัฐธรรมนูญที่สำคัญเท่านั้น แต่ไม่ว่ากฎจะมีเนื้อหาอย่างใดก็ตาม การตรากฎโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญเหล่านี้ก็มิใช่การตรากฎในลักษณะที่เป็นการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครอง เพราะมิได้มีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่จำกัดเฉพาะกรณีใดกรณีหนึ่ง หรือเฉพาะบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ดังนั้น ในการพิจารณาถึงลักษณะทางกฎหมายของกฎขององค์กรตามรัฐธรรมนูญจึงต้องพิจารณาจากทั้งแหล่งที่มาและ

---

[18] เพิ่งอ้าง,น.159.

ลักษณะเนื้อหาควบคู่กัน แม้ในมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ฯ และในมาตรา 3 ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ จะให้คำนิยามของกฎว่าหมายความรวมถึงพระราชกฤษฎีกา ประกาศ ข้อบังคับด้วยก็ตาม

4.2.4 <u>ความแตกต่างระหว่างกฎขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญกับกฎหมายที่ตราโดยรัฐสภา</u>

แม้ว่าองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญประเภทหนึ่งที่อยู่ในโครงสร้างทางการเมืองการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญไทยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เช่นเดียวกับรัฐสภา และไม่อยู่ในอำนาจบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาลไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมก็ตาม แต่การที่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญใช้อำนาจตรากฎที่มีลักษณะเป็นการวางกฎเกณฑ์ให้มีผลบังคับเป็นการทั่วไปไม่จำกัดเฉพาะกรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะนั้น ก็ไม่อาจถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยทางนิติบัญญัติดังเช่นรัฐสภา ทั้งนี้ เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 กำหนดให้รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรที่ประกอบไปด้วยผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทางนิติบัญญัติ ทั้งนี้ โดยพิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา 3 และ มาตรา 92 ซึ่งเป็นไปตามหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญในรัฐเสรีประชาธิปไตย แต่ด้วยเหตุที่กฎเป็นบทบัญญัติที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปทำนองเดียวกับกฎหมายของรัฐสภา ในมาตรา 6 ของรัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้กฎหรือข้อบังคับไม่อาจขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ และการตรากฎเพื่อจำกัดของการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ ตกอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 29 หรืออาจกล่าวได้ว่า การใช้อำนาจตรากฎขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญย่อมตกอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับการตรากฎหมายของรัฐสภา

อย่างไรก็ตาม การที่กฎขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญตกอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้นมิได้หมายความว่ากฎขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจะมีสถานะทางกฎหมายเท่าเทียมกับกฎหมายของรัฐสภา เพราะการตรากฎขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญตามที่นำเสนอไปแล้วนั้นเป็นการตรากฎเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายแม่บท แต่การตรากฎหมายของรัฐสภามิได้เป็นไปเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ทั้งยังเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยตามที่ได้รับมาจากรัฐธรรมนูญ เนื้อหาของกฎหมายที่ตราโดยรัฐสภาจึงไม่มีขอบเขตจำกัดดังเช่นการตรากฎขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของรัฐสภาจะอาศัยหลักเกณฑ์ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญการตรวจสอบ ส่วนการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่ตราโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนอกจากจะต้อง

พิจารณาจากรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดแล้ว ยังต้องพิจารณาจากกฎหมายของรัฐสภา ได้แก่ พระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจในการตรากฎฉบับนั้น ๆ หรือไม่ก็ตาม รวมไปถึงพระราชกำหนดซึ่งเป็นกฎหมายที่ตราโดยฝ่ายบริหารแต่มีค่าบังคับเช่นเดียวกับกฎหมายของรัฐสภา

4.2.5 ความแตกต่างระหว่างอำนาจตรากฎกับอำนาจกระทำการตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

การดำรงสถานะแห่งความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญย่อมก่อให้เกิดการใช้อำนาจหน้าที่ในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งแตกต่างจากการใช้อำนาจตรากฎขององค์กรฝ่ายปกครองซึ่งเป็นเพียงการกระทำทางปกครองเท่านั้น เพราะการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ ส่วนการตรากฎขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติซึ่งมีสถานะต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ จึงมีลักษณะเป็นการกระทำทางปกครองรูปแบบหนึ่ง การแบ่งแยกความแตกต่างระหว่างการกระทำทางปกครองและการกระทำในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้ เป็นการพิจารณาโดยอาศัยทฤษฎีการแบ่งแยกระหว่างการกระทำของรัฐบาลกับการกระทำทางปกครองของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารสูงสุดที่พิจารณาจากกฎหมายอันเป็นแหล่งที่มา (source) ถือว่าการกระทำโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญเป็นการกระทำของรัฐบาล ส่วนการกระทำโดยอาศัยอำนาจจากกฎหมายประเภทพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติถือว่าเป็นการกระทำทางปกครอง หรือการกระทำในฐานะที่เป็นฝ่ายปกครอง[19] ด้วยเหตุนี้ จึงมีการให้คำนิยามของ "ฝ่ายปกครอง"ในความหมายอย่างกว้าง โดยให้หมายความรวมถึงองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในกรณีที่ใช้อำนาจทางปกครองด้วยเช่นกัน แต่เป็นฝ่ายปกครองที่ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของฝ่ายรัฐบาล[20]

---

[19] วรพจน์ วิศรุตพิชญ์,"หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง, "ใน คู่มือศึกษาวิชากฎหมายปกครอง. (กรุงเทพ ฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2547) น.157.

[20] บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน ,2548) น.16- 17.

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา 145 (1) ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการออกประกาศกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมาย ตามมาตรา 144 วรรคสองไว้ การตรากฎของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวนี้จะถือได้หรือไม่ว่าเป็นการกระทำในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเป็นเพียงการกระทำทางปกครองเท่านั้น ซึ่งผู้เขียนจะได้นำเสนอต่อไปในบทที่ 5 เกี่ยวกับปัญหาการตรากฎขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

4.2.6 ลำดับชั้นของกฎที่ตราโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

โดยหลักแล้วนั้น กฎที่ฝ่ายบริหารตราโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายแม่บทของรัฐสภาในรูปของพระราชบัญญัติหรือกฎหมายที่เรียกชื่ออย่างอื่นแต่มีค่าบังคับเช่นเดียวกับพระราชบัญญัตินั้นย่อมมีสถานะหรือลำดับชั้นต่ำกว่ากฎหมายแม่บทซึ่งเป็นแหล่งที่มาเสมอ แต่ในระหว่างกฎหรือกฎหมายลำดับรองด้วยกันนั้น ย่อมมีลำดับชั้นแตกต่างกันไปตามสถานะขององค์กรผู้ตรากฎกล่าวคือ กฎที่ตราโดยองค์กรฝ่ายบริหารที่มีสถานะสูงกว่าย่อมมีลำดับชั้นสูงกว่ากฎที่ตราโดยองค์กรฝ่ายบริหารที่มีสถานะต่ำกว่า เช่น กฎเกณฑ์ที่ประมุขของรัฐตราขึ้นเช่นพระราชกฤษฎีกาย่อมอยู่เหนือกฎเกณฑ์ที่รัฐบาลตราขึ้น เช่นกฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ระเบียบ หรือกฎเกณฑ์ที่รัฐบาลระดับชาติตราขึ้นย่อมอยู่เหนือกฎเกณฑ์ขององค์กรส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรกระจายอำนาจ[21]

หากจัดลำดับชั้นทางกฎหมายของกฎที่ตราโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญโดยอาศัยหลักเกณฑ์ทางด้านสถานะขององค์กรมาเป็นข้อพิจารณาแล้ว จะเห็นได้ว่า การที่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งถูกก่อตั้งและมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร ย่อมส่งผลให้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีสถานะที่เหนือกว่าองค์กรฝ่ายปกครองโดยทั่วไปที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร กฎที่ตราโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจึงมีสถานะเหนือกว่ากฎที่ตราโดยองค์กรฝ่ายปกครองเหล่านี้ตามไปด้วย แต่อย่างไรก็ตาม หากเป็นกฎที่ตราโดยคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารสูงสุดและมีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแล้ว ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นก็คือ หากคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหารสูงสุดตรากฎที่มีเนื้อหาเป็นการขัดหรือแย้งกับกฎที่ตราโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแล้วจะ

---

[21] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "ที่มาของกฎหมายมหาชนและหลักความชอบด้วยกฎหมาย,"ใน คู่มือศึกษาวิชากฎหมายปกครอง, (กรุงเทพ ฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2547)น. 85-86.

ส่งผลทางกฎหมายอย่างไรบ้าง กฎที่ตราโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจะมีสถานะที่เหนือกว่าหรืออยู่ในสถานะเดียวกับกฎที่ตราโดยคณะรัฐมนตรี ในประเทศเยอรมันมีหลักในเรื่องนี้ว่าหากกฎที่มีสถานะเท่าเทียมกันมีข้อความขัดหรือแย้งกันจะต้องถือหลักกฎหมายลำดับรองที่ออกภายหลัง (der lex posterior Grundtz) ไปยกเลิกกฎหมายลำดับรองที่ออกมาก่อน[22] ซึ่งเป็นไปในทำนองเดียวกับหลักการสิ้นสุดแห่งการใช้บังคับกฎหมายโดยปริยายในกรณีที่กฎหมายใหม่มีข้อความขัดกับกฎหมายเก่าจะต้องถือว่ากฎหมายเก่าถูกยกเลิกโดยปริยาย[23]

เกี่ยวกับปัญหาดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่าในเบื้องต้นจำต้องพิจารณาจากกฎหมายแม่บทขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญว่ามีผลเป็นการยกเลิกกฎหมายเดิมของฝ่ายบริหารในเรื่องเดียวกันหรือไม่ ซึ่งในกฎหมายแม่บทขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้นเองจะบัญญัติไว้ในบททั่วไปของกฎหมายว่าให้ยกเลิกกฎหมายเดิมของฝ่ายบริหาร เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2541 มาตรา 3 กำหนดให้ยกเลิกพระราชบัญญัติคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2541 หรือในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 3 กำหนดให้ยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 และฉบับที่ 2 พ.ศ.2530 พระราชบัญญัติการแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2539 เป็นต้น ดังนั้น กฎที่ตราขึ้นเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายแม่บทดังกล่าวก็ย่อมถูกเลิกไปด้วยโดยสภาพของกฎซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองที่มีขึ้นเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายแม่บท [24] อย่างไรก็ตาม หากกฎหมายขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมิได้มีผลเป็นการยกเลิกกฎหมายเดิมเสียทีเดียว แต่กฎหมายเดิมยังคงมีผลบังคับอยู่เนื่องจากไม่ได้มีข้อความขัดหรือแย้งกับกฎหมายขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญโดยสิ้นเชิง กรณีดังกล่าวนี้ ผู้เขียนเห็นว่าเป็นปัญหาการตีความขอบเขตการใช้บังคับกฎหมายขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายใหม่ ทั้งนี้ โดยการพิจารณาถึงบทบาทหน้าที่ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ ซึ่งตามที่ได้เคยศึกษามาแล้วว่าองค์กร

---

[22] บรรเจิด สิงคะเนติ, *อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 20*, น. 136-137.

[23] หยุด แสงอุทัย,ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป,(กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ประกายพรึก,2548) น. 109.

[24] ธีระ สุธีวรางกูร, "ปัญหาเกี่ยวกับความสมบูรณ์ของกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยในภายหลังว่าไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ",วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, เล่ม 3, ปีที่ 3,2542, น. 84.

อิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ใช้อำนาจทางบริหารเช่นเดียวกับฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง แต่เป็นอำนาจทางบริหารที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองให้เป็นอำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ ดังนั้น องค์กรอื่นใดก็ตามไม่อาจใช้อำนาจหน้าที่ทางบริหารซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นอำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญได้ หากกฎที่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญตราขึ้นเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายแม่บทนั้น เป็นกฎที่มีเนื้อหาสัมพันธ์กับบทบาทหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญย่อมมีสถานะที่เหนือกว่ากฎของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองในเรื่องเดียวกัน ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองจึงไม่อาจตรากฎหรือข้อบังคับอื่นใดก็ตามให้เป็นการขัดหรือแย้งกับกฎขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะดังกล่าวได้

กรณีนี้อาจเปรียบเทียบกับข้อเท็จจริงในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามมาตรา 301 (3) ของรัฐธรรมนูญ กับอำนาจของคณะรัฐมนตรีในการวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่รัฐตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ไต่สวนและวินิจฉัยชี้ขาด ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยไว้ตอนหนึ่งว่า "โดยเหตุที่การไต่สวนและวินิจฉัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่ว่าผู้ถูกกล่าวหามีความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ เป็นการไต่สวนและวินิจฉัยโดยอาศัยอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญมาตรา 301 วรรคหนึ่ง (3) บัญญัติรับรองไว้ เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ทั้งนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ ได้บัญญัติกรณีดังกล่าวตามที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้แล้ว โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา 19 (3) บัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเช่นเดียวกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญสำหรับในส่วนที่เกี่ยวกับกรณีตามคำร้องนั้น มีการกำหนดขั้นตอนและรายละเอียดของการไต่สวนและผลของการไต่สวนที่เทียบได้กับการสอบสวนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ฯ ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้วเช่นกัน .....เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ ฉบับนี้ เป็นกฎหมายเฉพาะเรื่องที่มีลักษณะพิเศษต่างจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ฯ ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไป การที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเป็นหลัก และดำเนินการตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ครบถ้วนแล้ว ดังนั้น การวินิจฉัยข้อเท็จจริงและการมีมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม

การทุจริตแห่งชาติว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่และประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงจึงต้องฟังเป็นยุติ...."

แม้ว่าข้อเท็จจริงในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 จะเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามมาตรา 301 (3) ของรัฐธรรมนูญ ไม่ใช่การตรากฎโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายแม่บทก็ตาม แต่ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่ากฎที่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญตราโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายแม่บทซึ่งเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาที่สัมพันธ์กับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ การตรากฎเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายเหล่านั้นย่อมมีผลต่ออำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน ข้อเท็จจริงจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงเป็นการแสดงให้เห็นถึงแนวทางการตีความกฎหมายแม่บทที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่มีอยู่ตามกฎหมายซึ่งอาจนำมาเปรียบกับการตรากฎขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญกับคณะรัฐมนตรีตามกฎหมายได้เช่นกัน