

รายงานการวิจัยเรื่อง :  
การขัดแย้งระหว่างเขตอำนาจ  
ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

# ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

รายงานการวิจัยเรื่อง : การขัดแย้งระหว่างเขตอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ. - - กรุงเทพฯ ; สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2549.

320 หน้า

1. เขตอำนาจศาล. I. สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ II. ชื่อเรื่อง.

347·012

ISBN 974-7725-27-4

ชื่อหนังสือ	รายงานการวิจัยเรื่อง : การขัดแย้งระหว่างเขตอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ
ปีที่พิมพ์	๒๕๔๙
จำนวนพิมพ์	๑,๐๐๐ เล่ม
เจ้าของลิขสิทธิ์	สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ อาคารบ้านเจ้าพระยารัตนาธิเบศร์ เลขที่ ๓๒๖ ถนนจักรเพชร แขวงวังบูรพาภิรมย์ เขตพระนคร กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐ โทรศัพท์ ๐ ๒๖๒๓ ๙๖๐๐-๙ โทรสาร ๐ ๒๖๒๓ ๙๖๔๔
พิมพ์ที่	บริษัท พี. เพรส จำกัด ๑๒๙ ซอยแยกซอยศิริพจน์ สวนหลวง กรุงเทพฯ ๑๐๒๕๐

## คำนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗๐ กำหนดให้สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเป็นหน่วยธุรการของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีพันธกิจหลัก ในการสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในทุกด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การสนับสนุนกระบวนการพิจารณาคดี การศึกษาวิเคราะห์ด้านคดีและกฎหมายและการศึกษาวิจัยทางวิชาการ สำหรับในด้านการศึกษาวิจัยนั้น กล่าวได้ว่า นับแต่ได้มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญในปี ๒๕๕๑ จนถึงปัจจุบัน สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญได้ร่วมมือกับนักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ จากสถาบันการศึกษา รวมทั้งข้าราชการภายในสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ผลิตผลงานการศึกษาวิจัยและบทความทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญและศาลรัฐธรรมนูญแล้วเป็นจำนวนมาก

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญขึ้น เพื่อทำหน้าที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งถ้าหากเกิดกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญขึ้น ศาลรัฐธรรมนูญก็จะเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดปัญหานั้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ นอกจากนี้ในงานศึกษาวิจัยยังได้ศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ ในการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับความขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วย

การส่งเสริมความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญรวมถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ถือเป็นภารกิจสำคัญที่สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญยึดถือปฏิบัติโดยตลอดมาจึงหวังเป็นอย่างยิ่งว่า รายงานการวิจัย เรื่อง “การขัดแย้งระหว่างเขตอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ซึ่งมี ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ เป็นผู้ศึกษาวิจัยในเล่มนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อการเพิ่มพูนองค์ความรู้ และการอ้างอิงในทางวิชาการ รวมถึงเป็นประโยชน์ต่อการกระจายฐานความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญ สิทธิและเสรีภาพ และ องค์กรตามรัฐธรรมนูญสู่สาธารณชนมากยิ่งขึ้น

*วิภาดา วราห์ไพฑูรย์*

(นายไพฑูรย์ วราห์ไพฑูรย์)

เลขานุการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

# สารบัญ

หน้า

คำนำ .....	i
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ .....	iv
ผู้บริหารสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.....	vi
<b>บทที่ ๑ บทนำ</b>	
๑. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	๑
๒. วัตถุประสงค์ของการวิจัย .....	๓
๓. เป้าหมายการวิจัย.....	๔
๔. ขอบเขตของการวิจัย.....	๕
๕. วิธีการดำเนินการวิจัย.....	๕
๖. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	๕
<b>บทที่ ๒ ข้อความคิดทั่วไปเกี่ยวกับทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐ และทฤษฎี</b>	
<b>การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ</b>	
๑. ข้อความคิดทั่วไปเกี่ยวกับทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐ	
โดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ.....	๘
๑.๑ การใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในฐานะที่	
เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ.....	๑๒
๑.๑.๑ การใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรนิติบัญญัติ.....	๑๒
๑.๑.๒ การใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรบริหาร.....	๑๖
๑.๑.๓ การใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรตุลาการ.....	๒๑
๑.๑.๔ การใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ.....	๒๒

# สารบัญ

หน้า

๑.๒ การใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ	
ในฐานะที่เป็นองค์กรฝ่ายปกครอง .....	๒๗
๑.๒.๑ การใช้อำนาจโดยองค์กรนิติบัญญัติ .....	๒๙
๑.๒.๒ การใช้อำนาจโดยองค์กรบริหาร .....	๓๐
๑.๒.๓ การใช้อำนาจโดยองค์กรตุลาการ .....	๓๒
๑.๒.๔ การใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ .....	๓๓
๒. ข้อความคิดทั่วไปเกี่ยวกับทฤษฎีการตรวจสอบ	
การใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ .....	๓๕
๒.๑ ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ .....	๓๖
๒.๒ ทฤษฎีนิติรัฐ .....	๓๙
๒.๓ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน .....	๔๐
<b>บทที่ ๓ หลักเกณฑ์และประเภทขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ</b>	
๑. หลักเกณฑ์ และประเภทขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ	
ในต่างประเทศ .....	๔๕
๑.๑ ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน .....	๔๕
๑.๑.๑ หลักเกณฑ์และความหมายขององค์กร	
ตามรัฐธรรมนูญ .....	๔๖
(๑) ข้อพิจารณาในทางรูปแบบ .....	๔๗
(๒) ข้อพิจารณาในทางเนื้อหา .....	๔๗
๑.๑.๒ ประเภทขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ .....	๔๘

# สารบัญ

หน้า

๑.๑.๓ สถานะทางกฎหมายของศาลรัฐธรรมนูญ	
ในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ .....	๕๑
๑.๒ ประเทศฝรั่งเศส .....	๕๓
๑.๒.๑ ความหมายและประเภทขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ .....	๕๓
๑.๒.๒ สถานะทางกฎหมายของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ	
ในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ .....	๕๔
๑.๓ ประเทศโปรตุเกส .....	๕๕
๑.๓.๑ ความหมายและประเภทขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ .....	๕๕
ตารางเปรียบเทียบขององค์กรตามรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ .....	๖๑
๒. ความหมายและประเภทขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ	
ในประเทศไทย .....	๖๒
๒.๑ ความหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ .....	๖๒
๒.๒ ประเภทขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ .....	๖๔
๒.๒.๑ องค์กรที่ถือเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ .....	๖๖
ก. รัฐสภา .....	๖๗
ข. สภาผู้แทนราษฎร .....	๖๙
ค. วุฒิสภา .....	๗๐
ง. คณะรัฐมนตรี .....	๗๖
จ. ศาลทหาร .....	๗๘
ฉ. ศาลปกครอง .....	๗๙
ช. ศาลรัฐธรรมนูญ .....	๘๑

# สารบัญ

หน้า

ซ. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา .....	๘๖
ฅ. คณะกรรมการการเลือกตั้ง .....	๘๗
ญ. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน .....	๙๑
ฎ. คณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ .....	๙๒
ฏ. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ .....	๙๘
๒.๒.๒ องค์การที่ไม่ถือเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ .....	๑๐๐
ก. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น .....	๑๐๑
ข. องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระกำกับดูแลการประกอบ กิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม .....	๑๐๑
ค. องค์กรอิสระซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภค .....	๑๐๔
ง. คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาอำนาจหน้าที่ ระหว่างศาล .....	๑๐๖
จ. คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น .....	๑๑๔
ฉ. คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น .....	๑๑๙
ช. สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ .....	๑๒๓
<b>บทที่ ๔ ศาลรัฐธรรมนูญกับการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กร ตามรัฐธรรมนูญ</b>	
๑. โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ ในประเทศต่าง ๆ .....	๑๓๔



# สารบัญ

หน้า

๑.๑ ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน.....	๑๓๔
๑.๑.๑ โครงสร้างของศาลรัฐธรรมนูญ.....	๑๓๕
๑.๑.๒ เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ.....	๑๓๗
๑.๒ ประเทศฝรั่งเศส.....	๑๔๑
๑.๒.๑ โครงสร้างของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ.....	๑๔๑
๑.๒.๒ เขตอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ.....	๑๔๘
๑.๓ ประเทศโปรตุเกส.....	๑๕๓
๑.๓.๑ โครงสร้างของศาลรัฐธรรมนูญ.....	๑๕๓
๑.๓.๒ เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ.....	๑๕๔
๑.๓.๒.๑ การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ของกฎหมาย.....	๑๕๔
ก) การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ของกฎเกณฑ์ทางกฎหมายก่อนมีผล บังคับใช้ (Le controle a priori)....	๑๕๕
ข) การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ของกฎเกณฑ์ทางกฎหมายแบบรูปธรรม (Le controle concret).....	๑๕๘
ค) การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ของกฎเกณฑ์ทางกฎหมายหลังมีผล บังคับใช้แบบนามธรรม (Le controle abstrait a posteriori).....	๑๖๑

# สารบัญ

หน้า

ง) การพิจารณาว่าองค์กรณีบัญญัติละเลย การออกกฎหมาย ซึ่งมีผลเป็นการบังคับใช้ หลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ .....	๑๖๓
๑.๓.๒.๒ การควบคุมการเลือกตั้งพรรคการเมือง และประธานาธิบดี .....	๑๖๔
ก) คดีเลือกตั้ง .....	๑๖๕
ข) คดีเกี่ยวกับพรรคการเมือง .....	๑๖๖
ค) คดีเกี่ยวกับประธานาธิบดี .....	๑๖๗
๑.๔ ประเทศไทย .....	๑๖๘
๑.๔.๑ โครงสร้างของศาลรัฐธรรมนูญ .....	๑๖๘
๑.๔.๑.๑ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ .....	๑๖๘
๑.๔.๑.๒ วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ .....	๑๗๑
๑.๔.๑.๓ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ .....	๑๘๘
๑.๔.๒ อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ .....	๑๙๐
๑.๔.๒.๑ อำนาจหน้าที่ในการควบคุมกฎหมาย หรือร่างกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ .....	๑๙๐
๑.๔.๒.๒ อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัย สมาชิกภาพหรือคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภา รัฐมนตรี คณะกรรมการการเลือกตั้ง และ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ต้องยื่นบัญชี แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินฯ .....	๑๙๓

# สารบัญ

หน้า

๑.๔.๒.๓	อำนาจหน้าที่ในพิจารณาวินิจฉัยกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๖ .....	๒๐๐
๑.๔.๒.๔	อำนาจหน้าที่อื่นๆ ตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนด .....	๒๐๒
๒.	การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ .....	๒๐๕
๒.๑	ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน .....	๒๐๕
๒.๑.๑	วัตถุประสงค์แห่งคดี .....	๒๐๕
๒.๑.๒	วัตถุประสงค์หรือข้อพิพาทแห่งคดี .....	๒๐๖
๒.๑.๓	องค์กรที่อาจเข้ามาเป็นคู่กรณี .....	๒๐๘
๒.๑.๔	อำนาจในการเสนอเรื่อง .....	๒๑๖
๒.๑.๕	ผู้ถูกร้อง .....	๒๑๗
๒.๑.๖	ความจำเป็นที่จะต้องได้รับความคุ้มครองสิทธิ .....	๒๑๘
๒.๑.๗	เงื่อนไขเวลาในการเสนอคำร้อง .....	๒๑๘
๒.๒	ประเทศฝรั่งเศส .....	๒๑๘
๒.๒.๑	การวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารตามมาตรา ๓๗ วรรค ๒ .....	๒๒๐
๒.๒.๒	การวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารตามมาตรา ๔๑ .....	๒๒๐
๒.๒.๓	การวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารตามมาตรา ๖๑ วรรค ๑ และ ๒ .....	๒๒๑

# สารบัญ

หน้า

๒.๓ ประเทศโปรตุเกส .....	๒๒๓
๒.๓.๑ การวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ในการออกกฎหมาย ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ .....	๒๒๔
๒.๓.๒ การวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ในการงบประมาณ ของรัฐ ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ .....	๒๓๒
๒.๓.๓ การวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่าง ราชการส่วนกลางกับแคว้นปกครองตนเอง .....	๒๓๔
บทที่ ๕ วิเคราะห์ปัญหาการขัดแย้งระหว่างเขตอำนาจขององค์กรตาม รัฐธรรมนูญในประเทศไทย	
๑. ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ .....	๒๔๑
๑.๑ กรณีที่ถือว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ .....	๒๔๑
๑.๒ กรณีที่ไม่ถือว่าเป็นปัญหาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ .....	๒๔๕
ก. ปัญหานั้นเป็นอำนาจขององค์กรนั้น ๆ มีอำนาจพิจารณาเอง .....	๒๔๕
ข. กรณีปัญหานั้นยังไม่เกิดขึ้นจริง .....	๒๔๗
๒. ความหมายของคำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ตามมาตรา ๒๖๖ .....	๒๔๘
๓. ผู้ร้องตามมาตรา ๒๖๖ ได้แก่ องค์กรนั้นเองหรือ ประธานรัฐสภา .....	๒๕๓

# สารบัญ

หน้า

๔. ปัญหาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นปัญหาขององค์กรเดียว หรือสององค์กร .....	๒๕๓
๔.๑ ปัญหาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นปัญหา ขององค์กรเดียว .....	๒๕๘
๔.๒ ปัญหาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นปัญหาความขัดแย้ง ระหว่างสององค์กร .....	๒๖๑
บทที่ ๖ บทสรุปและข้อเสนอแนะ .....	๒๖๕
บรรณานุกรม .....	๒๗๓
ภาคผนวก .....	๒๗๗
- ตารางสรุปคำวินิจฉัยกรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๖ .....	๒๗๘



# บทที่ ๑

## บทนำ

---

### ๑. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ประเทศไทยได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญจำนวน ๑๖ ฉบับ โดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นรัฐธรรมนูญที่มีเป้าหมายเพื่อการปฏิรูปการเมือง เป็นรัฐธรรมนูญที่ยกร่างใหม่โดยอาศัยบทบัญญัติว่าด้วยการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งแตกต่างจากรัฐธรรมนูญไทยในอดีต โดยกำหนดกรอบความสำคัญ ซึ่งเป็นหลักการใหญ่ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไว้ ๓ หลักการ คือ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและการมีส่วนร่วมของพลเมือง การตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ และการกำหนดเรื่องสถาบันการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมือง

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน หรือเรียกอีกนัยหนึ่งว่า “รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมือง” ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญขึ้นหลายองค์กร อาทิ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ศาลยุติธรรม ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อจะทำหน้าที่กลั่นกรองผู้ที่จะเข้าสู่ระบบการเมือง ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

การที่รัฐธรรมนูญได้ก่อตั้งองค์กรต่างๆ ขึ้นมากมายพร้อมทั้งได้กำหนดให้องค์กรต่างๆ มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น การใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว อาจมีกรณีขัดแย้งกันในเรื่องเขตอำนาจขององค์กรที่รัฐธรรมนูญได้ก่อตั้งขึ้น ซึ่งในส่วนขององค์กรศาลรัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดให้มีกลไกตาม มาตรา ๒๔๘ เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร หรือศาลอื่น ให้พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดโดยคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะ แต่สำหรับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นๆ นอกจากองค์กรศาลแล้ว ย่อมอยู่ภายใต้อำนาจในการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญให้องค์กรนั้น หรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญ เป็นองค์กรที่มีความเป็นกลางที่จะวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่มีความสำคัญในระดับเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

องค์กรใดที่มีความสำคัญในระดับเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น ก็ยังคงเป็นปัญหาอยู่ว่าจะมีการกำหนดค่านิยม หลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญอย่างไร ซึ่งจะเห็นได้ว่า ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้กล่าวถึงองค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้ในคำที่แตกต่างกันออกไปได้แก่

๑. องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ ปรากฏตาม มาตรา ๔๐
๒. องค์กรอิสระ ปรากฏตาม มาตรา ๕๗ วรรค ๒
๓. องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ปรากฏตาม มาตรา ๒๖๖
๔. องค์กรที่มีการบริหารงานโดยอิสระ ได้แก่ คณะกรรมการการ



เลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ปรากฏตาม มาตรา ๗๕ วรรค ๒

ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำการศึกษาถึงข้อความคิดเกี่ยวกับทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐ ทฤษฎีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ นิยามคำศัพท์ หลักเกณฑ์ องค์ประกอบของการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ อำนาจหน้าที่ ขอบเขตการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในประเทศต่างๆ ตลอดจนทั้งศึกษาถึงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญ ต่อกรณีที่เกิดปัญหาการขัดแย้ง เพื่อนำไปสู่การวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญของต่างประเทศและทำการวิเคราะห์ถึงปัญหาการขัดแย้งระหว่างเขตอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในประเทศไทยด้วย

## ๒. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๒.๑ เพื่อแสวงหาองค์ความรู้เกี่ยวกับหลักการ แนวคิด ทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐและทฤษฎีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

๒.๒ เพื่อค้นหาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการใช้อำนาจและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

๒.๓ เพื่อให้ทราบถึงขอบเขต หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการใช้อำนาจและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

๒.๔ เพื่อให้ทราบถึงสาเหตุ และความเป็นไปได้ของการขัดแย้งในการใช้อำนาจที่เกิดขึ้น มาตรการป้องกันและแนวทางการแก้ไขเยียวยา ตลอดจนบทบาทและอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญต่อกรณีที่เกิดปัญหาการขัดแย้งระหว่างเขตอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

### ๓. เป้าหมายการวิจัย

๓.๑ ศึกษาถึงหลักการ แนวคิด ทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐและทฤษฎีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

๓.๒ ศึกษาถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการใช้อำนาจและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

๓.๓ ศึกษาถึงลักษณะ ขอบเขต หลักเกณฑ์ของการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ รวมถึงศึกษาบทบาท อำนาจหน้าที่ เจเนอในในการใช้อำนาจและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

๓.๔ ศึกษาถึงบทเรียนของต่างประเทศเกี่ยวกับการขัดแย้งของการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ การเยียวยาแก้ไข ตลอดจนบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอื่นที่ทำหน้าที่เช่นเดียวกับศาลรัฐธรรมนูญในการเยียวยาแก้ไข ในกรณีที่มีการขัดแย้งกันในการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญของประเทศนั้น ๆ

๓.๕ ศึกษาเพื่อให้ทราบถึงสาเหตุจากกรณีศึกษาที่เกิดขึ้นจริง และความเป็นไปได้ของการขัดแย้งในการใช้อำนาจที่อาจเกิดขึ้น การหามาตรการในการแก้ไขเยียวยา ตลอดจนบทบาทและอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่เกิดปัญหาการขัดแย้งระหว่างเขตอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

### ๔. ขอบเขตของการวิจัย

๔.๑ ศึกษาเฉพาะหลักการ แนวคิด ทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐและทฤษฎีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

๔.๒ ศึกษาเฉพาะเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการใช้อำนาจ และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

๔.๓ วิจัยขอบเขต หลักเกณฑ์และเจเนอในในการใช้อำนาจ และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามที่บัญญัติไว้ใน

รัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

๔.๔ วิจัยเปรียบเทียบของต่างประเทศอย่างน้อย ๓ ประเทศ คือ ระบบของฝรั่งเศส เยอรมัน และโปรตุเกส เกี่ยวกับการขัดแย้งในการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ การเยียวยาแก้ไข ตลอดจนบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอื่นที่ทำหน้าที่เช่นเดียวกับศาลรัฐธรรมนูญในการเยียวยาแก้ไขกรณีที่มีการขัดแย้งกันในการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญของประเทศนั้น ๆ

๔.๕ วิจัยเพื่อให้ทราบถึงสาเหตุ และความเป็นไปได้ของการขัดแย้งในการใช้อำนาจที่อาจเกิดขึ้น มาตรการป้องกันและแนวทางแก้ไขเยียวยา ตลอดจนบทบาทและอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญต่อกรณีที่เกิดปัญหาการขัดแย้งระหว่างเขตอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

## ๕. วิธีการดำเนินการวิจัย

ศึกษาวิจัยเอกสาร โดยทำการค้นคว้าและการวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องของต่างประเทศและประเทศไทย รวมทั้งแนวความคิดเห็นของนักวิชาการทั้งจากตำรา บทความ และเอกสารการสัมมนาวิชาการอื่น ๆ ในเรื่องเกี่ยวกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

## ๖. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๖.๑ ได้ทราบถึงหลักการ แนวคิด ทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐและทฤษฎีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

๖.๒ ได้ทราบเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการใช้อำนาจและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

๖.๓ ได้ทราบถึงขอบเขต หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการใช้อำนาจและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ

๖.๔ ได้ทราบถึงสาเหตุจากกรณีศึกษาที่เกิดขึ้นจริง และความเป็น

ไปได้ของการขัดแย้งในการใช้อำนาจที่อาจเกิดขึ้น ข้อเสนอเพื่อนำมาใช้ในการแก้ไขเยียวยา ตลอดจนบทบาทและอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่เกิดปัญหาการขัดแย้งเกี่ยวกับการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

\*\*\*\*\*

## บทที่ ๒

# ข้อความคิดทั่วไปเกี่ยวกับทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐ และทฤษฎีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

อำนาจอธิปไตยนั้นถือเป็นอำนาจสูงสุดเหนือประชาชนภายในรัฐ เป็นอำนาจเด็ดขาดที่ใช้ในการปกครองประเทศ เป็นอำนาจที่ใช้ในการตรากฎหมายยกเลิกกฎหมายและแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมาย เป็นอำนาจในการทำสงครามและสันติภาพ อำนาจในการจัดเก็บภาษีอากร อำนาจในการจะแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ อำนาจในการที่จะออกโทษ อำนาจในการพิพากษาคดีและอำนาจในการเพิ่มหรือลดค่าเงินตรา อำนาจเหล่านี้รวมกันเรียกว่าเป็นอำนาจอธิปไตย ในการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตยนั้นจะมีการแบ่งอำนาจอธิปไตยออกเป็น ๓ ลักษณะ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ทั้งนี้เพื่อเป็นการคานอำนาจระหว่างองค์กรทั้ง ๓ มิให้มีองค์กรใดองค์กรหนึ่งภายในรัฐนั้นเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดเพียงองค์กรเดียว อันอาจจะนำไปสู่การตัดสินใจกระทำการใดที่อาจเกิดความผิดพลาดขึ้นได้อีกทั้งเป็นการคุ้มครองและเป็นหลักประกันต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายในรัฐนั้นด้วย โดยในบทนี้จะได้กล่าวถึงอำนาจรัฐ โดยแยกออกเป็น ๒ หัวข้อ คือ (๑) ข้อความคิดทั่วไปเกี่ยวกับทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และ (๒) ข้อความคิดทั่วไปเกี่ยวกับทฤษฎีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

## ๑. ข้อความคิดทั่วไปเกี่ยวกับทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

การปกครองของรัฐสมัยใหม่ที่เรียกว่า รัฐประชาชาติหรือรัฐชาติ (Nation State) ได้ถือกำเนิดขึ้นระหว่าง ค.ศ. ๑๖๘๐ ถึง ค.ศ. ๑๗๖๐ โดยถือกำเนิดมาภายหลังจากยุคกลาง ซึ่งถือเป็นยุคมืดที่มีอำนาจแห่งศาสนจักรแผ่ขยายและปกครองอยู่เหนือฝ่ายอาณาจักร แต่นับตั้งแต่ราวปลายศตวรรษที่ ๑๔ เป็นต้นมา ยุคแห่งสมัยกลางได้ค่อยๆ เสื่อมคลายลงทีละน้อย เข้าสู่ยุคฟื้นฟูศิลปวิทยา (Renaissance) โดยเริ่มก่อตัวขึ้นในดินแดนภาคเหนือของประเทศอิตาลีเป็นแห่งแรก โดยที่ในสมัยนั้นดินแดนที่เป็นภาคเหนือของอิตาลีนั้นเริ่มมีการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจขึ้น เกิดมีชนชั้นกลางที่สะสมความมั่งคั่งทางโภคทรัพย์จนทำให้ประชาชนมีสภาพชีวิตที่กินดีอยู่ดีขึ้น มีเวลาว่างที่จะหาความเพลิดเพลินเจริญใจและทำกิจกรรมที่มีคุณค่ากว่าแต่ก่อน ปัญญาชนเริ่มหันมาศึกษาภาษา วรรณคดี ศิลปและวัฒนธรรมมากขึ้น

ในทางความคิดนั้นได้เริ่มมีการยกย่องความมีเหตุผล (Rationality) ของมนุษย์ แทนเรื่องของความศรัทธาที่มีต่อพระเจ้าอย่างไร้เหตุผล คนในสังคมสมัยนั้นเริ่มกล้าที่จะคิด วิพากษ์วิจารณ์ในสิ่งต่างๆ อย่างมีเหตุมีผล กล้าที่จะโต้แย้งกับความเชื่อเก่าๆ ที่ตกทอดกันมาในสมัยกลาง และมีความเชื่อว่ามนุษย์สามารถใช้เหตุผลเป็นปัจจัยในการค้นหาสัจธรรมได้

ในทางการเมืองนั้น ตั้งแต่ช่วงปลายสมัยกลางมาก็เริ่มปรากฏว่ามีรัฐฆราวาส (Secular States) ต่างๆ เกิดขึ้นในยุโรปภายใต้การนำของกษัตริย์และราชวงศ์ต่างๆ เป็นจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ ที่ตั้งคนเป็นอิสระไม่ยอมขึ้นต่อศาสนจักร โดยยืนยันว่าศาสนจักรควรทำหน้าที่ควบคุมดูแลเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับเรื่องศรัทธาความเชื่อทางศาสนา ไม่ควรมายุ่งเกี่ยวกับกายภาพ เรื่องทางปกครองและการเมืองซึ่งเป็นเรื่องทางโลก เมื่อรัฐฆราวาส (Secular States) มีอำนาจกล้าแข็งเติบโตใหญ่ขึ้นในขณะที่ศาสนจักรก็ตกต่ำลงทุกทีนั้นประเทศที่มีกษัตริย์มีราชวงศ์ที่เข้มแข็งและตั้งมั่นอยู่ในชัยภูมิที่ดีก็สามารถตั้งตนเป็นใหญ่รวบเอาแคว้นเล็กแคว้นน้อยเข้ามาอยู่ในอำนาจมากขึ้นเรื่อยๆ

ในช่วงนี้เองได้เกิดมีแนวคิดในการรองรับการอุบัติขึ้นของรัฐ ทั้งนี้ปรากฏชัดเจนตามแนวความคิดของ มาเคียเวลลี (Nicolas Machiavelli ค.ศ. ๑๔๖๙-๑๕๒๗) ซึ่งเป็นนักปราชญ์ชาวอิตาลี และได้เขียนหนังสือที่เกี่ยวกับรัฐและเป็นที่รู้จักกันดีที่สุด คือ เรื่อง “เจ้าชาย” หรือ Le Prince (ค.ศ. ๑๕๑๓)<sup>๑</sup>

มาเคียเวลลีอธิบายว่า มนุษย์ทุกคนมีลักษณะเยี่ยงสัตว์เดรัจฉาน และไม่มีใครที่จะรักษาสัจจะกับใคร มนุษย์จะทำดีก็ต่อเมื่อถูกบังคับ มิฉะนั้นมนุษย์ก็จะทำชั่วอย่างเลื่องไม่พิน ดังนั้นการจะตั้งต้นเป็นใหญ่รวบรวมบ้านเมืองให้เป็นปึกแผ่นได้นั้นไม่อาจทำได้ด้วยการอาศัยหลักธรรม มาเคียเวลลีเห็นว่าการรักษาสัจจะนั้นเป็นสิ่งที่มิมีคุณค่านสรรเสริญ แต่การจะรักษาอำนาจการเมืองไว้ให้ได้นั้นไม่อาจหลีกเลี่ยงไม่ใช้วิธีหลอกลวงปลิ้นปล้อนเป็นเครื่องมือได้ ตามทัศนะของเขานั้น ผู้ปกครองควรจะต้องแสดงออกซึ่งความจริงใจ ความรักในความถูกต้อง และมีมนุษยธรรม แต่ผู้ปกครองจะต้องถือคติอยู่ในใจอย่างเคร่งครัดว่าเมื่อถึงคราวจะต้องรักษาบ้านเมืองรักษาอำนาจรัฐไว้จะไม่ยึดถือคุณธรรมข้างต้นเลย เขากล่าวว่าพระราชกษัตริย์ทรงพระปรีชาสามารถนั้นนักปราชญ์ย่อมไม่ตำหนิ หากพระองค์จะใช้วิธีการอันผิดธรรมชาติเพื่อจะรักษาบ้านเมืองเอาไว้ แม้ว่าการกระทำนั้นอาจจะถูกตำหนิว่าชั่ว แต่ผลที่เกิดขึ้นย่อมเป็นข้อแก้ตัวให้พ้นจากการกล่าวหาเช่นนั้น (The act accuses, but the result excuses)<sup>๒</sup> ความคิดที่จะรักษาอำนาจรัฐให้คงอยู่จึงมีคุณค่าไม่ว่าจะทำด้วยวิธีการใด ๆ เช่นนี้ เป็นหลักการทางทฤษฎีการเมืองอย่างหนึ่งเรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า “Reason of the State” แปลเป็นภาษาไทยได้ว่า “เหตุผลของรัฐ” ซึ่งหมายถึงความอยู่รอดของรัฐเป็นนโยบายที่อยู่เหนือสิ่งอื่นใด เป็นการแสดงให้เห็นว่ามีแนวคิดในการแยกตัวบุคคลซึ่งเป็นผู้ปกครองออกจากรัฐซึ่งเป็นสถาบันที่ผู้ปกครองจะต้องรับผิดชอบอย่างชัดเจน ถือได้ว่า

<sup>๑</sup> บวรศักดิ์ อูวรรณโณ, กฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ ๔ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๔), น. ๔๒.

<sup>๒</sup> ปรีดี เกษมทรัพย์, นิติปรัชญา, พิมพ์ครั้งที่ ๕ (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๓), น. ๑๕๙.

มาเคียเวลลี เป็นผู้ให้กำเนิด “รัฐ” สมัยใหม่ขึ้นมา

ถ้าเราสังเกตให้ดีจะพบว่าในงานของมาเคียเวลลีนั้น จะไม่มีกรกล่าวถึงอำนาจอธิปไตยแต่อย่างใด แต่อำนาจอธิปไตยนั้นได้รับการกล่าวถึงในงานของ จัง โบแดง (Jean Bodin ค.ศ. ๑๕๓๐ - ๑๕๙๖) ซึ่งเป็นนักกฎหมายชาวฝรั่งเศสที่ได้คิดและได้เขียนหนังสือว่าด้วยรัฐ ๖ เล่ม ซึ่งเป็นช่วงที่ฝรั่งเศสกำลังประสบภาวะปั่นป่วนโกลาหลทางการเมืองอย่างมาก จนแทบจะหาความสงบในบ้านเมืองไม่ได้เลย โบแดงได้พยายามชี้ให้เห็นว่ารัฐจะดำรงอยู่ได้จะต้องมีอำนาจอธิปไตยที่สูงสุดในแผ่นดินที่เรียกว่า “อำนาจอธิปไตย” (Sovereignty) โดยให้คำนิยามคำนี้ไว้ว่า “อำนาจอธิปไตย คือ อำนาจสูงสุดเหนือประชาชนในรัฐอันไม่ถูกจำกัดหรือยับยั้งโดยกฎหมายใดๆ” และอีกตอนหนึ่งเขาได้กล่าวว่า “อำนาจอธิปไตย คือ อำนาจเหนือพลเมืองของรัฐเป็นอำนาจอธิปไตย และเป็นนิรันดร”<sup>๓</sup> โดยโบแดงยังได้แบ่งประเภทของรัฐบาลตามข้อเท็จจริงและหลักการที่ว่า อำนาจอธิปไตยอยู่ที่ใคร หากอำนาจอธิปไตยนั้นอยู่ที่บุคคลเพียงคนเดียว หรืออยู่ที่กลุ่มบุคคลเพียงกลุ่มเดียว ถือว่ารัฐนั้นมีการปกครองแบบระบอบกษัตริย์ ในขณะที่หากอำนาจอธิปไตยนั้นอยู่ที่คนส่วนใหญ่ของรัฐนั้น ประเทศหรือรัฐนั้นก็จะมีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่งสิ่งที่โบแดงคิดขึ้นนี้เป็นทฤษฎีอำนาจอธิปไตยที่ต่อมากลายเป็นหลักกฎหมายทั้งภายในและระหว่างประเทศที่สำคัญและเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป แม้ว่าในขณะเดียวกันนั้นโบแดงจะทำให้เกิดระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ขึ้นก็ตาม การสร้างหลักการนี้โดยให้อำนาจแก่กษัตริย์คนเดียว ไม่มีใครเพิกถอนได้อีก การให้อำนาจถาวรนี้ โบแดงต้องการให้มีการสืบราชสมบัติ การให้อำนาจสิ้นพันธุ์ โบแดงเห็นว่าไม่มีอำนาจใดอีกที่จะเหนือกว่าอำนาจอธิปไตย การที่โบแดงต้องเสนอหลักการและแนวคิดเช่นนี้ก็เพื่อต้องการให้สภาพสงครามและสภาพการปราศจากกฎหมายในยุคกลางหมดไป โดยอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยที่ออกกฎหมายและรักษาความสงบใน

<sup>๓</sup> เฟ็งอ้าง, น.๑๖๐.



สังคมของกษัตริย์นั่นเอง

จะเห็นได้ว่าอำนาจอธิปไตย หรืออำนาจรัฐนี้เป็นสิ่งที่สร้างขึ้นมาพร้อมกับความเป็นรัฐและการปกครองที่เรียกว่า สิทธิตามธรรมชาติ (Natural Rights) ซึ่งมีอยู่แต่เดิมคู่กับมนุษย์ที่อยู่กันเป็นสังคมไร้รัฐที่เรียกว่า สภาวะธรรมชาติ (State of Nature) โดยอาศัยสิ่งที่เรียกว่ากฎตามธรรมชาติ (Law of Nature) เป็นเครื่องมือในการอยู่ร่วมกันแทนการใช้อำนาจรัฐและผู้ปกครองอย่างในปัจจุบัน<sup>๔</sup> อย่างไรก็ตามอำนาจรัฐหรืออำนาจอธิปไตยดังกล่าว จะมีการใช้ที่แตกต่างกันตามรูปแบบของการปกครองและรูปแบบของรัฐบาลในแต่ละรัฐตามที่ได้อ้างไว้แล้วข้างต้น รัฐเผด็จการหรือรัฐในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มักจะรวมศูนย์การใช้อำนาจรัฐแบบเบ็ดเสร็จไว้ด้วยกันที่คนคนเดียวหรือกลุ่มบุคคลเพียงกลุ่มเดียว ขณะที่รัฐประชาธิปไตยซึ่งได้รับอิทธิพลทางความคิดจากมองเตสกีเออ (Montesquieu) มักจะแยกการใช้อำนาจรัฐออกเป็น ๓ องค์กร คือ นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ เพื่อมิให้ผู้ปกครองรวมศูนย์การใช้อำนาจรัฐนั้นแบบเบ็ดเสร็จ

การแยกการใช้อำนาจรัฐออกเป็น ๓ องค์กรดังกล่าวนี้เกิดขึ้นเพื่อต้องการถ่วงดุลและคานอำนาจซึ่งกันและกัน อันเป็นการคุ้มครองและเป็นการประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยจะกล่าวรายละเอียดไว้ในส่วนที่ ๒ หัวข้อ ๒.๑ เรื่องทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ ต่อไป โดยเรื่องที่จะได้อ้างอิงต่อไปจะเป็นการกล่าวถึงการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นองค์กรฝ่ายปกครอง

---

<sup>๔</sup> ชาวนะ ไตรมาส, “องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญใหม่: คนไทยใช้ประโยชน์ได้อย่างไร”, ในหนังสือรวมบทความทางวิชาการของศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ ๒ : ศาลรัฐธรรมนูญไทยในสถานการณ์การปฏิรูปการเมือง, จัดพิมพ์ โดยสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร: บริษัท พี.เพรส จำกัด, ๒๕๕๖), ๒: ๔๗๕.

## ๑.๑ การใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

องค์กรต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญได้เอ่ยนาม หรือมีการปรากฏชื่ออยู่ในรัฐธรรมนูญมีหลายองค์กร แต่องค์กรที่มีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้นั้น นอกเหนือจากการที่เป็นองค์กรที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยตรงตามรัฐธรรมนูญแล้ว จะต้องเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจในทางการเมือง หรืออำนาจในระดับเดียวกับอำนาจอธิปไตยด้วย ดังนั้นในกรณีที่องค์กรเหล่านี้ใช้อำนาจในทางปกครอง ก็ไม่ถือว่าเป็นการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่ถือว่าเป็นการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นองค์กรฝ่ายปกครอง สำหรับการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นแบ่งการกล่าวออกเป็น ๔ หัวข้อ คือ

- ๑) การใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรนิติบัญญัติ
- ๒) การใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรบริหาร
- ๓) การใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรตุลาการ และ
- ๔) การใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

### ๑.๑.๑ การใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรนิติบัญญัติ

องค์กรนิติบัญญัติเป็นองค์กรหนึ่งในสามองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐ และมีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยจะมีอำนาจในส่วนที่เรียกว่าอำนาจนิติบัญญัติ การจะพิจารณาถึงอำนาจนิติบัญญัติได้นั้นมีความจำเป็นที่เราจะต้องพิจารณาถึงเนื้อหาของอำนาจอธิปไตย เนื้อหาสาระของอำนาจอธิปไตยนั้น คือ อำนาจในอันที่จะตรากฎหมาย ยกเลิกกฎหมายและแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมาย อำนาจในอันที่จะทำสงครามและสันติภาพ อำนาจในอันที่จะเก็บภาษีอากร อำนาจในอันที่จะแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ อำนาจในอันที่จะอภัยโทษ อำนาจในอันที่จะพิพากษาคดี และอำนาจในอันที่จะเพิ่มหรือลดค่าเงินตรา โดยสรุปแล้วตามความเห็นของจ็อง โบแดง (Jean Bodin) ซึ่งเป็นผู้คิดเรื่องอำนาจอธิปไตย เขาเห็นว่า อำนาจต่าง ๆ เหล่านี้ที่ได้กล่าวมาข้างต้นล้วนแต่รวมอยู่ในอำนาจตรากฎหมาย ยกเลิกกฎหมายและแก้ไขเพิ่มเติม

กฎหมายซึ่งท่านเรียกว่าอำนาจนิติบัญญัตินั่นเอง<sup>๕</sup> ทั้งนี้เพราะผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจนิติบัญญัติหรืออีกนัยหนึ่ง คืออำนาจในอันที่จะตรากฎหมายบังคับหรืออนุญาตให้บุคคลกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการใดๆ ก็ได้ ย่อมทรงไว้ซึ่งอำนาจในอันที่จะห้ามไม่ให้ผู้อื่นทำสงครามหรือสันติภาพ เก็บภาษีอากร อกภัยโทษ ฯลฯ โดยปริยาย จะเห็นได้ว่าอำนาจนิติบัญญัติเป็นอำนาจที่มีความสำคัญอย่างยิ่งอำนาจหนึ่งถือเป็นศูนย์กลางของความคิดในเรื่องรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐสมัยใหม่ที่ยอมรับอำนาจอธิปไตยนั้น ถือว่าอำนาจนิติบัญญัติหรืออำนาจอธิปไตยกฎหมายเป็นลักษณะแสดงออกอย่างหนึ่งว่ารัฐมีอิสระในการกำหนดตนเองได้ ภายใต้เขตแดนของรัฐที่มีอำนาจอธิปไตย รัฐย่อมมีอำนาจที่จะบัญญัติกฎหมายเพื่อดำเนินกิจการต่างๆ ภายในรัฐได้อย่างมีระบบระเบียบแบบแผน

องค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัตินั้น ย่อมแตกต่างกันไปตามยุคตามสมัย สมัยสมบูรณาญาสิทธิราช พระเจ้าแผ่นดินเป็นผู้มีอำนาจในประเทศที่เป็นประชาธิปไตยกฎหมายจะตราโดยรัฐสภาซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนทั่วประเทศ ฉะนั้นผู้มีอำนาจนิติบัญญัติจึงเปลี่ยนแปลงตามยุคตามสมัย ตามระบบการปกครองของแต่ละประเทศ โดยในที่นี้จะได้กล่าวเน้นเฉพาะในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยเป็นหลัก โดยในระบอบนี้ จะให้รัฐสภา (Parliament) เป็นผู้มีอำนาจนิติบัญญัติ หรือมีอำนาจในการออกกฎหมาย คือ สามารถวางกฎเกณฑ์เป็นการทั่วไป ไม่ระบุตัวบุคคล มีผลบังคับให้บุคคลในระบบกฎหมายต้องทำตาม ทั้งนี้ โดยมีเหตุผลสำคัญ ๓ ประการ คือ ประการแรก เมื่ออำนาจสูงสุดอยู่ที่ประชาชน การออกกฎหมายซึ่งถือว่าเป็นเรื่องที่สำคัญต้องเป็นอำนาจของประชาชนโดยตรง จึงถือกันว่ากฎหมาย คือเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชน ประการที่สอง เพื่อมิให้อำนาจสูงสุดทั้งหมดอยู่ในมือคนหรือกลุ่มคนกลุ่มเดียว จึงให้องค์กรที่เป็นผู้แทนของประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจที่สำคัญที่สุด และประการสุดท้าย

<sup>๕</sup> อ้างแล้ว, ดูเชิงอรรถที่ ๒, น. ๑๖๐

การออกกฎหมายโดยรัฐสภานี้จะมีผลเป็นการทั่วไป ใช้บังคับกับประชาชนทุกคนในสังคมอย่างเสมอภาคกัน อันจะเป็นการป้องกันการเลือกปฏิบัติหรือการใช้อำนาจดุลพินิจที่ไม่ชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชน จึงมีหลักการสำคัญต่อไปว่า เรื่องสำคัญที่กระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนทั้งหมดต้องทำโดยกฎหมายเท่านั้น และกฎหมายที่วันนี้ก็ต้องเป็นกฎหมายที่ประชาชน ออกเอง หรือเป็นกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาผู้แทนของประชาชนเท่านั้น<sup>๖</sup> แต่ทั้งนี้ในหลักการข้างต้นก็ไม่ได้นำมาใช้อย่างเคร่งครัด ซึ่งทั้งนี้สุดแต่รัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศจะจัดสรรอำนาจนิติบัญญัตินี้ไปให้แก่องค์กรใดบ้าง จะเห็นได้ว่าตามรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสจะจัดสรรอำนาจนิติบัญญัติให้แก่องค์กรอื่นๆ เช่น อำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ จะมอบอำนาจนี้ให้แก่ประชาชน, อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรืออำนาจในการเปลี่ยนแปลงองค์กรที่ได้รับมอบมาจากอำนาจในการก่อตั้งองค์กร จะมอบอำนาจนี้ให้แก่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภากับที่ประชุมร่วมของสองสภา หรือประชาชนโดยผ่านการลงประชามติ, อำนาจในการตรารัฐธรรมนูญ อำนาจในการให้สัตยาบันสนธิสัญญา และอำนาจในการให้ความเห็นชอบในรัฐกำหนด จะมอบสามอำนาจนี้ให้แก่รัฐสภา, อำนาจในการออกกฎหมายกำหนด และกฎหมายของฝ่ายบริหารทั้งหลาย จะมอบอำนาจนี้ให้แก่รัฐบาล เป็นต้น ในขณะที่ระบบของประเทศอังกฤษ ที่ถือหลัก “อำนาจอธิปไตยของรัฐสภา” (Sovereignty of Parliament) ถือว่าอำนาจในการออกกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้นเป็นอำนาจของรัฐสภาเท่านั้น ไม่มีการแบ่งอำนาจนิติบัญญัติให้แก่องค์กรอื่น เว้นแต่จะออกกฎหมายแม่มาเพื่อให้อำนาจแก่องค์กรที่อยู่ในลำดับอื่นให้สามารถออกกฎหมายในลำดับรองได้เท่านั้น

<sup>๖</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, คำอธิบายกฎหมายมหาชน (เล่ม ๓), (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๓๘), น. ๓๘.

สำหรับประเทศไทยนั้นได้แยกอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญออกจากอำนาจตรากฎหมายทั่วไปของรัฐสภา ทั้งนี้อำนาจออกกฎหมายเป็นพระราชบัญญัติ อำนาจให้ความเห็นชอบกับสนธิสัญญาบางประเภทที่มีผลต่อกฎหมายภายใน และอำนาจให้ความเห็นชอบกับพระราชกำหนดที่ออกโดยฝ่ายบริหาร ทั้งสามอำนาจนี้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากพระมหากษัตริย์และรัฐสภา มีข้อสังเกตว่า ในรัฐธรรมนูญของไทยเองก็ถือหลักทั่วไปว่า สิ่งที่จะมาจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ว่าในเรื่องใดๆ ได้ ต้องเป็น “กฎหมาย” ที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นโดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภาเท่านั้น ซึ่งจะเห็นได้จากบทบัญญัติในหมวดว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยในรัฐธรรมนูญจะกำหนดว่าการจำกัดเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองนั้นจะต้องกระทำโดย “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย”<sup>๓</sup> ซึ่งก็คือ “กฎหมาย” ที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นโดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภานั้นเอง นอกจากนี้รัฐสภายังสามารถออกกฎหมายได้ทุกเรื่อง เพราะรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดขอบเขตของเรื่องที่จะออกกฎหมายเหมือนอย่างประเทศฝรั่งเศส รัฐสภาไทยจึงมีอำนาจตรากฎหมายได้อย่างกว้างขวางแต่ทั้งนี้จะตรากฎหมายให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญทั่วไปที่เรียกว่า “ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย”<sup>๔</sup> มิได้ ทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ กฎหมายอื่นใดจะมาขัดหรือแย้งไม่ได้

<sup>๓</sup> เช่น มาตรา ๒๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติว่า  
“การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้”

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

<sup>๔</sup> อ้างแล้ว, ดูเชิงอรรถที่ ๖, น. ๔๕.

การใช้อำนาจนิติบัญญัติ หรืออำนาจในการพิจารณาและออกกฎหมาย การกำหนดหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายเพื่อนำมาใช้บังคับกับประชาชนภายในรัฐ เป็นการใช้อำนาจขององค์กรนิติบัญญัติที่ถือเป็นหนึ่งในสามของอำนาจอธิปไตย และเป็นอำนาจที่มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ การใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติขององค์กรนิติบัญญัตินี้จึงทำให้องค์กรนิติบัญญัติมีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

### ๑.๑.๒ การใช้อำนาจอรัฐโดยองค์กรบริหาร

โดยปกติแล้วองค์กรบริหารจะมีอำนาจบริหารซึ่งเป็นอำนาจส่วนหนึ่งของอำนาจอธิปไตยที่แยกต่างหากออกมาจากอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจตุลาการ โดยผู้ที่ใช้อำนาจบริหารนี้คือรัฐบาลของแต่ละประเทศ ก่อนที่จะกล่าวถึงการใช้อำนาจอรัฐโดยองค์กรบริหารมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำความเข้าใจถึงคำว่า “รัฐบาล” ในบริบทที่เป็นผู้ใช้อำนาจบริหารในทางนโยบายเสียก่อน เพื่อที่จะสามารถแยกได้ระหว่างอำนาจการบริหารในทางนโยบายและอำนาจการบริหารในทางปกครอง รัฐบาลนั้นจัดเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร นั่นคือ การจะกล่าวถึงองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารนั้นจะมีการพิจารณาถึงองค์ประกอบที่แยกออกเป็น ๒ ส่วน คือ (๑) รัฐบาล (Government) และ (๒) เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง (Administrative Organs)<sup>๙</sup>

สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองนั้น เป็นที่ยอมรับกันเป็นที่ยุติว่า บรรดา “องค์กร” หรือ “เจ้าหน้าที่” ที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับหรือควบคุมดูแลโดยตรงหรือโดยทางอ้อมของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งเป็น “องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง” หรือ “เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง” แต่ในขณะเดียวกันพระมหากษัตริย์โดยคำแนะนำของ

<sup>๙</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “การกระทำทางปกครอง”, ในหนังสือ อาจารย์บุชา ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์, รวบรวมและจัดพิมพ์โดยสมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย, (พ.ศ. ๒๕๔๕), น. ๑๓๗.

คณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีแต่ละคนกระทำการ  
ได้สองฐานะด้วยกัน กล่าวคือ บางกรณีกระทำการในฐานะที่เป็น “รัฐบาล”  
บางกรณีกระทำการในฐานะที่เป็น “องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง” หรือ  
“เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง” จึงมีความจำเป็นที่เราต้องพิจารณาว่ากรณีใด  
บ้างที่บุคคลเหล่านี้กระทำการในฐานะที่เป็นรัฐบาล และกรณีใดบ้างที่องค์กร  
ของรัฐฝ่ายบริหารเหล่านี้กระทำการในฐานะที่เป็นองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองหรือ  
เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง โดยในการพิจารณามีทฤษฎีที่ประกอบการ  
พิจารณาอยู่ ๓ ทฤษฎี คือ ทฤษฎีที่หนึ่ง พิจารณาจากลักษณะของการกระทำ  
ทฤษฎีที่สอง พิจารณาจากลักษณะอำนาจของการกระทำ และทฤษฎีที่สามให้  
พิจารณาจากกฎหมายที่เป็นแหล่งที่มาของอำนาจ

ทฤษฎีที่หนึ่งเสนอให้พิจารณาจากลักษณะของการ  
กระทำของพระมหากษัตริย์โดยคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี  
นายกรัฐมนตรี โดยทั่วไปแล้วบุคคลเหล่านี้จะมีการกระทำที่จำแนกออกได้  
เป็น ๒ ประเภท คือ การกระทำทางการเมือง ประเภทหนึ่ง และ การกระทำ  
ที่เป็นงานประจำ อีก ประเภทหนึ่ง การกระทำทางการเมือง คือ การตัดสินใจ  
เลือกทิศทางการบริหารราชการแผ่นดิน เช่นในเรื่องของการวางแผนการ  
บริหารประเทศ การรักษาความมั่นคงแห่งรัฐ การรักษาประเพณีวัฒนธรรม  
ของประเทศ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เหล่านี้เป็นต้น ถือเป็นการ  
กระทำในทางการเมือง ซึ่งถือว่ากระทำไปในฐานะที่เป็นรัฐบาลนั่นเอง  
ส่วนการกระทำที่เป็นงานประจำ คือ การดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบาย  
การบริหารราชการแผ่นดิน หรือคือการนำแผนนโยบายการบริหารราชการ  
แผ่นดินที่ได้กำหนดไว้มาปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรมนั่นเอง แต่ทั้งนี้ทฤษฎี  
นี้ก็มิชอบพอรองอยู่เช่นกัน คือ การกระทำในบางกรณีนั้นไม่อาจวินิจฉัยลงไป  
ได้อย่างแน่ชัดว่าเป็นการกระทำในทางการเมือง หรือ เป็นการกระทำที่เป็น  
งานประจำ ต้องอาศัยการพิจารณาประกอบกับภาวะเศรษฐกิจ สังคม และ  
การเมือง

ทฤษฎีที่สอง คือ เสนอให้พิจารณาจากอำนาจของการกระทำ ซึ่งแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ อำนาจดุลพินิจ และอำนาจผูกพัน “อำนาจดุลพินิจ” คืออำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารในอันที่จะวินิจฉัยและตัดสินใจได้อย่างอิสระว่าสมควรจะกระทำการหรือไม่ และในกรณีที่เหมาะสมสมควรกระทำการ สมควรกระทำการอย่างไร ส่วน “อำนาจผูกพัน” คือ อำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร โดยบัญญัติไว้เป็นการล่วงหน้าว่าเมื่อมีข้อเท็จจริงหรือเหตุการณ์อย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้เกิดขึ้น องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารมีหน้าที่ต้องกระทำการอย่างนั้น อย่างนี้ หากพระมหากษัตริย์โดยคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีแต่ละคนกระทำการโดยอาศัยอำนาจดุลพินิจ ให้ถือว่ากระทำการในฐานะรัฐบาล แต่ถ้าบุคคลเหล่านี้กระทำการโดยอาศัยอำนาจผูกพัน ให้ถือว่ากระทำการในฐานะ “องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง” หรือ “เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง” แต่ทฤษฎีนี้ก็ยังมีข้อบกพร่องที่อำนาจดุลพินิจนั้นปกติแล้วไม่สามารถมีได้ครบสมบูรณ์ เพราะต้องอาศัยฐานแห่งกฎหมายมารองรับอำนาจเสมอ จะกระทำการใช้ดุลพินิจอย่างอิสระโดยขัดต่อกฎหมายมิได้ ขณะเดียวกันอำนาจผูกพันนั้นก็มีได้มีอยู่ทุกขั้นตอนของการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐเสมอไป ปัจจุบันจึงใช้อำนาจแบบผสม

ทฤษฎีที่สาม เสนอให้พิจารณาจาก กฎหมายอันเป็นแหล่งที่มาของอำนาจ กฎหมายอันเป็นแหล่งที่มาของอำนาจแบ่งได้เป็น ๒ ประเภท คือ รัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด หากพระมหากษัตริย์โดยคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีแต่ละคนกระทำการโดยอาศัยอำนาจตาม รัฐธรรมนูญ ให้ถือว่ากระทำการในฐานะที่เป็น “รัฐบาล” แต่ถ้าบุคคลเหล่านี้กระทำการโดยอาศัยอำนาจตาม พระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด ให้ถือว่ากระทำการในฐานะที่เป็น “องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง” หรือ “เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง”



ดังนั้นในการพิจารณาถึงพระมหากษัตริย์โดยคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีอื่น ๆ นั้น การกระทำที่จะถือว่าเป็นการกระทำในฐานะ “รัฐบาล” ได้ควรจะพิจารณาจากทั้งสามทฤษฎีประกอบกัน คือ เป็นการกระทำในทางการเมือง ใช้อำนาจดุลพินิจในการกระทำการ และใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะถือว่า “รัฐบาล” นี้เป็นผู้มีอำนาจบริหารในทางนโยบายอันเป็นหนึ่งในสามอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริง

การใช้อำนาจบริหารนั้นจะมีการพิจารณาออกเป็นสองลักษณะ คือ การใช้อำนาจบริหารในทางนโยบาย และการใช้อำนาจบริหารในทางปกครอง การใช้อำนาจบริหารในทางนโยบาย เช่น การทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นๆ กับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ (มาตรา ๒๒๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐) การส่งทูตานุทูตไปประจำในต่างประเทศ และการรับทูตานุทูตที่ประมุขของต่างประเทศส่งมาประจำในราชอาณาจักรไทย การประกาศสงคราม (มาตรา ๒๒๓) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศ การจัดให้มีการป้องกันการรุกรานจากต่างประเทศ เป็นต้น

นอกจากนี้ฝ่ายบริหารยังมีอำนาจในการตรากฎหมายที่เรียกว่า “กฎหมายบริหารบัญญัติ” อีกด้วย กฎหมายบริหารบัญญัตินี้ เป็นกฎหมายซึ่งตราขึ้นโดยฝ่ายบริหาร จึงต้องถือว่าเป็น “กฎหมายยกเว้น” เพราะโดยปกติฝ่ายบริหารไม่มีหน้าที่ออกกฎหมายโดยตรง ในการตรากฎหมายนั้นถือว่าเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติโดยเฉพาะ ทั้งนี้เพราะตามหลักการแบ่งแยกอำนาจนั้น กำหนดให้รัฐสภาเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ การที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจออกกฎหมายได้ต้องนับว่าเป็นกรณียกเว้น “กฎหมายบริหารบัญญัติ” ในระบบกฎหมายไทยแบ่งได้เป็น ๒ ประเภท คือ พระราชกำหนดซึ่งมีค่าบังคับเท่ากับพระราชบัญญัติ และกฎหมายลำดับรองซึ่งมีค่าบังคับต่ำกว่าพระราชบัญญัติ

พระราชกำหนดคือกฎหมายบริหารบัญญัติซึ่งฝ่ายบริหารคือ คณะรัฐมนตรีได้รับอำนาจจากรัฐธรรมนูญให้ตรากฎหมายแทนฝ่ายนิติบัญญัติ เนื่องจากมีเหตุจำเป็นบางประการเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของรัฐ พระราชกำหนดจึงมีค่าบังคับเท่ากับพระราชบัญญัติ และอาจแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกพระราชบัญญัติได้ พระราชกำหนดนั้นแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ “พระราชกำหนดทั่วไป” และ “พระราชกำหนดเฉพาะ” โดยพระราชกำหนดทั่วไปนั้นจะออกได้เมื่อมีกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศหรือความปลอดภัยสาธารณะ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะสำหรับพระราชกำหนดเฉพาะ จะออกในระหว่างสมัยประชุมของรัฐสภาที่มีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนหรือลับเพื่อรักษาผลประโยชน์ของแผ่นดิน

ส่วนกฎหมายลำดับรอง เป็นกฎหมายที่ฝ่ายบริหารได้รับมอบอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติให้ตราบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในรายละเอียดที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติภายใต้หลักการที่พระราชบัญญัติกำหนดไว้ โดยการตรากฎหมายลำดับรองของประเทศต่างๆ นั้นจะต้องมีการอ้างถึงอำนาจของกฎหมายแม่บทที่มอบอำนาจฉบับนั้นๆ เสมอ การตรากฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารจึงถูกจำกัดอำนาจโดยกฎหมายแม่บท ฝ่ายบริหารจะตรากฎหมายลำดับรองให้ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายแม่บทไม่ได้ กฎหมายลำดับรองนั้น ได้แก่ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบังคับต่างๆ เป็นต้น

ดังนั้น สรุปการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารแล้ว จะเห็นได้ว่ามี ๒ ลักษณะใหญ่ๆ คือ เป็นการใช้อำนาจในทางบริหาร ซึ่งแบ่งเป็นอำนาจบริหารในทางนโยบาย และอำนาจบริหารในทางปกครอง การใช้อำนาจขององค์กรฝ่ายบริหารในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น จะต้องเป็นการใช้อำนาจบริหารในทางนโยบาย หรือการใช้อำนาจบริหารโดยแท้เท่านั้น

การที่องค์กรฝ่ายบริหารใช้อำนาจบริหารในทางปกครอง หรือการใช้อำนาจในทางปกครอง เช่น การออกคำสั่งทางปกครอง การออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด การละเลยต่อหน้าที่ หรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร เป็นต้น เป็นการใช้อำนาจในทางปกครองขององค์กรฝ่ายบริหารในฐานะเป็นองค์กรฝ่ายปกครอง ไม่ได้อยู่ในฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

### ๑.๑.๓ การใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรตุลาการ

นอกเหนือจากอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารแล้ว ยังมีอีกอำนาจคืออำนาจตุลาการ โดยมองเดสกีเออร์ กล่าวถึงอำนาจนี้ว่า เป็นอำนาจชนิดที่ ๓ โดยกษัตริย์หรือข้าราชการมีอำนาจลงโทษผู้กระทำความผิดทางอาญาหรือวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างเอกชน โดยเรียกอำนาจชนิดที่ ๓ นี้ว่า “อำนาจตุลาการ”

เรากล่าวได้ว่า องค์กรตุลาการที่ใช้อำนาจตุลาการนั้น คือ ศาล ศาลจะเป็นผู้ตัดสินคดีหรือข้อพิพาทต่างๆ ที่เกิดขึ้นภายในสังคมทั้งที่เป็นข้อพิพาทในทางแพ่งและในทางอาญา และในการพิจารณาว่าองค์กรใดเป็นองค์กรตุลาการหรือไม่นั้นสามารถพิจารณาได้จากหลักเกณฑ์ที่เกิดจากการศึกษาค้นคว้าของ Laufer ซึ่งมีลักษณะและองค์ประกอบ ดังต่อไปนี้

ก. *เกณฑ์จากความในทางกฎหมาย* เกณฑ์ในเรื่องนี้มีพื้นฐานมาจากการพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมาย หรือพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญว่ามีการระบุหรือไม่ว่า องค์กรนั้นเป็นองค์กรตุลาการ หากมีการระบุไว้ ก็ถือว่าครบเกณฑ์จากความในทางกฎหมาย เช่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ระบุชัดเจนว่า ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรตุลาการ

ข. *เกณฑ์ของความเป็นอิสระของผู้พิพากษา* คือ ในการปฏิบัติหน้าที่ในทางที่เป็นการตัดสินคดี ผู้พิพากษาจะต้องมีดุลพินิจโดยอิสระที่จะตัดสินคดีไปตามตัวบทกฎหมาย โดยไม่ต้องเกรงกลัวต่ออำนาจ หรืออิทธิพลใดๆ หลักการข้อนี้จึงเรียกร้องให้องค์กรตุลาการและผู้พิพากษาต้องมี

ความเป็นอิสระ ปราศจากการครอบงำหรืออยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาขององค์กรใด

ค. *เกณฑ์ของการผูกพันต่อกฎหมาย* นั่นคือ การที่ศาลจะตัดสินชี้ขาดคดีหรือข้อพิพาทใดๆ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องตัดสินบนพื้นฐานของข้อกฎหมายที่กำหนดเอาไว้ จะต้องมีการตีความรองรับการตัดสินคดีของตน เพื่อที่จะไม่เป็นการตัดสินที่อยู่บนฐานของการใช้อำนาจตามอำเภอใจ กรณีนี้เป็นเรื่องของ การอธิบายถึงการที่ศาลมีอำนาจในการตีความกฎหมายได้ด้วย เพราะการตีความกฎหมาย นั้นเป็นการให้ความหมายต่อถ้อยคำในกฎหมายว่ามีความหมายใด และความหมายที่เห็นเองเป็นกฎเกณฑ์ที่แท้จริงของกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ ในการใช้บังคับกฎหมายทุกกรณีต้องมีการตีความกฎหมายอยู่เสมอไป

ง. *เกณฑ์ในการจำกัดตนเองของศาล* นั่นคือ การจะริเริ่มกระทำการขององค์กรตุลาการจะริเริ่มได้ก็ต่อเมื่อมีการเสนอเรื่องมายังศาล หากไม่มีการเสนอเรื่องมาให้ศาลพิจารณา ศาลเองก็ไม่มีอำนาจแต่อย่างใด ซึ่งจะเห็นได้ว่าลักษณะดังกล่าวขององค์กรศาลมีความแตกต่างไปจากการกระทำขององค์กรนิติบัญญัติที่สามารถริเริ่มการกระทำการได้ด้วยตนเอง

ดังนั้นการจะพิจารณาว่าองค์กรใดเป็นองค์กรตุลาการหรือไม่ จึงต้องพิจารณาจากหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น การใช้อำนาจตุลาการเป็นการนำกฎหมายมาปรับใช้กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเพื่อระงับข้อพิพาทในสังคม และให้เกิดความสงบสุขภายในสังคม การใช้อำนาจตุลาการ หรือการใช้อำนาจในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เป็นอำนาจที่ปรากฏไว้โดยชัดแจ้งในรัฐธรรมนูญ และเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจอธิปไตย การใช้อำนาจตุลาการขององค์กรฝ่ายตุลาการดังกล่าวจึงทำให้องค์กรตุลาการอยู่ในฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

#### ๑.๑.๔ การใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

ก่อนจะกล่าวถึงการใช้อำนาจขององค์กรอิสระตาม

รัฐธรรมนูญ จำเป็นที่จะต้องกล่าวถึงแนวคิดในการจัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยหลักการแล้วองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจรัฐนั้น โดยทั่วไปแล้วมี ๓ องค์กรตามหลักการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกีเอร์ (Montesquieu) คือ (๑) องค์กรนิติบัญญัติ ทำหน้าที่ในการออกกฎหมาย (๒) องค์กรบริหารทำหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย (๓) องค์กรตุลาการ ทำหน้าที่ในการตีความกฎหมายและตัดสินข้อพิพาทที่เกิดขึ้นภายในรัฐ ทั้งสามองค์กรดังกล่าวเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐหรืออำนาจการปกครองสูงสุดของรัฐที่มีมาแต่เดิมมา ตั้งแต่สมัยที่มีการอุบัติขึ้นของ “รัฐ” สมัยใหม่ แต่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้บัญญัติถึงองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญขึ้นมาหลายองค์กร การที่บัญญัติองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญขึ้นมาขึ้นอยู่กับพื้นฐานของความจำเป็น ๓ ประการ คือ (๑) เพื่อเป็นการประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (๒) เพื่อเป็นการจำกัดอำนาจของผู้ปกครองประเทศ และ (๓) เพื่อสร้างกลไกในการบริหารที่มีประสิทธิภาพ

การอธิบายถึงความจำเป็นของการมีองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นการประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน สามารถอธิบายควบคู่ไปกับหลักการจำกัดอำนาจของผู้ปกครองประเทศได้ เพราะจะเห็นได้ว่า การปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยปกติแล้ว อำนาจของผู้ปกครองกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้นจะอยู่กันอย่างเป็นปฏิปักษ์หรือคู่ขนานกัน มีช่องว่างระหว่างความสัมพันธ์ของผู้ปกครองกับประชาชน ผู้รับการปกครอง คือ ผู้ปกครองนั้นจะใช้อำนาจที่ตนมีอยู่ขยายวงไปอย่างกว้างขวางและไร้ขอบเขต ในขณะที่สิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้นกลับหดแคบลงไปและถูกจำกัดลดทอนโดยการใช้อำนาจรัฐ การจัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญขึ้นมาขึ้นอยู่กับสถานะที่ทำหน้าที่ส่วนหนึ่งเป็นองค์กรในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐด้วย ดังนั้นการปกครองที่รัฐบาลจะต้องถูกตรวจสอบโดยองค์กรอิสระเท่ากับเป็นการจำกัดอำนาจการปกครองของรัฐบาลให้มี

อำนาจน้อย ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นการลดโอกาสที่รัฐบาลจะใช้อำนาจฉ้อฉล หรือ คุกคามต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ขณะเดียวกันก็เพื่อเป็นการเพิ่มโอกาสในการที่ประชาชนจะสามารถดำรงรักษาไว้และได้ใช้สิทธิเสรีภาพอย่างกว้างขวางด้วย

แต่ทั้งนี้จะต้องทำความเข้าใจถึงคำว่า การปกครองที่ รัฐบาลมีอำนาจน้อย กับการปกครองที่รัฐบาลมีความสามารถแยกออกจากกัน เพราะการปกครองที่รัฐบาลมีอำนาจน้อยนั้นเป็นคนละความหมายกับการลดทอน ความสามารถทางการปกครองของรัฐบาล (Competence of Government) การจำกัดอำนาจการปกครองของรัฐบาลให้น้อยที่สุด ไม่ได้มีส่วนสัมพันธ์ กับการทำให้รัฐบาลมีความสามารถทางการปกครองลดน้อยถอยลงไปด้วย แต่อย่างใด<sup>๑๐</sup> การปกครองที่รัฐบาลมีอำนาจน้อย (less government) นั้น ในเรื่องของการจำกัดควบคุมอำนาจของรัฐบาลซึ่งมีความหมายต่างจาก การปกครองที่รัฐบาลมีความสามารถซึ่งอิงกับเกณฑ์ของควมมีประสิทธิภาพ (efficiency) เสถียรภาพ (stability) และความชอบธรรม (legitimacy) ทางการเมืองการปกครองของรัฐบาล

สำหรับเหตุผลประการที่ ๓ ที่จัดตั้งองค์กรอิสระตาม รัฐธรรมนูญ ขึ้นมา เพื่อสร้างกลไกในการบริหารที่มีประสิทธิภาพ เนื่องจาก โครงสร้างของระบบบริหารแบบดั้งเดิมนั้นเป็นโครงสร้างที่ตั้งอยู่บนพื้นฐาน ของการแบ่งความชำนาญเฉพาะด้านและการจัดลำดับของอำนาจหน้าที่ และการควบคุมบังคับบัญชาตามลำดับชั้นอันเป็นโครงสร้างที่อึดอ้าย ลำช้า ไม่เหมาะสมกับภาวะปัจจุบันของการบริหารประเทศ แนวคิดในเรื่องของการ มีองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญก็เพื่อทำหน้าที่วางระเบียบ (Regulate) และ ควบคุม (Control) กิจกรรมบางอย่างภายในรัฐไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมที่ ดำเนินการ โดยภาครัฐหรือภาคเอกชน อันเป็นกิจกรรมที่มีความสำคัญและมี

<sup>๑๐</sup> อ้างแล้ว, ดูในเชิงอรรถที่ ๑, น. ๔๘๐.

ผลกระทบอย่างใหญ่หลวงต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน เศรษฐกิจของประเทศ รวมถึงลดถึงการจัดสรรการใช้ทรัพยากรของรัฐอันมีอยู่อย่างจำกัดให้เป็นไป เพื่อประโยชน์ของสาธารณะ จึงได้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญขึ้นมาด้วยเหตุผล ๓ ประการข้างต้น

ในการพิจารณาถึงการใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้น จะเห็นได้ว่าองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้นมีการใช้อำนาจที่มีลักษณะเป็นการตรวจสอบ (Power Sensor) และเป็นองค์กรอำนาจของผู้กำกับและเรียก้อง (Power Monitor) ที่แยกเป็นอิสระออกจากองค์กรอำนาจของผู้ใช้ (Power User)<sup>๑๑</sup> ซึ่งเป็นองค์กรอำนาจดั้งเดิมที่เคยผูกติดมากับรัฐ และผู้ปกครองเพียงฝ่ายเดียว อำนาจของผู้ใช้นี้ ได้แก่ อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ อำนาจของฝ่ายบริหาร และอำนาจของฝ่ายตุลาการ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจรัฐของผู้ปกครองซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจโดยตรงแต่เพียงฝ่ายเดียว ซึ่งแต่เดิมเชื่อว่าการแยกอำนาจทั้ง ๓ ออกจากกัน เป็นมาตรการที่สามารถให้หลักประกันที่เพียงพอในการใช้อำนาจของผู้ปกครองให้เกิดความยุติธรรม และสามารถปกป้องคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของประชาชนผู้รับการปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่แนวคิดนี้ได้เปลี่ยนแปลงไปแล้วการที่ให้ผู้ปกครองเพียงฝ่ายเดียวเป็นผู้มีอำนาจในการปกครอง โดยที่ประชาชนผู้รับการปกครองเป็นแต่ฝ่ายรับคำสั่งแต่เพียงอย่างเดียว ไม่ได้เป็นหลักประกันต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างแท้จริง จึงได้สร้างองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญขึ้นมาเพื่อมารองรับให้ประชาชนมีองค์กรที่จะทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของผู้ปกครองได้และสามารถที่จะเรียก้องสิทธิเสรีภาพของตนเพื่อจุดมุ่งหมายในการปฏิรูปการเมืองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบันโดยเฉพาะจุดมุ่งหมายเพื่อการจำกัดอำนาจรัฐและการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของประชาชน

<sup>๑๑</sup> เฟิ่งอ่าง, น. ๔๗๗.

นอกจากนี้แล้วการใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ นั้นเป็นการใช้อำนาจอย่างอิสระ ปราศจากการแทรกแซงขององค์กรอื่นของรัฐหรือสถาบันการเมืองอื่น ทั้งนี้โดยที่สถานะความเป็นอิสระนั้นไม่ถึงกับจำเป็นต้องทำให้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนี้ต้องกลายเป็นองค์กรตุลาการ (Organe juridictionnel) และส่วนใหญ่แล้วองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจะสามารถใช้อำนาจได้ทั้ง ๓ อำนาจ<sup>๑๒</sup> คือ อำนาจในการออกกฎระเบียบ อำนาจบังคับการให้เป็นไปตามกฎระเบียบที่ได้วางขึ้น รวมทั้งอำนาจวินิจฉัยว่าได้มีการกระทำฝ่าฝืนกฎระเบียบและลงโทษการฝ่าฝืนนั้น การรวมอำนาจทั้งสาม อำนาจไว้ในองค์กรเดียว เช่นนี้เป็นลักษณะเฉพาะพิเศษขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งไม่มีองค์กรอื่นหรือในการจัดองค์กรทางการปกครองหรือการบริหารอื่นภายในรัฐ

การใช้อำนาจรัฐขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้น สามารถแบ่งการใช้อำนาจออกได้เป็น ๒ ลักษณะ คือ การใช้อำนาจรัฐตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และการใช้อำนาจรัฐตามบทบัญญัติของกฎหมาย การใช้อำนาจรัฐขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่จะถือว่าอยู่ในฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้นั้นจะต้องเป็นการใช้อำนาจรัฐเฉพาะตามบทบัญญัติที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนเท่านั้น ไม่รวมถึงการใช้อำนาจรัฐตามบทบัญญัติของกฎหมายแต่อย่างใด ตัวอย่างของการใช้อำนาจรัฐขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการควบคุมและดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้ง ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น การควบคุมการออกเสียงประชามติซึ่งต้องเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ตามที่ปรากฏในมาตรา ๑๔๕ ของรัฐธรรมนูญ หรือในกรณีของคณะกรรมการ

<sup>๑๒</sup> วิษณุ วัลญญ, องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, ๒๕๓๘), น. ๑๓ - ๑๔.



ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทำการไต่สวน และวินิจฉัยว่า  
เจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือ  
กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่  
ในการยุติธรรม เป็นการใช้อำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๐๑  
จึงมีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

เมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบัน จะเห็นได้ว่า  
มีการกล่าวถึงองค์กรตามรัฐธรรมนูญในถ้อยคำที่แตกต่างกันไป ได้แก่ องค์กร  
ของรัฐที่เป็นอิสระ ปรากฏตามมาตรา ๔๐, องค์กรอิสระ ปรากฏตาม มาตรา  
๕๗ วรรค ๒, องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ปรากฏตามมาตรา ๒๖๖ และองค์กรที่  
มีการบริหารงานโดยอิสระ ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการ  
แผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ  
ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และ  
คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ทั้งนี้ปรากฏตาม มาตรา ๗๕ วรรค ๒ ซึ่ง  
จะต้องมีการกำหนดนิยาม หลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการเป็นองค์กรอิสระ  
ตามรัฐธรรมนูญไว้ โดยจะได้กล่าวถึงในบทที่ ๓ ต่อไป ในหัวข้อถัดไปจะกล่าวถึง  
ข้อความคิดทั่วไปเกี่ยวกับทฤษฎีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยองค์กร  
ตามรัฐธรรมนูญ

## ๑.๒ การใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นองค์กร ฝ่ายปกครอง

การพิจารณาถึงการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในฐานะ  
ที่เป็นองค์กรฝ่ายปกครองนั้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นการพิจารณาถึงการกระทำ  
ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นการกระทำในทางปกครอง ซึ่ง  
ทำให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีการกระทำในทางปกครองไม่ใช่องค์กรที่ใช้  
อำนาจในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ การใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือ  
การใช้อำนาจตามกฎหมายลำดับรองอื่นๆ ทำให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็น  
องค์กรที่ใช้อำนาจในฐานะที่เป็นองค์กรฝ่ายปกครอง ดังนั้นการใช้อำนาจของ

องค์กรตามรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นองค์กรฝ่ายปกครองนั้นต้องเป็นการใช้อำนาจที่มีลักษณะเป็นการกระทำทางปกครองนั่นเอง

การนิยามความหมายของการกระทำทางปกครองนั้น สามารถพิจารณาได้ ๒ ลักษณะ คือ การนิยามในเชิงปฏิเสธของการกระทำทางปกครอง (Negative Definition) และการนิยามในเนื้อหาของการกระทำทางปกครอง (Positive definition)<sup>๑๓</sup>

การกระทำทางปกครองในเชิงปฏิเสธ (Negative Definition) หมายถึง การกระทำของรัฐที่มีใช้การกระทำทางนิติบัญญัติ หรือทางตุลาการ แต่เป็นอำนาจในฝ่ายบริหารนั่นเอง ซึ่งมีทั้งฝ่ายการเมือง (คณะรัฐมนตรี) และฝ่ายปฏิบัติการ (ข้าราชการประจำ) ซึ่งเป็นฝ่ายปกครองโดยแท้ ในขณะที่การกระทำทางปกครองในเชิงเนื้อหา (Positive definition) หมายถึง การกระทำที่มีลักษณะเป็นการกำหนดสิทธิหน้าที่ของประชาชน เปลี่ยนแปลง หรือระงับซึ่งสิทธิหน้าที่ของประชาชน การกระทำที่ให้คุณประโยชน์แก่ประชาชน รวมถึงการวางแผนต่างๆ ของฝ่ายปกครองด้วย และอาจกล่าวได้ว่า การกระทำทางปกครองคือผลผลิตของการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายของฝ่ายปกครองนั่นเอง<sup>๑๔</sup> นอกจากนี้การกระทำทางปกครองโดยแท้ ต้องเป็นการกระทำที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจกระทำการเห็นชอบประชาชน และใช้อำนาจนั้นสั่งการมากระทบสิทธิและเสรีภาพหรือทรัพย์สินของประชาชนภายใต้ขอบเขตของกฎหมายมหาชน ฉะนั้นถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งไม่มีอำนาจเห็นชอบก็มิใช่อำนาจทางฝ่ายปกครองแต่จะเป็นการกระทำของฝ่ายปกครองในทางแพ่ง (Verwaltungsprivatrecht)

<sup>๑๓</sup> กมลชัย รัตนสกลาวงศ์, กฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ ๔, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๕), น. ๒๖ - ๒๙.

<sup>๑๔</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง,” ในคู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง, รวบรวมและจัดพิมพ์โดยสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, (๒๕๕๗), น. ๑๔๕.

การกระทำทางปกครองนั้นมีหลายรูปแบบ โดยสามารถแบ่งรูปแบบการกระทำทางปกครองออกได้เป็น ๔ ลักษณะ คือ ปฏิบัติการในทางปกครอง (Realakt) นิติกรรมทางปกครอง หรือ คำสั่งในทางปกครอง (Verwaltungsakt) คำสั่งทั่วไปในทางปกครอง (Allgemeinverfuegung) และสัญญาทางปกครอง (Verwaltungsvertrag)<sup>๑๕</sup> ฝ่ายปกครอง คือ องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง จะกระทำการทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจรัฐในทางกฎหมายมหาชนที่มีอำนาจเหนือประชาชนผ่านทางรูปแบบต่างๆ ของการกระทำทางปกครองข้างต้น

สำหรับในหัวข้อนี้จะทำการศึกษาถึงการใช้อำนาจรัฐในทางกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นองค์กรฝ่ายปกครอง โดยจะแบ่งหัวข้อการศึกษาออกเป็น ๔ หัวข้อ คือ ๑) การใช้อำนาจโดยองค์กรนิติบัญญัติ ๒) การใช้อำนาจโดยองค์กรบริหาร ๓) การใช้อำนาจโดยองค์กรตุลาการ และ ๔) การใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

### ๑.๒.๑ การใช้อำนาจโดยองค์กรนิติบัญญัติ

โดยทั่วไปแล้วการใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรนิติบัญญัตินั้นเป็นการใช้อำนาจในการพิจารณาและบัญญัติกฎหมาย เพราะสิ่งที่จะมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่ว่าในเรื่องใดๆ ได้จะต้องเป็น “กฎหมาย” ที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นโดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภาเท่านั้น ซึ่งการใช้อำนาจในลักษณะนี้ขององค์กรนิติบัญญัติเป็นการใช้อำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจขององค์กรนิติบัญญัติที่มีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ในขณะที่เดียวกันนั้นองค์กรนิติบัญญัติก็มิได้มีหรือใช้อำนาจในทางรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่องค์กรนิติบัญญัติก็สามารถมีหรือใช้อำนาจตามกฎหมายได้ องค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น รัฐสภา ประธานรัฐสภา

<sup>๑๕</sup> อ้างแล้ว, ดูนเชิงอรธที่ ๑๓, น. ๓๕ - ๔๒.

ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา ไม่ได้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญเพียงอย่างเดียว แต่ยังใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติอีกด้วย ซึ่งการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัตินี้ถือเป็นข้อยกเว้นของหลักที่ว่าการกระทำทางปกครองคือผลิตผลของการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายของฝ่ายปกครอง

การใช้อำนาจขององค์กรนิติบัญญัติตามพระราชบัญญัตินั้นมีหลายประการ เช่น การที่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาลำดับให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามมาตรา ๖๓ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒, การที่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาลำดับให้ความเห็นชอบและแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นต้น การกระทำขององค์กรนิติบัญญัติดังกล่าวเป็นการกระทำที่มีได้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ หากแต่เป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติซึ่งถือได้ว่าเป็นการกระทำทางปกครอง การใช้อำนาจขององค์กรนิติบัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้จึงเป็นการใช้อำนาจในฐานะที่เป็นองค์กรฝ่ายปกครองนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม ในกิจการที่เป็นงานธุรการ หรือการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานธุรการของฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร หรือสำนักเลขาธิการวุฒิสภา เป็นต้น อยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายปกครอง เพราะมีการกระทำในทางปกครอง เป็นกิจการทางปกครองไม่ใช่เป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหรือการปฏิบัติหน้าที่ในทางนิติบัญญัติโดยตรง

### ๑.๒.๒ การใช้อำนาจโดยองค์กรบริหาร

องค์กรฝ่ายบริหารนั้นมีทั้งฝ่ายการเมือง เช่น นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี เป็นต้น และฝ่ายปฏิบัติการ ได้แก่ องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง

หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง หรืออาจกล่าวได้ว่าฝ่ายปกครอง<sup>๑๖</sup> หมายถึงหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหาร ซึ่งได้แก่บรรดาหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับหรือควบคุมดูแลของนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีอื่นใดคนใดคนหนึ่ง และองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง (Administrative Organs) ซึ่งได้แก่ บรรดาองค์กรของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับหรือควบคุมดูแลของนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีอื่นใดคนหนึ่ง พระมหากษัตริย์โดยคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีอื่น ๆ เมื่อองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารเหล่านี้ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีผลใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ

โดยทั่วไปแล้วองค์กรฝ่ายการเมืองหรือหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหารจะเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารในทางนโยบาย หรือการใช้อำนาจบริหารโดยแท้ ในขณะที่ฝ่ายปฏิบัติการ (ข้าราชการประจำ)หรือองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง จะเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารในทางปกครอง หรือการใช้อำนาจในทางปกครอง การใช้อำนาจบริหารในทางนโยบายขององค์กรบริหารฝ่ายการเมืองนั้นเป็นการใช้อำนาจในระดับรัฐธรรมนูญหรือดำเนินการไปภายใต้ขอบเขตของรัฐธรรมนูญจึงถือเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ในขณะที่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง (Administrative Organs) ใช้อำนาจบริหารในทางปกครองภายใต้ขอบเขต หรือตามบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจในกรณีที่การกระทำของฝ่ายปกครองรุกเข้าไปในสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยผ่านทางกรกระทำทางปกครองในรูปแบบต่างๆ ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นปฏิบัติการในทางปกครอง นิติกรรมทางปกครอง คำสั่งทั่วไปทางปกครอง หรือสัญญา

---

<sup>๑๖</sup> อ่างแก้ว, คู่มือเชิงอรรถที่ ๑๔, น. ๑๕๖ - ๑๕๗.

ทางปกครอง ย่อมทำให้องค์กรบริหารฝ่ายปฏิบัติการ หรือองค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐในฐานะที่เป็นองค์กรฝ่ายปกครอง โดยมีชื่ออยู่ในฐานะที่เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

สำหรับการใช้อำนาจบริหารในทางปกครองนั้น เช่น การออกคำสั่งแต่งตั้ง เลื่อนตำแหน่ง เพิ่มหรือลดขั้นเงินเดือน การโยกย้าย การลงโทษทางวินัย การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัย การอุทธรณ์ การรับรอง การจดทะเบียน เป็นต้น

การตรวจสอบการกระทำทางการเมืองและการกระทำทางปกครองนั้นแตกต่างกัน การตรวจสอบการกระทำทางปกครองขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เป็นการตรวจสอบโดยทางศาลปกครอง ในขณะที่การตรวจสอบการกระทำทางการเมืองโดยมากมักไม่ถูกตรวจสอบโดยทางศาล แต่จะถูกตรวจสอบโดยรัฐสภา เช่น การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายนายกรัฐมนตรีนครี รัฐมนตรี เป็นต้น ดังนั้นจึงไม่สามารถนำคดีการเมืองไปฟ้องศาลปกครองได้ แต่อย่างไรก็ตามการตรวจสอบการกระทำทางการเมือง และการตรวจสอบการกระทำทางปกครองก็มิได้มีการแบ่งแยกอย่างชัดเจน เช่น การออกใบอนุญาตของรัฐมนตรีซึ่งเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง มิใช่เป็นการใช้อำนาจทางการเมือง อาจถูกตรวจสอบได้ทั้งทางการเมืองและโดยศาลปกครองได้ การตรวจสอบทางการเมืองมีขอบเขตที่กว้างมากกว่าการตรวจสอบการกระทำทางปกครอง เพราะสภาสามารถตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีได้ทั้งในส่วนที่เป็นการกระทำทางการเมืองและการกระทำทางปกครอง ในขณะที่ศาลปกครองสามารถตรวจสอบการกระทำทางปกครองได้เท่านั้น แต่ไม่สามารถตรวจสอบการกระทำทางการเมืองได้

### ๑.๒.๓ การใช้อำนาจโดยองค์กรตุลาการ

การใช้อำนาจรัฐขององค์กรฝ่ายตุลาการนั้นโดยทั่วไปแล้ว

จะเป็นการใช้อำนาจในการวินิจฉัยและตัดสินข้อพิพาทต่างๆ ในสังคม ซึ่งถือเป็นการใช้อำนาจตุลาการอันเป็นหนึ่งในอำนาจอธิปไตย การใช้อำนาจตุลาการดังกล่าวไม่มีข้อสงสัยว่าองค์กรฝ่ายตุลาการเป็นองค์กรที่อยู่ในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพราะการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐที่จะถือว่าเป็นการใช้อำนาจในฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้นั้น จะต้องเป็นการใช้อำนาจอธิปไตย หรือเป็นการใช้อำนาจในระดับเดียวกับอำนาจอธิปไตยซึ่งจะปรากฏบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ

องค์กรตุลาการไม่ว่าจะเป็นศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหารนอกจากจะใช้อำนาจตุลาการในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญแล้ว ยังมีการใช้อำนาจรัฐในฐานะที่เป็นองค์กรฝ่ายปกครองด้วย โดยการใช้อำนาจดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจโดยสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลปกครอง ซึ่งเป็นหน่วยธุรการที่เป็นอิสระทั้งนี้ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายมี เลขานุการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ เลขานุการสำนักงานศาลยุติธรรม และ เลขานุการสำนักงานศาลปกครองเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลฎีกา และประธานศาลปกครอง ตามลำดับ

การใช้อำนาจทางปกครองของสำนักงานศาลต่างๆ ซึ่งเป็นหน่วยธุรการที่เป็นอิสระนั้น มีลักษณะที่เป็นการกระทำในทางปกครอง ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการจัดระเบียบโครงสร้างของศาล การบริหารงานบุคคล ถือได้ว่าเป็นการกระทำในทางปกครอง ในขณะที่การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นการใช้อำนาจในทางตุลาการ<sup>๑๗)</sup> การใช้อำนาจทางปกครองของสำนักงานศาลต่างๆ

<sup>๑๗)</sup> ฤทัย หงส์สิริ, “นิติกรรมทางปกครอง”, ในคู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง, รวบรวมและจัดพิมพ์โดยสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, (๒๕๔๗), น. ๒๖๓.

เช่น ให้ประธานศาลฎีกาเป็นผู้วางระเบียบราชการฝ่ายตุลาการของศาลยุติธรรม ได้เองโดยไม่ต้องรออนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ตามที่ปรากฏในมาตรา ๕ ของพระธรรมนูญศาลยุติธรรม ให้คณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรม กำหนดจำนวนผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมให้เหมาะสมตามความจำเป็นแห่งราชการ ทั้งนี้ตามที่ปรากฏในมาตรา ๗ ของพระธรรมนูญศาลยุติธรรม เป็นต้น ถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจรัฐในฐานะที่เป็นองค์กรฝ่ายปกครอง เนื่องจากเป็นการใช้อำนาจภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย แต่ทั้งนี้การใช้อำนาจบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการตุลาการ (ก.ต.) นั้น ได้มีกฎหมายยกเว้นไว้ไม่ให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง จึงไม่สามารถนำคดีไปฟ้องที่ศาลปกครองได้

#### ๑.๒.๔ การใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เป็นองค์กรของรัฐประเภทหนึ่ง ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้จัดตั้งขึ้น ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ตามความหมายอย่างกว้างหรือความหมายสมัยใหม่ของคำว่า “ฝ่ายปกครอง” นั้นนอกจากจะหมายถึงหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหาร และองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองดังที่กล่าวในตอนต้นแล้ว ยังหมายความรวมถึง “องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ” “หน่วยงานอิสระของรัฐ” และองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ในสังกัดหน่วยงานดังกล่าวด้วย<sup>๑๘</sup> การใช้อำนาจรัฐขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นองค์กรฝ่ายปกครองนั้นเป็นการใช้อำนาจภายในขอบเขต หรือบทบัญญัติของกฎหมายเท่านั้นจึงจะถือว่าเป็นองค์กรฝ่ายปกครอง การใช้อำนาจภายใต้บทบัญญัติ

<sup>๑๘</sup> เเพ็งอ้าง, น. ๑๕๗.



ของรัฐธรรมนูญไม่อาจถือได้ว่ากระทำการในฐานะที่เป็น “องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง” หรือ “เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง” แต่ต้องถือว่ากระทำการในฐานะที่เป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ”

การกระทำทางปกครองขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ในฐานะที่เป็น “องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง” นั้นเป็นการกระทำภายใต้ บทบัญญัติของกฎหมาย ตัวอย่างเช่น การที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติสั่งให้ข้าราชการพนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือเรียกเอกสาร หรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ หรือไปให้ถ้อยคำเพื่อประโยชน์แห่งการไต่สวนข้อเท็จจริง ทั้งนี้ตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ หรือในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งทำการแต่งตั้ง ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง และกรรมการการเลือกตั้งประจำเขต โดยผ่านวิธีการสรรหา ทั้งนี้ตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นต้น การกระทำขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นการกระทำ ภายใต้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติ หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จึงถือเป็นการกระทำทางปกครองขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นองค์กรฝ่ายปกครองนั่นเอง

## ๒. ข้อความคิดทั่วไปเกี่ยวกับทฤษฎีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

จะเห็นได้ว่าในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น รัฐที่มีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยหลีกเลี่ยงไม่พื้นที่จะต้องใช้การปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยอ้อม คือ ต้องผ่านผู้แทนของคนเพื่อเข้าไปใช้สิทธิแทน

ประชาชนในพื้นที่นั้น อันเนื่องมาจากข้อจำกัดของอาณาเขตแห่งรัฐซึ่งมีอาณาบริเวณที่กว้างขวางและประชากรในรัฐก็มีจำนวนมากจึงไม่สามารถเข้าไปใช้สิทธิในการปกครองประเทศได้ทุกคน การใช้สิทธิของประชาชนโดยผ่านตัวแทนนี้อาจทำให้เกิดภาวะที่ผู้แทนที่ได้รับเลือกเข้าไปหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจเหนือกว่าใช้อำนาจที่มีอยู่ในทางที่ผิดพลาดหรือใช้อำนาจไปในทางที่มีชอบได้จึงต้องมีการสร้างกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขึ้นมาโดยผ่านองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรในระดับที่ใช้อำนาจอธิปไตย คือ องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายตุลาการ โดยผ่านทางแนวความคิดในเรื่องของการแบ่งแยกอำนาจ (check and balance) หรือการตรวจสอบโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เป็นการตรวจสอบ “การใช้อำนาจ” มิใช่การตรวจสอบที่ตัว “อำนาจ” ซึ่งมีอาจถูกตรวจสอบได้ เพราะอำนาจรัฐในที่นี้ เป็นส่วนหนึ่งของอำนาจอธิปไตย เพราะโดยลักษณะแล้วตัวอำนาจนั้นเป็นนามธรรม และไม่มีตัวตน จึงไม่สามารถทำการตรวจสอบได้อยู่แล้ว เนื่องจากอำนาจนั้นในตัวมันเองไม่สามารถที่จะ “ใช้อำนาจ” ด้วยตัวของมันเองได้ การใช้อำนาจรัฐ จึงกระทำผ่าน “ตัวแทน” อันได้แก่องค์กรของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ<sup>๑๙</sup> โดยสรุปแล้ว แนวคิดในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนั้นเกิดขึ้นเพื่อทำการตรวจสอบการนำอำนาจนั้นไปใช้โดยบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้มีอำนาจ ทั้งนี้เพื่อให้การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่แห่งรัฐและ

<sup>๑๙</sup> กล้า สมทวณิช, “รัฐธรรมนูญกับมิติใหม่แห่งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ,” ในหนังสือรวมบทความทางวิชาการของศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ ๒: ศาลรัฐธรรมนูญไทยในสถานการณ์การปฏิรูปการเมือง, จัดพิมพ์โดยสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร: บริษัท พี. เพรส จำกัด, ๒๕๕๖), ๒: ๕๐๖ - ๕๐๗.

องค์กรแห่งรัฐนั้นให้เป็นที่ไปตามรัฐธรรมนูญและตามที่กฎหมายได้วางกรอบการใช้อำนาจเอาไว้ อีกทั้งเป็นการคุ้มครองต่อหลักสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมิให้ถูกระทบกระเทือนด้วย

ทฤษฎีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนั้นมีอยู่ด้วยกันหลายทฤษฎีซึ่งจะได้กล่าวถึงรายละเอียดในหัวข้อถัดไป โดยจะแบ่งการกล่าวออกเป็น ๓ หัวข้อย่อย คือ (๑) การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยอาศัยทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ (๒) การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยอาศัยทฤษฎีหลักนิติรัฐ และหัวข้อสุดท้าย (๓) การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

## ๒.๑ ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ

แนวคิดในเรื่องของทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจนี้เกิดขึ้นมาจากความคิดของมองเตสกีเอร์ (Montesquieu ค.ศ. ๑๖๘๙ - ๑๗๕๕) มองเตสกีเอร์เป็นนักคิดชาวฝรั่งเศสเกิดในสมัยของพระเจ้าหลุยส์ที่ ๑๔ ได้เขียนหนังสือที่มีชื่อเสียงอย่างยิ่งเล่มหนึ่งชื่อว่า The Spirit of the Laws เขาได้รับอิทธิพลทางความคิดจากแนวความคิดเรื่องการถ่วงดุลอำนาจในรัฐมาจาก จอห์น ล็อก เป็นผู้ที่เลื่อมใส จอห์น ล็อก อย่างมากและชื่นชมในระบอบการปกครองของประเทศอังกฤษอย่างมาก มองเตสกีเอร์เห็นว่า “หลักประกันแห่งเสรีภาพนั้นไม่ได้อยู่ที่การปกครองแบบประชาธิปไตย... แต่อยู่ที่รูปแบบรัฐบาลที่มีอำนาจจำกัด” มองเตสกีเอร์ได้แยกรูปแบบของรัฐบาลออกเป็น ๓ รูปแบบ คือ สาธารณรัฐ สมบูรณาญาสิทธิราชย์ และทรราช โดยได้อธิบายต่อไปอีกว่า ความดีเป็นหลักที่อยู่ในรัฐบาลแบบสาธารณรัฐ เกียรติศักดิ์เป็นหลักที่สมบูรณาญาสิทธิราชย์ต้องยึดถือ และความกลัวเป็นหลักการในระบอบทรราช นอกจากนี้เขาได้กล่าวถึงเสรีภาพว่าเสรีภาพของประชาชนเป็นวัตถุประสงค์ของรัฐบาลที่ดี และเสรีภาพนี้จะมีขึ้นได้แต่โดยการทำให้อำนาจอ่อนตัวลง

เสรีภาพในทัศนะของมองเตสกีเอร์ หมายถึง “การสามารถทำในสิ่งที่ตนประสงค์ และไม่ต้องถูกบังคับให้ทำในสิ่งที่ตนไม่ต้องการ จะต้อง

เอาใจใส่เอาไว้ให้ดีกว่าอะไรคือ อิศรภาพ และอะไรคือ เสรีภาพ เสรีภาพ คือ สิทธิที่จะทำอะไรก็ได้ที่กฎหมายไม่ห้าม และถ้าพลเมืองสามารถทำในสิ่งที่กฎหมายห้ามได้ ก็จะไม่มีความเสรีภาพเลยเพราะทุกคนต่างก็สามารถทำสิ่งนั้นได้เหมือนกัน” โดยเสรีภาพนั้นไม่ว่ารัฐบาลในรูปแบบไหนก็สามารถมีได้เหมือนกัน เว้นแต่ในระบบทระราชย์เท่านั้น และการจะมีเสรีภาพได้ ไม่ได้ขึ้นอยู่กับลักษณะของอำนาจ แต่ขึ้นอยู่กับสภาพแห่งการใช้อำนาจ ก็จะต้องไม่มีการใช้อำนาจเกินสมควรและอำนาจนั้นจะต้องอ่อนตัว โดยสามารถอธิบายได้จากหลักการแบ่งแยกอำนาจ

เรามีความเห็นเช่นเดียวกับลัทธิว่า ใครก็ตามที่มีอำนาจย่อมมีแนวโน้มจะใช้อำนาจไปในทางที่ไม่ชอบได้เสมอ ดังนั้นเพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบเราจึงจำเป็นต้องจัดระบบการปกครองในลักษณะที่ทำให้ผู้ถืออำนาจคนหนึ่งถ่วงหรือยับยั้งการใช้อำนาจเกินขอบเขตของผู้ถืออำนาจคนอื่น ๆ ได้ การควบคุมการใช้อำนาจโดยมิชอบจึงต้องใช้วิธีการแบ่งแยกอำนาจและถ่วงดุลอำนาจ (Checks and Balance) ระหว่างผู้ถืออำนาจด้วยกันให้อยู่ในระดับพอเหมาะอยู่เสมอ ได้มีคำกล่าวที่มีชื่อเสียงที่สุดของเขาในช่วงนั้นว่า “ในแต่ละรัฐมีอำนาจอยู่ ๓ ประเภท คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายมหาชน และอำนาจบริหารซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายแพ่ง” รัฐบาลที่ดีจะต้องเป็นรัฐบาลที่อำนาจแต่ละอำนาจใช้โดยองค์กรแต่ละองค์กรที่ต่างกัน “เมื่อบุคคลคนเดียวหรือองค์กรเดี่ยวมีการรวมอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารไว้ด้วยกัน เสรีภาพจะเกิดขึ้นไม่ได้ และไม่มีเสรีภาพอีกเช่นกัน ถ้าอำนาจตัดสินคดีไม่ได้แยกออกจากอำนาจนิติบัญญัติหรือบริหาร”<sup>๒๐</sup>

หลักการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกีเอร์นั้นต้องการที่จะแยกการใช้อำนาจรัฐออกเป็นสามลักษณะ โดยใช้กฎหมายเป็นศูนย์กลางของการ

<sup>๒๐</sup> อ้างแล้ว, ดูเชิงอรรถที่ ๑, น. ๗๐.

พิจารณา ไม่ต้องการให้อำนาจรัฐนั้นอยู่ที่บุคคลเพียงคนเดียวเพราะอำนาจที่อยู่กับบุคคลเพียงคนเดียวจะทำให้เกิดปัญหาการใช้อำนาจตามอำเภอใจขึ้นมาได้ ทั้งนี้โดยการแยกอำนาจในการบัญญัติกฎหมายออกจากอำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย และแยกอำนาจในการตีความกฎหมาย การพิจารณาตัดสินข้อพิพาทบนฐานของกฎหมายออกจากอำนาจทั้งสองด้วย ดังนั้นจึงแยกการใช้อำนาจออกเป็น ๓ ลักษณะ นั่นคือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยให้อำนาจทั้ง ๓ ลักษณะมีการคานและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน ทั้งนี้เพื่อเป็นการประกันหลักสิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชน และจำกัดการใช้อำนาจของผู้ปกครองประเทศให้เป็นไปตามกฎหมายด้วย

จะเห็นได้ว่าองค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร และองค์กรตุลาการทั้งสามองค์กรนี้เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญในระดับองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย ต่างทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานซึ่งกันและกัน องค์กรนิติบัญญัติจะต้องออกกฎหมายมาภายใต้ข้อจำกัดที่ไม่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หากจำเป็นที่จะต้องออกกฎหมายฉบับนั้นก็ต้องกระทบต่อสิทธิเสรีภาพเท่าที่จำเป็นและน้อยที่สุด การออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัตินั้นจะสร้างความสัมพันธ์แก่ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ คือฝ่ายบริหารจะนำกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติมาบังคับใช้ให้เกิดผลในทางสังคม และเมื่อบุคคลในสังคมนั้นเกิดความขัดแย้งกัน องค์กรฝ่ายตุลาการก็มีหน้าที่นำกฎหมายที่ตราขึ้นนั้นมาปรับใช้กับข้อพิพาท มีหน้าที่ตีความกฎหมายให้สามารถนำมาใช้ได้จริงกับคดีที่เกิดขึ้น ซึ่งถือเป็นการนำกฎหมายมาใช้ให้เกิดผลในทางรูปธรรมนั่นเอง

## ๒.๒ ทฤษฎีนิติรัฐ

โดยทั่วไปแล้วรัฐสมัยใหม่ที่มีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยมักจะดำเนินกิจการต่าง ๆ ภายในรัฐภายใต้หลักนิติรัฐ (The Rule of Law) ควบคู่ไปกับหลักประชาธิปไตยอีกด้วย ทั้งสองหลักนี้เป็นหลักที่อยู่ควบคู่กันมาตลอด โดยพื้นฐานแล้ว หลักนิติรัฐจะสัมพันธ์อันแนบแน่นอยู่กับเรื่อง

กฎหมาย, เหตุผลและศีลธรรม เสรีภาพของประชาชนและรัฐ, ความยุติธรรม, ความเสมอภาคในรูปแบบ (formal equality) หรือความเสมอภาคในเนื้อหา (substantive equality)<sup>๒๑</sup> คำว่านิติรัฐนั้นเป็นที่เข้าใจกันอย่างกว้าง ๆ มานานแล้วว่า หลักนิติรัฐเป็นเรื่องของการปรับใช้เหตุผล (Reason) และความเป็นธรรม (fairness) ดังที่อริสโตเติล เคยจำกัดความหมายของหลักนิติรัฐให้เป็นเรื่องของ “ปัญญาที่ตัดขาดแล้วจากอารมณ์และความรู้สึก” (intelligence without passion) นอกจากนี้ยังเป็นที่เข้าใจของผู้คนทั่วไปว่า หมายถึง การตัดสินใจตามความถูกต้องทางศีลธรรมอันเป็นการจำเป็นต่ออิสรภาพ ความเสมอภาค และความยุติธรรม ซึ่งเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์ระหว่างผู้อยู่ใต้การปกครองด้วยกัน และระหว่างประชาชนผู้อยู่ใต้การปกครองกับรัฐบาลที่เป็นผู้ปกครองด้วย

การปกครองโดยหลักนิติรัฐนั้นเป็นการปกครองโดยกฎหมาย ซึ่งประกอบด้วยหลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ รวมทั้งหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของฝ่ายนิติบัญญัติ หลักการขั้นต่ำที่สุดที่มีต่อการควบคุมในทางกฎหมายอันเป็นหลักการที่แฝงอยู่ในหลักนิติรัฐนั้น เรียกร้องว่า การควบคุมตรวจสอบดังกล่าวจะต้องกระทำโดยองค์กรอื่นที่มีความเป็นกลางและการควบคุมตนเองของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ถือว่าเป็นการควบคุมที่เป็นหลักประกันอย่างเพียงพอ ด้วยเหตุนี้เองรัฐสภาจึงไม่อาจเป็นผู้พิพากษาในเรื่องของตนเองได้ นอกจากนี้ หลักนิติรัฐยังได้เรียกร้องรูปแบบของการบัญญัติกฎหมายที่อยู่บนพื้นฐานของความมีเสรีภาพและเป็นการบัญญัติกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองสิทธิอย่างพอเพียง<sup>๒๒</sup>

<sup>๒๑</sup> จรรย์ โฆษณานันท์, นิติปรัชญา, พิมพ์ครั้งที่ ๒ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, ๒๕๓๒), น. ๓๓๕ - ๓๓๖.

<sup>๒๒</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๔), น.๓๔.

การให้คำนิยามของคำว่า “นิติรัฐ” นั้นยังไม่มีทำให้คำนิยามที่ชัดเจน แต่มีนักกฎหมายชาวเยอรมัน คือ Maunz ได้พยายามที่จะหาหลักเกณฑ์ว่าจะอะไรที่ถือว่ารัฐนั้นมีความเป็นนิติรัฐ โดยได้แยกหลักเกณฑ์ย่อยๆ ออกเป็น ๗ หลัก คือ (๑) หลักการแบ่งแยกอำนาจ (๒) หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ (๓) หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง (๔) หลักความชอบของกฎหมายในทางเนื้อหา (๕) หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา (๖) หลักความไม่มีความผิดและไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย (๗) หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ หลักต่างๆ เหล่านี้ถ้ารัฐใดมีครบถ้วนทั้ง ๗ หลัก รัฐนั้นย่อมเรียกได้อย่างแน่นอนว่าเป็นรัฐที่มีความเป็นนิติรัฐ แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่ารัฐใดที่ไม่มีครบทั้ง ๗ หลัก จะไม่มีความเป็นนิติรัฐ ความเป็นนิติรัฐดังกล่าวเน้นเน้นที่การปกครองประเทศโดยใช้กฎหมาย ให้กฎหมายเป็นใหญ่ในการปกครองนั่นเอง

### ๒.๓ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ แล้วจะพบว่าได้มีการสร้างองค์กรและกระบวนการตรวจสอบขึ้นมาหลายประการเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปโดยมีเจตนารมณ์เพื่อที่จะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและการมีส่วนร่วมของประชาชน การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และการกำหนดเรื่องสถาบันการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมือง

การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จะเห็นได้ว่า มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อทำการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในทางนิติบัญญัติ, การมีรัฐสภา เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในเรื่องที่เกี่ยวกับอำนาจบริหารในทางนโยบาย, การมีศาลปกครอง เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่เกี่ยวกับอำนาจบริหารในทางปกครอง, การสร้างคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่ในการ

ตรวจสอบความสุจริตและความชอบธรรม, การมีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของภาครัฐ เป็นต้น ทั้งนี้การตรวจสอบดังกล่าวข้างต้น อาจจะไม่ครอบคลุมกระบวนการตรวจสอบทั้งหมดที่เกิดขึ้นมาตามรัฐธรรมนูญ แต่ก็ถือเป็นการตรวจสอบในกระบวนการหลัก ๆ ตามรัฐธรรมนูญ

การสร้างศาลรัฐธรรมนูญขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบและควบคุมมิให้กฎหมายที่ตราขึ้นหรือกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่นั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะเห็นได้ว่า ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ มาตรา ๖ บัญญัติไว้ว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” นั่นคือกฎหมายที่ตราขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญ จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญที่เป็นแม่บทให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นไม่ได้ โดยมีศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย โดยแบ่งการควบคุมกฎหมายออกเป็น ๒ ขั้นตอน คือ การควบคุมก่อนที่จะตรากฎหมายขึ้นมาใช้บังคับ และการควบคุมภายหลังจากที่กฎหมายตราขึ้นใช้บังคับแล้ว โดยการควบคุมก่อนที่จะตรากฎหมายขึ้นมาใช้บังคับนั้น เป็นกระบวนการควบคุมร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ในกระบวนการตราของฝ่ายนิติบัญญัติ หรือพระราชกำหนดที่ฝ่ายบริหารจะนำมาใช้บังคับ ว่ามีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ และมีกระบวนการตราที่เป็นไปโดยถูกต้องตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญหรือไม่ สำหรับการควบคุมหลังจากที่กฎหมายตราขึ้นใช้บังคับแล้ว เป็นกรณีที่ตรวจสอบว่ากฎหมายนั้นมีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยผ่านการควบคุม ๒ ลักษณะ คือ การควบคุมโดยผ่านศาลกับการควบคุมโดยผ่านผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๒๖๕

การมีรัฐสภา เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบอำนาจบริหารในทางนโยบายนั้น สามารถกระทำได้ ๓ วิธี คือ การตั้งกระทู้ถาม (ตามมาตรา ๑๘๓



และมาตรา ๑๘๔) การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี เป็นรายบุคคล (ตามมาตรา ๑๘๕ และมาตรา ๑๘๖) และการขอเปิด อภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจง ปัญหาที่สำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน (ตามมาตรา ๑๘๗)

การจัดตั้งศาลปกครองเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบอำนาจ บริหารในทางปกครอง ซึ่งได้มีการกำหนดอำนาจของศาลปกครองไว้ใน การพิจารณาคดีตามมาตรา ๙ ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธี พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งได้แก่ คดีพิพาทเนื่องจากการกระทำ ทางปกครองฝ่ายเดียว, คดีพิพาทเนื่องมาจากสัญญาทางปกครอง, คดีพิพาท กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่, คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด ทางปกครอง และคดีพิพาททางปกครองอื่นๆ โดยผลของการควบคุมโดย ศาลปกครอง คือ การบังคับคดีให้หน่วยงานทางปกครองดำเนินการให้ชอบ ด้วยกฎหมาย ได้แก่ การเพิกถอนการกระทำ หรือคำสั่งทางปกครองที่มิชอบ ด้วยกฎหมาย การสั่งให้ปฏิบัติหน้าที่ การกระทำการ หรืองดเว้นกระทำการ หรือการใช้เงินเพื่อเยียวยาความเสียหายต่างๆ ที่เกิดขึ้น

การสร้างคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบความสุจริตในการใช้อำนาจรัฐ โดยรัฐธรรมนูญฉบับ ปัจจุบันได้เพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นอิสระ สร้าง ระบบการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีประสิทธิภาพ และสภาพบังคับมากขึ้น และสร้างกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอีก ๒ ประการ คือ การถอดถอนออกจากตำแหน่ง ซึ่งปรากฏในหมวดที่ ๑๐ ส่วน ที่ ๓ ตั้งแต่มาตรา ๓๐๓ ถึง ๓๐๗ และการดำเนินคดีทางอาญาต่อผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมือง โดยปรากฏในหมวดที่ ๔ ตั้งแต่มาตรา ๓๐๘ ถึง ๓๑๑

และในกรณีสุดท้าย รัฐธรรมนูญได้สร้างคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของภาครัฐ ซึ่ง

ปรากฏในหมวดที่ ๑๑ ตามมาตรา ๓๑๒ โดยรายละเอียดนั้นให้เป็นที่ไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติให้ “คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน” มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ การวางนโยบาย การตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การให้คำปรึกษาและแนะนำ การเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดโทษปรับทางปกครอง การพิจารณาวินิจฉัยความผิดทางวินัยทางงบประมาณ และการคลังในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุด<sup>๒๓</sup>

ดังนั้นจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดมาตรการในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไว้หลายมาตรการ ทั้งนี้รวมถึงได้มีการปรับปรุงมาตรการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้มีความเหมาะสมกับสถานการณ์และได้สร้างองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขึ้นอีกหลายองค์กร ไม่ว่าจะเป็นรัฐสภาที่เป็นองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่มีอยู่แต่เดิม การสร้างศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เป็นต้น ซึ่งถือเป็นองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐองค์กรใหม่ที่ถูกสร้างขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน การสร้างองค์กรใหม่ๆ เหล่านี้ขึ้นมาจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำการศึกษาดังอำนาจหน้าที่ เขตอำนาจขององค์กรให้ชัดเจนเพื่อแก้ปัญหาที่จะเกิดขึ้น ทั้งนี้จะได้ศึกษาและกล่าวในรายละเอียดต่อไป

\*\*\* \*\*

<sup>๒๓</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, “การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ,” รวมบทความกฎหมายมหาชน จากเว็บไซต์ [www.pub-law.net](http://www.pub-law.net), (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๕๕), น. ๓๖๑-๓๖๒

## บทที่ ๓

### หลักเกณฑ์และประเภทขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

---

สำหรับในบทที่ ๓ นี้จะเป็นการกล่าวถึงองค์กรตามรัฐธรรมนูญในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์และประเภทขององค์กร โดยจะได้แบ่งการกล่าวถึงหลักเกณฑ์และประเภทขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ออกเป็น ๒ หัวข้อใหญ่ คือ (๑) หลักเกณฑ์และประเภทขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ และ (๒) ความหมายและประเภทขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในประเทศไทย

#### ๑. หลักเกณฑ์ และประเภทขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ

ในหัวข้อนี้จะแบ่งการกล่าวถึงหลักเกณฑ์และประเภทขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในต่างประเทศออกเป็นประเทศต่างๆ ได้แก่ (๑) ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (๒) ประเทศฝรั่งเศส และ (๓) ประเทศโปรตุเกส โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

##### ๑.๑ ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

สำหรับการศึกษาถึงองค์กรตามรัฐธรรมนูญของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันนั้นมีประเด็นที่จะทำการศึกษาโดยแบ่งออกเป็น ๓ ประเด็นที่สำคัญ คือ ๑) หลักเกณฑ์และความหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ๒) ประเภทขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และ ๓) สถานะทางกฎหมายของศาลรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

### ๑.๑.๑ หลักเกณฑ์และความหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

องค์กรตามรัฐธรรมนูญของเยอรมัน (Verfassungsorgan) หมายถึง องค์กรที่รัฐธรรมนูญได้ก่อตั้งอันเป็นการรับรองสถานะโดยรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ที่สำคัญขององค์กรดังกล่าว และการทำภาระหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจสูงสุดของรัฐ ทฤษฎีเรื่องความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้อาศัยความคิดพื้นฐานของ Gierke และ Jellink โดยได้แบ่งสาระสำคัญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญออกเป็น ๒ ประการ คือ องค์กรนั้นจะต้องได้รับการก่อตั้งขึ้นโดยตรงจากรัฐธรรมนูญและองค์กรนั้นจะต้องมีความเป็นอิสระจากองค์กรอื่นๆ จากพื้นฐานดังกล่าวนี้เอง Leibhola ได้ให้ความหมายของคำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ว่าหมายถึง องค์กรที่ได้รับมอบหมายในการดำเนินภารกิจของรัฐที่มีอำนาจในลักษณะพิเศษ ด้วยเหตุนี้ การดำรงอยู่และการดำเนินภาระหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญขององค์กรดังกล่าวจักก่อให้เกิดภารกิจของรัฐบาลรูปเป้าหมายและจะทำให้เกิดความมั่นคงในความเป็นเอกภาพของรัฐ คุณสมบัติของความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญจึงขึ้นอยู่กับสถานะขององค์กรดังกล่าวที่ได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ องค์กรตามรัฐธรรมนูญจึงเป็นองค์กรที่มีสถานะที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาขององค์กรอื่น

ตามความเห็นของ K. Stern เห็นว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญ คือ องค์กรสูงสุดของรัฐ ซึ่งการดำรงอยู่ สถานะและอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวไม่เพียงแต่จะได้รับการกล่าวถึงไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่องค์กรนั้นจะต้องถูกก่อตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญเองและรัฐธรรมนูญจะต้องกำหนดรูปแบบและอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าว รวมทั้งองค์กรนั้นจะต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจสูงสุดของรัฐ ตามทัศนะของ Maunz เห็นว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง องค์กรของรัฐซึ่งการก่อตั้งขึ้นขององค์กรดังกล่าวมีผลโดยตรงมาจากรัฐธรรมนูญและมีความจำเป็นที่จะต้องมีองค์กรดังกล่าวเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ จากการศึกษาของ Laufer เขาได้สรุปว่า ศาลรัฐธรรมนูญของเยอรมันนั้น เป็นองค์กรตาม

รัฐธรรมนูญเพราะนอกจากศาลรัฐธรรมนูญจะเข้าเกณฑ์ในทางรูปแบบ (formelle Kriterien) แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญยังเข้าเกณฑ์ในทางเนื้อหา (substantielle Kriterien) ของความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยมีเกณฑ์ที่จะต้องพิจารณาดังนี้

(๑) ข้อพิจารณาในทางรูปแบบ (formelle Kriterien)

ก. พิจารณาจากการก่อตั้ง ศาลรัฐธรรมนูญได้รับการก่อตั้งขึ้นโดยตรงจากรัฐธรรมนูญ

ข. พิจารณาในแง่ของการบัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญได้รับการบัญญัติรับรองไว้โดยรัฐธรรมนูญ

(๒) ข้อพิจารณาในทางเนื้อหา (substantielle Kriterien)

ก. พิจารณาจากบทบัญญัติหน้าที่ องค์กรนั้นจะต้องเป็นองค์กรสูงสุดของรัฐ

ข. พิจารณาในแง่ความเป็นอิสระ องค์กรนั้นจะต้องมีความเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้บังคับขององค์กรใด

ค. พิจารณาในแง่สถานะและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่น องค์กรนั้นจะต้องเป็นองค์กรที่มีสถานะเท่าเทียมกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น ความสัมพันธ์ระหว่างศาลรัฐธรรมนูญกับองค์กรอื่นๆ ต้องวางอยู่บนพื้นฐานของความสัมพันธ์ที่เท่าเทียมกัน

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

### ๑.๑.๒ ประเภทขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

องค์กรตามรัฐธรรมนูญของเยอรมันจำกัดอยู่ที่องค์กรผู้ใช้อำนาจสูงสุดของแต่ละอำนาจ คือ

๑. อำนาจนิติบัญญัติ (legislative Organs) โดยใช้อำนาจผ่านสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) และสภาสูงแห่งสหพันธ์ (Bundesrat)

๒. อำนาจบริหาร (Executive Organs) โดยใช้อำนาจผ่านประธานาธิบดีและรัฐบาลแห่งสหพันธ์ (Bundesregierung)

๓. อำนาจตุลาการ (Judiciary) ใช้ผ่านศาลรัฐธรรมนูญ

๔. ประธานาธิบดีสหพันธ์ (Bundespräsident/in)

โดยองค์กรดังกล่าวนี้ครอบคลุมตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๓ BVerfGG

อย่างไรก็ตาม องค์กรต่อไปนี้ได้รับการยอมรับเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเช่นกัน ได้แก่

๑. คณะกรรมาธิการร่วม (der gemeinsame Ausschuss) ตามมาตรา ๕๓ a GG ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีหมวดว่าด้วย “คณะกรรมาธิการร่วม”

๒. ประธานสภาสูงแห่งสหพันธ์ (Präsident des Bundesrates) ซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของสภาสูงแห่งสหพันธ์ และรัฐธรรมนูญได้บัญญัติตามมาตรา ๕๒ วรรค ๒ และมาตรา ๕๗ และข้อบังคับของสภาสูงแห่งสหพันธ์ (Gesch OBRat) ได้กำหนดไว้ตามข้อ ๖ ข้อ ๑๕ ข้อ ๒๐ ข้อ ๒๒ ข้อ ๓๖ ข้อ ๓๙ วรรค ๒ และนอกจากนี้ คณะกรรมาธิการของสภาสูงฯ (มาตรา ๕๓ GG) สมาชิกสภาสูง (มาตรา ๔๓ วรรค ๒ GG) และตัวแทนของมลรัฐในสภาสูง (มาตรา ๕๑ วรรค ๓ GG)

๓. คณะกรรมาธิการร่วมระหว่างสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์และสภาสูง (der Vermittlungsschuss) ตามมาตรา ๗๐ GG

๔. คณะกรรมาธิการและกลุ่มการเมือง (Fraktion) ใน

สภาผู้แทนฯ แห่งสหพันธ์หรือสภาสูงแห่งสหพันธ์ ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ เคยวินิจฉัยเรื่อง “กลุ่มการเมือง” ว่าเป็นองค์กรที่มีความจำเป็นสำคัญต่อการดำรงอยู่ของรัฐธรรมนูญ<sup>๑</sup> และการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้กลุ่มการเมืองเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นเป็นเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่ต้องการจะคุ้มครองเสียงข้างน้อยในสภาผู้แทนราษฎร<sup>๒</sup>

#### ๕. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

๖. พรรคการเมือง พรรคการเมืองมีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิของพรรคการเมืองนั้นที่ได้รับรองไว้ในกฎหมายพื้นฐานฯ มาตรา ๒๑ (GG)<sup>๓</sup> ในทางกลับกัน หากพรรคการเมืองถูกละเมิดกรณีนี้พรรคการเมืองไม่ถือว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญและการโต้แย้งในกรณีเช่นนี้จะต้องใช้วิธีการร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้น

๗. ที่ประชุมร่วมแห่งสหพันธ์ระหว่างสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์กับผู้แทนของสภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธ์ (Bundesversammlung) องค์กรนี้ทำหน้าที่ในการเลือกประธานาธิบดีแห่งสหพันธ์ (มาตรา ๕๔ GG) จะประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระดับสหพันธ์และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระดับมลรัฐในจำนวนที่เท่าเทียมกัน

นอกจากนี้ส่วนขององค์กรต่างๆ ที่กล่าวมาเราอาจเรียกว่า องค์กรย่อย (Teil des Organs, Organteil) ซึ่งจะต้องมีสถานะและอำนาจหน้าที่ในระดับเดียวกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ องค์กรย่อยเหล่านี้เป็นองค์กรที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยมีการกำหนดสิทธิพิเศษเฉพาะตนขึ้นตามรัฐธรรมนูญ

<sup>๑</sup> คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันที่ ๗๐, ๓๒๔ (๓๕๐) ; ๖๘, ๑ (๖๓), ๖๗, ๑๐๐ (๑๒๔)

<sup>๒</sup> Benda / Klen, Lehrbuch des Verfassungsproz Bxchts, Heidelberg 1991, p.388.

<sup>๓</sup> มาตรา ๒๑ (๑) ให้พรรคการเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในการสร้างเจตจำนงทางการเมืองของประชาชน การจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นไปโดยอิสระ ระเบียบภายในของพรรคการเมืองจะต้องสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย พรรคการเมืองจะต้องเปิดเผยที่มา การใช้จ่าย และทรัพย์สินของพรรคการเมืองต่อสาธารณะ

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ หรือข้อบังคับการประชุมสภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธ์ องค์กรย่อยที่ได้รับการยอมรับว่ามีสิทธิดังกล่าว เคียงคู่กับองค์กรตามรัฐธรรมนูญข้างต้น<sup>๔</sup> ได้แก่

๑. ประธานสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดเกี่ยวกับประธานสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ไว้ตามมาตรา ๓๙ วรรค ๓, มาตรา ๔๐ วรรค ๒, มาตรา ๕๔ วรรค ๔, และตามข้อบังคับของสภา (Gesch OBT) ข้อ ๗, ข้อ ๒๔, ข้อ ๒๕, ข้อ ๓๔, ข้อ ๔๒ วรรค ๑ และ ๒ และข้อ ๑๒๘ เช่น โดยสถานีโทรทัศน์อันเป็นองค์กรนิติบุคคลมหาชนในการจัดสรรเวลาสำหรับการหาเสียง

๒. กลุ่มเสียงข้างน้อยในสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ และสภาสูงแห่งสหพันธ์โดยปกติฝ่ายเสียงข้างน้อยในสภา ไม่อาจจะถือว่าเป็นส่วนขององค์กรตามรัฐธรรมนูญได้ แต่ถ้าวรัฐธรรมนูญหรือข้อบังคับขององค์กรรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สิทธิไว้อย่างชัดเจนถึงสถานะของฝ่ายข้างน้อยในกรณีเช่นนี้ฝ่ายเสียงข้างน้อยย่อมมีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้

๓. นายกรัฐมนตรีสหพันธ์ (Bundeskanzler) และ รัฐมนตรีสหพันธ์ (Bundesminister) ซึ่งมีผลจากการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่นายกรัฐมนตรี มาตรา ๖๔ วรรค ๑, มาตรา ๖๕ (GG) และสำหรับ รัฐมนตรี มาตรา ๖๕ GG อย่างไรก็ตาม สำหรับรัฐมนตรีนั้น รัฐมนตรีไม่อาจยื่นเรื่องอันเป็นข้อพิพาทระหว่างตนกับรัฐมนตรีคนอื่นในรัฐบาลให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้<sup>๕</sup>

สำหรับองค์กรระดับสูงที่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ไม่พบทางวิชาการถือว่าองค์กรดังกล่าวเป็นเพียงองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีความเป็นอิสระเท่านั้น ได้แก่ สถาบันการตรวจเงินแผ่นดิน

<sup>๔</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์ “วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ” ศึกษาเปรียบเทียบกรณีของศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศกับรัฐธรรมนูญไทย, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๔๖) หน้า ๓๙ Fleury, Verfassungsproze Bxcht, 1993, s 12.

<sup>๕</sup> เพิ่งอ้าง, น. ๑๒.



(Bundesrechnungshof) ธนาคารแห่งสหพันธ์ (Bundesbank) และผู้ตรวจการทางทหารของสภาผู้แทนราษฎร (Wehrbauftrage des Bundesbank)

### ๑.๑.๓ สถานะทางกฎหมายของศาลรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันเป็นองค์กรระดับรัฐธรรมนูญที่ใช้อำนาจตุลาการ เราอาจกล่าวได้ว่าศาลรัฐธรรมนูญเยอรมัน มีสถานะในทางกฎหมาย ๒ ประการ กล่าวคือ เป็น “ศาล” ประการหนึ่ง และ เป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” อีกประการหนึ่ง

ในฐานะที่เป็นศาล ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ<sup>๖</sup> มีการจัดโครงสร้างองค์กร ภาระหน้าที่ และวิธีพิจารณาทำนองเดียวกับศาลอื่น ด้วยเหตุนี้บทบัญญัติแห่งกฎหมายและหลักกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับความเป็นศาลจึงสามารถนำมาใช้บังคับกับศาลรัฐธรรมนูญได้ด้วย อาทิเช่น ศาลรัฐธรรมนูญจะเริ่มกระบวนการพิจารณาได้ก็ต่อเมื่อมีคำร้องตัดสินคดีโดยความเป็นอิสระ<sup>๗</sup> และผูกพันตนเฉพาะต่อกฎหมายเท่านั้น คำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญผูกพันองค์กรต่างๆ ของรัฐให้ต้องปฏิบัติตามในบางกรณีคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญมีผลเสมือนเป็นกฎหมาย (Gesetzeskraft) อนึ่ง ถึงแม้ว่าคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญจะมีผลในทางกรณีก่อตั้งเขตอำนาจทางการเมืองเองได้ ภารกิจหลักของศาลรัฐธรรมนูญอยู่ที่การวินิจฉัยชี้ขาดว่าบทบัญญัติของกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ไม่ใช่เป็นผู้ร่างหรือตรากฎหมายเอง

ในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ (Verfassungsorgan) ศาลรัฐธรรมนูญมีฐานะเป็นองค์กรอิสระ ไม่เป็นส่วนหนึ่งของ

<sup>๖</sup> กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน มาตรา ๙๒

<sup>๗</sup> ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้รับการประกันความเป็นอิสระโดยกฎหมายพื้นฐานฯ มาตรา ๙๗

กระทรวงแห่งสหพันธ์ ได้รับงบประมาณเฉพาะของตนเอง สามารถติดต่อกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นๆ ได้โดยตรง ทั้งนี้โดยมีประธานศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการและพนักงานของศาล นอกจากนี้ศาลรัฐธรรมนูญยังสามารถออกข้อกำหนดภายในใช้บังคับในวงงานของศาลรัฐธรรมนูญได้เอง<sup>๘</sup> ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีสถานะที่แตกต่างจากผู้พิพากษาศาลอื่นๆ สถานะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตลอดจนนิติสัมพันธ์ที่มีต่อรัฐได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ด้วยเหตุดังกล่าวกฎหมายว่าด้วยผู้พิพากษาเยอรมันจึงสามารถนำมาปรับใช้กับตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้ในฐานะที่เป็นบทสำรองเท่านั้น ในทางหนึ่งคือรัฐการหรืองานรัฐพิธี ศาลรัฐธรรมนูญได้รับการจัดลำดับให้อยู่ในลำดับชั้นเดียวกับองค์กรสูงสุด ตามรัฐธรรมนูญของกรืออื่น อนึ่ง ในระบบกฎหมายเยอรมันองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ใช้อำนาจตุลาการมีเฉพาะแต่ศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้น ศาลอื่นแม้จะใช้อำนาจตุลาการเช่นกัน ก็ไม่มีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ในแง่ความสัมพันธ์กับศาลอื่นๆ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการตรวจสอบคำพิพากษาของศาลอื่น<sup>๙</sup> และยกคำพิพากษาของศาลอื่นได้ แม้กระนั้นก็ตามระบบกฎหมายเยอรมันก็ไม่ได้ถือว่าศาลรัฐธรรมนูญมีฐานะเป็นศาลสูงสุด เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบคำพิพากษาและยกคำพิพากษาของศาลอื่นได้เฉพาะกรณีที่คำพิพากษาของศาลอื่นขัดต่อรัฐธรรมนูญเท่านั้น ไม่มีอำนาจตรวจสอบการใช้และการตีความกฎหมายของศาลอื่นที่ไม่มีประเด็นเกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ<sup>๑๐</sup>

<sup>๘</sup> รัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน มาตรา ๑ วรรค ๓

<sup>๙</sup> สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันแยกศาลออกเป็น ๕ ระบบ คือ ระบบศาลยุติธรรม ระบบศาลปกครอง ระบบศาลแรงงาน ระบบศาลการคลัง (ภาษีอากร) และระบบศาลสังคม โดยศาลแต่ละระบบต่างมีศาลสูงสุดที่เป็นอิสระแก่กัน นอกจากศาลทั้ง ๕ ระบบแล้ว สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันยังมีศาลรัฐธรรมนูญซึ่งถือว่าเป็นศาลเฉพาะทำหน้าที่คุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

<sup>๑๐</sup> BverfGE 80, 109 (122) - BverfGE หมายถึง คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

## ๑.๒ ประเทศฝรั่งเศส

สำหรับในหัวข้อนี้จะเป็นการกล่าวถึง (๑) ความหมายและประเภทขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในประเทศฝรั่งเศส และ (๒) สถานะทางกฎหมายของคณะตุลาการในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

### ๑.๒.๑ ความหมายและประเภทขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

คำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ในประเทศฝรั่งเศสนั้น ไม่ได้มีนิยามหรือเอ่ยถึงในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันปี ค.ศ. ๑๙๕๘ โดยตรง อย่างไรก็ตามในมาตรา ๑๑ ของรัฐธรรมนูญก็ได้กล่าวถึงสถาบันแห่งอำนาจมหาชน (l’organisation des pouvoirs publics) ไว้<sup>๑๑</sup> เช่นเดียวกับมาตรา ๑๖ ที่บัญญัติถึงสถาบันแห่ง “อำนาจมหาชนตามรัฐธรรมนูญ” (Pouvoirs publics constitutionnels) ไว้<sup>๑๒</sup> ซึ่งคำหลังเป็น

<sup>๑๑</sup> ผศ.ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ แปลคำว่า l’organisation des pouvoirs publics. ว่า “สถาบันการเมืองแห่งรัฐ” ดู นันทวัฒน์ บรมานันท์ (แปล), รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส, งานแปลของสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติอันดับที่ ๑๗๕ (กทม. : โรงพิมพ์คุรุสภา, ๒๕๕๑), น. ๘ โดยเนื้อหาของมาตรา ๑๑ บัญญัติว่า “ตามข้อเสนอแนะของรัฐบาลในระหว่างสมัยประชุมของรัฐสภาหรือโดยการเสนอร่วมกันของสภาทั้งสอง ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐอาจประกาศในรัฐกิจจานุเบกษา กำหนดให้มีการออกเสียงแสดงประชามติต่อร่างกฎหมายทุกฉบับที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบสถาบันการเมืองแห่งรัฐ การเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับนโยบายทางด้านเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือตอบบริการสาธารณะเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว หรือจัดให้มีเพื่อการอนุญาตให้มีการรับรองสนธิสัญญา ซึ่งแม้ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแต่ก็จะมีผลกระทบต่อการทำงานของสถาบันต่าง ๆ เมื่อการออกเสียงแสดงประชามติได้จัดขึ้นตามข้อเสนอของรัฐบาล รัฐบาลจะต้องแถลงต่อสภาแต่ละสภาก่อนที่จะเปิดให้มีการอภิปราย

เมื่อผลการออกเสียงแสดงประชามติเป็นการรับรองร่างกฎหมาย ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐเป็นผู้ประกาศใช้กฎหมายภายในกำหนดเวลาที่บัญญัติไว้ในมาตรา ก่อน”

<sup>๑๒</sup> ผศ.ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ แปลคำว่า pouvoirs public constitutionnels ว่า “สถาบันการเมืองแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ” เพิ่งอ้าง, น. ๑๑. โดยเนื้อหาของมาตรา ๑๖ บัญญัติว่า “ในกรณีนี้ที่สถาบันแห่งสาธารณรัฐ ความเป็นเอกราชของชาติ บุรณภาพแห่งดินแดนหรือการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศถูกคุกคามอย่างร้ายแรงและปัจจุบันทันด่วน จนเป็นเหตุให้การดำเนินการตาม

คำที่มีความหมายแคบกว่าคำคำแรก<sup>๑๓</sup> ที่โดยคำก็มีความหมายไม่ชัดเจน (ambiguous) และกว้างมาก (large)<sup>๑๔</sup> โดยรวมถึงกองทัพ (l'armée) และ ศาลปกครองทั้งหลาย (les juridictions de l'ordre administratif) ด้วย<sup>๑๕</sup> ฯลฯ

สถาบันแห่งอำนาจมหาชนตามรัฐธรรมนูญ (หรือจะเรียกว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญ) หมายถึงสถาบันหรือองค์กรทั้งหลายที่รัฐธรรมนูญเอ่ยถึง ซึ่งได้แก่ประธานาธิบดี รัฐบาล รัฐสภา ตุลาการรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม และศาลอาญาชั้นสูง<sup>๑๖</sup>

### ๑.๒.๒ สถานะทางกฎหมายของคณะตุลาการในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (Conseil constitutionnel) ได้รับการสถาปนาขึ้นโดยรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๕๘ ทั้งนี้โดยได้รับการบัญญัติไว้ในหมวด ๗ ตั้งแต่มาตรา ๕๖ ถึงมาตรา ๖๓

(ต่อจากเชิงอรรถข้างต้น)

ปกติของสถาบันทางการเมืองแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญยุคชะงักลง ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐมีอำนาจดำเนินการที่จำเป็นสำหรับจัดการกับสถานการณ์ดังกล่าวโดยจะต้องปรึกษารืออย่างเป็นทางการกับนายกรัฐมนตรี และประธานสภาทั้งสองและคณะตุลาการรัฐธรรมนูญก่อน

ประธานาธิบดีจะต้องแถลงการณ์ใช้มาตรการฉุกเฉินดังกล่าวให้ประชาชนทราบ มาตรการดังกล่าวจะต้องดำเนินไปในระยะเวลาจำกัดที่สุดและเป็นไปเฉพาะเท่าที่มีความจำเป็นเพื่อให้การดำเนินการของสถาบันการเมืองแห่งรัฐเป็นไปตามปกติ โดยประธานาธิบดีจะต้องปรึกษารือหรือกับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในเรื่องการใช้มาตรการดังกล่าว

รัฐสภาเปิดสมัยประชุมได้เอง

ระหว่างที่มีการใช้อำนาจฉุกเฉินดังกล่าว จะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรมิได้<sup>๑๗</sup>

<sup>๑๓</sup> Dominique TURPIN, Contentieux Constitutionnel, (Paris : P.U.F., 1986), p.128.

<sup>๑๔</sup> Simon-Louis FORMERY, La Constitution Commenté Article par Article (Paris : Hachette, 1994), p. 35.

<sup>๑๕</sup> Les conclusions Henry sur CE, ASS., 2 mars 1962 : Rubin de Servens, cité RDP., 1962, p. 288.

<sup>๑๖</sup> อ้างแล้ว, ดูเชิงอรรถที่ ๑๓, น. ๑๒๘.

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญโดยตรง คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญไม่อาจถูกโต้แย้งต่อไปได้ และมีผลผูกพันองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐบาล อำนาจปกครองและอำนาจตุลาการตามมาตรา ๖๒ หากพิจารณาในแง่ที่ย่อมต้องถือว่า คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีลักษณะเป็นศาลด้วย แม้ว่าจะไม่ได้มีรูปเหมือนกับศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันหรือสาธารณรัฐออสเตรีย เนื่องจากในบางกรณีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจให้ความเห็นซึ่งไม่ใช่การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทตลอดจนมีอำนาจในการจัดการดำเนินการเลือกตั้งประธานาธิบดีและการออกเสียงประชามติอันมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจปกครองอยู่ด้วย

### ๑.๓ ประเทศโปรตุเกส

สำหรับประเทศโปรตุเกสนั้นจะได้แบ่งการกล่าวรายละเอียดในหัวข้อนี้ออกเป็น ๒ หัวข้อย่อย คือ (๑) ความหมายและประเภทขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และ (๒) สถานะทางกฎหมายของศาลรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### ๑.๓.๑ ความหมายและประเภทขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญของประเทศโปรตุเกส มิได้มีการกำหนดนิยามหรือความหมายของคำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” เอาไว้ แต่ได้มีการกล่าวถึงองค์กรต่างๆ ซึ่งถือเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เอาไว้ เนื่องจากได้มีการกำหนดโครงสร้าง บทบาท อำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ดังกล่าวไว้ภายใต้รัฐธรรมนูญ องค์กรที่มีการกล่าวถึงในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ได้แก่ ประธานาธิบดี สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ สภาแห่งสาธารณรัฐ รัฐบาล ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง เป็นต้น

#### ก. ประธานาธิบดี (President of the Republic)

ประธานาธิบดีของประเทศโปรตุเกสนั้นถือเป็นประมุขแห่งรัฐ เป็นสัญลักษณ์ของประเทศที่บ่งบอกถึงความเป็นอิสระใน

การบริหารปกครอง เป็นศูนย์รวมของประเทศ และถือเป็นสถาบันหนึ่งในการแสดงออกถึงความเป็นรัฐประชาธิปไตย นอกจากนี้ประธานาธิบดียังทำหน้าที่เป็นหัวหน้ากองทัพของประเทศด้วย ประธานาธิบดีนั้นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน โดยผู้ที่ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีได้นั้นจะต้องมีสัญชาติโปรตุเกสโดยกำเนิดและมีอายุไม่ต่ำกว่า ๓๕ ปี การเสนอชื่อให้บุคคลใดมีสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งได้นั้น บุคคลนั้นจะต้องได้รับการเสนอชื่อจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๗,๕๐๐ คน และไม่เกิน ๑๕,๐๐๐ คน การเสนอชื่อบุคคลผู้ลงสมัครจะต้องส่งไปยังศาลรัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่า ๓๐ วันก่อนวันเลือกตั้ง และในกรณีที่ผู้สมัครตายหรือขาดคุณสมบัติไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นประธานาธิบดีได้ กระบวนการเลือกตั้งจะต้องดำเนินการขึ้นใหม่อีกครั้งทั้งนี้ให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย ประธานาธิบดีจะมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๕ ปี และเป็นประธานาธิบดีได้ไม่เกิน ๒ สมัยติดต่อกัน ในกรณีที่ประธานาธิบดีจะลาออกจากตำแหน่งจะต้องมีการแจ้งเรื่องไปยังสภาแห่งสาธารณรัฐเพื่อให้มีการพิจารณา และการลาออกนั้นจะมีผลต่อเมื่อได้มีการประกาศใน *Diano da Republica* แล้ว

สำหรับอำนาจหน้าที่ของประธานาธิบดีแห่งโปรตุเกสนั้นมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญหลายประการ เช่น ทำหน้าที่เป็นประธานสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดแห่งกองทัพ ทำหน้าที่พิจารณาในเรื่องอันเป็นผลประโยชน์ส่วนรวมของรัฐเพื่อเตรียมจัดทำประชามติ ขอความเห็นจากประชาชนต่อไป, พิจารณาในเรื่องฉุกเฉินและทำหน้าที่ประกาศให้ประชาชนทราบถึงภาวะฉุกเฉิน, ทำหน้าที่เจริญสัมพันธไมตรีระหว่างประเทศ, พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายที่เสนอขึ้นมาจากสภาแห่งสาธารณรัฐหรือใช้สิทธิในการยับยั้งร่างกฎหมายในกรณีที่เห็นว่าร่างกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

#### ข. สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (The Council of State)

สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐเป็นสภาที่ทำหน้าที่ในการให้

คำปรึกษาทางการเมืองและสังคมแก่ประธานาธิบดี โดยมีประธานาธิบดีทำหน้าที่เป็นประธานสภาที่ปรึกษา และประกอบด้วยสมาชิกดังต่อไปนี้ ประธานสภาแห่งสาธารณรัฐ, นายกรัฐมนตรี, ประธานศาลรัฐธรรมนูญ, ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งรัฐสภา, ผู้บริหารระดับภูมิภาค, ประธานาธิบดีคนก่อน, พลเมืองของรัฐ ๕ คนที่ได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี และพลเมืองของรัฐ ๕ คนที่ได้รับการคัดเลือกจากสภาแห่งสาธารณรัฐ โดยสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐสามารถวางกฎระเบียบที่ใช้ภายในหน่วยงานของตนได้ และการประชุมของสภานั้นจะไม่ถูกเปิดเผย

สำหรับอำนาจหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐที่สำคัญ มีหลายประการ เช่น การให้ความเห็นสำหรับปัญหาที่เกิดขึ้นในระดับสภาแห่งสาธารณรัฐ หรือระดับองค์กรที่เป็นหน่วยงานอิสระของรัฐ, ให้ความเห็นชอบในเรื่องการให้รัฐบาลพ้นจากตำแหน่งกรณีที่ประธานาธิบดีเห็นว่าการทำงานของรัฐบาลนั้นกระทบต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย, ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและการไล่ออก, ให้ความเห็นชอบในการประกาศสงครามหรือการรักษาสันติภาพ, ให้ความเห็นในกรณีที่มีปัญหาขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ, ให้คำแนะนำในการปฏิบัติหน้าที่ของประธานาธิบดี เป็นต้น

### ก. สภาแห่งสาธารณรัฐ (Assembly of the Republic)

สภาแห่งสาธารณรัฐนั้นถือเป็นตัวแทนของประชาชนชาวโปรตุเกสทั้งประเทศ ตามรัฐธรรมนูญกำหนดให้สภาต้องมีสมาชิกไม่น้อยกว่า ๒๓๐ คนและต้องไม่เกิน ๒๓๕ คน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับข้อกำหนดของกฎหมายเลือกตั้ง โดยการเลือกตั้งนั้นจะแบ่งตามพื้นที่จังหวัดเป็นสำคัญ จำนวนของสมาชิกสภาที่จะมีได้ในแต่ละพื้นที่จังหวัดนั้นขึ้นอยู่กับจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในแต่ละจังหวัดเป็นสำคัญ โดยสมาชิกของสภานั้นถือเป็นตัวแทนของประชาชนทั้งประเทศไม่ใช่เป็นเพียงตัวแทนของจังหวัดเท่านั้น การเริ่มต้นสถานะภาพการเป็นสมาชิกสภาแห่งสาธารณรัฐเริ่มขึ้นเมื่อสภาแห่งสาธารณรัฐได้จัดให้มีการประชุมขึ้นครั้งแรกภายหลังการเลือกตั้ง

และสิ้นสุดสถานภาพเมื่อได้มีการจัดประชุมขึ้นครั้งแรกภายหลังที่ได้มีการเลือกตั้งในครั้งต่อมา โดยสมาชิกสภาแห่งสาธารณรัฐจะมีเอกสิทธิ์และความคุ้มกันตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เช่น ไม่มีความผิดทั้งทางแพ่งและทางอาญา ในกรณีที่สมาชิกแห่งสภาออกเสียงหรือแสดงความคิดเห็นอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของตน มีเอกสิทธิ์ไม่ต้องไปเป็นพยาน ผู้เชี่ยวชาญ หรือ เป็นลูกขุนต่อศาลในระหว่างที่อยู่ในสมัยประชุม เป็นต้น

สำหรับอำนาจหน้าที่ของสภาแห่งสาธารณรัฐนั้นที่สำคัญ มีอยู่หลายประการ เช่น การพิจารณาร่างกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ, ทำหน้าที่ออกกฎหมายในทุกเรื่องเว้นแต่กฎหมายที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารเท่านั้นที่เป็นผู้ออกได้, ให้อำนาจแก่รัฐบาลในการออกกฎหมาย, การพิจารณาและให้ความเห็นชอบในเรื่องการบริหารและการปกครองในเขตพื้นที่ที่มีการปกครองตนเองโดยอิสระ, มีอำนาจพิจารณาข้อกล่าวหาที่มีต่อประธานาธิบดีและพิจารณาให้มีการพ้นจากตำแหน่งสำหรับสมาชิกของรัฐบาลที่มีความผิดทางอาญา เว้นแต่ความผิดนั้นได้รับการลงโทษและพ้นระยะเวลา ๓ ปีแล้ว เป็นต้น

### ง. รัฐบาล (Government)

รัฐบาลเป็นองค์กรที่มีบทบาทในการจัดการนโยบายทั่วไปของประเทศ และเป็นองค์กรสูงสุดในการบริหารประเทศ โดยรัฐบาลประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี เลขานุการแห่งรัฐและผู้ช่วยเลขานุการ โดยจำนวนรัฐมนตรีและเลขานุการ อำนาจหน้าที่ และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรนั้นจะถูกกำหนดขึ้นภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายสำหรับนายกรัฐมนตรีนั้นจะได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีโดยการเสนอชื่อจากพรรคการเมืองที่อยู่ในสภาแห่งสาธารณรัฐ และสำหรับสมาชิกของรัฐบาลที่เหลือจะได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีโดยการเสนอชื่อจากนายกรัฐมนตรีนั่นเอง ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญโปรตุเกสกำหนดให้รัฐบาลนั้นจะต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของประธานาธิบดีและสภาแห่งสาธารณรัฐ นอกจากนี้รัฐบาลมีสิทธิเสนอเรื่องต่อสภาแห่งสาธารณรัฐสำหรับเรื่องเกี่ยวกับนโยบายของรัฐที่



กระทบต่อผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศในกรณีการพ้นจากการเป็นรัฐบาลนั้นมีหลายประการ เช่น นายกรัฐมนตรีถึงแก่ความตายหรือกลายเป็นบุคคลที่ไม่มีความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งได้, ได้รับความไม่ไว้วางใจจากสภาแห่งสาธารณรัฐ, ประธานาธิบดีมีมติให้รัฐบาลพ้นจากหน้าที่ในกรณีที่เห็นว่าการทำงานของรัฐบาลนั้นกระทบต่อแนวทางประชาธิปไตย และต้องได้รับการพิจารณาเห็นชอบของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐแล้ว นอกจากนี้ยังได้มีการกำหนดให้มีสภาที่ปรึกษาคณะรัฐมนตรี (Council of Ministers) ซึ่งประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีซึ่งทำหน้าที่ในการให้คำแนะนำในเรื่องที่เกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลด้วย

สำหรับอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลนั้นมีหลายประการเช่น การบริหารประเทศ, การออกกฎหมายในส่วนที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจรับรองไว้, การพิจารณา การเจรจาให้ความเห็นชอบ และทำความตกลงในเรื่องการทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศ, การเสนอเรื่องที่มีผลกระทบต่อประโยชน์ส่วนรวมแก่ประธานาธิบดีเพื่อเตรียมจัดทำประชาพิจารณ์, การเสนอเรื่องต่อประธานาธิบดีในการประกาศสงคราม ภาวะฉุกเฉินหรือการรักษาสันติภาพ, หรือกระทำประการใดๆ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือต่อบทกฎหมาย, เป็นต้น

### จ. ศาลรัฐธรรมนูญ (The Constitutional Court)

รัฐธรรมนูญของประเทศโปรตุเกสได้กำหนดให้มีศาลซึ่งทำหน้าที่ในการตัดสินข้อพิพาทที่เกิดขึ้นภายในสังคม และทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่บ้านเมืองทั้งนี้ตามแต่ละลักษณะและประเภทคดี โดยแบ่งออกเป็นศาลที่สำคัญสามศาล คือ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม และศาลปกครอง สำหรับเนื้อหาและสาระสำคัญของศาลรัฐธรรมนูญของประเทศ โปรตุเกสนั้นจะได้มีการกล่าวรายละเอียดในหัวข้อถัดไป

### ฉ. ศาลอื่น ๆ (The Court)

ศาลอื่น ๆ นอกจากศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีอำนาจตุลาการในการพิจารณาและตัดสินคดี ศาลทำหน้าที่ในการรักษาสิทธิ

พื้นฐานของพลเมืองและทำหน้าที่ในการปกป้องผลประโยชน์ของรัฐในทางกฎหมาย พิจารณาและลงโทษผู้กระทำความผิดตามกฎหมาย เป็นองค์กรที่มีอำนาจอิสระไม่อยู่ภายใต้อำนาจของฝ่ายบริหาร โดยในการพิจารณาคดีของศาลนั้นจะต้องพิจารณาคดีตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ศาลในประเทศโปรตุเกส (นอกจากศาลรัฐธรรมนูญ) ได้มีการแบ่งประเภทของศาลออกเป็นหลายประเภทด้วยกัน ได้แก่ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลบัญชี ศาลทหาร และศาลในทางพาณิชย์นาวี โดยแต่ละประเภทของศาล ได้มีบทบัญญัติรับรองเรื่องอำนาจหน้าที่ไว้เป็นการเฉพาะ เช่น ศาลสูงสุด จะมีเขตอำนาจนอกเหนือจากเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ โดยประธานศาลสูงสุดจะได้รับการเลือกจากผู้พิพากษาในศาลนั้น นอกจากนี้ศาลยุติธรรมยังประกอบด้วยศาลแพ่ง ศาลอาญา และศาลชำนาญพิเศษต่างๆ สำหรับศาลปกครองจะต้องไม่มีเขตอำนาจทับซ้อนกับศาลรัฐธรรมนูญเช่นกัน โดยประธานศาลปกครองสูงสุดจะได้รับการเลือกจากตุลาการในศาลปกครองนั้น เป็นต้น

## ข. ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งรัฐสภา (Ombudsman)

ผู้ตรวจการแผ่นดินทำหน้าที่รับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชนในกรณีที่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหรือดเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานของรัฐ ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับคำร้องดังกล่าวแต่จะส่งเรื่องไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อจะดำเนินการพิจารณาต่อไป ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งรัฐสภาถือเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และได้รับการแต่งตั้งจากสภาแห่งสาธารณรัฐ

รายละเอียดข้างต้นเป็นการกล่าวถึงหลักเกณฑ์และประเภทขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ประเทศฝรั่งเศส และประเทศโปรตุเกส ดังจะได้แสดงตารางเปรียบเทียบองค์กรตามรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ ดังต่อไปนี้

## ตารางเปรียบเทียบองค์กรตามรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ

ประเทศ / ลำดับที่	ประเทศสหพันธ์ สาธารณรัฐเยอรมัน	ประเทศฝรั่งเศส	ประเทศโปรตุเกส
๑.	ประธานาธิบดีสหพันธ์ (Bundespräsident)	ประธานาธิบดี	ประธานาธิบดี (President of the Republic)
๒.	สภาสูงแห่งสหพันธ์ (Bundesrat)	รัฐบาล	สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (The Council of State)
๓.	สภาผู้แทนราษฎร (Bundestag)	ตุลาการรัฐธรรมนูญ	สภาแห่งสาธารณรัฐ (Assembly of the Republic)
๔.	รัฐบาลแห่งสหพันธ์ (Bundesregierung)	ศาลยุติธรรม	รัฐบาล (Government)
๕.	ศาลรัฐธรรมนูญ	ศาลอาญาชั้นสูง	ศาลรัฐธรรมนูญ (The Constitutional Court)
๖.	คณะกรรมการร่วม (der gemeinsame Ausschuss)		ศาลอื่น ๆ (The Court)
๗.	ประธานสภาสูงแห่งสหพันธ์ (Präsident des Bundesrates)		ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งรัฐสภา (Ombudsman)
๘.	คณะกรรมการร่วมระหว่างสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ (der Vermittlungsschuss)		

ประเทศ / ลำดับที่	ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน	ประเทศฝรั่งเศส	ประเทศโปรตุเกส
๙.	คณะกรรมการและกลุ่มการเมือง (Fraktion)		
๑๐.	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร		
๑๑.	พรรคการเมือง		
๑๒.	ที่ประชุมร่วมแห่งสหพันธ์ระหว่างสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์กับผู้แทนของสภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธ์ (Bundesversammlung)		

## ๒. ความหมายและประเภทขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในประเทศไทย

สำหรับการศึกษาถึงองค์กรตามรัฐธรรมนูญในประเทศไทยนั้นมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จำต้องทราบถึงความหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ศึกษาถึงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่สำคัญๆ และศึกษาถึงความแตกต่างระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญกับองค์กรอื่นที่ใกล้เคียง สำหรับหลักเกณฑ์และแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นจะได้กล่าวรายละเอียดในบทที่ ๕ ต่อไป

### ๒.๑ ความหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ อันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนั้นไม่ได้มีการบัญญัติถึงนิยามหรือความหมายของคำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ไว้โดยเฉพาะว่ามีความหมายอย่างไร แต่ทั้งนี้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญได้วางบรรทัดฐานของคำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ตามมาตรา ๒๖๖ ไว้ว่า หมายถึง องค์กร

ที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มิใช่องค์กรที่เป็นส่วนใดส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร เช่น กระทรวง ทบวง กรม (คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๔๑) หรือองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น (คำวินิจฉัยที่ ๕๘-๖๒/๒๕๔๓)

ในการศึกษาถึงสารัตถะของความเป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” นั้น นอกจากจะพิจารณาจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ได้วางบรรทัดฐานไว้แล้ว สารัตถะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นจะต้องเป็นองค์กรที่ได้รับการก่อตั้งขึ้นโดยตรงจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือได้มีการกล่าวถึงไว้ในรัฐธรรมนูญ กรณีอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้นรัฐธรรมนูญต้องได้กำหนดถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวเอาไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเอง มิใช่อำนาจหน้าที่ขององค์กรในกฎหมายอื่น เช่น พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด หรือกฎหมายลำดับรอง จะต้องเป็นอำนาจหน้าที่ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญเท่านั้น นอกจากนี้หากพิจารณาในแง่ของความเป็นอิสระของตัวองค์กรแล้ว องค์กรตามรัฐธรรมนูญเองจะต้องไม่เป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาขององค์กรอื่นด้วย นั่นคือ มีอำนาจในการตัดสินใจในการทำงานบริหารงานด้วยตัวขององค์กรเอง ในขณะที่ในแง่สถานะความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นนั้น องค์กรตามรัฐธรรมนูญจะต้องมีสถานะเท่าเทียมกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น นั่นคือความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรนั้นกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นจะต้องอยู่บนพื้นฐานของความสัมพันธ์ที่เท่าเทียมกันนั่นเอง

ดังนั้นการกำหนดถึงนิยามหรือความหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยพิจารณาจากสารัตถะของการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ประกอบกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ได้วางบรรทัดฐานไว้ เราอาจจะให้ความหมายของคำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ได้ว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง องค์กรที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่ตามที่ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เป็นองค์กรที่มีความอิสระจากองค์กรอื่น และมีสถานะเท่าเทียมกันกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น”

## ๒.๒ ประเภทขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

การศึกษาถึงองค์กรตามรัฐธรรมนูญในประเทศไทยนั้นมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จำต้องทราบถึงความหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ศึกษาถึงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่สำคัญ และศึกษาถึงความแตกต่างระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญกับองค์กรอื่นที่ใกล้เคียงซึ่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนั้นไม่ได้มีการบัญญัติถึงนิยามหรือความหมายของคำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ไว้โดยเฉพาะว่ามีความหมายอย่างไร แต่ทั้งนี้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญได้วางบรรทัดฐานของคำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ตามมาตรา ๒๖๖ ไว้ว่า หมายถึง องค์กรที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มิใช่องค์กรที่เป็นส่วนใดส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร เช่น กระทรวง ทบวง กรม (คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๕๑) หรือ องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น (คำวินิจฉัยที่ ๕๘-๖๒/๒๕๕๓)

ในการศึกษาถึงสาระสำคัญของความเป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” นั้น นอกจากจะพิจารณาจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ได้วางบรรทัดฐานไว้แล้ว สาระสำคัญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นจะต้องเป็นองค์กรที่ได้รับการก่อตั้งขึ้นโดยตรงจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือได้มีการกล่าวถึงไว้ในรัฐธรรมนูญ กรณีอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้นรัฐธรรมนูญต้องได้กำหนดถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวเอาไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเอง ไม่ใช่อำนาจหน้าที่ขององค์กรในกฎหมายอื่น เช่น พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด หรือกฎหมายลำดับรอง จะต้องเป็นอำนาจหน้าที่ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญเท่านั้น นอกจากนี้หากพิจารณาในแง่ของความเป็นอิสระของตัวเองแล้ว องค์กรตามรัฐธรรมนูญเองจะต้องไม่เป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาขององค์กรอื่นด้วย นั่นคือ มีอำนาจในการตัดสินใจในการทำงาน บริหารงานด้วยตัวเอง องค์กรเอง ในขณะที่ในแง่สถานะความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นนั้น องค์กรตามรัฐธรรมนูญจะต้องมีสถานะเท่าเทียมกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น นั่นคือความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรนั้นกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นจะต้องอยู่บน

พื้นฐานของความสัมพันธ์ที่เท่าเทียมกันนั่นเอง

ดังนั้นการกำหนดถึงนิยามหรือความหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยพิจารณาจากสาระัตถะของการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ประกอบกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ได้วางบรรทัดฐานไว้ เราอาจจะให้ความหมายของคำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ได้ว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง องค์กรที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่ตามที่ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เป็นองค์กรที่มีความอิสระจากองค์กรอื่น และมีสถานะเท่าเทียมกันกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น”

ซึ่งตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็น ต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

จากบทบัญญัติ ดังกล่าวข้างต้นได้กล่าวถึง “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” โดยเมื่อมีข้อขัดแย้งอันเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ย่อมอยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยและชี้ขาดข้อขัดแย้งที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ดังกล่าวได้

การพิจารณาถึงความ เป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” จึงเป็นเงื่อนไขประการแรกที่จะต้องพิจารณาก่อนที่จะเข้าสู่กระบวนการยื่นเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยและชี้ขาดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ต่างๆ องค์กรใดที่จะถือว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น โดยหลักทั่วไปแล้วจะต้องเป็นองค์กรที่ได้รับการก่อตั้งโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ นั่นคือ ต้องเป็นองค์กรที่ได้รับการกล่าวถึงหรือมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เป็นองค์กรที่ได้รับการบัญญัติอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย นอกจากนี้อำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวต้องเป็นอำนาจหน้าที่ในระดับเดียวกับอำนาจอธิปไตย คือ ในระดับเดียวกับอำนาจนิตินบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ

โดยหลักเกณฑ์ดังกล่าว ได้รับการขยายความจาก ศ.ดร.บวรศักดิ์ อูวรรณโณ ว่า องค์กรใดจะเป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ได้จะต้องเป็นองค์กร

ที่ใช้ “อำนาจทางการเมือง” โดยมีการระบุงองค์กรนั้นไว้ในรัฐธรรมนูญ และ ต้องมีการบัญญัติอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้นในรัฐธรรมนูญอีกด้วย<sup>๑๗</sup>

อีกทั้งด้านความเป็นอิสระ “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ต้องมีความเป็นอิสระ ไม่ขึ้นอยู่กับภายใต้การบังคับบัญชาของหน่วยงานใด หรือภายใต้การบังคับบัญชาขององค์กรอื่น และเมื่อพิจารณาในแง่ความสัมพันธ์กับองค์กรอื่น องค์กรตามรัฐธรรมนูญต้องมีความสัมพันธ์ที่เท่าเทียมกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นด้วย

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนั้นได้มีการบัญญัติถึงองค์กรต่าง ๆ ไว้เป็นจำนวนมาก ซึ่งองค์กรที่ได้รับการบัญญัติหรือกล่าวถึงในรัฐธรรมนูญนั้นมิได้หมายความว่าต้องเป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ทั้งหมด หากแต่ต้องมีองค์ประกอบหรือมีหลักเกณฑ์ครบที่จะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามที่กล่าวมาข้างต้น ดังนั้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจึงมีองค์กรทั้งที่เป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” และไม่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยจะได้นำเสนอตั้งรายละเอียดต่อไปนี้

### ๒.๒.๑ องค์กรที่ถือเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

องค์กรที่ถือเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ อาจสรุปได้ว่าต้องมีหลักเกณฑ์หรือองค์ประกอบ ดังนี้

(๑) ได้รับการก่อตั้งหรือมีการกล่าวถึงในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๒๕๕๐

(๒) อำนาจหน้าที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและเป็นอำนาจในระดับเดียวกันกับอำนาจอธิปไตย

(๓) มีความเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาขององค์กรอื่น

(๔) มีความสัมพันธ์เท่าเทียมกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรอื่น

<sup>๑๗</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๔), น. ๒๔๗.



ดังนั้น ในการพิจารณาว่าองค์กรใดที่ถือเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้นั้น ต้องประกอบไปด้วยองค์ประกอบดังกล่าวข้างต้น ดังนี้

### (ก) รัฐสภา

นับตั้งแต่ปีพุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นต้นมา ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ภายใต้รูปแบบการปกครองเป็นระบบรัฐสภา รัฐธรรมนูญทุกฉบับจะบัญญัติไว้ตรงกันให้รัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และการให้ความเห็นชอบในการกิจสำคัญของประเทศ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๔ ได้กำหนดให้รัฐสภาเป็นสองสภา ประกอบไปด้วย วุฒิสภาซึ่งสมาชิกมาจากการแต่งตั้ง และสภาผู้แทนราษฎรซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากราษฎร จนกระทั่งรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา ดังนี้

### อำนาจหน้าที่ของรัฐสภาไทย

#### ๑. อำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมายของรัฐสภาในมาตรา ๙๒ ไว้ว่า “ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา”

อำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมายหรือการออกกฎหมายเพื่อบังคับใช้ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่หลักของรัฐสภา ทั้งนี้ด้วยเหตุที่กฎหมายเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นที่ต้องใช้ในการบริหารและการปกครองประเทศ เพื่อเป็นการจัดระเบียบเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค และความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม ดังนั้นการตรากฎหมายเพื่อใช้บังคับจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขส่วนรวมของประชาชนเป็นหลัก โดยสิทธิและผลประโยชน์

ของประชาชนจะได้รับการคุ้มครองดูแลจึงถือได้ว่า รัฐสภาเป็นองค์กรที่มีหน้าที่นำเจตนารมณ์ของประชาชนมาปฏิบัติให้เกิดผลต่อไป

## ๒. อำนาจหน้าที่ในการควบคุมบริหารราชการแผ่นดิน

กระบวนการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ถือได้ว่าเป็นหลักการที่สำคัญอย่างยิ่งในระบบรัฐสภาซึ่งรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ จะกำหนดสัมพันธ์ภาพระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารไว้ แต่ละอำนาจต่างมีความเชื่อมโยงและมีการถ่วงดุลย์แห่งอำนาจซึ่งกันและกัน โดยฝ่ายบริหารมีอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่ จะกำหนดสัมพันธ์ภาพระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารไว้ แต่ละอำนาจต่างมีความเชื่อมโยงและมีการถ่วงดุลย์แห่งอำนาจซึ่งกันและกัน โดยฝ่ายบริหารมีอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่ และในขณะเดียวกันฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีวิธีการต่าง ๆ โดยเฉพาะการตั้งกระทู้ถาม และการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ

## ๓. อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบ

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้รัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบในเรื่องที่มีความสำคัญต่าง ๆ เช่น การประกาศสงคราม การทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศบางประเภท เป็นต้น ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๒๔ ของรัฐธรรมนูญว่า

“พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่น กับนานาประเทศ หรือกับองค์การระหว่างประเทศ

หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา”

นอกจากนี้ตามกฎหมายอื่นยังกำหนดให้รัฐสภาต้องให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งบุคคลในตำแหน่งสำคัญบางตำแหน่งด้วยเช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น

จากอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาดังกล่าว จะเห็นได้ว่า รัฐสภามีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญกำหนด เป็นอำนาจอันเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจอธิปไตย อีกทั้งรัฐสภาเป็นองค์กรอิสระที่ไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับองค์กรอื่น ดังนั้น รัฐสภาจึงมีสถานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

### (ข) สภาผู้แทนราษฎร

การปกครองในระบบประชาธิปไตย ถือว่าอำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทยและประชาชนทุกคนมีสิทธิใช้อำนาจอธิปไตย การเลือกตั้งเป็นหลักการหนึ่งในระบอบประชาธิปไตย โดยราษฎรเป็นผู้มอบสิทธิและอำนาจนิติบัญญัติอันพึงมีอยู่ให้กับบุคคลจำนวนหนึ่งที่มีความเหมาะสมเพื่อให้บุคคลเหล่านั้นเข้าไปทำหน้าที่เป็นตัวแทนการใช้อำนาจอันนั้น

ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งมีจำนวน ๕๐๐ คน มีอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมายและให้ความเห็นชอบพระราชกำหนดการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน การกำหนดระเบียบวิธีการประชุม และหน้าที่ที่กำหนดให้กระทำร่วมกับวุฒิสภา

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร ในการพิจารณา ร่างกฎหมายและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารอันเป็นอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจอธิปไตย และไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรใด สภาผู้แทนราษฎรจึงเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนั่นเอง ดังเช่นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๗๒ ได้กำหนดเกี่ยวกับการพิจารณาร่างกฎหมายเอาไว้ว่า “ร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน” เป็นต้น

## (ค) วุฒิสภา

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ วุฒิสภาประกอบด้วย สมาชิกจำนวน ๒๐๐ คน ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของราษฎร ซึ่งต่างกับวุฒิสภาชุดก่อน ๆ ที่มาจากการแต่งตั้ง วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่พิจารณาคดีนอกรองกฎหมาย ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญๆ นอกจากนี้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ วุฒิสภามีอำนาจเพิ่มขึ้น โดยเป็นสภาที่พิจารณาเลือกแต่งตั้ง ให้คำแนะนำหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งให้มีอำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือข้าราชการระดับสูงให้ออกหรือพ้นจากตำแหน่งด้วย ดังนี้

## บทบาทและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา

๑. ด้านนิติบัญญัติ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในด้านนิติบัญญัติไว้ในหลายมาตรา ดังเช่นมาตรา ๑๗๔ วรรคหนึ่ง ซึ่งได้บัญญัติว่า

“ภายใต้บังคับมาตรา ๑๘๐ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอตามมาตรา ๑๗๒ และลงมติเห็นชอบแล้ว ให้สภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นต่อวุฒิสภา วุฒิสภาต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอมานั้นให้เสร็จภายในหกสิบวัน แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวข้องการเงิน ต้องพิจารณาให้เสร็จภายในสามสิบวัน ทั้งนี้ เว้นแต่วุฒิสภาจะได้ออกมติให้ขยายเวลาออกไปเป็นกรณีพิเศษซึ่งต้องไม่เกินสามสิบวัน กำหนดวันดังกล่าวให้หมายถึงวันในสมัยประชุมและให้เริ่มนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมาถึงวุฒิสภา”

และนอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในอีกหลายประการ ดังต่อไปนี้

๑.๑ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

๑.๒ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปีงบประมาณ

๑.๓ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือ ร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีระบุไว้ในนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาว่า จำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดิน กรณีที่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วย มีคะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

๑.๔ การอนุมัติพระราชกำหนด

๑.๕ การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา

## ๒. การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน หมายถึง การควบคุมดูแลหรือตรวจสอบการปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามคำแถลงนโยบายที่ให้ไว้ต่อรัฐสภา รวมทั้งบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน จึงเป็น อำนาจหน้าที่สำคัญประการหนึ่งของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ในระบบรัฐสภา ผู้ที่มีอำนาจควบคุมได้แก่สภาซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้ทั้งสองสภามีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

๓. การให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญ ๆ ที่ เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้รัฐสภามีอำนาจหน้าที่ใน

การให้ความเห็นชอบในเรื่องที่มีความสำคัญต่าง ๆ วุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรหนึ่งของรัฐสภาจึงย่อมมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจนี้ และมีหน้าที่ในกรณีสำคัญ ๆ ดังสรุปได้ คือ

๓.๑ ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

๓.๒ รับทราบหรือให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติ

๓.๓ ให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม

๓.๔ ให้ความเห็นชอบในการทำหนังสือสัญญาสำคัญกับนานาประเทศ

๔. พิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ ให้ความเห็นชอบบุคคลในองค์กรตรวจสอบ

๔.๑ วุฒิสภาถวายคำแนะนำ

เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย แต่งตั้งบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรต่าง ๆ หลังจากที่ได้ดำเนินการตามกระบวนการ คัดเลือกมาแล้ว องค์กรเหล่านั้นประกอบด้วย

- คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ซึ่งมีประธานกรรมการหนึ่งคน และกรรมการอีกสี่คน)

- ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (ซึ่งมีประธานกรรมการหนึ่งคน และกรรมการอื่นอีกสิบคน)

- ศาลรัฐธรรมนูญ (ซึ่งมีประธานศาลรัฐธรรมนูญหนึ่งคนและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นอีกสิบสี่คน)

- คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ซึ่งมีประธานกรรมการหนึ่งคนและกรรมการอื่นอีกแปดคน)

- คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ซึ่งมีประธานกรรมการหนึ่งคนและกรรมการอื่นอีกเก้าคน)

- ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาในหน่วยราชการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน)

๔.๒ วุฒิสภาพิจารณาเลือก โดยเป็นผู้พิจารณาคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเป็นผู้พิจารณาคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเป็นบุคคลภายนอกเข้าเป็นคณะกรรมการตุลาการของศาลประเภทต่างๆ ดังนี้

- กรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (จำนวนสองคน)
- กรรมการตุลาการศาลปกครอง (จำนวนสองคน)

๔.๓ วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ อันเป็นกระบวนการดำเนินงานเพื่อให้ได้บุคคลผู้จะปฏิบัติหน้าที่สำคัญอย่างมีประสิทธิภาพก่อนที่จะนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป อาทการแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิสถาปัตยกรรมศาสตร์ และผู้ทรงคุณวุฒิในการบริหารราชการแผ่นดินเป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุดจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของทั้งหมดซึ่งได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง

การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองให้ดำรงตำแหน่งประธานศาลปกครองสูงสุด ซึ่งได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง

การแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติด้วย

## ๕. ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

๕.๑ การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือข้าราชการระดับสูงออกจากตำแหน่ง อันได้แก่นายกรัฐมนตรี, รัฐมนตรี, สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, สมาชิกวุฒิสภา, ประธานศาลฎีกา, ประธานศาลรัฐธรรมนูญ, ประธานศาลปกครองสูงสุด, อัยการสูงสุด, กรรมการการเลือกตั้ง, ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ, กรรมการ

ตรวจเงินแผ่นดิน, ผู้พิพากษาหรือตุลาการ, พนักงานอัยการหรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

หากบุคคลนั้นมีพฤติการณ์ร้ายรอยผิดปกตีส่อไปทางทุจริตต่อหน้าที่ถือว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

๕.๒ วุฒิสภาอาจมีมติให้กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพ้นจากตำแหน่งได้ เมื่อมีกรณีอย่างใดอย่างหนึ่งได้แก่ กระทำการขาดความเที่ยงธรรม, จงใจฝ่าฝืน รัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย, มีพฤติการณ์ที่เป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่งอย่างร้ายแรง

## ๖. บทบาทและอำนาจหน้าที่อื่น ๆ

๖.๑ ทำหน้าที่รัฐสภาเพื่อการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือถูกยุบ

๖.๒ ทำหน้าที่รัฐสภาเพื่อให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ปฏิบัติงานก่อนเข้ารับหน้าที่ในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือถูกยุบ

๖.๓ ทำหน้าที่รัฐสภาเพื่อรับทราบการแก้ไขกฎหมายระเบียบในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือถูกยุบ

๖.๔ ทำหน้าที่รัฐสภา เพื่อรับทราบหรือให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือถูกยุบ

๖.๕ ทำหน้าที่รัฐสภาเพื่อรับทราบการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน และรายงานผลการดำเนินงานรวมทั้งปัญหาและอุปสรรคปีละหนึ่งครั้ง

๖.๖ ให้ความเห็นชอบร่วมกันกับสภาผู้แทนราษฎร



ในการปิดสมัยประชุมสามัญก่อนครบกำหนด ๑๒๐ วัน

๖.๗ ขอเปิดประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัย  
วิสามัญ โดยเข้าชื่อร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

๖.๘ ตราข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภาและรัฐสภา

๖.๙ ประธานวุฒิสภาจัดให้มีการบันทึกการออกเสียง  
ลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคนและเปิดเผยบันทึกดังกล่าว

๖.๑๐ ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทน  
ราษฎรอาจให้คำปรึกษาแก่นายกรัฐมนตรีในการดำเนินการให้มีการออกเสียง  
ประชามติในกิจการใดที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศหรือ  
ประชาชน

๖.๑๑ ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน  
ของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ

๖.๑๒ ร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญ  
วินิจฉัยว่ากรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะ  
ต้องห้ามตามมาตรา ๑๓๗ หรือกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๑๓๙

๖.๑๓ ร้องขอต่อประธานวุฒิสภาให้ศาลรัฐธรรมนูญ  
วินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงหรือไม่

๖.๑๔ ดำเนินการให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า  
พระราชกำหนดนั้นมีได้เป็นไปตามเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนด

๖.๑๕ เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้  
วินิจฉัยว่ามีการเสนอการแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้  
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยตรง  
หรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปี

๖.๑๖ เสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภา หรือ  
ประธานรัฐสภาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติ หรือร่าง  
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วมีข้อความ  
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่ง  
รัฐธรรมนูญ

๖.๑๗ รับทราบรายงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของ  
รัฐสภา

๖.๑๘ รับทราบรายงานของคณะกรรมการสิทธิ  
มนุษยชนแห่งชาติ

๖.๑๙ รับทราบรายงานผลการปฏิบัติหน้าที่ของ  
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

๖.๒๐ รับทราบรายงานและเสนอความเห็นของ  
คณะกรรมการเลือกตั้ง คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือคณะกรรมการ  
ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติม  
รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นเมื่อครบห้าปีแล้วนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ  
จากบทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาดังกล่าว  
ได้บัญญัติรับรองในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๒๕๕๐ ซึ่งอำนาจ  
ดังกล่าวเป็นอำนาจส่วนหนึ่งของอำนาจอธิปไตย และวุฒิสภายังมีความอิสระ  
ไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลองค์กรอื่นใด วุฒิสภาจึงเป็นอีกองค์กรหนึ่งที่  
หมายความรวมถึงองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

#### (ง) คณะรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน กำหนดจำนวนคณะรัฐมนตรี  
ไว้ไม่เกิน ๓๖ คน ประกอบไปด้วยนายกรัฐมนตรี ๑ คน และรัฐมนตรีอื่นอีก  
ไม่เกิน ๓๕ คน โดยนายกรัฐมนตรีต้องมาจาก ส.ส. ส่วนรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้อง  
ต้องมาจาก ส.ส. แต่ถ้า ส.ส.มาเป็นนายกรัฐมนตรี หรือ รัฐมนตรี ต้อง  
พ้นสภาพการเป็น ส.ส. ทั้งนี้เพราะต้องการให้รัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร  
แยกออกจากการเป็น ส.ส. ซึ่งอยู่ในฝ่ายนิติบัญญัติอย่างเด็ดขาด เนื่องจาก  
รัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านๆ มาพบว่าทำให้ ส.ส.สามารถดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี  
อีกสถานะหนึ่งนั้นจะปฏิบัติหน้าที่ได้ไม่เต็มที่ อีกทั้งยังขัดกับหลักการ  
ตรวจสอบด้วย เนื่องจาก ส.ส.ซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติต้องมีหน้าที่ในการ  
ตรวจสอบการทำงานของคณะรัฐมนตรี (รัฐบาล) หาก ส.ส.เป็นรัฐมนตรีด้วย  
ก็เท่ากับให้ตัวเองตรวจสอบตัวเอง เพราะฉะนั้น การแยกอำนาจหน้าที่ ตาม

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จึงสอดคล้องกับการปฏิรูปการเมืองที่การเมืองทุกระดับต้องสามารถตรวจสอบได้ คณะรัฐมนตรีจึงต้องปฏิบัติหน้าที่ในฝ่ายบริหารราชการแผ่นดินแต่เพียงอย่างเดียว

เมื่อมีการแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะรัฐมนตรี กับ ส.ส.แล้ว ก็สามารถแยกอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีได้ดังนี้

๑) เสนอร่างกฎหมายต่อสภาผู้แทนราษฎรให้พิจารณาเพื่อคณะรัฐมนตรี จะได้นำกฎหมาย ที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วไปปฏิบัติในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งหมายรวมไปถึงการตราพระราชกำหนด และพระราชกฤษฎีกาด้วย ดังที่ปรากฏในมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งและสอง ของรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้

“ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้”

๒) เป็นผู้สนองพระบรมราชโองการเกี่ยวกับกฎหมายพระราชหัตถเลขา พระบรมราชโองการ และ พระราชดำริเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน

๓) กำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งต้องมีการแถลงต่อรัฐสภาก่อน และต้องดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายที่แถลงด้วย ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ ว่า

“คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ ทั้งนี้ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันเข้ารับหน้าที่

ก่อนแถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามวรรคหนึ่ง หากมีกรณีที่สำคัญและจำเป็นเร่งด่วนซึ่งหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะกระทบต่อประโยชน์

สำคัญของแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีที่เข้ารับหน้าที่จะดำเนินการไปพลางก่อน เพียงเท่าที่จำเป็นก็ได้”

๔) มอบหมายนโยบายการบริหาร กำกับดูแล และ ประสานงาน กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ และรัฐวิสาหกิจในความรับผิดชอบ ให้ปฏิบัติตามนโยบายของคณะรัฐมนตรี (รัฐบาล)

คณะรัฐมนตรีจึงเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีเป็นอำนาจส่วนหนึ่งของอำนาจ อธิปไตยที่ได้ถูกบัญญัติรับรองในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๒๕๕๐ และไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลองค์กรหรือหน่วยงานใด

### (จ) ศาลทหาร

มาตรา ๒๘๑ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๒๕๕๐ กำหนดให้ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาคดีอาญาทหารและคดีอื่นตามที่ กฎหมายบัญญัติ และ บทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทหาร นั้น ได้แก่พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๘ ซึ่งมีเนื้อหาสาระ ที่ว่าด้วย ธรรมนูญศาลส่วนหนึ่งและว่าด้วยวิธีพิจารณาความอีกส่วนหนึ่ง ในส่วนที่ว่าด้วยธรรมนูญศาล ก็คือ บทบัญญัติที่ว่าด้วย การก่อตั้งศาลทหาร ประเภทศาลทหาร เขตอำนาจ และองค์คณะตุลาการ ซึ่งบัญญัติไว้ในภาค ๑ ถึง ภาค ๔ ตั้งแต่มาตรา ๕ ถึงมาตรา ๔๔ ส่วนที่ว่าด้วยวิธีพิจารณาความ อาญาทหาร ก็มีบัญญัติไว้ตั้งแต่ มาตรา ๔๕ เป็นต้นไป ดังนั้นลักษณะของ กฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลทหาร จึงเป็นกฎหมายที่ว่าด้วยการจัดตั้งศาลทหาร และวิธีพิจารณาความอาญาในศาลทหารนั่นเอง

ซึ่งตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๘ บัญญัติไว้ว่า

“ศาลทหารทั้งหลายตามพระราชบัญญัตินี้ ให้สังกัดอยู่ใน กระทรวงกลาโหมให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นผู้รับผิดชอบในงาน ธุรกิจของศาลทหารให้ดำเนินไปโดยเรียบร้อย แต่การพิจารณาคดีตลอดถึง การที่จะมีคำสั่ง หรือคำพิพากษาบังคับคดีนั้น ให้อยู่ในดุลพินิจของศาลทหาร โดยเฉพา

โดยอนุมติรัฐมนตรี้ว่าการกระทรวงกลาโหมให้เจ้ากรมพระธรรมนูญ วางระเบียบราชการของศาลทหารและอัยการทหาร เพื่อให้กิจการของศาลทหารและอัยการทหารดำเนินไปโดยเรียบร้อย”

จากบทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ศาลทหารสังกัดอยู่ในกระทรวงกลาโหม ตลอดมานับแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบันนี้ โดยกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เป็นผู้รับผิดชอบงานธุรการของศาลทหาร ซึ่งหมายถึงงานตามหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหารฯ และงานธุรการอื่นในส่วนที่จะให้ศาลทหารดำรงอยู่ได้ เช่น ในเรื่องการงบประมาณ การกำลังพล การจัดสถานที่ตั้งของศาล การถวายคำแนะนำเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตุลาการศาลทหารสูงสุด และตุลาการศาลทหารกลาง ส่วนงานธุรการที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการพิจารณา พิพากษาคดีของศาล เช่น การรับคำคู่ความ การลงเลขคดี การลงสารบบความ การนำพยานสาบานตน การรักษาความปลอดภัยในบริเวณศาล เป็นเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าศาลทหาร

สำหรับบทบัญญัติตาม มาตรา ๕ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่แสดงให้เห็นว่า ศาลทหารมีอำนาจอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีให้เป็นไปตามด้วยบทกฎหมาย แม้แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของตุลาการทุกคน ก็ไม่อาจที่จะเข้ามาก้าวล่วงอำนาจอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลทหารได้ อีกทั้งศาลทหารใช้อำนาจตุลาการอันเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจอธิปไตยดังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีอาญาทหารและคดีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

### (จ) ศาลปกครอง

ศาลปกครองเป็นองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ปรากฏในมาตรา ๒๗๖ ถึงมาตรา ๒๘๐ หมวด ๘ ว่าด้วยศาล โดยศาลปกครองนั้นแบ่งออกเป็น ๒ ชั้น คือ ศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองชั้นต้น

ตุลาการศาลปกครองนั้นจะปฏิบัติหน้าที่ได้ต้องได้รับการแต่งตั้งและเห็นชอบจากคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองก่อน ทั้งนี้การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองให้ดำรงตำแหน่งประธานศาลปกครองสูงสุดนั้น ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองและวุฒิสภาด้วย สำหรับคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองนั้น ประกอบไปด้วย ประธานศาลปกครองสูงสุดซึ่งทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเก้าคนซึ่งเป็นผู้ตุลาการในศาลปกครองและได้รับเลือกจากตุลาการในศาลปกครองด้วยตนเอง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับเลือกจากวุฒิสภาสองคน และจากคณะรัฐมนตรีอีกหนึ่งคน

สำหรับอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองนั้นบัญญัติไว้ใน มาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่เกิดระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง หน่วยงานทางปกครองนั้นได้แก่ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งข้อพิพาทที่เกิดขึ้นนั้นเกิดจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามกฎหมาย ออกคำสั่งหรือการกระทำอื่นใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือมีการกระทำละเมิดหรือต้องรับผิดชอบอย่างอื่นอย่างใดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย รวมทั้งคดีที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครองและคดีพิพาททางปกครองอื่นๆ ด้วย เช่น คดีที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด เช่น มาตรา ๑๑๘ ทวิ วรรค ๒ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่บัญญัติให้กรมเจ้าท่าฟ้องศาลเพื่อบังคับให้ผู้ปลูกสร้างก่อสร้างล่วงล้ำหรือถอนสิ่งก่อสร้างดังกล่าว หรือคดีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครอง เช่น

มาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่บัญญัติให้ผู้ที่ไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายในกำหนดหนึ่งเดือน

และอำนาจหน้าที่ที่สำคัญอีกประการหนึ่งของศาลปกครอง คือ หน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองว่าได้มีการใช้อำนาจถูกต้องและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่รัฐสภาได้ตราขึ้นหรือไม่ ซึ่งโดยทั่วไปคำพิพากษาและคำสั่งทางปกครองในส่วนที่ฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐในการใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ก็จะเป็นการสั่งเพิกถอนกฎหมายลำดับรองที่เรียกว่า “กฎ” หรือเพิกถอนคำสั่งหรือการกระทำที่ไม่ถูกต้องนั้น หรือสั่งให้ปฏิบัติเสียให้ถูกต้องภายในเวลาอันสมควร ถ้าเป็นการฟ้องเรียกให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินก็จะสั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน หรือในกรณีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองก็จะบังคับให้ปฏิบัติตามข้อกำหนดของสัญญา เป็นต้น

ดังจะเห็นได้ว่าศาลปกครองใช้อำนาจตุลาการที่เป็นส่วนหนึ่งของอำนาจอธิปไตยที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมีความเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลองค์กรอื่นใด ศาลปกครองจึงถือเป็น องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ

### (ข) ศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้รับการสถาปนาองค์กรขึ้นมาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยปรากฏในมาตรา ๒๕๕ ถึงมาตรา ๒๗๐ ในหมวด ๘ ว่าด้วยศาล ศาลรัฐธรรมนูญมีได้พิจารณาพิพากษาอรรถคดีทั่วไป แต่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเฉพาะคดีที่มีปัญหากฎหมายเกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ โดยศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่หลักในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เพื่อรักษาความเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศเอาไว้ ศาลรัฐธรรมนูญนั้นมียุทธวิธีประกอบ คือ ประธาน

ศาสตราจารย์จำนวน ๑ คน และตุลาการศาสตราจารย์อื่นอีกจำนวน ๑๔ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากบุคคลดังต่อไปนี้

(๑) ผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา และได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา โดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวน ๕ คน

(๒) ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด โดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวน ๒ คน

(๓) ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ จำนวน ๕ คน

(๔) ผู้ทรงคุณวุฒิสถาขารัฐศาสตร์ จำนวน ๓ คน

ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ และรัฐศาสตร์นั้นจะต้องมีคณะกรรมการสรรหาจำนวน ๑๓ คน ประกอบด้วยประธานศาลฎีกา คณบดีคณะนิติศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งเลือกกันเองให้เหลือ ๔ คน คณบดีคณะรัฐศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งเลือกกันเองให้เหลือ ๔ คน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละ ๑ คน เลือกกันเองให้เหลือ ๔ คน รวม ๑๓ คน และคณะกรรมการสรรหาต้องสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิในสาขานิติศาสตร์จำนวน ๑๐ คน เพื่อให้วุฒิสภาเลือกให้เหลือจำนวน ๕ คน และบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิในสาขารัฐศาสตร์จำนวน ๖ คน เพื่อให้วุฒิสภาเลือกให้เหลือจำนวน ๓ คนทั้งนี้ ตุลาการศาสตราจารย์มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๙ ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

สำหรับอำนาจหน้าที่ของตุลาการศาสตราจารย์นั้นสามารถแบ่งอำนาจหน้าที่ออกได้เป็น ๒ ลักษณะ คือ อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑



### อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ได้แก่

(๑) มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง กรรมการบริหารของพรรคการเมืองหรือสมาชิกพรรคการเมืองตามจำนวนที่กำหนดในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองซึ่งเห็นว่า มติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้น จะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือไม่ ทั้งนี้ตามมาตรา ๔๗ วรรคสาม

(๒) พิจารณาวินิจฉัยว่าบุคคลหรือพรรคการเมืองใดกระทำการโดยใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ ทั้งนี้ตามมาตรา ๖๓

(๓) มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาคนใดคนหนึ่งสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๑๘ (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) (๘) (๙) (๑๑) หรือ (๑๒) หรือมาตรา ๑๓๓ (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) (๙) หรือ (๑๐) ทั้งนี้อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในมาตรา ๙๖

(๔) พิจารณาอุทธรณ์ของสมาชิกพรรคการเมืองและเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ร้องขอให้วินิจฉัยเพราะเหตุว่าพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกนั้น มีมติให้ตนพ้นจากการเป็นสมาชิกภาพ ทั้งนี้ตามมาตรา ๑๑๘ (๘)

(๕) พิจารณาวินิจฉัยว่ากรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓๗ หรือกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๑๓๙ หรือไม่ ทั้งนี้ปรากฏตามมาตรา ๑๔๒

(๖) พิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติหรือ

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอใหม่ มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้งไว้หรือไม่ ทั้งนี้ตามมาตรา ๑๗๗

(๗) พิจารณาวินิจฉัยว่าการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายของสภาผู้แทนราษฎร หรือของคณะกรรมการ การเสนอ การแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย หรือไม่ ทั้งนี้ปรากฏตามมาตรา ๑๘๐

(๘) พิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๙๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ทั้งนี้ปรากฏตามมาตรา ๑๙๘

(๙) พิจารณาวินิจฉัยว่าความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งสิ้นสุดลงตามมาตรา ๒๑๖ (๒) (๓) (๔) หรือ (๖) หรือไม่ ทั้งนี้ปรากฏตามมาตรา ๒๑๖ ประกอบกับมาตรา ๙๖

(๑๐) พิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดที่คณะรัฐมนตรีเสนอ ไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง คือพระราชกำหนดที่ออกมาก ไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือเพื่อป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ ทั้งนี้ปรากฏตามมาตรา ๒๑๙

(๑๑) พิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว แต่นายกรัฐมนตรียังไม่ได้นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ ทั้งนี้ปรากฏตามมาตรา ๒๖๒

(๑๒) พิจารณาวินิจฉัยว่าร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา แล้วแต่กรณี ให้ความเห็นชอบแล้ว แต่ยังมีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษามีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ทั้งนี้ปรากฏตามมาตรา ๒๖๓

(๑๓) พิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งจะใช้บังคับแก่คดีใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ทั้งนี้ปรากฏตามมาตรา ๒๖๔

(๑๔) พิจารณาวินิจฉัยกรณีที่มีปัญหาขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ปรากฏตามมาตรา ๒๖๖ โดยบัญญัติว่า

“ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

(๑๕) พิจารณาวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ หรือไม่ ทั้งนี้ปรากฏตามมาตรา ๒๙๕

(๑๖) อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ เช่น การพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก่อนประกาศในราชกิจจานุเบกษา

อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้แก่

(๑) พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาด คำสั่งไม่รับจดทะเบียนการจัดตั้ง

พรรคการเมืองของนายทะเบียนพรรคการเมือง ทั้งนี้ปรากฏตามมาตรา ๑๗

(๒) พิจารณาสั่งให้หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง ออกจากตำแหน่ง ทั้งนี้ปรากฏตามมาตรา ๒๗

(๓) พิจารณาสั่งให้ระงับการกระทำอันฝ่าฝืนนโยบายพรรคการเมือง ข้อบังคับพรรคการเมือง อันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือให้จัดการแก้ไขการกระทำดังกล่าว ทั้งนี้ปรากฏตามมาตรา ๒๗

(๔) พิจารณาสั่งยุบพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ทั้งนี้ปรากฏตามมาตรา ๖๕, ๖๖, ๖๗, ๗๒ และมาตรา ๗๓

#### (ข) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา หรือที่เรียกกันว่า Ombudsman มีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ปรากฏในมาตรา ๑๙๖ ถึงมาตรา ๑๙๘ ของหมวด ๖ ว่าด้วยรัฐสภา โดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีจำนวนไม่เกินสามคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน มีความรู้และประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิสาหกิจ หรือกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะ และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

สำหรับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินนั้นบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๙๗ ของรัฐธรรมนูญโดยกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจในการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณีเรื่องที่ข้าราชการ พนักงานของรัฐ หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่นไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือ

ปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในเรื่องที่ข้าราชการ พนักงานของรัฐหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่โดยก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียน หรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะการปฏิบัตินั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายก็ตาม มีหน้าที่ในการเสนอเรื่องพร้อมทั้งความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อวินิจฉัยในกรณีที่เห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลดังกล่าวข้างต้นมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ อีกทั้งยังมีอำนาจในการเสนอแนะต่อหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาดำเนินการให้มีการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าวต่อไป ในกรณีที่เกี่ยวกับมติคณะรัฐมนตรีให้ส่งรายงานดังกล่าวให้คณะรัฐมนตรีทราบด้วย และนอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่แจ้งให้หน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวนและผู้บังคับบัญชาของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เมื่อเห็นว่ามีเหตุอันควรสงสัยว่ามีกรทุจริต หรือประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือมีมูลความผิดทางอาญา หรือมีมูลความผิดทางวินัยและให้หน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวนและผู้บังคับบัญชาดังกล่าวแจ้งผลการดำเนินการให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาทราบทุกสามเดือน

### (ณ) คณะกรรมการการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญได้รับการจัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ทั้งนี้ปรากฏตามมาตรา ๑๓๖ ถึง มาตรา ๑๔๘ ในหมวด ๖ ว่าด้วยรัฐสภา โดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกสี่คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและ

มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๗ ปี แต่สำหรับคณะกรรมการการเลือกตั้งชุดแรกมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๓ ปี ๖ เดือน ทั้งนี้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีบทบาทในการบริหารงานเลือกตั้งให้เป็นไป ด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ การสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยเมื่อ มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการเลือกตั้ง โดยเฉพาะเมื่อมีการร้องเรียนหรือคัดค้าน ว่าการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ทั้งนี้ยังมีบทบาทในการ กำกับและสนับสนุนพรรคการเมืองในหน้าที่ของนายทะเบียน และของ ผู้บริหารกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง นอกจากนี้ยังมีบทบาทในการ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการเลือกตั้ง ซึ่งรวมถึงการ ให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยและการ ตรวจสอบการเลือกตั้งอีกด้วย

สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น แบ่งออกได้เป็น ๒ ลักษณะ คือ อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ และอำนาจ หน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยอำนาจหน้าที่ตาม รัฐธรรมนูญ นั้นได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔๕ ของรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดอำนาจ หน้าที่ไว้ดังต่อไปนี้

(๑) ควบคุมและดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้ง ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น การควบคุมการ ออกเสียงประชามติซึ่งจะต้องให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

(๒) ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตาม กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่า ด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และเป็นนายทะเบียน พรรคการเมืองด้วย

(๓) คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการออก

ประกาศกำหนดทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมายที่ปรากฏข้างต้น

(๔) มีอำนาจออกคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมายได้

(๕) มีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหา หรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(๖) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่ามีการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติ ในหน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

(๗) มีอำนาจหน้าที่ในการประกาศผลการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ

(๘) มีอำนาจหน้าที่ในการเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำตลอดจนขอให้ศาล พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่การสืบสวนสอบสวน หรือวินิจฉัยชี้ขาด

(๙) มีอำนาจในการแต่งตั้งบุคคล คณะบุคคลหรือผู้แทนองค์กรเอกชน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย

(๑๐) ดำเนินการแบ่งเขตเลือกตั้ง

(๑๑) รับรองและแต่งตั้งผู้แทนองค์กรเอกชนเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบการเลือกตั้ง

กรณีอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นสามารถแบ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องออกได้เป็น ๓ ลักษณะ คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยพรรคการเมือง

สำหรับอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการจัดให้มีบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มีหน้าที่ดำเนินการหรือประสานงานกับหน่วยราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือสนับสนุนองค์กรเอกชนในการให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีหน้าที่ในการจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีและข้อสังเกตเสนอต่อรัฐสภา นอกจากนี้ยังมีหน้าที่แจ้งพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินการสอบสวนและให้มีอำนาจดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลเมื่อเห็นว่าผู้ใดกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง การออกเสียงประชามติหรือพรรคการเมือง

กรณีอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ส.ส. และ ส.ว. พ.ศ. ๒๕๔๑ นั้นจะทำหน้าที่ในการแต่งตั้งผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งและกรรมการการเลือกตั้งประจำเขต โดยผ่านวิธีการสรรหา ซึ่งทั่วประเทศจะกำหนดให้มีหน่วยเลือกตั้งประมาณเจ็ดหมื่นแห่ง โดยกำหนดให้แต่ละเขตเลือกตั้งนั้นมีผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งจำนวนหนึ่งคนและกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งอีกจำนวนไม่น้อยกว่าเก้าคน โดยผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตมีหน้าที่เกี่ยวกับการรับสมัครเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และดำเนินกิจการที่จำเป็นเกี่ยวกับการเลือกตั้ง สำหรับกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งมีหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดหน่วยเลือกตั้ง และสถานที่นับคะแนนในเขตเลือกตั้ง การจัดทำ



บัญญัติรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การเพิ่มชื่อและการถอนชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้ง รวมทั้งมีหน้าที่ในการกำกับดูแลการลงคะแนนเลือกตั้ง การนับคะแนนเลือกตั้ง และการประกาศผลคะแนนเลือกตั้ง

และสำหรับอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ นั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบและควบคุมไม่ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งเกินวงเงินที่กฎหมายกำหนด มีอำนาจหน้าที่ในการจัดสรรเงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองและควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินทุนหมุนเวียน อีกทั้งประธานกรรมการการเลือกตั้งซึ่งทำหน้าที่เป็นนายทะเบียนมีหน้าที่ประสานงานกับผู้รับผิดชอบสถานีวิทยุกระจายเสียงและสถานีโทรทัศน์ของรัฐให้จัดสรรเวลาออกอากาศอย่างเท่าเทียมกันให้แก่พรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกพรรค โดยคำนึงถึงจำนวน ส.ส. ของแต่ละพรรค เพื่อให้แสดงผลงานของพรรคการเมืองปีหนึ่งไม่น้อยกว่าสามครั้ง

### (ญ) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรตรวจสอบอิสระและเป็นกลาง จัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ปรากฏในมาตรา ๓๑๒ ของหมวด ๑๑ ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินประกอบด้วยประธานกรรมการหนึ่งคนและกรรมการอื่นอีกเก้าคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งขึ้นตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ที่มีความรู้ ความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง และในด้านอื่นๆ กรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๖ ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

ปัจจุบันการตรวจเงินแผ่นดินของไทยเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒

ซึ่งออกตามความในมาตรา ๓๑๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ และตามบทเฉพาะกาล มาตรา ๓๓๓ ได้กำหนดสาระสำคัญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน โดยกำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ต่างๆ เช่น อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การให้คำปรึกษาแก่ประธานรัฐสภาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน การให้คำปรึกษาและคำแนะนำ การเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดโทษปรับทางปกครอง การพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง ทำหน้าที่เป็นองค์กรสูงสุดในกระบวนการทางวินัย งบประมาณและการคลัง การพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน การพิจารณาและแต่งตั้งกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังหรืออนุกรรมการพิจารณาคำร้องขอของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะรัฐมนตรีที่ขอให้มีการตรวจสอบ เป็นต้น

ดังนั้นการตรวจเงินแผ่นดินในปัจจุบันจึงเป็นองค์กรตรวจสอบอิสระและเป็นกลางประกอบด้วย คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยให้เสนอรายงานผลการปฏิบัติงานต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี และมีคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่พิจารณาและกำหนดโทษปรับทางปกครองเบื้องต้น แก่เจ้าหน้าที่หรือพนักงานของหน่วยรับตรวจที่ฝ่าฝืนมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐ

### (ฎ) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ได้รับการสถาปนาขึ้นตามบทบัญญัติ

ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในมาตรา ๒๕๗ ถึงมาตรา ๓๐๒ ในหมวด ๑๐ ว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประกอบด้วย ประธานกรรมการจำนวนหนึ่งคน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกแปดคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา โดยกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องเป็นผู้ซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริต เป็นที่ประจักษ์ มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย ทั้งนี้กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีวาระการดำรงตำแหน่งเก้าปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินั้นสามารถแบ่งอำนาจหน้าที่ออกได้เป็น ๒ ลักษณะ คือ อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญตามที่ปรากฏในมาตรา ๓๐๑ และอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

**อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ได้แก่**

(๑) ใ้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวน พร้อมทั้งนำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภา กรณีมีการร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รองประธานศาลฎีกา ตุลาการศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร รองอัยการสูงสุด ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง และผู้ดำรงตำแหน่งอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(๒) ใ้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวน พร้อมทั้งทำความเห็นส่งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรณีมีผู้กล่าวหาหรือเรียนให้ดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่นร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น และให้ใช้บังคับกับกรณีบุคคล ดังกล่าวหรือบุคคลอื่นเป็นตุลาการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนด้วย

(๓) ใตสวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

(๔) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(๕) รายงานผลการตรวจสอบ และผลการปฏิบัติหน้าที่ พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สมาชิกผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ทุกปี และนำรายงานนั้นออกพิมพ์เผยแพร่ต่อไป

(๖) ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งเลขาธิการ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย โดยอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินี้มีอำนาจหน้าที่ ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่ ๔ กฎหมาย อันได้แก่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ และกฎหมายว่าด้วยการจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรี

อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้แก่

(๑) สั่งให้ข้าราชการพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงาน

ราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่นปฏิบัติการ ทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือ เรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ ถ้อยคำหรือไปให้ถ้อยคำเพื่อประโยชน์แห่งการได้สวนข้อเท็จจริง

(๒) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อ เข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการหรือสถานที่อื่นใดรวมทั้งยานพาหนะของ บุคคลใดๆ ในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก หรือในระหว่าง เวลาที่มีการประกอบกิจการเพื่อตรวจสอบ ค้น ยึด หรืออายัดเอกสารทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐานอื่นใดซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ไต่สวนข้อเท็จจริงและ หากยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จในเวลาดังกล่าวให้สามารถดำเนินการต่อไปได้ จนกว่าจะแล้วเสร็จ

(๓) มีหนังสือให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานเอกชนดำเนินการเพื่อประโยชน์ แห่งการปฏิบัติหน้าที่ การไต่สวนข้อเท็จจริง หรือการวินิจฉัยชี้ขาดของ คณะกรรมการ ป.ป.ช.

(๔) วางระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการจ่าย ค่าเบี่ยงเบนค่าเดินทางและค่าตอบแทนของพยานบุคคล และเกี่ยวกับการ ปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเรื่องอื่นใดเพื่อปฏิบัติการตาม พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(๕) วางระเบียบเกี่ยวกับการจ่ายเงินสินบนตาม มาตรา ๒๘

(๖) ออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนิน การอื่นของสำนักงาน ป.ป.ช.

(๗) ในการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๗.๑) แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิด และเพื่อเอาตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องลงโทษ

(๗.๒) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อให้มีการจับ และควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งระหว่างการได้สวนข้อเท็จจริงปรากฏกว่าเป็นผู้กระทำความผิดหรือเป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล เพื่อส่งตัวไปยังพนักงานอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการต่อไป

(๗.๓) การปล่อยตัวผู้ถูกจับชั่วคราว

(๘) ฟ้องคดีหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี แล้วแต่กรณี ดังนี้

(๘.๑) ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดได้แต่งตั้ง คณะทำงานขึ้นพิจารณาแล้วไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินคดีได้

(๘.๒) ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นอัยการสูงสุด

(๙) มีอำนาจส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาสั่งพักราชการหรือพักงาน เพื่อรอฟังผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายให้แก่ทางราชการหรือเป็นอุปสรรคในการได้สวนข้อเท็จจริง

สำหรับอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๒ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในกรณีที่คณะทำงานไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ภายในกำหนดระยะเวลา ๑๔ วัน นับแต่วันตั้งคณะทำงาน

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคา

ต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๒ มีอำนาจหน้าที่ในกรณีที่มีพฤติการณ์ปรากฏแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือมีการกล่าวหาหรือเรียนว่า การดำเนินการซื้อ การจ้าง การแลกเปลี่ยน การเช่า การจำหน่ายทรัพย์สิน การได้รับสัมปทาน หรือการได้รับสิทธิใดๆ ของหน่วยงานของรัฐครั้งใด มีการกระทำอันเป็นความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจ ดังนี้

(๑) แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อเอาตัวผู้กระทำความผิดมา ฟ้องลงโทษ

(๒) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างหน่วยงานของรัฐปฏิบัติภารกิจทั้งหลาย อันจำเป็นแก่การรวบรวมพยานหลักฐานของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำเพื่อประโยชน์ในการสอบสวน

(๓) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการ หรือสถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะของ บุคคลใด ๆ ในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก หรือในระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการเพื่อตรวจสอบ ค้น ยึด หรืออายัดเอกสาร ทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐานอื่นใด ซึ่งเกี่ยวกับเรื่องที่ทำกรได้สวนข้อเท็จจริง และ หากดำเนินการไม่แล้วเสร็จในเวลาดังกล่าวให้สามารถดำเนินการต่อไปได้ จนกว่าจะแล้วเสร็จ

(๔) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมาย เพื่อให้มีการจับและควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งระหว่างการได้สวนข้อเท็จจริง ปรากฏว่าเป็นผู้กระทำความผิด หรือเป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ ว่าข้อกล่าวหาไม่มูล เพื่อส่งตัวไปยังสำนักงานอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการต่อไป

(๕) ขอให้เจ้าพนักงานตำรวจหรือพนักงานสอบสวน ดำเนินการตามหมายของศาลที่ออกตาม (๓) หรือ (๔)

(๖) กำหนดระเบียบโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เกี่ยวกับการสืบสวนและสอบสวนการกระทำผิดตามพระราชบัญญัตินี้ และการประสานงานในการดำเนินคดีระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. พนักงานสอบสวน และพนักงานอัยการ

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ประธานกรรมการ และกรรมการ ป.ป.ช. เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ และมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และเพื่อประโยชน์ในการสอบสวนให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจแต่งตั้งอัยการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ ในกรณีเช่นว่านี้ให้อัยการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานการสอบสวนให้สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินคดีต่อไป การดำเนินการเกี่ยวกับการส่งฟ้องหรือไม่ฟ้องของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ให้ถือว่าบทบัญญัติที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวน ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

และอำนาจหน้าที่ประการสุดท้ายเป็นอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรี เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย โดยกำหนดประเภทของนิติบุคคลที่จะจัดการหุ้น กำหนดแบบสัญญาจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรี

### (ฎ) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรอิสระจัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งปรากฏอยู่ในมาตรา ๑๙๙ และมาตรา ๒๐๐ ของหมวด ๖ ว่าด้วยรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติคณะแรกของประเทศไทยได้รับ



การแต่งตั้งขึ้นเมื่อวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ โดยผ่านกระบวนการสรรหาตามรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้นประกอบไปด้วยประธานกรรมการหนึ่งคนและกรรมการอื่นอีกจำนวนสิบคนซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งมีความรู้หรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนทั้งนี้กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้นจะมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๖ ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว สำหรับภารกิจและหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้นได้รับการบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๐๐ โดยมีหน้าที่หลักในการเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจด้านสิทธิมนุษยชน การส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ และประสานงานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานราชการ องค์กรด้านสิทธิมนุษยชน เพื่อให้เกิดการเคารพ และปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชน การให้ความคุ้มครอง และดำเนินการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการศึกษาวิจัย ประเด็นปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน เพื่อให้ข้อเสนอแนะทางด้านนโยบาย กฎหมาย และมาตรการต่างๆ แก่ รัฐสภา รัฐบาล และหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้เกิดการเคารพและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ทั้งนี้หลักสิทธิมนุษยชนนั้นครอบคลุมทั้งกติการะหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน และสิทธิเสรีภาพที่ได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ

พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับการประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้มีสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขึ้น ซึ่งเป็นหน่วยงานส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งทำหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นหลัก และทำหน้าที่ในด้านอื่นๆ เช่น รับคำร้องเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการและดำเนินการสืบสวนหรือตรวจสอบเกี่ยวกับเรื่องที่มีการยื่น

คำร้องตามที่คณะกรรมการมอบหมาย ศึกษาและสนับสนุนให้มีการศึกษาและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน เป็นต้น โดยข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้นเป็นข้าราชการรัฐสภาสามัญ ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา มีเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติคนหนึ่งทำหน้าที่รับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ขึ้นตรงต่อประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ทั้งนี้จะมีรองเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการด้วยก็ได้

### ๒.๒.๒ องค์กรที่ไม่ถือเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

องค์กรต่าง ๆ ที่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีจำนวนมากมายหลายองค์กร บางองค์กรมีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ อย่างเช่นองค์กรที่ได้นำเสนอรายละเอียดไปแล้วในข้างต้น ในขณะที่องค์กรอีกหลายองค์กรที่ได้รับการบัญญัติชื่อ หรือได้รับการกล่าวถึงในรัฐธรรมนูญ เช่น พรรคการเมือง (มาตรา ๕๓), องคมนตรี (มาตรา ๑๒ - ๑๖), รัฐวิสาหกิจ, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา ๒๕๒ - ๒๕๐), องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม (มาตรา ๕๐), องค์กรอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนผู้บริโภค (มาตรา ๕๓), สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (มาตรา ๘๙), คณะกรรมการร่วมกัน (มาตรา ๑๗๕), คณะกรรมการตรวจสอบประวัติ (มาตรา ๑๓๕), คณะกรรมการวิสามัญ (มาตรา ๑๘๙), คณะกรรมการวิสามัญ (มาตรา ๑๘๙), คณะกรรมการวิสามัญที่ประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชน (มาตรา ๑๙๐), คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล (มาตรา ๒๕๘), คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา ๒๕๔), คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น (มาตรา ๒๕๘), ชุมชนท้องถิ่น (มาตรา ๕๖) และองค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อม (มาตรา ๕๖) องค์กรต่างๆ เหล่านี้

ไม่มีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

สำหรับในหัวข้อนี้จะได้กล่าวถึงองค์กรต่าง ๆ ที่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ไม่มีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เฉพาะองค์กรที่สำคัญ อันได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล, คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น, สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม และองค์กรอิสระซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภค ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

### (ก) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้วางหลักการเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น ๒ หลักการ คือ หลักการความเป็นเอกรัฐกับหลักการกระจายอำนาจ กล่าวคือ ตามหลักความเป็นเอกรัฐนั้น รัฐจะกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉพาะอำนาจบริหาร ไม่มีการกระจายอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจตุลาการไปด้วยการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการกระทำโดยกฎหมายมิใช่โดยรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญได้วางหลักการไว้เท่านั้น และถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของรัฐที่เป็นเอกรัฐ จึงต้องมีการกำกับดูแล ไม่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำการฝ่าฝืนกฎหมาย หรือความเป็นเอกรัฐ สำหรับหลักกระจายอำนาจนั้น จะต้องเป็นการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ประชาชนมีสิทธิเลือกตัวแทน และมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง และที่สำคัญจะต้องมีความเป็นอิสระ โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘๔ วรรคแรก บัญญัติว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนด นโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ”

(ข) องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระกำกับดูแลการประกอบ  
กิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม

องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระนี้ ได้รับการบัญญัติไว้ใน  
รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ โดยบัญญัติว่า

“คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุ  
โทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคมเป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์  
สาธารณะ

ให้มืองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่น  
ความถี่ตามวรรคหนึ่ง และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง  
วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินการตามวรรคสองต้องคำนึงถึงประโยชน์  
สูงสุดของประชาชนในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา  
วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะอื่น รวมทั้งการแข่งขัน  
โดยเสรีอย่างเป็นธรรม”

องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent Regula-  
tory Agency) ตามมาตรา ๔๐ หรือองค์กรกำกับดูแลอิสระรายสาขา (Regu-  
latory Body) นี้ เป็นองค์กรที่เกิดขึ้นมาในประเทศไทย จากประสบการณ์  
ของประเทศตะวันตกที่ได้สร้างองค์กรของรัฐขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการกำกับ  
ดูแลกิจการของรัฐทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันการเอารัดเอาเปรียบจากผู้ผลิต  
การคุ้มครองผู้บริโภค การสร้างความเสมอภาคในการแข่งขันทางการค้า  
ประสบการณ์ของต่างประเทศเกี่ยวกับองค์กรกำกับดูแลเหล่านี้ ได้ทำให้  
ประเทศไทยตระหนักถึงความจำเป็นต่างๆ จึงได้มีแนวคิดในการจัดตั้งองค์กร  
ของรัฐที่เป็นอิสระ หรือองค์กรกำกับดูแลอิสระรายสาขาขึ้นมา โดยมีพื้นฐาน  
หรือหลักการที่สำคัญ คือ เพื่อสร้างความเสมอภาคและความเท่าเทียมกันใ  
การค้าและบริการ และให้การแข่งขันในกิจการที่เกี่ยวข้องกับผู้บริโภคซึ่งเป็น  
ประชาชนหม่มากเป็นไปอย่างเสรีและเป็นธรรม

นอกจากนี้องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent Regulatory Agency) หรือองค์กรกำกับดูแลอิสระรายสาขา (Regulatory Body) ได้เกิดขึ้นโดยมีเหตุผลสนับสนุนมาจากการที่ประเทศไทยได้ทำความตกลงกับองค์การระหว่างประเทศ คือ GATT ในการขอเปิดเสรีด้านสินค้าเกษตร เพื่อแลกกับการที่ประเทศไทยจะต้องเปิดเสรีทางด้านการค้าและบริการ เช่น การสื่อสาร, การโทรคมนาคม, การศึกษา, การท่องเที่ยว, การธนาคาร เป็นต้น ซึ่งข้อ ตกลงดังกล่าว ประเทศไทยได้ทำความตกลงเมื่อ ๑๐ ปีที่ผ่านมา และระยะเวลาของข้อตกลงในการเปิดเสรีทางด้านการค้าและบริการจะมีผลในปี พ.ศ. ๒๕๕๙

องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent Regulatory Agency) หรือองค์กรกำกับดูแลอิสระรายสาขา (Regulatory Body) นี้มีภารกิจพื้นฐานในการรับเอาอำนาจพิเศษจากรัฐ คือ อำนาจมหาชน เพื่อทำหน้าที่ในการดูแลภารกิจพื้นฐานของเอกชนซึ่งมีการแข่งขันและอาจมีการเอารัดเอาเปรียบในการแข่งขันกันขึ้น, การวางกำหนดกฎเกณฑ์ในทางปฏิบัติต่อองค์กรเอกชนที่จะเข้ามาทำการแข่งขันเพื่อให้การแข่งขันในทางการค้าและบริการเป็นไปโดยเสรีและเป็นธรรม และเพื่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างการบริหารที่มีประสิทธิภาพกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของราษฎร และนอกจากนี้ยังทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาท หรือเป็นองค์กรชี้ขาดข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างองค์กรเอกชนที่ทำการค้าและบริการแข่งขันกันด้วย

นอกจากการกำกับดูแลการจัดสรรคลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคมซึ่งเป็นทรัพยากรในด้านการสื่อสารของชาติตามที่ปรากฏในมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแล้ว ในอนาคตข้างหน้ามีแนวโน้มว่ารัฐบาลจะจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลอิสระในสาขาการพลังงานและสาขาประปาอีกด้วย

การถืออำนาจพิเศษที่ได้รับมาจากรัฐ หรืออำนาจมหาชนนั้น เป็นข้อพิจารณาประการหนึ่งซึ่งทำให้องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent Regulatory Agency) หรือองค์กรกำกับดูแลอิสระรายสาขา

(Regulatory Body) ตามที่ปรากฏในมาตรา ๔๐ เป็นองค์กรที่มีสถานะพิเศษคือ ทั้ง ๆ ที่ยังคงเป็นองค์กรของรัฐอยู่แต่ได้รับหลักประกันให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยอิสระ ปลอดภัยจากการแทรกแซงจากองค์กรของรัฐอื่นหรือจากสถาบันการเมือง

แต่องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระนี้ก็ไม่ถือเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ แม้ว่าจะเป็นองค์กรที่ได้รับการบัญญัติขึ้นโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ และอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ ตามมาตรา ๔๐ ก็ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย แต่ขาดองค์ประกอบที่สำคัญคือไม่ใช่องค์กรที่ใช้อำนาจในทางการเมือง หรืออำนาจในระดับเดียวกับอำนาจอธิปไตยแต่อย่างใด เพียงแต่เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจในทางปกครองเท่านั้น นอกจากนี้ภารกิจขององค์กรก็มีได้ทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานขององค์กรของรัฐองค์กรอื่นเหมือนอย่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เช่น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น แต่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบและวางข้อกำหนดหลักเกณฑ์ให้แก่เอกชนผู้เข้ามาทำกิจการในด้านที่เกี่ยวข้องกับสาธารณประโยชน์ของประชาชน ดังนั้น องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระตามที่ปรากฏในมาตรา ๔๐ จึงไม่ถือเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั่นเอง

(ค) องค์กรอิสระซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภคร

องค์การอิสระ ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗

ซึ่งได้บัญญัติว่า

“สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องบัญญัติให้มีองค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภคทำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎหมาย และข้อบังคับ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค”

แนวความคิดในการก่อตั้งองค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภคนี้ มีแนวคิดมาจากบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคไม่มีนโยบายที่จะให้ผู้บริโภคร่วมในการคุ้มครองผู้บริโภคมาก่อน และกลายเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้บทบาทของผู้บริโภคถูกกลืนไปอย่างสิ้นเชิง

รองศาสตราจารย์ สุขุม ศุภนิธย์<sup>๑๘</sup> ได้ให้ความหมายขององค์การอิสระตามมาตรา ๕๗ ว่าหมายถึง องค์กรที่มีสถานภาพอิสระไม่ขึ้นต่อหน่วยงานราชการหรือหน่วยงานของรัฐ มีระบบ ระเบียบ และวัตถุประสงค์ในการจัดการที่ชอบด้วยกฎหมาย และอยู่ภายใต้กฎหมายบ้านเมือง ไม่มีวัตถุประสงค์แสวงหากำไร แต่สามารถมีรายได้จากการประกอบกิจกรรมที่ไม่เป็นธุรกิจ และหรือ จากแหล่งเงินทุนสนับสนุนต่างๆ ทั้งจากภาครัฐและเอกชน

องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภค ตามมาตรา ๕๗ นี้ทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ให้ตัวแทนผู้บริโภคสามารถให้ความเห็นเกี่ยวกับการตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับหรือการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค โดยในปัจจุบันมีองค์กรเอกชนที่ทำหน้าที่ในด้านการคุ้มครองผู้บริโภคอยู่พอสมควร ไม่ว่าจะเป็นอยู่ในรูปของสมาคม มูลนิธิ ชมรม กลุ่มศึกษาปัญหา ฯลฯ แต่บทบาทขององค์กรเอกชนเหล่านี้ยังขาดความชัดเจน ไม่เข้มแข็ง ไม่อาจกอบทบาท ก่อพลังในการผลักดันในสังคม ขาดแนวคิดร่วมกันอย่างเป็นระบบ เกรงกลัวระเบียบและการตรวจสอบ หวงแหนความเป็นอิสระ และอยู่ในสภาพที่ต่างคนต่างงาน จึงทำให้การทำงานขององค์กรเอกชนที่ทำหน้าที่ในด้านการคุ้มครองผู้บริโภคไม่อาจก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือสร้างแรงผลักดันต่อสังคมในด้านการคุ้มครองผู้บริโภคได้มากเท่าใดนัก

สถานะทางกฎหมายขององค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภคนี้แม้มีการกำหนดหรือให้นิยามแก่องค์การอิสระดังกล่าว

<sup>๑๘</sup> สุขุม ศุภนิธย์, องค์กรเอกชนเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค, (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, ๒๕๔๔), น. ๓๗-๓๘.

ว่าเป็นองค์การอิสระที่ไม่ขึ้นอยู่กับหน่วยงาน ราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ แต่องค์การอิสระ ตามมาตรา ๕๗ นี้ก็มีได้อยู่ในสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด แม้เป็นองค์การที่ได้รับการบัญญัติ หรือจัดตั้งขึ้นโดยตรง ตามรัฐธรรมนูญ อำนาจหน้าที่ขององค์การได้รับการบัญญัติไว้โดย ชัดแจ้งในรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่หลักเกณฑ์ประการหนึ่งที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญต้องมี คือ ต้องใช้อำนาจในระดับเดียวกับอำนาจอธิปไตย หรือ ในระดับเดียวกับอำนาจทางการเมืองนั่นเอง ซึ่งในขณะที่องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภครวมมาตรา ๕๗ นี้มิได้เป็นองค์การที่ใช้อำนาจในระดับเดียวกับอำนาจอธิปไตย อย่างที่องค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร หรือองค์กรตุลาการได้ใช้อำนาจ ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่า องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภคตามที่ปรากฏในมาตรา ๕๗ นั้นมิใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

### (ง) คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๒๕๕๐ มีบทบัญญัติอันเกี่ยวกับการแก้ไข้ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๔๘ ดังนี้

“มาตรา ๒๔๘ ในกรณีที่ที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร หรือศาลอื่น ให้พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดโดยคณะกรรมการคณะหนึ่งซึ่งประกอบด้วยประธานศาลฎีกา เป็นประธาน ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานศาลอื่น และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกไม่เกินสี่คนตามที่กฎหมายบัญญัติเป็นกรรมการ

หลักเกณฑ์การเสนอปัญหาตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ต่อมาเพื่อให้เป็นไปตามหลักการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้วางไว้จึงได้มีการตรา พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้กำหนดองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัย



ชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ดังนี้

องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ  
วินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

องค์ประกอบ

๑) กรรมการโดยตำแหน่ง ประกอบด้วย

- ประธานศาลฎีกา เป็นประธาน
- ประธานศาลปกครองสูงสุด
- หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร
- ประธานศาลอื่น (ในกรณีที่มีการจัดตั้งศาลอื่น

เพิ่มขึ้น)

๒) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ประกอบด้วย

- ผู้ที่ได้รับการคัดเลือกจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา

จำนวน ๑ คน

- ผู้ที่ได้รับการคัดเลือกจากที่ประชุมใหญ่ตุลาการ

ในศาลปกครองสูงสุด จำนวน ๑ คน

- ผู้ที่ได้รับการคัดเลือกจากที่ประชุมใหญ่ตุลาการ

พระธรรมนูญในศาลทหารสูงสุด จำนวน ๑ คน

- ผู้มีความรู้และประสบการณ์ด้านกฎหมายที่มีชื่อ

ผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ได้รับการคัดเลือกจากที่ประชุมของกรรมการโดย

ตำแหน่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าว จำนวน ๑ คน

คณะกรรมการฯ มีเลขานุการศาลฎีกาเป็นเลขานุการ  
คณะกรรมการ มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๔ ปี นับแต่วันประกาศรายชื่อ  
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา ๘)

อำนาจหน้าที่

หลักการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดให้การขัดกัน  
ในเรื่องเขตอำนาจศาลยุติที่ศาลชั้นต้น ดังนั้น ในมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง จึง  
กำหนดให้การยื่นคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลกระทำเฉพาะช่วงก่อนวัน

สืบพยาน (ศาลยุติธรรมหรือศาลทหาร) หรือก่อนวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก (ศาลปกครองหรือศาลอื่น) และในวรรคสองได้กำหนดห้ามศาลสูงไม่ว่าในชั้นอุทธรณ์หรือฎีกา หยิบยกเรื่องเขตอำนาจศาลขึ้นพิจารณาอีก

๑) พิจารณาวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นจากการขัดกันของอำนาจศาล ๓ ลักษณะ คือ

๑.๑) กรณีมีปัญหาว่าคดีอยู่ในเขตอำนาจของศาลใด

๑.๒) กรณีที่คำพิพากษาหรือคำสั่งที่สุดระหว่าง

ศาลขัดแย้งกัน

๑.๓) กรณีอื่นที่อำนาจหน้าที่ระหว่างศาลขัดแย้งกัน

คือ กรณีที่มีการขัดแย้งกันระหว่างศาลในเรื่องวิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษา การยื่นคำร้องต่อศาลก่อนฟ้องคดีตามที่กฎหมายบัญญัติ การสืบพยานหลักฐานไว้ก่อนฟ้องคดี และบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล และการปฏิบัติตามหน้าที่ประการอื่นของศาลตามมาตรา ๑๕

๒) ออกข้อบังคับโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาเกี่ยวกับเรื่องดังต่อไปนี้ (มาตรา ๑๗ วรรคสอง)

๒.๑) วิธีการเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการ

๒.๒) การพิจารณาของคณะกรรมการ

๒.๓) การวินิจฉัยของคณะกรรมการ

๒.๔) การอื่นที่จำเป็น

๓) ลักษณะการขัดกันของอำนาจศาลและการส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัย

๓.๑) ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล อาจมีได้ ๒ ลักษณะ คือ

ลักษณะแรก ก่อนมีคำพิพากษาของศาล ซึ่งอาจมีปัญหาคือได้แย้งเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลว่าคดีที่ฟ้องควรอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลใด

ลักษณะที่สอง หลังจากมีคำพิพากษาของ

ศาลแล้ว ซึ่งอาจเกิดขึ้นจากคู่ความ หรือคู่กรณี หรือศาล ไม่หยิบยกปัญหา เรื่องเขตอำนาจไว้ตั้งแต่ก่อนมีคำพิพากษาของศาล และได้มีคำพิพากษาหรือ คำสั่งถึงที่สุดใดในคดีที่มีการฟ้อง ๒ ศาล ชัดแย้งกันจนคู่ความหรือคู่กรณี หรือ บุคคลซึ่งได้รับผลกระทบโดยตรงจากคำพิพากษาหรือคำสั่งดังกล่าวไม่อาจ ปฏิบัติตามได้

๓.๒) ลักษณะการขัดกันของอำนาจศาล มี ๔ กรณี

คือ

๓.๒.๑) การขัดแย้งในลักษณะที่ศาลเห็นว่า

ตนมีอำนาจ

การขัดแย้งกันในลักษณะนี้เกิดขึ้นเมื่อมีการ ยื่นฟ้อง และศาลเห็นว่าตนมีอำนาจจึงรับฟ้อง ซึ่งแยกเป็น ๒ กรณี คือ

ก. กรณีฟ้องคดีต่อศาลใดศาลหนึ่ง (มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง)

แต่คู่ความหรือคู่กรณีฝ่ายที่ถูกฟ้องโต้แย้งว่า คดีอยู่ในอำนาจของอีกศาลหนึ่ง เช่น เมื่อโจทก์ฟ้องคดีและศาลยุติธรรม รับฟ้องไว้แล้ว แต่จำเลยเห็นว่าคดีอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง หรือต่อมา ศาลที่รับฟ้องเห็นเองว่าตนไม่มีอำนาจ

ข. กรณีนำข้อเท็จจริงเรื่องเดียวกันฟ้องต่อ ศาลตั้งแต่สองศาลขึ้นไป(มาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๑๐)

แต่คู่ความหรือคู่กรณีฝ่ายที่ถูกฟ้องในทุกศาล ได้แย้งว่าคดียุติในเขตอำนาจของศาลอื่น หรือคู่ความหรือคู่กรณีฝ่ายที่ฟ้อง คดีไว้ต่อศาลหนึ่ง แต่ตกเป็นผู้ถูกฟ้องคดีในอีกศาลหนึ่งโต้แย้งว่าคดีที่ตนถูก ฟ้องนั้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่นหรือต่อมาศาลที่รับฟ้องเห็นว่าตนไม่มีอำนาจ

กรณีดังกล่าวมาข้างต้น ผู้ถูกฟ้องคดีต้องยื่น คำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลก่อนวันสืบพยานสำหรับศาลยุติธรรมหรือ ศาลทหารหรือก่อนวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกสำหรับศาลปกครอง หรือศาลอื่น ในการนี้ศาลที่รับฟ้องต้องรอการพิจารณาไว้ชั่วคราว และจัดทำความเห็นส่ง

ไปให้ศาลที่คู่ความหรือคู่กรณีร้องว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจโดยเร็ว สำหรับกรณีศาลที่รับฟ้องไว้แล้วเห็นเองภายหลังว่าคดีอยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่นก่อนมีคำพิพากษาก็ต้องดำเนินการเช่นเดียวกัน (มาตรา ๑๐ วรรคสาม)

ความเห็นระหว่างศาลนั้น อาจมีได้ ๒ ลักษณะ

คือ

(๑) กรณีสองศาลเห็นฟ้องกัน

กรณีนี้จะไม่มีการขัดแย้งกันเรื่องเขตอำนาจศาล จึงไม่ต้องเสนอเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัย คือ เมื่อได้รับความเห็นจากศาลที่ส่งความเห็นว่าเป็นคดีอยู่ในอำนาจของศาลที่ส่งความเห็นแล้ว และศาลที่รับความเห็น เห็นฟ้องด้วยก็จะแจ้งความเห็นของตนไปยังศาลที่ส่งความเห็น เพื่อให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีต่อไป หรือหากศาลที่ส่งความเห็นเห็นว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลอีกศาลหนึ่ง และศาลที่รับความเห็นเห็นฟ้องด้วยกับศาลที่ส่งความเห็น ก็จะแจ้งไปยังศาลที่ส่งความเห็นเพื่อมีคำสั่งโอนคดีไปยังศาลที่รับความเห็น หรือสั่งจำหน่ายคดีเพื่อให้คู่ความไปฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจต่อไป (มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง (๑) หรือ (๒))

(๒) กรณีสองศาลเห็นแตกต่างกัน

ถ้าศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกัน ศาลที่ส่งความเห็นต้องส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการต่อไป เช่น ศาลยุติธรรมเห็นว่าคดีดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง และได้ส่งความเห็นไปให้ศาลปกครองแล้ว แต่ศาลปกครองเห็นว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม หรือศาลยุติธรรมเห็นว่าคดีอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม และส่งความเห็นไปให้ศาลปกครอง แต่ศาลปกครองเห็นว่าคดีอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง เป็นต้น (มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง (๓) และมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง)

๓.๒.๒) การขัดแย้งในลักษณะที่ศาลเห็นว่า

ตนไม่มีอำนาจ (มาตรา ๑๒ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง (๓))

การขัดแย้งในลักษณะนี้ศาลที่มีการฟ้องคดี

เห็นว่าตนเองไม่มีอำนาจ จึงไม่รับฟ้อง แยกได้เป็น ๒ กรณี คือ

ก. กรณีศาลที่มีการฟ้องคดีเห็นว่าตนไม่มีอำนาจ

การโต้แย้งทำได้โดยการอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดต่อไป หรือนาคดีไปฟ้องยังศาลที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคดีอยู่ในอำนาจ กรณีนี้ จะไม่มีการขัดแย้งกันเรื่องเขตอำนาจศาล จึงไม่มีกรณีที่จะมาสู่การพิจารณาของคณะกรรมการ

ข. กรณีทั้งสองศาลที่มีการฟ้องคดีเห็นว่าตนไม่มีอำนาจ (มาตรา ๑๒ วรรคสอง)

การขัดแย้งกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในกรณีนี้เกิดขึ้นเพราะ เมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาลหนึ่งแล้ว ศาลนั้นไม่รับฟ้อง เพราะเห็นว่าตนไม่มีอำนาจ เมื่อผู้ฟ้องคดีไปฟ้องอีกศาลหนึ่ง ศาลดังกล่าวก็ไม่รับฟ้องเพราะเห็นว่าตนไม่มีอำนาจรับฟ้องเช่นกัน ศาลที่มีการฟ้องคดีครั้งหลังต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยต่อไป โดยที่คู่ความหรือคู่กรณีไม่ต้องโต้แย้งดังเช่นกรณีศาลรับฟ้องเพราะเป็นหน้าที่ของศาลที่จะดำเนินการ เช่น มีการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม แต่ศาลยุติธรรมไม่รับฟ้องเพราะเห็นว่าคดีดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ต่อมาเมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว ศาลปกครองก็เห็นว่า คดีดังกล่าวไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองเช่นกัน กรณีนี้ ศาลปกครองต้องส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัย โดยคำวินิจฉัยของคณะกรรมการจะเป็นที่สุด ศาลที่อยู่ในลำดับสูงขึ้นไปของศาลนั้น จะยกเรื่องเขตอำนาจศาลขึ้นพิจารณาอีกไม่ได้

### ๓.๒.๓) กรณีปัญหาคำพิพากษาขัดแย้งกัน

กรณีคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ถึงที่สุดของศาลขัดแย้งกันในคดีที่มีข้อเท็จจริงเป็นเรื่องเดียวกัน (มาตรา ๑๔) คู่ความหรือคู่กรณีหรือบุคคลซึ่งได้รับผลกระทบโดยตรงจากคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลขัดแย้งกัน สามารถยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการได้โดยตรงภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่คำพิพากษาหรือคำสั่งที่ออกภายหลังถึงที่สุด โดยคณะกรรมการมี

อำนาจกำหนดแนวทางการปฏิบัติตามคำพิพากษาที่ขัดแย้งนั้น เพื่อให้คู่ความหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องสามารถปฏิบัติให้เป็นผลต่อไปได้ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ดังกล่าวถือเป็นที่สุด

### ๓.๒.๔) กรณีอื่น ๆ

การเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลนอกเหนือจาก ๓ กรณีแรกที่กล่าวมา ได้แก่กรณีต่อไปนี้เป็น วิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษา การยื่นคำร้องต่อศาลก่อนการฟ้องคดี การสืบพยานหลักฐานไว้ก่อนฟ้องคดี การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล และการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ประการอื่นของศาล โดยนำหลักเกณฑ์และวิธีการตามมาตรา ๑๐ ถึงมาตรา ๑๔ มาใช้โดยอนุโลม

## ๓.๓) การเสนอปัญหาและการวินิจฉัยของคณะกรรมการ

### (ก) การยกปัญหาเรื่องเขตอำนาจศาล

คู่ความหรือคู่กรณีฝ่ายที่ถูกฟ้องคดีสามารถหยิบยกขึ้นตั้งได้กล่าวมาแล้ว โดยต้องยื่นคำร้องเสียตั้งแต่เริ่มคดีเพื่อมิให้คดีล่าช้า แต่เนื่องจากวิธีพิจารณาของแต่ละศาลแตกต่างกัน โดยในศาลยุติธรรมและศาลทหารจะต้องยื่นคำร้องก่อนวันสืบพยาน ส่วนในศาลปกครองหรือศาลอื่นต้องยื่นก่อนวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก สำหรับกรณีที่ศาลเห็นเองนั้น ศาลอาจหยิบยกเขตอำนาจศาลขึ้นได้ตลอดเวลาก่อนมีคำพิพากษา ทั้งนี้ เพื่อมิให้มีการพิพากษาคดีโดยศาลรู้ตัวว่าคดีไม่อยู่ในเขตอำนาจของตน

### (ข) เอกสารและวิธีการเสนอเรื่อง

(๑) กรณีที่ศาลเป็นผู้ส่ง (มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๒ และมาตรา ๑๕) ศาลต้องจัดส่งคำร้อง คำชี้แจงของคู่ความหรือคู่กรณีฝ่ายที่ถูกฟ้อง ความเห็นของศาลที่เกี่ยวข้อง และเอกสารอื่นใดในสำนวนความที่จำเป็นต่อการพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการไปยังเลขาธิการคณะกรรมการ โดยผ่านหน่วยธุรการกลางของศาลนั้น

(๒) กรณีที่คู่ความหรือคู่กรณีหรือผู้ซึ่งได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดของศาลเป็นผู้ร้อง (มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕) ต้องยื่นคำร้องต่อเลขานุการคณะกรรมการพร้อมสำเนาคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ขัดแย้งกันและสำเนาเอกสารในสำนวนความที่จำเป็น

### (ค) รูปแบบคำร้อง

คำร้องต้องทำเป็นหนังสือใช้ถ้อยคำสุภาพ และอย่างน้อยต้องมีชื่อและที่อยู่ของผู้ร้อง ชื่อและที่อยู่ของคู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง หรือบุคคลผู้มีส่วนได้เสีย เหตุแห่งการยื่นคำร้อง คำขอพร้อมเหตุผลสนับสนุน และลายมือชื่อผู้ร้อง

การที่คู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องหรือคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้แย้งเขตอำนาจศาลไว้ในคำให้การ จะไม่ถือเป็นการยื่นคำร้องตามมาตรา ๑๐ หรือตามมาตรา ๑๒

#### ๑. การพิจารณาของคณะกรรมการ

คณะกรรมการใช้วิธีพิจารณาวินิจฉัยในรูปแบบของคณะกรรมการ จึงไม่มีการสืบพยานหรือดำเนินกระบวนการพิจารณาในห้องพิจารณาคดี การรวบรวมความเห็น คำร้อง คำชี้แจงและเอกสารทั้งปวงที่จำเป็นต่อการพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการ จะกระทำโดยเลขานุการแล้วทำบันทึกสรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายพร้อมเสนอความเห็นเกี่ยวกับแนวทางการพิจารณาวินิจฉัยต่อคณะกรรมการ (ข้อบังคับข้อ ๒๕) เมื่อมีการเสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาโดยเลขานุการคณะกรรมการจะมีมติก่อนว่าจะรับเรื่องไว้พิจารณาหรือไม่ ถ้ารับเรื่องคณะกรรมการต้องวินิจฉัยชี้ขาดให้เสร็จสิ้นภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง (มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง (๓)) คณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมด การวินิจฉัยชี้ขาดในที่ประชุมถือเสียงข้างมาก โดยคณะกรรมการจะพิจารณาจากความเห็น คำร้อง คำชี้แจงและเอกสารที่คู่ความหรือคู่กรณีหรือศาลที่เกี่ยวข้องเสนอผ่านเลขานุการคณะกรรมการ คณะกรรมการจะมีคำสั่งยกคำร้อง (กระทำโดยมีเจตนาที่จะประวิงคดีให้ล่าช้า หรือการร้องขอให้วินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องที่ได้วินิจฉัยไว้แล้ว เป็นต้น) หรือมีคำสั่งให้

จำหน่ายเรื่องออกจากสารบบความ (ผู้ร้องขอถอนคำร้อง หรือการส่งเรื่องให้ คณะกรรมการมิได้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น) หรือมี คำวินิจฉัยชี้ขาดว่าคดีที่ฟ้องอยู่ในอำนาจของศาลใด และเมื่อมีคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการแล้ว ให้ศาลเดิมพิจารณาคดีต่อไปหรือสั่งโอนคดีหรือจำหน่ายคดี ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการต่อไป ซึ่งคำวินิจฉัย ของคณะกรรมการ จะมีผลเมื่อศาลได้อ่านให้ผู้ร้องและบุคคลที่เกี่ยวข้อง ทราบแล้ว คำวินิจฉัยดังกล่าว นอกจากจะมีผลผูกพันในคดีนั้นแล้ว ยังมีผล ผูกพันศาลในลำดับสูงขึ้นไปของศาลนั้นด้วย คือ จะยกเรื่องเขตอำนาจศาล ขึ้นพิจารณาอีกไม่ได้ ดังได้กล่าวมาแล้ว

เมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล จะเห็นได้ว่าเป็นการใช้อำนาจ ในการพิจารณาชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร หรือศาลอื่นๆ ที่ไม่ใช่ส่วนหนึ่งของอำนาจอธิปไตย ดังนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล จึงไม่ใช่ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

(จ) คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นไว้ในหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมาตรา ๗๘ กำหนดให้รัฐ ต้องกระจายอำนาจ ให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่น ได้เอง และหมวด ๙ ด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา ๒๘๒-๒๘๐ กำหนดให้รัฐต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่น ตามหลักการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนด นโยบายการปกครอง การบริหารการบริหรงานบุคคล การเงิน และการคลัง โดยรัฐบาลเป็นผู้กำกับดูแลเท่าที่จำเป็น ภายในกรอบของกฎหมาย เพื่อ อนุรักษ์ตามมาตรา ๒๘๔ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช



๒๕๔๐ จึงได้ตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ขึ้น โดยมีองค์กรเกิดขึ้นใหม่ตามพระราชบัญญัตินี้ ๒ องค์กร คือ

๑. คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒. สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สกถ.)

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

๑) จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภา

๒) กำหนดการจัดระบบการบริการสาธารณะตามอำนาจ และหน้าที่ระหว่างรัฐ กับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

๓) ปรับปรุงสัดส่วนภาษีและอากร และรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

๔) กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาค ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๕) ประสานการถ่ายโอนข้าราชการ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น และพนักงานรัฐวิสาหกิจระหว่างส่วนราชการรัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๖) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีให้มีการกระจายอำนาจการอนุมัติหรือการอนุญาตตามที่มิกฎหมายบัญญัติให้ต้องขออนุมัติหรือขออนุญาตไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๗) เสนอแนะมาตรการด้านการเงิน การคลัง การภาษีอากร การงบประมาณ และการรักษาวินัยการเงิน การคลังของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๘) เสนอแนะการตราพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ประกาศข้อบังคับระเบียบ และคำสั่งที่ จำเป็น เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจ ให้แก่ องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นต่อคณะรัฐมนตรี

๙) เรงรัดให้มีการตราพระราชกฤษฎีกา ออกกฎ กระทรวง ประกาศ ข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งที่จำเป็นเพื่อดำเนินการให้ เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑๐) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการจัดสรร เงินงบประมาณที่จัดสรรเพิ่มขึ้นให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจา กการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลาง

๑๑) พิจารณาหลักเกณฑ์การจัดสรรเงิน อุดหนุน ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความจำเป็น

๑๒) เสนอแนะและจัดระบบตรวจสอบและ การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น

๑๓) เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อ พิจารณาสั่งการ ในกรณีที่ปรากฏว่าส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจไม่ดำเนินการ ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑๔) เสนอรายงานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อคณะรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

๑๕) ออกประกาศกำหนดตามที่กำหนดไว้ใน พระราชบัญญัตินี้

๑๖) ปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดไว้ใน พระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

อำนาจหน้าที่หลักของสำนักงานคณะกรรมการ การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีดังนี้

๑) รับผิดชอบการบริหารงานและการปฏิบัติงานตามกฎหมายว่าด้วยกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒) รวบรวมข้อมูล ศึกษา วิเคราะห์ วิจัยและพัฒนา รวมทั้งเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการกระจายอำนาจการจัดระบบบริการสาธารณะ การเร่งรัดการตรากฎหมายที่จำเป็นเพื่อการกระจายอำนาจการจัดสรรสัดส่วนภาษีอากรและการพัฒนารายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง และเรื่องอื่นๆ ตามที่มอบหมาย

๓) งานเลขานุการคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๔) นำมติ นโยบาย และมาตรการเกี่ยวกับการกระจายอำนาจของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สู่การปฏิบัติให้บังเกิดผล

๕) การวางระบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาและตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๖) ดำเนินการเกี่ยวกับงานกฎหมาย งานนิติกรรมและสัญญาและคดีที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการและให้คำปรึกษาวินิจฉัยและตีความข้อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๗) เสนอแนะมาตรการด้านการเงิน การคลัง เพื่อรองรับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๘) ร่วมมือ ประสานงานและสนับสนุนราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเสนอความเห็นเกี่ยวกับการพัฒนารูปแบบ โครงสร้าง และระบบงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๙) ส่งเสริม สนับสนุน การบริหารงานและ การบริการสาธารณะขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น

๑๐) ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ ส่งเสริม และสนับสนุนการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเสนอความเห็น เกี่ยวกับการพัฒนารูปแบบ โครงสร้าง และระบบงานขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น

๑๑) ติดตามและประเมินผลการกระจาย อำนาจทั้งระบบ และตามที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น มอบหมาย

๑๒) ประชาสัมพันธ์ เผยแพร่งานการกระจาย อำนาจ หรือตามที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น มอบหมาย

๑๓) เป็นศูนย์ข้อมูลเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

๑๔) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กำหนดให้ เป็นหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น หรือตามที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบหมาย<sup>๑๙</sup>

คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ไม่ใช่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ถึงแม้รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบันได้กำหนดหลักการ กว้าง ๆ ไว้ในมาตรา ๒๘๔ ก็ตาม แต่ คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูก ก่อตั้งโดยกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ คือ พระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ อีกทั้งคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้ใช้ อำนาจอันเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจอธิปไตย ดังนั้น คณะกรรมการกระจาย

<sup>๑๙</sup> <http://www.dloc.opm.go.th/dlocT/offdecentra/power.aspx>

อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงไม่ใช่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

(จ) คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘๔ วรรคแรก บัญญัติว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนด นโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ” ประกอบกับมาตรา ๒๘๘ วรรคแรกบัญญัติว่า “การแต่งตั้งและการให้พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น และต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” และได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น ซึ่งจะต้องมีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกสำคัญในการบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระ และการบริหารงานบุคคลเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นถึง ๓ ระดับชั้น กล่าวคือ

(๑) คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) มีจำนวน ๑ ชุด

(๒) คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่น มีจำนวน ๓ ชุด คือ คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล และคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล

(๓) คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น มีจำนวน ๒๒๗ ชุด คือ คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ๗๕ ชุด คณะกรรมการพนักงานเทศบาล ๗๕ ชุด คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล ๗๕ ชุด คณะกรรมการเมืองพัทยา ๑ ชุด และคณะกรรมการ

### ข้าราชการกรุงเทพมหานคร ๑ ชุด

โดย คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทในจังหวัดนั้น ๆ หรือในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ในเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามสำหรับพนักงานส่วนท้องถิ่น การกำหนดจำนวนและอัตราตำแหน่ง อัตราเงินเดือนและวิธีการจ่ายเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่น การกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ การกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการบริหารและการปฏิบัติงานของพนักงานส่วนท้องถิ่น และการกำกับ ดูแล ตรวจสอบ แนะนำและชี้แจง ส่งเสริมและพัฒนาความรู้แก่พนักงานส่วนท้องถิ่น

### (ก) โครงสร้างของคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) แต่ละแห่ง มีคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.บ.จ.) คณะหนึ่งจำนวน ๑๒ คน ประกอบด้วย (๑) ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน (๒) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ๓ คน (๓) ผู้แทน อบจ. ๔ คน ประกอบด้วย นายก อบจ. สมาชิกสภา อบจ. ๑ คน ปลัด อบจ. และผู้แทนข้าราชการ อบจ. ๑ คน และ (๔) ผู้ทรงคุณวุฒิ ๔ คน

### (ข) โครงสร้างของคณะกรรมการพนักงานเทศบาล

เทศบาลที่อยู่ในเขตจังหวัดหนึ่ง มีคณะกรรมการพนักงานเทศบาลร่วมกันคณะหนึ่ง จำนวน ๑๘ คน ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลสำหรับเทศบาลทุกแห่งที่อยู่ในเขตจังหวัดนั้น ประกอบด้วย (๑) ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน (๒) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ๕ คน (๓) ผู้แทน

เทศบาล ๖ คน (แยกเป็น ประธานสภาเทศบาล ๒ คน นายกเทศมนตรี ๒ คน และปลัดเทศบาล ๑ คน) และ (๔) ผู้ทรงคุณวุฒิ ๖ คน

(ค) โครงสร้างของคณะกรรมการพนักงาน

ส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ที่อยู่ในเขตจังหวัดหนึ่ง มีคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลร่วมกัน คณะหนึ่ง จำนวน ๒๗ คน ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งที่อยู่ในเขตจังหวัดนั้น ประกอบด้วย (๑) ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งได้รับมอบหมายเป็นประธาน (๒) นายอำเภอหรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด จำนวน ๘ คน (๓) ผู้แทนอบต. ๙ คน (แยกเป็น ประธานสภา อบต. ๓ คน นายก อบต. ๓ คน ปลัด อบต. ๓ คน และ (๔) ผู้ทรงคุณวุฒิ ๙ คน

(ง) โครงสร้างของคณะกรรมการพนักงาน

เมืองพัทยา

เมืองพัทยามีคณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยาคณะหนึ่งจำนวน ๑๒ คน ทำหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานเมืองพัทยา ประกอบด้วย (๑) ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีเป็นประธาน (๒) นายอำเภอหรือหัวหน้าส่วนราชการในจังหวัดชลบุรี ๓ คน (๓) ผู้แทนเมืองพัทยา ๔ คน (ประกอบด้วย นายกเมืองพัทยา สมาชิกสภาเมืองพัทยา ๑ คน ปลัดเมืองพัทยา และผู้แทนพนักงานเมืองพัทยา ๑ คน) และ (๔) ผู้ทรงคุณวุฒิ ๔ คน

(จ) โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๗ กำหนดว่า “การบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร” และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร

พ.ศ. ๒๕๒๖ มาตรา ๑๕ กำหนดให้มีคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร ทำหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของ ข้าราชการกรุงเทพมหานคร โดยมีองค์ประกอบ คือ (๑) รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย หรือรัฐมนตรีช่วยฯ ซึ่งได้รับมอบหมายเป็นประธานกรรมการ (๒) กรรมการโดยตำแหน่ง ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการ ก.พ. เลขาธิการ ก.พ. และอธิบดีกรมบัญชีกลาง (๓) กรรมการซึ่งเป็นผู้ แทนกรุงเทพมหานคร ๔ คน (ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้แทนข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ ๒ คน และ ผู้แทนข้าราชการครูกรุงเทพมหานคร ๑ คน) และ (๔) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ๕ คน

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘๘ วรรคแรกที่บัญญัติว่า “การแต่งตั้งและการให้พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสม ของแต่ละท้องถิ่น และต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงาน ส่วนท้องถิ่นก่อน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” และเมื่อพิจารณาจาก บทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๕ วรรคแรก ประกอบกับมาตรา ๒๓ มาตรา ๒๕ และ มาตรา ๒๘ ที่บัญญัติว่า “การออกคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ หรือการอื่นใดที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ให้เป็นอำนาจของนายก องค์กรบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการข้าราชการ องค์กรบริหารส่วนจังหวัดกำหนด แต่สำหรับการออกคำสั่งแต่งตั้ง และการ ให้ข้าราชการองค์กรบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง ต้องได้รับ ความเห็นชอบจากคณะกรรมการ ข้าราชการองค์กรบริหารส่วนจังหวัด ก่อน” จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นตามบทบัญญัติของ



รัฐธรรมนูญนั้น คือ คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการพนักงานเทศบาล คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล และ คณะกรรมการเมืองพัทยา

คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น มิใช่ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ แม้ว่าตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๘ จะได้กำหนดให้มีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น และกำหนดอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งและการให้พนักงานและลูกจ้างของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งก็ตาม แต่คณะกรรมการพนักงาน ส่วนท้องถิ่นไม่ได้ถูกก่อตั้งโดยตรงโดยรัฐธรรมนูญ กล่าวคือได้รับการจัดตั้ง โดยกฎหมายคือพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ และเมื่อพิจารณาในทางเนื้อหาแล้ว คณะกรรมการพนักงานส่วน ท้องถิ่นไม่ใช่เป็นองค์กรที่เข้าไปมีส่วนในการใช้อำนาจของรัฐในลักษณะของ การควบคุม ตรวจสอบ ถ่วงดุลการใช้อำนาจของรัฐองค์กรอื่น และอาจถูก เปลี่ยนแปลงโครงสร้างหรืออำนาจหน้าที่ได้เสมอตามที่จะมีกฎหมายบัญญัติ<sup>๒๐</sup>

### (ข) สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็น องค์กรที่ดำเนินงานอย่างอิสระ มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมภาคประชาชน จัดตั้งขึ้น ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งปรากฏอยู่ในมาตรา ๘๙ ของหมวดที่ ๕ ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่ง รัฐ<sup>๒๑</sup> โดยสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมชาตินั้นจะมีบทบาทในการพัฒนา

<sup>๒๐</sup> <http://www.pub-law.net/publaw/view.asp?PublawIDs=669>

<sup>๒๑</sup> มาตรา ๘๙ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามหมวดนี้ ให้รัฐจัดให้มีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ มีหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับ เศรษฐกิจและสังคม

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ต้องให้สภาที่ ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้ความเห็นก่อนพิจารณาประกาศใช้

องค์กรประกอบ ที่มา อำนาจหน้าที่ และการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

กระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนรวมในการแสดงความคิดเห็นได้มากยิ่งขึ้น เป็นเวทีสาธารณะในการสะท้อนปัญหาของประชาชน ทั้งนี้เพื่อช่วยลดความขัดแย้งภายในสังคม พัฒนาระบวนการเรียนรู้และส่งเสริมการรวมกลุ่มให้กับภาคประชาชน กระตุ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อสังคม อีกทั้งยังมีบทบาทในการเป็นกลไกที่สำคัญที่จะทำให้การกำหนดนโยบายพัฒนาประเทศของรัฐบาล เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติยังมีบทบาทต่อการพัฒนาระบวนการเรียนรู้อันมุ่งสู่เศรษฐกิจแบบพอเพียง ทั้งนี้เพื่อรักษาความสมดุลและความยั่งยืนเอาไว้อีกด้วย

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้มีการร่างพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินับตั้งแต่วันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๔๒ และได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๔๓ และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๓ เป็นต้นไป โดยสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมชาตินั้นจะประกอบไปด้วยสมาชิกของสภาฯ จำนวน ๙๙ คน ซึ่งเป็นตัวแทนที่กลุ่มองค์กรทางด้านอาชีพและกิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และฐานทรัพยากรธรรมชาติเป็นผู้เสนอโดยผ่านกระบวนการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษา โดยมาจากกลุ่มต่างๆ อันได้แก่ กลุ่มในภาคเศรษฐกิจ จำนวน ๕๐ คน ซึ่งประกอบไปด้วยการผลิตด้านการเกษตรจำนวน ๑๖ คน การผลิตด้านการอุตสาหกรรมจำนวน ๑๗ คน การผลิตด้านการบริการจำนวน ๑๗ คน และกลุ่มในภาคสังคม ฐานทรัพยากรและผู้ทรงคุณวุฒิอีกจำนวน ๔๙ คน ซึ่งประกอบไปด้วย ด้านสังคมจำนวน ๑๙ คน ด้านฐานทรัพยากรจำนวน ๑๖ คน และด้านผู้ทรงคุณวุฒิอีกจำนวน ๑๔ คน ทั้งนี้สมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๓ ปี นับแต่วันประกาศรายชื่อในราชกิจจานุเบกษา

สำหรับอำนาจหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมชาตินั้นจะมีหน้าที่หลักในการให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคมเพื่อ

ประโยชน์ในการดำเนินการตามแนวพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ให้ความเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เสนอแผนนั้นต่อสภาที่ปรึกษาฯ และแผนอื่นที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรขอความเห็นจากสภาที่ปรึกษาฯ ก่อนการพิจารณาประกาศใช้ อีกทั้งยังมีหน้าที่ให้คำปรึกษาหรือความเห็นในเรื่องใดๆ ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรและขอรับฟังความคิดเห็น เพื่อประกอบการพิจารณา กำหนดนโยบายในเรื่องนั้น ซึ่งอาจกระทบถึงสภาพเศรษฐกิจและสังคมเป็นส่วนรวม สภาที่ปรึกษาฯ มีอำนาจในการพิจารณาศึกษาเรื่องที่สมควรกำหนดเป็นแนวทาง ในการกำหนดนโยบายในด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และอาจพิจารณาศึกษาเพื่อจัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อเผยแพร่เป็นการทั่วไปด้วยก็ได้ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการจัดทำรายงานเป็นข้อมูลเสนอต่อคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ยังมีอำนาจ แต่งตั้งคณะทำงานที่ประกอบไปด้วยสมาชิกหรือบุคคลใด เพื่อทำการศึกษา หรือดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งของสภาที่ปรึกษาฯ ทั้งนี้ความเห็นของสภาที่ปรึกษาฯ ที่จะเสนอต่อคณะรัฐมนตรีต้องจัดทำเป็นรายงานแสดงความคิดเห็นของสมาชิกทุกฝ่ายที่เสนอความเห็น ทั้งในทางสนับสนุนและคัดค้าน พร้อมทั้งเหตุผล และข้อดีข้อเสีย หรือผลกระทบของแนวทางการดำเนินการตามความเห็นที่เสนอ และเปิดเผยให้สาธารณชนทราบ เมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาข้อเสนอแนะแล้วให้รายงานผลการพิจารณาหรือผลการดำเนินการเสนอต่อสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและต้องเปิดเผยให้สาธารณชนทราบด้วย

การกล่าวถึงองค์กรต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มีทั้งองค์กรที่มีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรที่ไม่มีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีหลายองค์กรดังที่จะสรุปเป็นตารางดังต่อไปนี้ ประกอบกับการอธิบายถึงอำนาจหน้าที่ที่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย

### ตารางการพิจารณาความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญของประเทศไทย

ลำดับ ที่	องค์กรที่ได้รับ การกล่าวถึงใน รัฐธรรมนูญ	อำนาจหน้าที่ที่ได้รับ การบัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญ	ความเป็นองค์กร ตามรัฐธรรมนูญ	เหตุผล
๑.	รัฐสภา (ม. ๙๘ - ๑๓๕)	- พิจารณาร่าง กฎหมายและควบคุม ตรวจสอบการบริหาร ราชการแผ่นดิน	ถือเป็นองค์กรตาม รัฐธรรมนูญ	ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของ อำนาจอธิปไตย
๒.	สภาผู้แทนราษฎร (ม. ๙๘ - ๑๒๐)	- พิจารณาร่าง กฎหมายและควบคุม การบริหารราชการ แผ่นดินของฝ่าย บริหาร (ม. ๑๗๑-๑๗๓)	ถือเป็นองค์กรตาม รัฐธรรมนูญ	ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของ อำนาจอธิปไตย
๓.	วุฒิสภา (ม. ๑๒๑ - ๑๓๕)	- ตรวจสอบและ กลั่นกรองร่างกฎหมาย ที่ผ่านการพิจารณา จากสภาผู้แทนฯ - ตรวจสอบการทำงาน ของข้าราชการประจำ และข้าราชการการเมือง ฯลฯ (ม. ๑๓๕)	ถือเป็นองค์กรตาม รัฐธรรมนูญ	ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของ อำนาจอธิปไตย
๔.	คณะรัฐมนตรี (ม. ๒๐๑ - ๒๓๒)	- บริหารราชการ แผ่นดิน ฯลฯ	ถือเป็นองค์กรตาม รัฐธรรมนูญ	ใช้อำนาจบริหารซึ่ง เป็นส่วนหนึ่งของ อำนาจอธิปไตย
๕.	นายกรัฐมนตรี (ม. ๒๐๑ - ๒๑๓)	- บริหารราชการ แผ่นดิน ฯลฯ	ถือเป็นองค์กรตาม รัฐธรรมนูญ	ใช้อำนาจบริหารซึ่ง เป็นส่วนหนึ่งของ อำนาจอธิปไตย

ลำดับที่	องค์กรที่ได้รับการกล่าวถึงในรัฐธรรมนูญ	อำนาจหน้าที่ที่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ	ความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ	เหตุผล
๖.	พรรคการเมือง (ม. ๔๗)	- เป็นองค์กรทางการเมืองในการรวบรวมนโยบาย และความคิดเห็นทางการเมืองของสมาชิกในสังกัดพรรคการเมือง	ไม่ถือเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ	- ไม่ได้รับการบัญญัติอำนาจหน้าที่ไว้ในรธน. - ไม่ได้ใช้อำนาจในระดับอำนาจอธิปไตย
๗.	องคมนตรี (ม. ๑๒ - ๑๖)	- ถวายความเห็นต่อพระมหากษัตริย์ ฯลฯ (ม. ๑๒)	ไม่ถือเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ	- ไม่ได้ใช้อำนาจในระดับอำนาจอธิปไตย
๘.	รัฐวิสาหกิจ	- จัดทำบริการสาธารณะ เช่น ไฟฟ้า ประปา เป็นต้น	ไม่ถือเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ	- ไม่ได้รับการบัญญัติอำนาจหน้าที่ไว้ในรธน. - ไม่ได้ใช้อำนาจในระดับอำนาจอธิปไตย - ไม่เป็นอิสระ เพราะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล
๙.	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ม. ๒๕๒ - ๒๕๐)	- จัดการบริหารส่วนท้องถิ่นต่างๆ ฯลฯ	ไม่ถือเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ	- ใช้อำนาจปกครองซึ่งไม่ใช่อำนาจในระดับอำนาจอธิปไตย - ไม่เป็นอิสระเพราะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของราชการส่วนกลาง - ไม่ใช่องค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ แต่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายจัดตั้งของแต่ละแห่ง

ลำดับ ที่	องค์กรที่ได้รับการ กล่าวถึงใน รัฐธรรมนูญ	อำนาจหน้าที่ที่ได้รับ การบัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญ	ความเป็นองค์กร ตามรัฐธรรมนูญ	เหตุผล
๑๐.	องค์กรของรัฐที่ เป็นอิสระกำกับดูแล การประกอบกิจการ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และ กิจการโทรคมนาคม (ม. ๕๐)	- จัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับดูแลการ ประกอบกิจการวิทยุ กระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และ กิจการโทรคมนาคม (ม. ๕๐)	ไม่ถือเป็นองค์กร ตามรัฐธรรมนูญ	- ไม่ได้ใช้อำนาจใน ระดับเดียวกับอำนาจ อธิปไตย - ใช้อำนาจทาง ปกครอง
๑๑.	องค์กรอิสระซึ่ง ประกอบด้วยตัวแทน ผู้บริโภค (ม. ๕๗)	- ให้ความเห็นในการ ตรากฎหมาย กฎ และข้อบังคับ และ ให้ความเห็นในการ กำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค (ม. ๕๗)	ไม่ถือเป็นองค์กร ตามรัฐธรรมนูญ	ไม่ได้ใช้อำนาจใน ระดับเดียวกับอำนาจ อธิปไตย
๑๒.	ศาลทหาร (ม. ๒๘๑)	- พิจารณาพิพากษา คดีอาญาทหารและ คดีอื่นตามที่กฎหมาย กำหนด (ม. ๒๘๑)	ถือเป็นองค์กรตาม รัฐธรรมนูญ	ใช้อำนาจตุลาการที่ เป็นส่วนหนึ่งของ อำนาจอธิปไตยอยู่แล้ว
๑๓.	ศาลปกครอง (ม. ๒๗๖ - ๒๘๐)	- พิจารณาพิพากษา คดีที่เป็นข้อพิพาท ระหว่างหน่วยงาน ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงาน ของรัฐด้วยกันเอง ฯลฯ (ม. ๒๗๖)	ถือเป็นองค์กรตาม รัฐธรรมนูญ	ครบองค์ประกอบของ การเป็นองค์กรตาม รัฐธรรมนูญ
๑๔.	ศาลยุติธรรม (ม. ๒๗๑ - ๒๘๐)	- พิจารณาพิพากษา คดีทั้งปวงเว้นแต่	ถือเป็นองค์กรตาม รัฐธรรมนูญ	ใช้อำนาจตุลาการ ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่ง

ลำดับที่	องค์การที่ได้รับการกล่าวถึงในรัฐธรรมนูญ	อำนาจหน้าที่ที่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ	ความเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญ	เหตุผล
		คดีที่รัฐธรรมนูญ หรือ กม. บัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น (ม. ๒๗๑)		ของอำนาจอธิปไตยอยู่แล้ว
๑๕.	ศาลรัฐธรรมนูญ (ม. ๒๕๕ - ๒๗๐)	- พิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วย รธน. ของร่างกม. หรือ กม. - พิจารณาวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตาม รธน.ฯลฯ (ม. ๑๙๘, ๒๖๒-๒๖๖)	ถือเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญ	ครบองค์ประกอบของการเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญ
๑๖.	สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ม. ๘๙)	- ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม (ม. ๘๙)	ไม่ถือเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญ	- ไม่ได้ใช้อำนาจในระดับเดียวกับอำนาจอธิปไตย - มีสถานะเป็นที่ปรึกษาเท่านั้น
๑๗.	ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (ม. ๑๙๖ - ๑๙๘)	- พิจารณา สอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณีที่ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ ฯลฯ (ม. ๑๙๗)	ถือเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญ	ครบองค์ประกอบของการเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญ

ลำดับ ที่	องค์กรที่ได้รับการ กล่าวถึงใน รัฐธรรมนูญ	อำนาจหน้าที่ที่ได้รับ การบัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญ	ความเป็นองค์กร ตามรัฐธรรมนูญ	เหตุผล
๑๘.	คณะกรรมการ การเลือกตั้ง (ม. ๑๓๖ - ๑๔๘)	- ควบคุมและ ดำเนินการจัดหรือ จัดให้มีการเลือกตั้ง สส., สว., สมาชิก สภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น ฯลฯ (ม. ๑๔๕)	ถือเป็นองค์กรตาม รัฐธรรมนูญ	ครอบงำประกอบของ การเป็นองค์กรตาม รัฐธรรมนูญ
๑๙.	คณะกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดิน (ม. ๓๑๒)	- ตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงิน การคลัง และด้านอื่น ฯลฯ (ม. ๑๓๒)	ถือเป็นองค์กรตาม รัฐธรรมนูญ	ครอบงำประกอบของ การเป็นองค์กรตาม รัฐธรรมนูญ
๒๐.	คณะกรรมการป้องกัน และปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ (ม. ๒๙๗-๓๐๒)	- ได้ส่วนข้อเท็จจริง ตรวจสอบความถูกต้อง ป้องกันและปราบปราม การทุจริตต่อหน้าที่ หรือการกระทำ ความผิดต่อตำแหน่ง หน้าที่ราชการของ ข้าราชการระดับสูง และผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมือง (ม. ๓๐๑)	ถือเป็นองค์กรตาม รัฐธรรมนูญ	ครอบงำประกอบของ การเป็นองค์กรตาม รัฐธรรมนูญ
๒๑.	คณะกรรมการสิทธิ มนุษยชนแห่งชาติ (ม. ๑๙๙ - ๒๐๐)	- ตรวจสอบ และ รายงานการกระทำ หรือการละเลยการ กระทำอันเป็นการ ละเมิดสิทธิมนุษยชน	ถือเป็นองค์กรตาม รัฐธรรมนูญ	ครอบงำประกอบของ การเป็นองค์กรตาม รัฐธรรมนูญ



ลำดับ ที่	องค์กรที่ได้รับการ กล่าวถึงใน รัฐธรรมนูญ	อำนาจหน้าที่ที่ได้รับ การบัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญ	ความเป็นองค์กร ตามรัฐธรรมนูญ	เหตุผล
		รวมทั้งส่งเสริมและ ให้ความร่วมมือด้าน สิทธิมนุษยชน ฯลฯ (ม. ๒๐๐)		
๒๒.	คณะกรรมการ ร่วมกัน (ม. ๑๗๕)	- พิจารณาร่าง พรบ. หรือร่าง พรบ. ประกอบ รธน. เพื่อ เสนอต่อสภาผู้แทนฯ และวุฒิสภา (ม. ๑๗) - เป็นองค์กรภายใน สภาไม่ใช่องค์กรที่ ก่อตั้งขึ้นโดยตรงตาม รธน.	ไม่ถือเป็นองค์กร ตามรัฐธรรมนูญ	- ไม่ได้ใช้อำนาจใน ระดับเดียวกับอำนาจ อธิปไตย
๒๓.	คณะกรรมการ ตรวจสอบประวัติ (ม. ๑๓๕)	- ตรวจสอบประวัติ และความประพฤติ ของบุคคลที่ได้รับการ เสนอชื่อให้ดำรง ตำแหน่งตาม ม. ๑๓๘, ๑๔๓, ๑๔๖, ๑๔๙, ๒๕๗, ๒๖๑, ๒๗๔(๓), ๒๗๗, ๒๗๘, ๒๗๙(๓), ๒๙๗, ๓๐๒, และ ม. ๓๑๒	ไม่ถือเป็นองค์กร ตามรัฐธรรมนูญ	- ไม่ได้ใช้อำนาจใน ระดับเดียวกับอำนาจ อธิปไตย - เป็นองค์กร ภายในสภาไม่ใช่ องค์กรที่ก่อตั้งขึ้นโดย ตรงตาม รธน.
๒๔.	คณะกรรมการ วิสามัญ (ม. ๑๘๙)	- กระทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ ของสภาฯ แล้ว	ไม่ถือเป็นองค์กร ตามรัฐธรรมนูญ	- ไม่ได้ใช้อำนาจใน ระดับเดียวกับอำนาจ อธิปไตย - เป็นองค์กรภายใน สภาไม่ใช่องค์กรที่

ลำดับ ที่	องค์กรที่ได้รับการ กล่าวถึงใน รัฐธรรมนูญ	อำนาจหน้าที่ที่ได้รับ การบัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญ	ความเป็นองค์กร ตามรัฐธรรมนูญ	เหตุผล
		รายงานต่อสภาฯ (ม. ๑๘๙)		ก่อตั้งขึ้นโดยตรงตาม รธน.
๒๕.	คณะกรรมการ สามัญ (ม. ๑๘๙)	- กระทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือ ศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ ของสภาฯ แล้วรายงาน ต่อสภาฯ (ม. ๑๘๙)	ไม่ถือเป็นองค์กร ตามรัฐธรรมนูญ	- ไม่ได้ใช้อำนาจใน ระดับเดียวกับอำนาจ อธิปไตย - เป็นองค์กร ภายในสภาไม่ใช่ องค์กรที่ก่อตั้งขึ้น โดยตรงตาม รธน.
๒๖.	คณะกรรมการ วิสามัญที่ ประกอบด้วย ผู้แทนองค์กรเอกชน (ม. ๑๙๐)	- กระทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่อง เกี่ยวกับเด็ก สตรี และ คนชรา หรือ ผู้พิการ หรือทุพพลภาพ (ม. ๑๙๐)	ไม่ถือเป็นองค์กร ตามรัฐธรรมนูญ	- ไม่ได้ใช้อำนาจใน ระดับเดียวกับอำนาจ อธิปไตย - เป็นองค์กร ภายในสภาไม่ใช่ องค์กรที่ก่อตั้งขึ้น โดยตรงตาม รธน.
๒๗.	คณะกรรมการ วินิจฉัยชี้ขาดปัญหา อำนาจหน้าที่ ระหว่างศาล (ม. ๒๔๘)	- พิจารณาวินิจฉัย ชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับ อำนาจหน้าที่ระหว่าง ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร หรือ ศาลอื่นๆ (ม. ๒๔๘)	ไม่ถือเป็นองค์กร ตามรัฐธรรมนูญ	ไม่ได้ใช้อำนาจใน ระดับเดียวกับอำนาจ อธิปไตย
๒๘.	คณะกรรมการ กระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น	- กำหนดอำนาจ หน้าที่ในการจัดระบบ การบริการสาธารณะ ระหว่างรัฐกับองค์กร	ไม่ถือเป็นองค์กรตาม รัฐธรรมนูญ	- ใช้อำนาจปกครอง ซึ่งไม่ใช้อำนาจใน ระดับอำนาจอธิปไตย - ไม่เป็นอิสระเพราะ

ลำดับที่	องค์กรที่ได้รับการกล่าวถึงในรัฐธรรมนูญ	อำนาจหน้าที่ที่ได้รับ การบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ	ความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ	เหตุผล
	(ม. ๒๘๔)	ปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง - จัดสรรสัดส่วนภายในและอากร (ม. ๒๘๔)		อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของราชการส่วนกลาง
๒๙.	คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น (ม. ๒๘๘)	พิจารณาในเรื่องการแต่งตั้งและการพ้นจากตำแหน่งของพนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ม. ๒๘๘)	ไม่ถือเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ	- ใช้อำนาจปกครองซึ่งไม่ใช่อำนาจในระดับอำนาจอธิปไตย - ไม่เป็นอิสระเพราะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของราชการส่วนกลาง
๓๐.	ชุมชนท้องถิ่น (ม. ๕๖)	อนุรักษ์ และฟื้นฟูศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและชาติ (ม. ๕๖)	ไม่ถือเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ	ไม่ได้ใช้อำนาจในระดับเดียวกับอำนาจอธิปไตย
๓๑.	องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม (ม. ๕๖)	พิจารณาให้ความเห็นในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อมที่อาจก่อผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม	ไม่ถือเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ	ไม่ได้ใช้อำนาจในระดับเดียวกับอำนาจอธิปไตย

## บทที่ ๔

### ศาลรัฐธรรมนูญกับการวินิจฉัยชี้ขาด ข้อพิพาทระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

---

สำหรับเนื้อหาของบทนี้จะได้กล่าวถึงศาลรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ที่สำคัญ อันได้แก่ ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ประเทศฝรั่งเศส ประเทศโปรตุเกส รวมถึงศาลรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ทั้งนี้เพื่อให้ทราบถึงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ที่สำคัญของศาลรัฐธรรมนูญในประเทศดังกล่าว และในลำดับถัดไปจะได้ศึกษาถึงการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยศาลรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ

#### ๑. โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในประเทศต่าง ๆ

ในหัวข้อนี้จะเป็นการศึกษาถึงโครงสร้างและเขตอำนาจที่สำคัญของศาลรัฐธรรมนูญในประเทศต่าง ๆ อันได้แก่ (๑) ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (๒) ประเทศฝรั่งเศส (๓) ประเทศโปรตุเกส และ (๔) ประเทศไทย โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

##### ๑.๑ ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

ในการศึกษาถึงศาลรัฐธรรมนูญของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน จะแบ่งการศึกษาออกเป็น ๒ หัวข้อย่อย คือ ๑) โครงสร้างของศาลรัฐธรรมนูญ และ ๒) เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

### ๑.๑.๑ โครงสร้างของศาลรัฐธรรมนูญ

โครงสร้างของศาลรัฐธรรมนูญแห่งประเทศไทย สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันนั้นประกอบไปด้วย (๑) องค์กรคณะ (๒) ที่ประชุมใหญ่ (๓) องค์กรคณะย่อย ทั้งนี้มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### ก. องค์กรคณะ

ในแง่การจัดองค์การ ศาลรัฐธรรมนูญเยอรมันได้แบ่งองค์กรคณะ (Senat) ในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญออกเป็น ๒ องค์กรคณะ แต่ละองค์กรคณะประกอบด้วยตุลาการองค์กรคณะละ ๘ คน ศาลรัฐธรรมนูญเยอรมันจึงมีตุลาการทั้งสิ้น ๑๖ คน การแบ่งองค์กรคณะออกเป็น ๒ องค์กรคณะดังกล่าวเป็นการแบ่งโดยเด็ดขาด ทั้งนี้โดยรัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญฯ จะกำหนดอำนาจหน้าที่ ภาระความรับผิดชอบของแต่ละองค์กรคณะ ว่าองค์กรคณะใดจะรับผิดชอบพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญประเภทใดที่อยู่ในอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ<sup>๑</sup> ด้วยเหตุนี้ศาลรัฐธรรมนูญเยอรมันจึงมีลักษณะเป็น “ศาลคู่แฝด” เพราะเปรียบเสมือนมีศาล ๒ ศาลซ้อนอยู่ในศาลเดียว ลักษณะดังกล่าวจะเห็นได้ชัดเจนจากการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เนื่องจากจะมีการระบุไว้ตั้งแต่แรกว่าตุลาการที่ได้รับแต่งตั้งสังกัดอยู่ในองค์กรคณะใด

#### ข. ที่ประชุมใหญ่

การพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรคณะใดย่อมเป็นอำนาจโดยเด็ดขาดขององค์กรคณะนั้น องค์กรคณะอีกองค์กรคณะหนึ่งไม่สามารถเข้ามาตรวจสอบการพิจารณาวินิจฉัยขององค์กรคณะที่รับผิดชอบได้ ในกรณีที่องค์กรคณะใดองค์กรคณะหนึ่งมีความเห็นทางกฎหมายแตกต่างจากคำวินิจฉัยที่องค์กรคณะอีกองค์กรคณะหนึ่งเคยวินิจฉัยไว้แล้ว และต้องการวินิจฉัยคดีที่อยู่ในเขตอำนาจขององค์กรคณะตนให้แตกต่างกันไป องค์กรคณะ

<sup>๑</sup> รัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน มาตรา ๑๔

นั้นต้องเสนอเรื่องให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (Plenum) วินิจฉัยชี้ขาด<sup>๒</sup> ที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทุกคน ที่ประชุมใหญ่ดังกล่าวมีภารกิจหลักในการธำรงรักษาไว้ซึ่งความเป็นเอกภาพของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจากภารกิจดังกล่าวแล้ว ที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญยังมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ คือ

- อำนาจในการตราข้อกำหนดภายใน (Geschäftsordnung) ขึ้นใช้บังคับ<sup>๓</sup>

- มีมติเสนอชื่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแทนตำแหน่งที่ว่างในกรณีที่ไม่มีกรเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแทนตำแหน่งที่ว่างโดยองค์กรที่รับผิดชอบภายใน ๒ เดือนนับแต่วันที่ตุลาการคนเดิมพ้นจากตำแหน่ง<sup>๔</sup>

- มีมติกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรคณะให้แตกต่างกันไปจากที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญด้วยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์<sup>๕</sup>

- พิจารณาเสนอให้ประธานาธิบดีแห่งสหพันธ์ปลดตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือขับตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพ้นจากตำแหน่ง<sup>๖</sup>

### ค. องค์กรย่อย (Kammer)

เนื่องจากปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญมีจำนวนมาก ดังนั้นนับตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๘๖ จึงได้มีการจัดตั้งองค์กรย่อยขึ้น เพื่อแบ่งเบาภาระขององค์กรคณะ องค์กรย่อยประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

<sup>๒</sup> รัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน มาตรา ๑๖ เท่าที่ผ่านมาปรากฏว่า มีการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาความเห็นทางกฎหมายโดยที่ประชุมใหญ่ ๓ ครั้ง ปรากฏในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ BverfGE 4, 27 ; BverfGE 54, 277, ; BverfGE 96, 375

<sup>๓</sup> รัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน มาตรา ๑ วรรค ๓

<sup>๔</sup> รัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน มาตรา ๗ a

<sup>๕</sup> รัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน มาตรา ๑๔

<sup>๖</sup> รัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน มาตรา ๑๐๕

องค์คณะย่อยละ ๓ คน องค์คณะย่อยมีภาระหน้าที่หลักในการตรวจสอบคำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญว่าเข้าเงื่อนไขที่จะรับไว้พิจารณาหรือไม่

### ๑.๑.๒ เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญเยอรมันไม่ใช่ศาลที่มีเขตอำนาจทั่วไป ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของศาลรัฐธรรมนูญไว้เป็นการเฉพาะ (Enumerationsprinzip) ศาลรัฐธรรมนูญจึงแตกต่างจากศาลปกครองและศาลยุติธรรมที่มีอำนาจทั่วไปในการพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทในทางมหาชนที่ไม่มีลักษณะเป็นข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ หรือข้อพิพาททั้งหลายทั้งปวงตามกฎหมายเอกชนและกฎหมายอาญาตามลำดับอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาพิพากษาจึงเป็นอำนาจที่ได้รับการกำหนดเอาไว้เป็นเรื่อง ๆ ทั้งนี้โดยพิจารณาจากเนื้อหาของข้อพิพาทหรือกระบวนการใช้สิทธิเรียกร้องเป็นสำคัญ ยกตัวอย่างเช่น การควบคุมตรวจสอบบทกฎหมายในเชิงนามธรรม ศาลรัฐธรรมนูญจะดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยได้ก็ต่อเมื่อองค์กร (Organ) หรือ องค์กรย่อย (Organteile) ซึ่งได้แก่ รัฐบาลแห่งสหพันธ์ รัฐบาลแห่งมลรัฐหรือสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ ได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลวินิจฉัย เป็นต้น อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการบัญญัติเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญเป็นเรื่อง ๆ แต่ในความเป็นจริงแล้วอำนาจเฉพาะของศาลรัฐธรรมนูญเยอรมันมีอยู่มาก จนในทางปฏิบัติไม่มีข้อพิพาทในทางรัฐธรรมนูญใดที่จะหลุดพ้นออกไปจากการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญตั้งแต่แรก หากจะมีกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจวินิจฉัยข้อพิพาทนั้นได้ก็จะเนื่องมาจากผู้ยื่นคำร้องขาดอำนาจในการยื่นคำร้องหรือเงื่อนไขในการพิจารณาวินิจฉัยบางประการมีอยู่ไม่ครบถ้วนเป็นสำคัญ

ศาลรัฐธรรมนูญเยอรมันมีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญหลายประการ แต่อำนาจหลักของศาลรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นจากหลักการพื้นฐาน ๓ ประการ คือ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการจัดโครงสร้างรัฐแบบสหพันธรัฐ และหลักนิติรัฐ

การแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐตามหลักการแบ่งแยกอำนาจนั้น ย่อมทำให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญมีความเป็นอิสระแก่กัน และเป็นไปได้ที่การใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญขององค์กรหนึ่งอาจก้าวล่วงเข้าไปยังปริมณฑลแห่งอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอีกองค์กรหนึ่ง หากเกิดความขัดแย้งดังกล่าวขึ้น ศาลรัฐธรรมนูญย่อมมีหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทดังกล่าว

หลักการจัดโครงสร้างรัฐในรูปสหพันธรัฐซึ่งเป็นการแบ่งแยกอำนาจรัฐในแนวดิ่งนั้นอาจทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างมลรัฐกับสหพันธ์เกี่ยวกับการใช้อำนาจได้เนื่องจากสหพันธ์อาจก้าวล่วงเข้าไปใช้อำนาจซึ่งแท้ที่จริงแล้วเป็นของมลรัฐ หรือมลรัฐอาจก้าวล่วงเข้าไปใช้อำนาจของสหพันธ์ หากเกิดข้อพิพาทดังกล่าวขึ้น ศาลรัฐธรรมนูญย่อมมีหน้าที่ต้องวินิจฉัย

หลักนิติรัฐเรียกร้องให้องค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องผูกพันตนต่อรัฐธรรมนูญ ไม่เว้นแม้แต่องค์กรนิติบัญญัติ หากเกิดปัญหาได้เช่นกัน ว่ารัฐบัญญัติที่ตราขึ้นใช้บังคับขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ย่อมเป็นหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะต้องวินิจฉัยชี้ขาด

นอกเหนือจากอำนาจทั้งสามประการ คือ อำนาจในการชี้ขาดปัญหาความขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ อำนาจในการชี้ขาดปัญหาความขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ของสหพันธ์และมลรัฐ และอำนาจในการควบคุมตรวจสอบกฎหมายมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญเยอรมันยังมีอำนาจอื่น ๆ ที่ได้รับบัญญัติไว้ในกฎหมายพื้นฐานฯ และรัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ดังนี้

- อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดคำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ (Verfassungsbeschwerde) ในกรณีที่ปัจเจกชนยื่นคำร้องยืนยันว่าสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของตนถูกระทบจากการใช้อำนาจมหาชน<sup>๗)</sup>

<sup>๗)</sup> กฎหมายพื้นฐานฯ มาตรา ๙๓ (๑) ข้อ ๔ a



- อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดคำร้องทุกข์ทางรัฐธรรมนูญ (Verfassungsbeschwerde) ในกรณีที่ต้องการปกครองส่วนท้องถิ่นหรือสมาพันธ์องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากรัฐบัญญัติแห่งสหพันธ์ก้าวล่วงไปกระทบกับสิทธิในการปกครองตนเองขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>๘</sup>

- อำนาจในการสั่งให้ยุบพรรคการเมืองที่ดำเนินการในทางเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองในระบบประชาธิปไตยหรือเป็นอันตรายต่อการดำรงอยู่ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน<sup>๙</sup>

- อำนาจในการวินิจฉัยข้อโต้แย้งคำตัดสินของสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์เกี่ยวกับการตรวจสอบการเลือกตั้งและสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร<sup>๑๐</sup>

- อำนาจในการวินิจฉัยว่ากฎหมายแห่งกฎหมายระหว่างประเทศถือเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายแห่งสหพันธ์และก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่ต่อปัจเจกชนโดยตรงหรือไม่<sup>๑๑</sup>

- อำนาจในการวินิจฉัยว่ากฎหมายของอาณาจักรเยอรมัน (Reichrecht) มีผลบังคับเป็นกฎหมายต่อไปในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันหรือไม่<sup>๑๒</sup>

- อำนาจในการวินิจฉัยกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐมีความประสงค์ที่จะตีความรัฐธรรมนูญแตกต่างออกไปจากแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์<sup>๑๓</sup>

---

<sup>๘</sup> กฎหมายพื้นฐานฯ มาตรา ๙๓ (๑) ข้อ ๔ b

<sup>๙</sup> กฎหมายพื้นฐานฯ มาตรา ๒๑

<sup>๑๐</sup> กฎหมายพื้นฐานฯ มาตรา ๔๑ (๒)

<sup>๑๑</sup> กฎหมายพื้นฐานฯ มาตรา ๑๐๐ (๒)

<sup>๑๒</sup> กฎหมายพื้นฐานฯ มาตรา ๑๒๖

<sup>๑๓</sup> กฎหมายพื้นฐานฯ มาตรา ๑๐๐ (๓)

- อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดคำฟ้องที่กล่าวหาว่าประธานาธิบดีแห่งสหพันธ์ จึงใจกระทำการในตำแหน่งหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายแห่งสหพันธ์<sup>๑๔</sup>

- อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดคำฟ้องที่กล่าวหาว่าผู้พิพากษาหรือตุลาการกระทำการขัดต่อหลักการแห่งกฎหมายพื้นฐานฯ หรือระเบียบกฎเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ<sup>๑๕</sup>

นอกเหนือจากอำนาจต่าง ๆ ที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายพื้นฐานฯ แล้ว กฎหมายพื้นฐานฯ มาตรา ๙๓ (๒) ยังได้บัญญัติมอบอำนาจให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตรากฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญเพิ่มเติม ได้อีกด้วย ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติได้ตรากฎหมายกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญเพิ่มเติมจากที่บัญญัติไว้ในกฎหมายพื้นฐานและรัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ เช่น

- อำนาจในการสั่งยุบองค์การใด ๆ ที่ตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทดแทนพรรคการเมืองที่ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยว่าดำเนินการขัดต่อรัฐธรรมนูญ ตามรัฐบัญญัติว่าด้วยพรรคการเมืองมาตรา ๓๒ วรรค ๓ (§ 32 III Parteigesetz)

- อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภายุโรป ตามรัฐบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภายุโรปจากสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (§ 26 III Gesetz über die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland)

- อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับเงื่อนไขการยื่นคำร้องเพื่อขอให้มีการตัดสินลงประชามติและอื่น ๆ ตามรัฐบัญญัติว่าด้วยกระบวนการ

<sup>๑๔</sup> กฎหมายพื้นฐานฯ มาตรา ๖๑ ประกอบกับมาตรา ๙๓ (๑) ข้อ ๕

<sup>๑๕</sup> กฎหมายพื้นฐานฯ มาตรา ๙๘ วรรคสอง ประกอบกับมาตรา ๙๓ (๑) ข้อ ๕

การลงประชามติ การยื่นคำร้องและการสอบถามประชาชน (§§ 14 III, 24 V, 36 IV Gesetz über das Verfahren bei Volksentscheid, Volksbegehren, Volkbefragung nach Art. 29 VI GG)

- อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดคำร้องของศาลปกครองแห่งสหพันธ์กรณีศาลปกครองแห่งสหพันธ์เห็นว่าข้อพิพาททางมหาชนระหว่างสหพันธ์และมลรัฐหรือระหว่างมลรัฐด้วยกันซึ่งเป็นคดีในศาลปกครองแห่งสหพันธ์นั้นเป็นข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ตามมาตรา ๕๐ (๓) รัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง (§ 50 III Verwaltungsgerichtsordnung)

## ๑.๒ ประเทศฝรั่งเศส

สำหรับการศึกษาคณะตุลาการรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส นั้นจะแบ่งการศึกษาออกเป็น ๒ หัวข้อ คือ ๑) โครงสร้างของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และ ๒) เขตอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีรายละเอียดของแต่ละหัวข้อดังต่อไปนี้

### ๑.๒.๑ โครงสร้างของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

สำหรับโครงสร้างของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญนั้นจะแยกการศึกษาออกเป็นหัวข้อย่อยดังนี้ (๑) ตุลาการรัฐธรรมนูญ (๒) ประธานคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (๓) ข้อพิจารณาเกี่ยวกับสถานะในทางกฎหมายของตุลาการรัฐธรรมนูญ และ (๔) การจัดองค์กรภายในและงานธุรการ โดยมีรายละเอียดของแต่ละหัวข้อดังต่อไปนี้

#### ก. ตุลาการรัฐธรรมนูญ

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญประกอบด้วยสมาชิก ๒ ประเภท ประเภทแรกเป็นประเภทที่ได้รับการคัดเลือกและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญจำนวน ๙ คน ประเภทที่สองเป็นประเภทที่เป็นโดยตำแหน่ง (Membres de droit) คือ บรรดาอดีตประธานาธิบดีของฝรั่งเศสทุกคน ตุลาการรัฐธรรมนูญประเภทแรกจำนวน ๔ คน นั้นได้รับการคัดเลือกและแต่งตั้งจากองค์กรสูงสุดของรัฐ ๓ องค์กร คือ

ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ ประธานวุฒิสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้โดยไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายฉบับใดกำหนดคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งในส่วนที่เกี่ยวกับอายุ หรือการสำเร็จการศึกษาทางด้านนิติศาสตร์ไว้ และไม่ปรากฏว่ากฎหมายได้กำหนดกระบวนการคัดเลือกตุลาการรัฐธรรมนูญไว้เป็นพิเศษ ด้วยเหตุนี้ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ ประธานวุฒิสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรจึงมีดุลพินิจอย่างเต็มที่ในการคัดเลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งตุลาการรัฐธรรมนูญ<sup>๑๖</sup> สำหรับตุลาการรัฐธรรมนูญประเภทที่เป็นโดยตำแหน่ง คือ อดีตประธานาธิบดีนั้น หากยังคงมีตำแหน่งอื่นใดทางการเมือง เช่น เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ฯลฯ บุคคลนั้นจะต้องสละตำแหน่งตุลาการรัฐธรรมนูญทราบเท่าที่ยังคงทำหน้าที่ในทางการเมืองอยู่ (obligation de réserve) โดยเหตุที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้อดีตประธานาธิบดี ที่จะดำรงตำแหน่งตุลาการรัฐธรรมนูญไม่อาจยุ่งเกี่ยวในทางการเมืองได้ หรือกล่าวได้ว่าเป็นการเกษียณอายุในทางการเมือง จึงปรากฏในทางปฏิบัติว่า อดีตประธานาธิบดีส่วนใหญ่มักจะปฏิเสธตำแหน่งตุลาการรัฐธรรมนูญ โดยมีเพียง René Coty ซึ่งเป็นอดีตประธานาธิบดีในช่วงสาธารณรัฐที่สี่เท่านั้นที่ดำรงตำแหน่งตุลาการรัฐธรรมนูญ ส่วน Vincent Auriol อดีตประธานาธิบดีฝรั่งเศสในช่วงสาธารณรัฐที่สี่อีกคนหนึ่ง แม้จะได้ดำรงตำแหน่งตุลาการรัฐธรรมนูญแต่ก็ได้สละภารกิจดังกล่าวใน ค.ศ. ๑๙๖๐ ส่วนอดีตประธานาธิบดีที่ดำรงตำแหน่งในช่วงสาธารณรัฐที่ห้า คือ ตั้งแต่สถาปนารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเป็นต้นมานั้น ไม่ปรากฏว่าได้เข้าไปทำหน้าที่เป็นตุลาการรัฐธรรมนูญเลย อดีตประธานาธิบดีบางท่าน เช่น General Charles de Gaulles ได้แสดงเจตนาสละตำแหน่งตุลาการรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน บางท่าน เช่น Valéry Giscard d'Estaing แม้จะไม่ได้แสดงเจตนาดังกล่าวอย่างชัดเจน แต่ก็

<sup>๑๖</sup> การแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งตุลาการรัฐธรรมนูญนั้น จะกระทำทุก ๆ สามปีโดยประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ ประธานวุฒิสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรจะคัดเลือกและแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญตามอำนาจของตนโดยแต่ละคนแต่งตั้งได้หนึ่งตำแหน่ง ด้วยเหตุนี้ในระยะเวลาทุก ๆ สามปีจะมีตุลาการรัฐธรรมนูญพ้นจากตำแหน่งสามคนและมีตุลาการรัฐธรรมนูญได้รับการแต่งตั้งเข้ามาใหม่สามคนเสมอ โดยปกติจะมีการแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญใหม่ในราวเดือนกุมภาพันธ์

ไม่ได้เข้าประชุมปรึกษาคดีในคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเลย อย่างไรก็ตาม Giscard d'Estaing ได้แถลงต่อสื่อมวลชนว่าตนไม่ได้สละตำแหน่งตุลาการรัฐธรรมนูญ แต่จะพิจารณาเป็นรายคดีไปว่าคดีใดที่ตนเห็นสมควรก็จะเข้าร่วมการพิจารณาด้วย ซึ่งถ้อยแถลงดังกล่าวก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก เนื่องจาก d'Estaing ยังคงมีบทบาทในทางการเมืองอยู่หลังจากที่พ้นจากตำแหน่งประธานาธิบดีแล้ว แม้กระนั้นในการประชุมปรึกษาคดี d'Estaing ก็ไม่เคยเข้าประชุมเลย แต่ขอลงประชุมเสมอ ในทางปฏิบัติจึงไม่มีกรณีที่จะต้องพิจารณาความมีส่วนร่วมได้เสียในคดีของ d'Estaing ส่วนอดีตประธานาธิบดีในสาธารณรัฐที่ทำอีกคนหนึ่งคือ François Mitterrand ก็ไม่ได้ปฏิบัติภารกิจในฐานะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเช่นกัน ถึงแม้ว่า Mitterrand จะไม่ได้แสดงเจตนาสละตำแหน่งดังกล่าวอย่างชัดเจน เนื่องจาก Mitterrand มีปัญหาด้านสุขภาพ และเสียชีวิตในเวลาต่อมา อย่างไรก็ตามมีการคาดหมายกันว่า หาก Mitterrand ไม่ป่วย Mitterrand ก็คงจะปฏิบัติทำนองเดียวกับ de Gaulle คือ แสดงเจตนาสละตำแหน่งตุลาการรัฐธรรมนูญ พร้อมทั้งปฏิเสธไม่รับเงินค่าตอบแทน การดำรงตำแหน่งตุลาการรัฐธรรมนูญเช่นกัน

### ข. ประธานคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐ มาตรา ๕๖ วรรค ๓ นั้น บัญญัติให้ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐแต่งตั้งประธานคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ซึ่งหมายความว่าตามกฎหมาย ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐจะแต่งตั้งให้ตุลาการรัฐธรรมนูญที่มาจาก การแต่งตั้งหรือตุลาการรัฐธรรมนูญที่เป็นโดยตำแหน่ง (อดีตประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ) เป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญก็ได้ ในทางปฏิบัติประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐจะแต่งตั้งประธานคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจากตุลาการรัฐธรรมนูญที่มาจาก “โควตา” การแต่งตั้งของคนเสมอ

ประธานคณะตุลาการรัฐธรรมนูญไม่ได้เป็นเพียง “ผู้ทรงสิทธิคนแรกในบรรดาผู้ทรงสิทธิที่เท่าเทียมกัน” (primus inter pares) เท่านั้น แต่ยังมีบทบาทอย่างมากในกรณีที่มติที่ออกมามีคะแนนเสียงเท่ากัน

เนื่องจากมาตรา ๕๖ วรรค ๓ บัญญัติให้ประธานคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด ในกรณีที่มติที่ออกมามีคะแนนเสียงเท่ากัน ยิ่งไปกว่านั้นประธานคณะตุลาการรัฐธรรมนูญยังมีอำนาจบางประการตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๙๕๘ และตามกฎหมายประเพณี ทั้งอำนาจในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณา และอำนาจในงานทางธุรการ และทางปกครอง เช่น อำนาจในการแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญผู้รับผิดชอบสำนวน อำนาจในการเป็นประธานการประชุมปรึกษาคดี อำนาจในการเสนอประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐแต่งตั้งเลขาธิการสำนักงานคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ อำนาจในการกำหนดการใช้จ่ายงบประมาณประจำปี เป็นต้น นอกจากนี้แล้วประธานคณะตุลาการรัฐธรรมนูญยังเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของบรรดาเจ้าหน้าที่ข้าราชการฝ่ายตุลาการ และถือว่าเป็นผู้แทนของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในการติดต่อสัมพันธ์กับองค์กรต่างๆ ตลอดจนในงานรัฐพิธีด้วย

อำนาจที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ไม่อาจมองข้ามไปได้ของประธานคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ถึงแม้ว่าจะเป็นอำนาจในทางสัญลักษณ์ คือ อำนาจในกระบวนการเลือกตั้งประธานาธิบดี โดยเหตุที่รัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสกำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้ดำเนินการจัดการเลือกตั้งประธานาธิบดี ตลอดจนประกาศผลการเลือกตั้งและวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากการเลือกตั้งดังกล่าว ในทางปฏิบัตินับตั้งแต่ ค.ศ. ๑๙๖๕ เป็นต้นมา ประธานคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะเป็นผู้ประกาศให้ผู้ที่ชนะการเลือกตั้งได้เป็นประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐในรัฐพิธีอย่างเป็นทางการ การแสดงออกซึ่งอำนาจดังกล่าวของประธานคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีผลเป็นการสร้างสัญลักษณ์ของความเป็นผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสด้วยโดยปริยาย<sup>๑๗)</sup>

<sup>๑๗)</sup> Bauer, Verfassungsgerichtlicher Grundrechtsschutz in Frankreich, 1998, S. 73 ซึ่งอ้าง J.Boudant, RDP 1987, p. 623.

## ก. ข้อพิจารณาเกี่ยวกับสถานะในทางกฎหมายของ ตุลาการรัฐธรรมนูญ

ตุลาการรัฐธรรมนูญที่ได้รับการคัดเลือกและแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี ประธานวุฒิสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎร มีสถานะเสมือนหนึ่งผู้พิพากษา ความเป็นอิสระของตุลาการรัฐธรรมนูญเหล่านี้เห็นได้จากการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว ๙ ปี<sup>๑๘</sup> ในกรณีที่ตุลาการรัฐธรรมนูญที่ได้รับการคัดเลือกและแต่งตั้งดังกล่าวถึงแก่กรรม ในระหว่างดำรงตำแหน่งให้คัดเลือกและแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญคนใหม่แทน แต่ให้ตุลาการรัฐธรรมนูญคนใหม่อยู่ในตำแหน่งเท่าวาระที่เหลืออยู่ของผู้ที่ตนแทน อย่างไรก็ตาม ตุลาการรัฐธรรมนูญที่เข้าไปดำรงตำแหน่งแทนนั้น อาจได้รับคัดเลือกและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการรัฐธรรมนูญได้อีกครั้งหนึ่ง หากวาระการดำรงตำแหน่งที่ตนเข้าไปแทนนั้นน้อยกว่า ๓ ปี<sup>๑๙</sup> สำหรับตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่งนั้นจะอยู่ในตำแหน่งจนสิ้นอายุ

มาตรา ๕๗ ววรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสบัญญัติห้ามมิให้ตุลาการรัฐธรรมนูญดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ขยายข้อห้ามมิให้ตุลาการรัฐธรรมนูญดำรงตำแหน่งอื่นๆ ออกไปอีก คือ ห้ามมิให้ตุลาการรัฐธรรมนูญดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหาร ตลอดจนตำแหน่งในสภาเศรษฐกิจและสังคม ในกรณีที่บุคคลซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นตุลาการ

<sup>๑๘</sup> ในทางปฏิบัติตุลาการรัฐธรรมนูญมักจะเป็นผู้อาวุโสค่อนข้างสูง ตุลาการบางท่านมีอายุสูงถึง ๘๓ ปี การที่มีการเลือกบุคคลที่อาวุโสมากมาเป็นตุลาการนั้นก็เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าบุคคลเหล่านี้จะเป็นอิสระ ปลอดภัยจากการเมืองเนื่องจากเมื่อพ้นจากตำแหน่งตุลาการก็คงจะไม่ทำงานทางการเมืองอีกจึงไม่จำเป็นต้องสร้างความสัมพันธ์กับกลุ่มการเมืองใดๆ ดู Michel Fromont, Der franzRsische Verfassungsrat, in : Starck/Weber, Verfassungsgerichtsbarkeit in Westeuropa, 1985, S. 316.

<sup>๑๙</sup> Louis Joxe ซึ่งเข้ามาดำรงตำแหน่งสืบแทน Henri Rey ใน ค.ศ. 1987 เป็นตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสที่ดำรงตำแหน่งยาวนานถึงสิบสองปี โดยผลของกฎเกณฑ์ดังกล่าว

รัฐธรรมนูญดำรงตำแหน่งต่างๆ ดังกล่าว ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งจะสละตำแหน่งที่ขัดกับการเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญดังกล่าว หากไม่ปรากฏว่าบุคคลผู้นั้นแสดงเจตนาสละตำแหน่งตุลาการรัฐธรรมนูญภายในแปดวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง อย่างไรก็ตาม การห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งที่ขัดกับความเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญหาได้มีความหมายเลยไปถึงขนาดที่ห้ามมิให้ตุลาการรัฐธรรมนูญลงสมัครรับเลือกตั้งเพื่อดำรงตำแหน่งที่ขัดกับความเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญด้วยไม่ กล่าวอีกนัยหนึ่งในระบบกฎหมายฝรั่งเศส ตุลาการรัฐธรรมนูญอาจลงสมัครรับเลือกตั้งเพื่อเป็นประธานาธิบดีหรือเป็นสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ โดยไม่จำเป็นต้องลาออกจากการเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญก่อน เพียงแต่เมื่อได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวแล้ว ตุลาการรัฐธรรมนูญผู้นั้นจะต้องตัดสินใจว่าตนจะดำรงตำแหน่งตุลาการรัฐธรรมนูญต่อไปหรือจะดำรงตำแหน่งที่ตนได้รับเลือกตั้ง<sup>๒๐</sup>

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ต่อตำแหน่งหรือต่อความเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญ รัฐบาลยัติประกอบรัฐธรรมนูญตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดให้ตุลาการรัฐธรรมนูญต้องดำรงตนให้สมแก่เกียรติศักดิ์แห่งการเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญ และห้ามกระทำการใดๆ อันอาจส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระของตน (obligation de réserve) ตุลาการรัฐธรรมนูญจะแสดงความเห็นให้ปรากฏต่อสาธารณะเกี่ยวกับเรื่องที่เคยเป็นหรืออาจจะเป็นคดีไม่ได้ อย่างไรก็ตาม ข้อห้ามที่มีให้ตุลาการรัฐธรรมนูญแสดงความเห็นนี้ไม่ครอบคลุมถึงการสอนในมหาวิทยาลัย<sup>๒๑</sup> และการให้ความเห็นเป็นการส่วนตัวโดยไม่มีคำตอบแทน<sup>๒๒</sup>

<sup>๒๐</sup> Bauer, ebd., S. 77.

<sup>๒๑</sup> Bauer, ebd., S. 78 ซึ่งอ้าง F. Luchaire, Le Conseil Constitutionnel, p. 60.

<sup>๒๒</sup> Bauer, ebd., S. 78 ซึ่งอ้าง D. Rousseau, Droit du contentieux, p. 48.



### ง. การจัดองค์กรภายในและงานธุรการ

ถึงแม้ว่าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสจะเป็นสถาบันที่มีการจัดองค์การภายในที่ไม่ใหญ่โตนักเมื่อเปรียบเทียบกับสถาบันตุลาการรัฐธรรมนูญของประเทศอื่นๆ ในยุโรป แต่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสก็เป็นองค์กรที่ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>๒๓</sup> นอกจากตุลาการรัฐธรรมนูญเก้าคนแล้ว สถาบันตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสยังมีเจ้าหน้าที่อีกประมาณ ๔๐ คน ที่ทำหน้าที่ทางธุรการสนับสนุนการทำงานของคณะตุลาการ ในบรรดาเจ้าหน้าที่ทั้ง ๔๐ คนนี้ มีเจ้าหน้าที่เพียงหกคนเท่านั้นที่ปฏิบัติงานสนับสนุนคณะตุลาการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการให้ความเห็นหรือค้นคว้าทางกฎหมายโดยตรง ส่วนเจ้าหน้าที่อื่นที่เหลือจะทำหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับห้องสมุด งานเอกสาร งานดูแลอาคาร ตลอดจนงานด้านยวดยานพาหนะ เป็นต้น

ในบรรดาเจ้าหน้าที่ของสถาบันตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส นับว่าเลขาธิการคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีความสำคัญมากที่สุด ตำแหน่งเลขาธิการคณะตุลาการรัฐธรรมนูญนี้เป็นตำแหน่งทางธุรการตำแหน่งเดียวที่ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐแต่งตั้งโดยการเสนอแนะของประธานคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เลขาธิการคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีบทบาทและความสำคัญมากจนกระทั่งผู้แต่งตั้งตำรากฎหมายรัฐธรรมนูญบางท่านยกย่องให้เลขาธิการคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็น “ตุลาการรัฐธรรมนูญคนที่สิบ”<sup>๒๔</sup> ทั้งนี้เนื่องจากเลขาธิการคณะตุลาการรัฐธรรมนูญไม่เพียงแต่จะเป็นผู้อำนวยการงานทางธุรการของสถาบันตุลาการรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ยังเป็นผู้อำนวยการความสะดวกในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลทางกฎหมายให้แก่ตุลาการรัฐธรรมนูญ ผู้รับผิดชอบสำนวน อำนวยการเกี่ยวกับการสืบพยานและการรับฟังพยานหลักฐาน ตลอดจนความเห็นต่างๆ ซึ่งจะเป็นฐานในการทำคำวินิจฉัย ในการเขียนคำวินิจฉัย ตุลาการรัฐธรรมนูญผู้รับผิดชอบสำนวนจะทำงานร่วมกัน

<sup>๒๓</sup> เปรียบเทียบ Bauer, ebd., S. 80.

<sup>๒๔</sup> Bauer, ebd., S. 81 ซึ่งอ้าง B. Poullain, La pratique française, p. 62.

กับเลขาธิการฯ อย่างใกล้ชิด ยิ่งไปกว่านั้นในการประชุมปรึกษาคดี เลขาธิการฯ จะเข้าร่วมประชุมด้วย และจะทำหน้าที่บันทึกการประชุม ตลอดจนร่วมลงชื่อในคำวินิจฉัยด้วย<sup>๒๕</sup>

### ๑.๒.๒ เขตอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสมีอำนาจใน ๒ ลักษณะ คือ อำนาจการวินิจฉัยชี้ขาดทางตุลาการประการหนึ่ง และอำนาจในการวินิจฉัยในลักษณะให้คำปรึกษาอีกประการหนึ่ง อำนาจทั้งสองลักษณะนี้อาจแยกออกได้เป็น ๕ ประการใหญ่ ๆ คือ อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจในการตรากฎหมายของรัฐสภาและรัฐบาล อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดการเลือกตั้งและสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อำนาจในการดำเนินการเลือกตั้งประธานาธิบดีและการออกเสียงประชามติ และอำนาจในการให้ความเห็นเกี่ยวกับการใช้อำนาจในยามฉุกเฉินของประธานาธิบดี ซึ่งจะได้พิจารณาเป็นลำดับไปโดยสังเขปดังนี้<sup>๒๖</sup>

#### ก. อำนาจในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบรรทัดฐานทางกฎหมาย

ลักษณะที่โดดเด่นของระบบการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบรรทัดฐานทางกฎหมายในฝรั่งเศสอยู่ตรงที่การควบคุมตรวจสอบดังกล่าวจะต้องเป็นการควบคุมตรวจสอบก่อนที่กฎเกณฑ์นั้นจะได้รับการประกาศใช้เป็นกฎหมาย ภายหลังจากการประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว คณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสย่อมไม่มีอำนาจควบคุมตรวจสอบกฎเกณฑ์นั้นได้อีก เราอาจแยกอำนาจในการควบคุมตรวจสอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในกรณีนี้ออกเป็นประเภทย่อยได้ ดังนี้คือ

<sup>๒๕</sup> Bauer, ebd., S. 81 ซึ่งอ้าง B. Poullain, La pratique français, p. 62.

<sup>๒๖</sup> เก็บความจาก Fromont, Der französische Verfassungsrat, in : Starck/Weber, Verfassungsgerichtsbarkeit in Westeuropa, 1985, S. 318-329

**ก) การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ  
ของรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (lois organiques) และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา**

การควบคุมตรวจสอบในกรณีนี้เป็นการควบคุมตรวจสอบแบบบังคับ กล่าวคือ เมื่อมีการตรารัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแล้วก่อนที่จะนำเอารัฐบัญญัติฯ หรือข้อบังคับแล้วแต่กรณีไปประกาศใช้บังคับ ให้นายกรัฐมนตรี หรือประธานแห่งสภาซึ่งตราข้อบังคับแล้วแต่กรณีนำร่างรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างข้อบังคับการประชุมสภาฯ เสนอต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ากฎเกณฑ์ดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่<sup>๒๗</sup> คณะตุลาการรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยให้เสร็จภายในหนึ่งเดือน ในกรณีเร่งด่วน รัฐบาลอาจขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้เสร็จภายในแปดวัน<sup>๒๘</sup> ก่อนมีคำวินิจฉัยกฎเกณฑ์ดังกล่าวย่อมยังไม่มีผลบังคับใช้

**ข) การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ  
ของรัฐบัญญัติ**

การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของรัฐบัญญัติเป็นการควบคุมตรวจสอบแบบไม่อัตโนมัติหรือไม่บังคับ จึงต่างจากการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะควบคุมตรวจสอบรัฐบัญญัติได้ก็ต่อเมื่อมีคำร้องจากประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี ประธานวุฒิสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างน้อยหกสิบคนหรือสมาชิกวุฒิสภาอย่างน้อยหกสิบคนร้องขอ

<sup>๒๗</sup> รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส มาตรา ๖๑ และ ๑๓

<sup>๒๘</sup> รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส มาตรา ๖๑ วรรคสาม

### ค) การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพันธกรณีระหว่างประเทศ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส มาตรา ๕๔ ก่อนที่จะมีการให้สัตยาบันหรืออนุญาตให้มีการตกลงทำสัญญาระหว่างประเทศ ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ นายกรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา อาจยื่นคำร้องต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของสัญญาที่จะไปตกลงกับต่างประเทศได้ มีข้อสังเกตว่าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสได้ขยายสิทธิในการยื่นคำร้องให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าหกสิบคน หรือสมาชิกวุฒิสภาไม่น้อยกว่าหกสิบคนในการขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตรวจสอบรัฐบัญญัติที่มอบอำนาจให้ประธานาธิบดีให้สัตยาบันในสัญญาระหว่างประเทศหรือมอบอำนาจให้รัฐบาลทำความตกลงระหว่างประเทศได้อีกด้วย

### ข. อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจในการตรากฎหมายของรัฐสภาและรัฐบาล

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสมอบอำนาจในการตรากฎหมายให้ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติคือ รัฐสภาและฝ่ายบริหารคือ รัฐบาล ในกรณีที่องค์กรใดองค์กรหนึ่งใช้อำนาจตรากฎหมายซึ่งแท้ที่จริงแล้วเป็นของอีกองค์กรหนึ่ง องค์กรที่ถูกก้าวล่วงอำนาจย่อมเสนอเรื่องให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดได้

### ค. อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดความชอบด้วยกฎหมายของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา และอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

อำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยชี้ขาดความชอบด้วยกฎหมายของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาพรากรวมอยู่ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๙ ทั้งนี้โดยกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ วันที่ ๗ พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๙๕๕ บัญญัติให้บุคคลที่มีชื่ออยู่ใน

บัญญัติเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งและผู้สมัครมีสิทธิได้แย่งคัดค้านผลการเลือกตั้งภายในสิบวันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง ในทางปฏิบัติมีการร้องคัดค้านการเลือกตั้งจำนวนมากจนคณะกรรมการรัฐธรรมนูญได้ออกข้อกำหนดวิธีพิจารณาเกี่ยวกับการคัดค้านการเลือกตั้งมาใช้บังคับ ทั้งนี้โดยได้กำหนดกระบวนการวิธีพิจารณาในรายละเอียด มีข้อสังเกตว่าไม่มีกฎหมายฉบับใดระบุว่าคณะกรรมการรัฐธรรมนูญจะต้องตัดสินคดีคัดค้านการเลือกตั้งให้เสนอภายในระยะเวลาเท่าใด แต่ในทางปฏิบัติคณะกรรมการรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยกรณีดังกล่าวภายในหกเดือนนับแต่มีการร้องคัดค้าน

สำหรับอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ปรากฏอยู่ในกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๑๙๕๕ โดยคณะกรรมการมีอำนาจวินิจฉัยตามคำร้องขององค์กรผู้เสนอเรื่องว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีลักษณะต้องห้ามอันไม่สามารถได้รับการเลือกตั้งได้ภายหลังจากที่บุคคลนั้นได้รับเลือกตั้งแล้วหรือไม่ นอกจากนี้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญยังมีอำนาจวินิจฉัยตามคำร้องขององค์กรผู้เสนอเรื่องว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นใดอันขัดต่อการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและจะต้องพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่

### ง. อำนาจในการควบคุมตรวจสอบการเลือกตั้ง ประธานาธิบดีและการลงประชามติ

การใช้อำนาจของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญในกรณีนี้ไม่ได้มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจตุลาการเท่านั้น แต่ยังมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจในทางปกครองตลอดจนมีลักษณะเป็นการให้คำปรึกษาแนะนำอีกด้วย ทั้งนี้เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส มาตรา ๕๘ บัญญัติให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลให้การเลือกตั้งประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐเป็นไปด้วยความเรียบร้อย รวมทั้งมีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดคำร้องคัดค้านได้แย่ง ตลอดจนประกาศผลการลงคะแนนและมาตรา ๖๐ กำหนดให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการดำเนินการ

ตลอดจนดูแลกระบวนการลงประชามติให้เป็นไปอย่างเรียบร้อย และให้มีอำนาจประกาศผลการลงประชามติด้วย

ในส่วนของอำนาจจัดการและดำเนินการเลือกตั้ง คณะตุลาการรัฐธรรมนูญอาจแต่งตั้งบุคคลให้เป็นผู้ไปดูผลการเลือกตั้งในพื้นที่ต่างๆ ได้ สำหรับการลงประชามตินั้น คณะตุลาการรัฐธรรมนูญอาจให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลเกี่ยวกับการใช้เครื่องมือประชาสัมพันธ์อย่างเป็นทางการได้ นอกจากนี้หากปรากฏว่าในระหว่างเวลาหาเสียงเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ประธานาธิบดีคนใดคนหนึ่งถึงแก่กรรม คณะตุลาการรัฐธรรมนูญอาจสั่งเลื่อนการเลือกตั้งออกไปก็ได้

นอกจากที่กล่าวมาแล้ว คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการประกาศบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี และวินิจฉัยคำร้องคัดค้านการประกาศบัญชีรายชื่อดังกล่าว ซึ่งมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจตุลาการ ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อได้มีการประกาศผลการเลือกตั้งประธานาธิบดี และผลการลงประชามติแล้ว หากมีการร้องคัดค้านได้แย้ง คณะตุลาการรัฐธรรมนูญย่อมมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดและคำวินิจฉัยชี้ขาดนั้นให้เป็นที่สุดด้วย

**จ. อำนาจในการให้ความเห็นแก่ประธานาธิบดีในกรณีที่จะต้องใช้อำนาจฉุกเฉิน**

ในกรณีที่เกิดภาวะวิกฤตขึ้นในรัฐอันเป็นสถานการณ์ฉุกเฉิน ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐมีอำนาจในการกำหนดมาตรการใดๆ ทางกฎหมายที่อาจจะไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญได้ หากประธานาธิบดีจำเป็นต้องใช้อำนาจฉุกเฉินเช่นว่านี้ ประธานาธิบดีจะต้องขอความเห็นชอบจากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ให้ความเห็นดังกล่าวและให้มีการประกาศความเห็นของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในรัฐกิจจานุเบกษา

นอกจากนี้ หากประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐจำเป็นต้องใช้มาตรการตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐ มาตรา ๑๖ ประธานาธิบดี

จะต้องขอความเห็นชอบจากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญด้วยว่าเงื่อนไขในการใช้อำนาจของคณมียุ่รบกถ้วนและเนื้อหาของมาตรการที่ตนจะใช้นั้นเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖ หรือไม่

### ๑.๓ ประเทศโปรตุเกส

สำหรับการศึกษาถึงศาลรัฐธรรมนูญของประเทศโปรตุเกสนั้นจะแบ่งการศึกษาออกเป็น ๒ หัวข้อย่อย คือ ๑) โครงสร้างของศาลรัฐธรรมนูญ และ ๒) เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

#### ๑.๓.๑ โครงสร้างของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญของประเทศโปรตุเกสมีขึ้นครั้งแรกภายใต้การกำหนดของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๙๘๒ ซึ่งรัฐธรรมนูญที่มีมาในอดีตนั้นมิได้มีการกล่าวถึงหรือกำหนดให้มีศาลรัฐธรรมนูญเลย โดยศาลรัฐธรรมนูญนี้เป็นศาลที่มีอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะ มีจุดมุ่งหมายหลักในการจัดการและบริหารงานให้เกิดความยุติธรรมโดยให้สอดคล้องกับกฎหมายและรัฐธรรมนูญของตน ทั้งนี้ปรากฏตามมาตรา ๒๒๓ ของรัฐธรรมนูญ โดยได้กำหนดไว้ในหมวดที่ ๖ ว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ ไว้เป็นการเฉพาะ

รัฐธรรมนูญของประเทศโปรตุเกสได้บัญญัติเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญไว้เพียง ๔ มาตราเท่านั้น คือ ตั้งแต่มาตรา ๒๒๓ ถึงมาตรา ๒๒๖ โดยได้บัญญัติเกี่ยวกับการจัดองค์กร สมาชิก และสถานภาพของสมาชิกไว้ในมาตรา ๒๒๔ โดยกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวน ๑๓ คน โดยในจำนวนนี้ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ๑๐ คนจะต้องได้รับการคัดเลือกมาจากสภาแห่งสาธารณรัฐ (the Assembly of the Republic) ส่วนที่เหลืออีก ๓ คนได้รับการคัดเลือกจากองค์กรต่างๆ ของรัฐ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้ง ๑๓ คนนี้จะต้องเป็นนักกฎหมายคือเป็นผู้ที่มีความรู้เชี่ยวชาญในทางกฎหมาย โดยกำหนดให้ ๖ คนจะต้องมาจากผู้พิพากษาในศาลอื่นด้วย สำหรับระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งนั้นจะมีระยะเวลา ๖ ปี ประธานศาลรัฐธรรมนูญจะได้รับการเลือกโดยตุลาการศาล

รัฐธรรมนูญที่ดำรงตำแหน่งอยู่ รัฐธรรมนูญได้กำหนดความเป็นอิสระให้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ โดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีอิสระในการใช้อำนาจตัดสินใจ และการใช้ดุลพินิจ ไม่อยู่ภายใต้อำนาจของฝ่ายบริหารที่จะมีอำนาจเหนือ ในเรื่องของเงินเดือน การเลื่อนตำแหน่ง การโยกย้ายตำแหน่ง หรือการ ลงโทษใดๆ ได้ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะผูกพันศาลอื่นในการที่ ศาลอื่นจะต้องเคารพและปฏิบัติตาม

### ๑.๓.๒ เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญโปรตุเกสค่อนข้างกว้างกว่า ประเทศอื่น ๆ ในยุโรป ซึ่งอาจแบ่งได้ ๒ กลุ่ม ได้แก่ การควบคุมความชอบ ด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย และการควบคุมการเลือกตั้ง พรรคการเมือง และประธานาธิบดี

#### ๑.๓.๒.๑ การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ในโปรตุเกสมีเอกลักษณ์ที่แตกต่างจากประเทศอื่น ๆ กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายได้ ทั้งก่อนที่กฎหมายมีผลใช้บังคับ (a priori) และหลังจากกฎหมายมีผลใช้บังคับ (a posteriori) นอกจากนี้ยังมีอำนาจในการพิจารณาว่าองค์กรนิติบัญญัติได้ออกกฎหมายซึ่งมีผลเป็นการบังคับใช้หลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญแล้วหรือไม่ อีกด้วย

#### ก) การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎเกณฑ์ทางกฎหมายก่อนมีผลบังคับใช้ (Le controle a priori)

การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎเกณฑ์ทางกฎหมายก่อนมีผลบังคับใช้เป็นการควบคุมแบบป้องกันก่อนที่กฎเกณฑ์ทางกฎหมายนั้นจะมีผลในระบบกฎหมาย ซึ่งมีข้อดีที่หากกฎเกณฑ์ทางกฎหมายนั้นไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้วก็อาจสิ้นผลไปก่อนที่จะมีผลใช้บังคับ



ผู้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญในกรณีนี้

มี ๔ กลุ่ม ดังนี้

๑.) ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ อาจยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (Les lois organiques) ร่างรัฐบัญญัติ (Les lois) ร่างรัฐกำหนด (Les decret-lois) สนธิสัญญาระหว่างประเทศ (Le traite international) และข้อตกลงระหว่างประเทศ (L'accord international)<sup>๒๙</sup>

๒.) นายกรัฐมนตรี อาจยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (Les lois organiques)<sup>๓๐</sup>

๓.) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ๑ ใน ๕ ขึ้นไป อาจยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (Les lois organiques)<sup>๓๑</sup>

๔.) รัฐมนตรีที่ทำหน้าที่กำกับดูแลแคว้นปกครองตนเอง อาจยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติของแคว้นปกครองตนเองที่รัฐมนตรีต้องลงนาม (Les decrets legislatifs regionaux) และร่างกฎหมายลำดับรองของแคว้นปกครองตนเองที่รัฐมนตรีต้องลงนาม (Les decrets reglementaires regionaux)<sup>๓๒</sup>

<sup>๒๙</sup> มาตรา ๒๗๘ วรรคแรกแห่งรัฐธรรมนูญโปรตุเกสลงวันที่ ๒ เมษายน ๑๙๗๖ แก้ไขเพิ่มเติมวันที่ ๓๐ กันยายน ๑๙๘๒

<sup>๓๐</sup> มาตรา ๒๗๘ วรรคสี่แห่งรัฐธรรมนูญโปรตุเกสลงวันที่ ๒ เมษายน ๑๙๗๖ แก้ไขเพิ่มเติมวันที่ ๓๐ กันยายน ๑๙๘๒ และแก้ไขเพิ่มเติมวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๑๙๙๒

<sup>๓๑</sup> มาตรา ๒๗๘ วรรคสี่แห่งรัฐธรรมนูญโปรตุเกสลงวันที่ ๒ เมษายน ๑๙๗๖ แก้ไขเพิ่มเติมวันที่ ๓๐ กันยายน ๑๙๘๒ และแก้ไขเพิ่มเติมวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๑๙๙๒

<sup>๓๒</sup> มาตรา ๒๗๘ วรรคสองแห่งรัฐธรรมนูญโปรตุเกสลงวันที่ ๒ เมษายน ๑๙๗๖ แก้ไขเพิ่มเติมวันที่ ๓๐ กันยายน ๑๙๘๒

จะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์แห่งการควบคุมในกรณีการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎเกณฑ์ทางกฎหมายก่อนมีผลบังคับใช้จำกัดอยู่เฉพาะร่างรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างรัฐบัญญัติ ร่างรัฐกำหนด ข้อตกลงระหว่างประเทศ และกฎเกณฑ์ทางกฎหมายของแคว้นปกครองตนเอง หารวมถึงกฎหมายลำดับรองอื่น ๆ ไม่

การยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญต้องกระทำหลังจากที่ร่างกฎหมายได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วแต่ก่อนที่ประธานาธิบดีจะลงนามในร่างกฎหมาย ทั้งนี้ผู้มีสิทธิยื่นคำร้องต้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ภายในระยะเวลา ๕ วันนับจากวันที่ตนได้รับร่างกฎหมายดังกล่าว ทั้งนี้ไม่ให้นับวันเสาร์ วันอาทิตย์ หรือวันหยุดนักขัตฤกษ์เข้าร่วมในระยยะเวลานั้น ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาคำร้องให้แล้วเสร็จภายใน ๒๐ วัน แต่ระยะเวลาอาจลดลงได้ ถ้าเป็นกรณีที่ประธานาธิบดีเป็นผู้ยื่นคำร้องและมีความจำเป็นเร่งด่วน<sup>๓๓</sup>

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายใด *ไม่ชอบ* ด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว ผลของคำวินิจฉัยย่อมแตกต่างกันไปตามประเภทของร่างกฎหมายนั้น ดังนี้<sup>๓๔</sup>

- ในกรณีที่ เป็นร่างรัฐบัญญัติ ร่างรัฐกำหนด ร่างรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือข้อตกลงระหว่างประเทศ ประธานาธิบดี ต้องห้ามการลงนามในร่างรัฐบัญญัติ ร่างรัฐกำหนด ร่างรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือข้อตกลงระหว่างประเทศนั้น และให้ประธานาธิบดีส่งร่างรัฐบัญญัติ ร่างรัฐกำหนด ร่างรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือข้อตกลงระหว่างประเทศกลับไปให้องค์กรนิติบัญญัติที่มีอำนาจเพื่อพิจารณาต่อไป องค์กรนิติบัญญัติอาจยื่นยันร่างเดิมได้ด้วยเสียงสองในสามขึ้นไป หรืออาจแก้ไขเพิ่มเติมข้อความที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าไม่ชอบด้วย

<sup>๓๓</sup> มาตรา ๒๗๘ วรรคสามและสี่แห่งรัฐธรรมนูญโปรตุเกสลงวันที่ ๒ เมษายน ๑๙๗๖ แก้ไขเพิ่มเติม วันที่ ๓๐ กันยายน ๑๙๘๒

<sup>๓๔</sup> BON Pierre, Op.cit., pp.119-124.

รัฐธรรมนูญก็ได้ หากองค์กรนิติบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม ประธานาธิบดีอาจส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้อีกครั้งหนึ่ง

- ในกรณีที่ เป็นร่างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติของแคว้นปกครองตนเองหรือร่างกฎหมายของแคว้นปกครองตนเอง รัฐมนตรีที่ทำหน้าที่กำกับดูแลแคว้นปกครองตนเองต้องห้ามการลงนามในร่างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติของแคว้นปกครองตนเองหรือร่างกฎหมายของแคว้นปกครองตนเองนั้น และให้รัฐมนตรีที่ทำหน้าที่กำกับดูแลแคว้นปกครองตนเองส่งร่างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติของแคว้นปกครองตนเองหรือร่างกฎหมายของแคว้นปกครองตนเองกลับไปให้แคว้นปกครองตนเองเพื่อพิจารณาต่อไป แคว้นปกครองตนเองอาจยื่นแย้งร่างเดิมได้ด้วยเสียงสองในสามขึ้นไป หรืออาจแก้ไขเพิ่มเติมข้อความที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญก็ได้ หากแคว้นปกครองตนเองแก้ไขเพิ่มเติม รัฐมนตรีที่ทำหน้าที่กำกับดูแลแคว้นปกครองตนเองอาจส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้อีกครั้งหนึ่ง

- ในกรณีที่ เป็นสนธิสัญญาระหว่างประเทศ รัฐสภา<sup>๓๕</sup> อาจให้สัตยาบันในสนธิสัญญาระหว่างประเทศนั้นได้ด้วยเสียง ๒ ใน ๓ ขึ้นไป แม้ว่าศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่าสนธิสัญญาระหว่างประเทศนั้นไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญก็ตาม

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายสนธิสัญญาระหว่างประเทศหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ *ชอบ* ด้วยรัฐธรรมนูญ ก็ไม่มีผลผูกมัดประธานาธิบดีหรือรัฐมนตรีที่กำกับดูแลแคว้นปกครองตนเองให้ต้องลงนามในร่างกฎหมายหรือข้อตกลงระหว่างประเทศดังกล่าว ประธานาธิบดีหรือรัฐมนตรียังคงมีอำนาจในการลงนามหรือไม่ก็ได้ หากไม่ลงนามร่างกฎหมายก็ไม่มีผลใช้บังคับ การไม่ลงนามดังกล่าวเรียกกันว่า

---

<sup>๓๕</sup> รัฐสภาในกรณีของโปรตุเกสหมายถึงสภาผู้แทนราษฎรนั่นเอง เพราะโปรตุเกสใช้ระบบสภาเดียว ไม่มีวุฒิสภา

“การยับยั้งทางการเมือง (Le veto politique)” ซึ่งต่างจากกรณีที่ไม่เห็นชอบร่างกฎหมายหรือศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ากฎหมายไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งถือเป็น “การยับยั้งทางกฎหมาย (Le veto juridique)”

### ข) การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎเกณฑ์ทางกฎหมายแบบรูปธรรม (Le controle concret)

การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎเกณฑ์ทางกฎหมายแบบรูปธรรมในโปรตุเกสมีเอกลักษณ์ที่เป็นการผสมระหว่างระบบการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายของสหรัฐอเมริกา และระบบการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายของยุโรป ในส่วนของระบบสหรัฐอเมริกา ศาลที่พิจารณาคดีมีอำนาจในการวินิจฉัยได้เองว่ากฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่จะนำมาใช้บังคับในคดีชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ถ้าศาลเห็นว่ากฎเกณฑ์ทางกฎหมายนั้นไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ศาลต้องไม่นำมาใช้บังคับกับคดีที่ตนพิจารณาอยู่ ระบบนี้เราเรียกกันว่า การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแบบกระจายการควบคุม (Le controle diffus) เพราะการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญกระจายไปที่ศาลทุกศาล ในส่วนของระบบยุโรปที่มีต้นแบบจากออสเตรียและเยอรมันนั้น ในกรณีที่คู่ความในคดีโต้แย้งหรือศาลที่พิจารณาคดีเห็นเองว่ากฎหมายที่จะนำมาใช้บังคับในคดีมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ศาลส่งประเด็นปัญหาดังกล่าวไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ระบบนี้เราเรียกกันว่า การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแบบรวมการควบคุม (Le controle concentre) เพราะการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญรวมอยู่ที่ศาลรัฐธรรมนูญ

เราอาจแยกการพิจารณาการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎเกณฑ์ทางกฎหมายแบบรูปธรรมของโปรตุเกสได้ ดังนี้

#### - การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแบบกระจายการควบคุม

รัฐธรรมนูญกำหนดให้ศาลต้องไม่ใช้บังคับกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่ไม่ชอบด้วย รัฐธรรมนูญหรือละเมิดหลักการที่รัฐธรรมนูญรับรอง

แก่คดีที่อยู่ในการพิจารณาของตน<sup>๓๖</sup> จากบทบัญญัตินี้ทำให้ศาลทุกศาลมีหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎเกณฑ์ทางกฎหมายแบบรูปธรรมในเบื้องต้นก่อน กล่าวคือ ในกรณีที่คู่ความแห่งคดีเห็นว่ากฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่จะนำมาใช้บังคับกับคดีมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ คู่ความอาจยกประเด็นต่อศาลที่พิจารณาคดีนั้นได้ หรือในกรณีที่ศาลแห่งคดีนั้นเห็นเองว่ากฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่จะนำมาใช้บังคับกับคดีมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ศาลอาจหยิบยกประเด็นขึ้นพิจารณาได้ ถ้าศาลแห่งคดีนั้นพิจารณาแล้วเห็นว่ากฎเกณฑ์ทางกฎหมายไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ศาลต้องไม่นำกฎเกณฑ์ทางกฎหมายมาใช้บังคับกับคดี ถ้าศาลแห่งคดีนั้นพิจารณาแล้วเห็นว่ากฎเกณฑ์ทางกฎหมายชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ศาลย่อมนำมาใช้ตัดสินคดีได้

**- การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแบบ  
รวมการควบคุม**

เมื่อศาลได้พิพากษาคดีแล้ว คู่ความมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของคำพิพากษาดังกล่าวได้ใน ๒ กรณี<sup>๓๗</sup>

กรณีแรก คำพิพากษาที่ไม่บังคับใช้กฎเกณฑ์ทางกฎหมายเพราะกฎเกณฑ์ทางกฎหมายนั้นไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

กรณีที่สอง คำพิพากษาที่บังคับใช้กฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่เคยประเด็นแห่งคดีซึ่งคู่ความหรือศาลแห่งคดีเคยหยิบยกมาพิจารณาเบื้องต้นว่าไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ศาลอาจพิพากษาคดีไปโดยนำกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่ศาลเห็นว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญแต่คู่ความเห็นว่า **น่าจะไม่ชอบ**ด้วยรัฐธรรมนูญมาใช้กับคดี คู่ความก็อาจยื่นคำร้องต่อ

<sup>๓๖</sup> มาตรา ๒๐๗ แห่งรัฐธรรมนูญประกอบรัฐธรรมนูญที่ ๒ เมษายน ๑๙๗๖ แก้ไขเพิ่มเติมวันที่ ๓๐ กันยายน ๑๙๘๒

<sup>๓๗</sup> มาตรา ๒๘๐ วรรคแรกแห่งรัฐธรรมนูญประกอบรัฐธรรมนูญที่ ๒ เมษายน ๑๙๗๖ แก้ไขเพิ่มเติมวันที่ ๓๐ กันยายน ๑๙๘๒

ศาลรัฐธรรมนูญให้พิจารณาคำพิพากษานี้ได้

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังบังคับให้อัยการสูงสุดต้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญใน ๒ กรณี

*กรณีแรก* กฎเกณฑ์ทางกฎหมายได้ที่ใช้พิพากษาคดีนั้นเป็นการปฏิเสธข้อตกลงระหว่างประเทศ กฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ (ได้แก่ รัฐบัญญัติ รัฐกำหนด และกฎหมายที่ออกโดยสภานิติบัญญัติของแคว้นปกครองตนเอง) และกฎหมายลำดับรอง<sup>๓๘</sup>

*กรณีสอง* กฎเกณฑ์ทางกฎหมายได้ที่ใช้พิพากษาคดีนั้นศาลรัฐธรรมนูญเคยวินิจฉัยไปแล้วว่าไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>๓๙</sup>

จะเห็นได้ว่า เป็นระบบผสมระหว่างระบบอเมริกัน กับระบบออสเตรเลีย - เยอรมัน ในส่วนของระบบอเมริกัน เหมือนกันที่เปิดโอกาสให้ศาลทุกศาลได้ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎเกณฑ์ทางกฎหมายได้ในเบื้องต้นก่อน แตกต่างกันที่คำพิพากษาของศาลดังกล่าวอาจถูกโต้แย้งต่อศาลรัฐธรรมนูญได้อีกครั้งหนึ่ง ในส่วนของระบบออสเตรเลีย - เยอรมัน เหมือนกันที่การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎเกณฑ์ทางกฎหมายแบบรูปธรรมยังคงรวมศูนย์อยู่ที่ศาลรัฐธรรมนูญ แตกต่างกันที่ศาลที่พิจารณาคดีมีโอกาสควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎเกณฑ์ทางกฎหมายได้ก่อน โดยไม่จำเป็นต้องส่งประเด็นไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา

อนึ่ง มีข้อควรสังเกตอันเป็นเอกลักษณ์ของโปรตุเกส คือ วัตถุประสงค์ของการควบคุมของการควบคุมแบบรูปธรรม ได้แก่ *กฎเกณฑ์ทางกฎหมายทุกประเภท* หากจำกัดเฉพาะกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติดังเช่นประเทศอื่นไม่ นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญไม่เพียงแต่*ควบคุมความชอบด้วย*

<sup>๓๘</sup> มาตรา ๒๕๐ วรรคสามแห่งรัฐธรรมนูญโปรตุเกสลงวันที่ ๒ เมษายน ๑๙๗๖ แก้ไขเพิ่มเติมวันที่ ๓๐ กันยายน ๑๙๘๒

<sup>๓๙</sup> มาตรา ๒๕๐ วรรคห้าแห่งรัฐธรรมนูญโปรตุเกสลงวันที่ ๒ เมษายน ๑๙๗๖ แก้ไขเพิ่มเติมวันที่ ๓๐ กันยายน ๑๙๘๒

รัฐธรรมนูญของกฎเกณฑ์ทางกฎหมายเท่านั้น แต่ยังคงควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของกฎเกณฑ์ทางกฎหมายอีกด้วย<sup>๔๐</sup> อีกนัยหนึ่ง คือ วัตถุที่ถูกควบคุม คือ กฎเกณฑ์ทางกฎหมายทุกประเภท และกฎเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐาน คือ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (Constitutionnalite) และความชอบด้วยกฎหมาย (Illegalite)

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าคำพิพากษาของศาลได้ใช้กฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการแก้ไขคำพิพากษานั้นได้เฉพาะประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือความไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวเท่านั้น คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลผูกพันเฉพาะคู่ความในคดี (inter partes)

ค) การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎเกณฑ์ทางกฎหมายหลังมีผลบังคับใช้แบบนามธรรม (Le controle abstrait a posteriori)

การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎเกณฑ์ทางกฎหมายหลังมีผลบังคับใช้แบบนามธรรมเป็นการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยที่ยังไม่มีข้อพิพาทเป็นคดีในศาลแต่องค์กรที่รัฐธรรมนูญกำหนดเป็นผู้ร้องขอต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงให้พิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย

องค์กรที่มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญในกรณีนี้ได้แก่

- ๑.) ประธานาธิบดี
- ๒.) ประธานสภาผู้แทนราษฎร

<sup>๔๐</sup> ดู มาตรา ๒๕๐ วรรคสองแห่งรัฐธรรมนูญปรุคเกสลงวันที่ ๒ เมษายน ๑๙๗๖ แก้ไขเพิ่มเติม วันที่ ๓๐ กันยายน ๑๙๘๒

- ๓.) นายกรัฐมนตรี
- ๔.) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
- ๕.) อัยการสูงสุด
- ๖.) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ๑ ใน ๑๐
- ๗.) รัฐมนตรีที่ทำหน้าที่กำกับดูแลแคว้นปกครอง

ตนเอง สถานิติบัญญัติของแคว้นปกครองตนเอง ประธานสถานิติบัญญัติของแคว้นปกครองตนเอง ประธานฝ่ายบริหารของแคว้นปกครองตนเอง หรือสมาชิกสถานิติบัญญัติของแคว้นปกครองตนเอง จำนวน ๑ ใน ๑๐ ในกรณีร้องขอต่อศาลรัฐธรรมนูญว่ากฎเกณฑ์ทางกฎหมายของสาธารณรัฐโปรตุเกสกระทบต่อสิทธิในการปกครองตนเองของแคว้นปกครองตนเอง

วัตถุประสงค์การควบคุมในกรณีการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎเกณฑ์ทางกฎหมายหลังมีผลบังคับใช้แบบนามธรรมของโปรตุเกสนับว่าเป็นเอกลักษณ์เฉพาะ กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญทั้งกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติและกฎหมายของฝ่ายบริหาร อีกนัยหนึ่ง วัตถุประสงค์การควบคุมในกรณีนี้ คือ กฎเกณฑ์ทางกฎหมายทุกประเภท ซึ่งแตกต่างจากประเทศอื่นที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเฉพาะกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น นอกจากนี้ศาลรัฐธรรมนูญยังมีอำนาจพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของกฎเกณฑ์ทางกฎหมายทุกประเภทอีกด้วยซึ่งในหลายประเทศอำนาจดังกล่าวเป็นของศาลปกครอง

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ากฎเกณฑ์ทางกฎหมายใดไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว ให้กฎเกณฑ์ทางกฎหมายนั้นเป็นอันสิ้นผลใช้บังคับ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไม่มีผลย้อนหลังไปกระทบต่อคดีที่ได้พิพากษาไปแล้ว เว้นแต่ กฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้นจะเกี่ยวข้องกับโทษทางอาญา ทางวินัย หรือทางสังคม หรือคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นคุณต่อจำเลย ในกรณีที่การสิ้นผลใช้บังคับ



ของกฎเกณฑ์ทางกฎหมายดังกล่าวมีผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งนิติฐานะ หรือประโยชน์ส่วนรวมเป็นอย่างยิ่ง ศาลรัฐธรรมนูญอาจกำหนดให้การสิ้นสุด ใช้บังคับในเวลาใดก็ได้ได้ตามความเหมาะสม<sup>๔๑</sup>

ง) การพิจารณาว่าองค์กรนิติบัญญัติละเลยการ ออกกฎหมายซึ่งมีผลเป็นการบังคับใช้หลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ

การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของโปรตุเกส ที่ถือเป็นเอกลักษณ์อย่างยิ่งและเป็นมรดกตกทอดมาจากสมัยคณะปฏิวัติ คือ การพิจารณาว่าองค์กรนิติบัญญัติละเลยการออกกฎหมายซึ่งมีผลเป็นการ บังคับใช้หลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ ในสายตาของระบบกฎหมายโปรตุเกสแล้ว ความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎเกณฑ์ทางกฎหมายไม่ได้ผูกติดกับเฉพาะ กฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่มีผลใช้บังคับแล้วหรือกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่จะ มีผลใช้บังคับเท่านั้น หากยังรวมไปถึงการละเลยไม่ออกกฎหมายด้วย อีก นัยหนึ่งคือ เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติต้องออกกฎหมาย เพื่อเป็นการบังคับใช้หรือขยายความตามรัฐธรรมนูญหรือหลักเกณฑ์ตาม รัฐธรรมนูญแล้ว หากฝ่ายนิติบัญญัติละเลยไม่ออกกฎหมายดังกล่าว ย่อม ถือว่าเป็นการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญเช่นกัน โดยเรียกว่า “ความไม่ชอบด้วย รัฐธรรมนูญจากการละเลยไม่ออกกฎหมาย” (L'inconstitucionalite par omission)

ควรสังเกตด้วยว่า การละเลยไม่ออกกฎหมายของ ฝ่ายนิติบัญญัตินั้น ไม่ได้หมายความว่าเฉพาะกฎหมายที่มีผลเป็นการบังคับใช้ รัฐธรรมนูญเท่านั้น หากรวมถึงกฎหมายที่มีผลบังคับใช้กฎเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญ (Les norms constitutionnelles) ด้วย

ผู้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อตรวจสอบ ว่าฝ่ายนิติบัญญัติละเลยไม่ออกกฎหมายที่มีผลเป็นการบังคับใช้กฎเกณฑ์ทาง

<sup>๔๑</sup> มาตรา ๒๘๒ แห่งรัฐธรรมนูญโปรตุเกสลงวันที่ ๒ เมษายน ๑๙๗๖ แก้ไขเพิ่มเติมวันที่ ๓๐ กันยายน ๑๙๘๒

รัฐธรรมนูญ ได้แก่ ประธานาธิบดี ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และ ประธานสภานิติบัญญัติของแคว้นปกครองตนเองเฉพาะกรณีละเลยไม่ออกกฎหมายเกี่ยวกับแคว้นปกครองตนเอง<sup>๔๒</sup>

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญจากการละเลยไม่ออกกฎหมายจริง ให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งไปยังองค์กรนิติบัญญัติที่มีอำนาจ<sup>๔๓</sup> ผลของคำวินิจฉัยในกรณีนี้เป็นเพียงการแจ้งให้ทราบเท่านั้น ไม่ได้มีผลผูกมัดฝ่ายนิติบัญญัติให้ออกกฎหมายแต่ประการใด ฝ่ายนิติบัญญัติยังคงมีดุลพินิจตัดสินใจได้เองว่าสมควรออกกฎหมายเมื่อไร และมีเนื้อหาอย่างไร ทั้งนี้เป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจและการเคารพเจตจำนงของฝ่ายนิติบัญญัติในการริเริ่มออกกฎหมาย เมื่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีนี้ไม่มีสภาพบังคับเท่าไรนัก ก็อาจเป็นไปได้ว่าหนังสือที่แจ้งไปยังฝ่ายนิติบัญญัตินั้นจะกลายเป็นเพียง “หนังสือที่ตายไปแล้ว”<sup>๔๔</sup>

อนึ่ง ก่อนที่จะมีการปฏิรูปศาลรัฐธรรมนูญในปี ๑๙๘๒ ในกรณีความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญจากการละเลยไม่ออกกฎหมายรัฐธรรมนูญเดิมกำหนดให้คณะปฏิวัติ<sup>๔๕</sup> แจ้งให้ฝ่ายนิติบัญญัติให้ออกมาตรการทางนิติบัญญัติที่จำเป็นต่อการบังคับการให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญโดยไม่ชักช้า<sup>๔๖</sup> แต่รัฐธรรมนูญปัจจุบันได้ตัดถ้อยคำว่า “โดยไม่ชักช้า” ออกไป

### ๑.๓.๒.๒ การควบคุมการเลือกตั้ง พรรคการเมือง และ ประธานาธิบดี<sup>๔๗</sup>

<sup>๔๒</sup> มาตรา ๒๘๓ วรรคแรกแห่งรัฐธรรมนูญโปรตุเกสลงวันที่ ๒ เมษายน ๑๙๗๖ แก้ไขเพิ่มเติมวันที่ ๓๐ กันยายน ๑๙๘๒

<sup>๔๓</sup> มาตรา ๒๘๓ วรรคสองแห่งรัฐธรรมนูญโปรตุเกสลงวันที่ ๒ เมษายน ๑๙๗๖ แก้ไขเพิ่มเติมวันที่ ๓๐ กันยายน ๑๙๘๒

<sup>๔๔</sup> BON Pierre, Op.cit., p. 155.

<sup>๔๕</sup> คณะปฏิวัติทำหน้าที่เป็นองค์กรควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนที่จะมีศาลรัฐธรรมนูญในปัจจุบัน

<sup>๔๖</sup> มาตรา ๒๗๙ แห่งรัฐธรรมนูญโปรตุเกสลงวันที่ ๒ เมษายน ๑๙๗๖

<sup>๔๗</sup> BON Pierre, Op.cit., pp. 97-104.

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้ง  
พรรคการเมือง และประธานาธิบดี ดังนี้

ก) คดีเลือกตั้ง

(๑.) การเลือกตั้งประธานาธิบดี

โปรตุเกสปกครองในระบบกึ่งรัฐสภา กึ่ง  
ประธานาธิบดีทำนองเดียวกับฝรั่งเศส ประธานาธิบดีมีที่มาจากการเลือกตั้ง  
โดยตรงของประชาชน การเลือกตั้งประธานาธิบดีอยู่ในการควบคุมของ  
ศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้

ประการแรก ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่รับสมัคร  
และประกาศรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี ศาลรัฐธรรมนูญต้อง  
ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครที่ต้องมีอายุ ๓๕ ปีขึ้นไปและมีผู้มีสิทธิ  
เลือกตั้งอย่างน้อย ๗,๕๐๐ คนเสนอชื่อ คำวินิจฉัยเกี่ยวกับการรับสมัครอาจ  
ฟ้องเป็นคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญได้อีกครั้งหนึ่ง

ประการที่สอง ในระหว่างการรณรงค์หาเสียง  
ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการประกาศว่าผู้สมัครรายใดเป็นบุคคลไร้  
ความสามารถไม่เหมาะกับการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีได้โดยพิจารณา  
จากความเห็นของแพทย์ ๓ คนที่ศาลรัฐธรรมนูญตั้งขึ้น

ประการที่สาม ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจใน  
การพิจารณาคดีร้องคัดค้านการเลือกตั้ง กฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการ  
การเลือกตั้งขึ้นมาหนึ่งชุดทำหน้าที่ตรวจสอบการเลือกตั้งโดยมีประธานศาล  
รัฐธรรมนูญทำหน้าที่ประธานคณะกรรมการ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการ  
ดังกล่าวอาจอุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญได้

(๒.) การเลือกตั้งสมาชิกสภายุโรป

รัฐบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภายุโรป  
เลขที่ ๑๔/๑๙๘๗ ลงวันที่ ๒๙ เมษายน ๑๙๘๗ กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญ  
มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการเลือกตั้งสมาชิกสภายุโรป ดังนี้

ประการแรก รับสมัครและประกาศรายชื่อผู้สมัคร

ประการที่สอง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการเลือกตั้งอาจถูกอุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญได้

(๓.) การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกตั้งในแคว้นปกครองตนเอง และการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลชั้นต้นในคดีที่เกี่ยวกับการรับสมัครและกระบวนการเลือกตั้ง พรรคการเมืองอาจร้องขอต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อเพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรเวลาในการหาเสียงออกอากาศทางวิทยุและโทรทัศน์

(๔.) การลงประชามติในระดับท้องถิ่น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและความชอบด้วยกฎหมายของการลงประชามติก่อนที่จะมีการลงประชามติ

#### ข) คดีเกี่ยวกับพรรคการเมือง

รัฐธรรมนูญโปรตุเกสรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งสมาคมไว้ว่า “พลเมืองมีสิทธิอย่างเสรีในการก่อตั้งสมาคมโดยไม่จำเป็นต้องขออนุญาต”<sup>๔๘</sup> และเช่นเดียวกันกับรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ที่ยอมรับบทบาทของพรรคการเมือง รัฐธรรมนูญโปรตุเกสยอมรับว่า “พรรคการเมืองเป็นองค์กรที่แสดงเจตจำนงของประชาชน”<sup>๔๙</sup> และ “เสรีภาพในการจัดตั้งสมาคมให้นำมาใช้ในการก่อตั้งสมาคมการเมืองหรือพรรคการเมืองเพื่อเป็นองค์กรใน

<sup>๔๘</sup> มาตรา ๔๖ แห่งรัฐธรรมนูญโปรตุเกสลงวันที่ ๒ เมษายน ๑๙๗๖ แก้ไขเพิ่มเติมวันที่ ๓๐ กันยายน ๑๙๘๒

<sup>๔๙</sup> มาตรา ๑๐ วรคสองแห่งรัฐธรรมนูญโปรตุเกสลงวันที่ ๒ เมษายน ๑๙๗๖ แก้ไขเพิ่มเติมวันที่ ๓๐ กันยายน ๑๙๘๒

การแสดงเจตจำนงของประชาชนและเข้ามามีส่วนร่วมในอำนาจการเมือง”<sup>๕๐</sup>

อย่างไรก็ตาม ไม่ได้หมายความว่าเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองจะไม่มีข้อจำกัด รัฐธรรมนูญกำหนดให้พรรคการเมืองต้องเคารพหลักการความเป็นเอกราชของชาติและประชาธิปไตย<sup>๕๑</sup> พรรคการเมืองไม่อาจใช้คำขวัญที่กระทบโดยตรงต่อศาสนาหรือศาสนจักรและไม่อาจใช้สัญลักษณ์ที่กระทบต่อสัญลักษณ์ของชาติหรือศาสนา<sup>๕๒</sup>

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองหลายประการ ได้แก่ การจดทะเบียนพรรคการเมือง<sup>๕๓</sup> ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของชื่อพรรค สัญลักษณ์ของพรรค รวมถึงชื่อและสัญลักษณ์ของพันธมิตรและแนวร่วมของพรรคการเมืองนั้นด้วย<sup>๕๔</sup> นอกจากนี้ รัฐบัญญัติเลขที่ ๖๔/๑๙๗๘ ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๑๙๗๘ ยังกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการยุบพรรคการเมืองที่มีนโยบายหรืออุดมการณ์ฟาสซิสต์ด้วย

### ค) คดีเกี่ยวกับประธานาธิบดี

มาตรา ๒๑๓ แห่งรัฐธรรมนูญและมาตรา ๘๖ และต่อ ๆ ไปแห่งรัฐบัญญัติลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๑๙๘๒ ว่าด้วยการจัดองค์การดำเนินงาน และวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับประธานาธิบดีในหลายกรณี ดังนี้

<sup>๕๐</sup> มาตรา ๕๑ วรรคแรกแห่งรัฐธรรมนูญโปรตุเกสลงวันที่ ๒ เมษายน ๑๙๗๖ แก้ไขเพิ่มเติมวันที่ ๓๐ กันยายน ๑๙๘๒

<sup>๕๑</sup> มาตรา ๑๐ วรรคสองแห่งรัฐธรรมนูญโปรตุเกสลงวันที่ ๒ เมษายน ๑๙๗๖ แก้ไขเพิ่มเติมวันที่ ๓๐ กันยายน ๑๙๘๒

<sup>๕๒</sup> มาตรา ๕๑ วรรคสามแห่งรัฐธรรมนูญโปรตุเกสลงวันที่ ๒ เมษายน ๑๙๗๖ แก้ไขเพิ่มเติมวันที่ ๓๐ กันยายน ๑๙๘๒

<sup>๕๓</sup> มาตรา ๙ (A) แห่งรัฐบัญญัติลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๑๙๘๒ ว่าด้วยการจัดองค์การดำเนินงาน และวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

<sup>๕๔</sup> มาตรา ๙ (B) และมาตรา ๑๐๓ แห่งรัฐบัญญัติลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๑๙๘๒ ว่าด้วยการจัดองค์การดำเนินงาน และวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

(๑.) ตรวจสอบการตายของประธานาธิบดี

(๒.) แจ้งการลาพักของประธานาธิบดี ในกรณี  
ที่ประธานาธิบดีลาพักให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่รักษาการแทน  
ประธานาธิบดี

(๓.) พิจารณาสภาพร่างกายของประธานาธิบดี  
ว่าไร้ความสามารถอย่างถาวรหรือไม่ตามรายงานของแพทย์ ๓ คนที่  
ศาลรัฐธรรมนูญตั้งขึ้น

(๔.) ตรวจสอบกรณีที่ประธานาธิบดีไม่อยู่ใน  
ดินแดนของโปรตุเกสโดยไม่ได้ขอความยินยอมจากสภาผู้แทนราษฎร

(๕.) ถอดถอนประธานาธิบดีออกจากตำแหน่ง  
และห้ามลงรับสมัครเลือกตั้งใหม่ในกรณีที่ศาลสูงสุดตัดสินให้ประธานาธิบดี  
มีความผิดทางอาญา กรณีนี้เป็นอำนาจหน้าที่ในเชิงแบบพิธีเท่านั้น เพราะ  
คำพิพากษาของศาลสูงสุดดังกล่าวผูกมัดให้ศาลรัฐธรรมนูญต้องถอดถอน  
ประธานาธิบดีออกจากตำแหน่ง

## ๑.๔ ประเทศไทย

สำหรับการศึกษาศาลรัฐธรรมนูญของประเทศไทยนั้น จะแบ่ง  
การศึกษาออกเป็น ๒ หัวข้อย่อย คือ ๑) โครงสร้างของศาลรัฐธรรมนูญ และ  
๒) อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

### ๑.๔.๑ โครงสร้างของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญปัจจุบัน ประกอบไปด้วยองค์ประกอบหลัก  
ได้แก่ คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ และ  
หน่วยธุรการของศาลรัฐธรรมนูญ

#### ๑.๔.๑.๑ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ในมาตรา ๒๕๕ ว่าให้  
มีประธานศาลรัฐธรรมนูญหนึ่งคน และตุลาการอีกสิบสี่คน รวมเป็นสิบห้าคน

ประกอบกันเป็น “ศาลรัฐธรรมนูญ”

มาตรา ๒๕๕ ได้กำหนดที่มาของตุลาการรัฐธรรมนูญ ไว้ตามสัดส่วนดังนี้ คือ

(๑) ผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวนห้าคน

(๒) ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดโดยวิธีลงคะแนนลับจำนวนสองคน

(๓) ผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ ซึ่งได้รับเลือกจากกรรมการสรรหาฯ จำนวนห้าคน

(๔) ผู้ทรงคุณวุฒิสถาปัตยกรรมศาสตร์ ซึ่งได้รับเลือกจากกรรมการสรรหาฯ จำนวนสามคน

การได้มาซึ่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอาจจะมีการระบวนการดังนี้

การสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนี้มีที่มาสองทาง คือ การสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากผู้พิพากษาในศาลฎีกา และศาลปกครองสูงสุดกับการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิในสาขานิติศาสตร์และรัฐศาสตร์

การสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากผู้พิพากษา ในศาลฎีกาและศาลปกครองนั้น ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้พิจารณาเลือกผู้พิพากษาในศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวนห้าคนและที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด ได้พิจารณาเลือกตุลาการศาลปกครองสูงสุดโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวนสองคน เพื่อเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้แก่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญปี ๒๕๓๔ โดยผลของบทเฉพาะกาล มาตรา ๓๒๐ ขณะนั้น ได้มีคำวินิจฉัยว่า วุฒิสภาไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาหรือคัดเลือกกรายชื่อที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเห็นชอบ

แล้วได้ วุฒิสภามีเพียงหน้าที่ต้องนำรายชื่อดังกล่าวถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้งเท่านั้น<sup>๕๕</sup> ทั้งนี้คำวินิจฉัยดังกล่าวต้องถือเป็นบรรทัดฐานใช้กับกรณีของตุลาการที่มาจากการเสนอชื่อของที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดด้วยเช่นเดียวกัน<sup>๕๖</sup>

ส่วนการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิทั้งในสาขานิติศาสตร์และสาขารัฐศาสตร์ จะมีคณะกรรมการสรรหาตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการสรรหา

คณะกรรมการสรรหา ประกอบด้วยประธานศาลฎีกา คณบดีคณะนิติศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่ง ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ ๔ คน คณบดีคณะรัฐศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ ๔ คน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคละ ๑ คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ ๔ คน เป็นกรรมการ รวมทั้งสิ้นจำนวน ๑๓ คน

คณะกรรมการสรรหา จะมีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ จำนวน ๑๐ คน และผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันรัฐศาสตร์ จำนวน ๖ คน เพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น ทั้งนี้ ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่มีเหตุทำให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว มติในการเสนอชื่อผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๔ ของจำนวนกรรมการสรรหา ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

เมื่อคณะกรรมการสรรหา ได้เสนอบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวต่อประธานวุฒิสภาแล้ว ประธานวุฒิสภาจะเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อตามบัญชี ในการลงมติเลือก

<sup>๕๕</sup> คำวินิจฉัยตุลาการรัฐธรรมนูญ ปฏิบัติหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑/๒๕๕๑

<sup>๕๖</sup> สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, กระบวนการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ, Available from : <http://www.concourt.or.th/judge/jpageoo.html> [Online]



ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ วุฒิสภาจะกระทำโดยวิธีการลงคะแนนลับและพิจารณาเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ จำนวน ๕ คน และผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์ จำนวน ๓ คน จากบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิทั้งหมดที่คณะกรรมการสรรหาฯ เสนอ

เมื่อได้บุคคลผู้ได้รับเลือกเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแล้ว พระมหากษัตริย์ก็จะทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลผู้นั้นเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญโดยมีประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และบุคคลที่ได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งดังกล่าวก็จะเข้าเฝ้าถวายสัตย์ฯ ก่อนเข้าปฏิบัติหน้าที่เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต่อไป

#### ๑.๔.๑.๒ วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการกำหนดวิธีพิจารณาของตนเองได้โดยมติเอกฉันท์ของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ โดยผลของมาตรา ๒๖๙ โดยกำหนดให้ข้อกำหนดวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญจะต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้เป็นอย่างน้อย อันเป็นหลักประกันที่รัฐธรรมนูญได้รับรองและคุ้มครองให้แก่คู่ความในคดีรัฐธรรมนูญได้แก่

- (๑) หลักประกันขั้นพื้นฐานในการพิจารณาคดีโดยเปิดเผย
- (๒) การให้โอกาสคู่กรณีแสดงความคิดเห็นของตนก่อนการวินิจฉัย
- (๓) การให้สิทธิคู่กรณีในการขอตรวจดูเอกสารที่เกี่ยวข้องกับตน
- (๔) การเปิดโอกาสให้มีการคัดค้านตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
- (๕) การให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญ

วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญในปัจจุบัน เป็นไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๖<sup>๕๗</sup> โดยกำหนดสาระของข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ไว้ ๖ หมวด ได้แก่ หมวด ๑ การยื่น การถอน และการจำหน่ายคำร้อง หมวด ๒ การคัดค้านและการถอนตัวของตุลาการ หมวด ๓ การพิจารณา หมวด ๔ คำวินิจฉัยหรือคำสั่ง หมวด ๕ แบบพิมพ์ และตราประทับ และ หมวด ๖ บทสุดท้าย

หลักเกณฑ์วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ  
อาจสรุปความได้ดังนี้

➤ การยื่น การถอน และการจำหน่าย คำร้อง กำหนดไว้ในหมวด ๑ โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์การยื่นและถอนคำร้อง ต่อศาลรัฐธรรมนูญ ได้แก่

(ก) หลักการยื่นคำร้อง ตามข้อ ๖ โดย คำร้องต้องทำเป็นหนังสือ ใช้ถ้อยคำสุภาพและมีรายการดังต่อไปนี้

(๑) ชื่อและที่อยู่ของผู้ร้อง

(๒) มาตราของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทยที่เกี่ยวกับเหตุในคำร้อง

(๓) เรื่องอันเป็นเหตุให้ต้องใช้สิทธิ พร้อมทั้งข้อเท็จจริง หรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้อง

(๔) คำขอที่ระบุความประสงค์จะให้ ศาลดำเนินการอย่างไรพร้อมทั้งเหตุผลสนับสนุนโดยชัดแจ้ง

(๕) ลงลายมือชื่อผู้ร้อง แต่ในกรณีที่ เป็นการทำ และยื่นหรือส่งคำร้องแทนผู้อื่น ต้องแนบใบมอบฉันทะให้ทำการ ดังกล่าวไปด้วย โดยคำร้องต้องยื่นพร้อมสำเนาคำร้องและเอกสารประกอบ โดยข้อความถูกต้องเป็นอย่างเดียวกันจำนวนยี่สิบชุด

<sup>๕๗</sup> ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๑๙ ตอน ๑๙ ก วันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๕๖

## (ข) การจำหน่ายคำร้อง เดิม นั้น

ข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ กำหนดให้สิทธิผู้ร้องสามารถถอนคำร้องได้ ในเวลาใดก่อนที่ศาลจะมีคำวินิจฉัย หรือคำสั่งก็ได้ หากมีการถอนคำร้องศาลจะสั่งจำหน่ายคำร้องนั้น<sup>๕๘</sup> ซึ่งอาจจะเป็นกระบวนการพิจารณาที่ยังไม่สอดคล้องกับคดีรัฐธรรมนูญอยู่บ้าง เนื่องจากคดีรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ เป็นคดีที่เกี่ยวข้องเนื่องด้วยการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย หรือสถานะของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ใช้อำนาจรัฐในระดับสูง เช่นนี้ล้วนเป็นเรื่องอันเกี่ยวเนื่องด้วยประโยชน์สาธารณะ ซึ่งแตกต่างจากประโยชน์ของเอกชนคนใดคนหนึ่งเช่นในคดีแพ่ง ดังนั้นการกำหนดให้อำนาจผู้ร้องให้สามารถถอนคำร้องเมื่อไรก็ได้ และศาลจะต้องสั่งจำหน่ายคำร้อง มาใช้กับคดีรัฐธรรมนูญทุกคดี จึงไม่น่าจะเหมาะสม เพราะการพิจารณาเรื่องกฎหมายขัดรัฐธรรมนูญ หรือสถานะของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นเป็นเรื่องของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐซึ่งเป็นประโยชน์สาธารณะ มิใช่ประโยชน์ของผู้ร้องเท่านั้น

ข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญฯ

ปัจจุบัน จึงกำหนดให้อำนาจศาลใช้ดุลยพินิจในการจำหน่ายคำร้องหรือไม่ก็ได้ ตามที่บัญญัติไว้ในข้อ ๗ ดังนี้ “คำร้องที่ได้ยื่นต่อศาล ก่อนที่ศาลมีคำวินิจฉัย หรือ คำสั่ง ถ้าผู้ร้องตาย หรือผู้ร้องขอถอนคำร้อง ศาลอาจพิจารณาสั่งจำหน่ายคำร้องนั้นก็ได้”

แต่ในกรณีของทิ้งคำร้อง คือกรณีที่ผู้ร้องไม่ดำเนินการกระบวนการพิจารณาตามคำสั่งศาลภายในเวลาที่กำหนดโดยไม่มีเหตุอันสมควรนั้น ศาลจะสั่งจำหน่ายคำร้องได้ (ข้อ ๗ วรรคสอง)

<sup>๕๘</sup> ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญพ.ศ. ๒๕๕๐

ข้อ ๖ คำร้องที่ได้ยื่นแล้ว ผู้ร้องจะถอนในเวลาใดก่อนที่ศาลจะมีคำวินิจฉัย หรือคำสั่งก็ได้ เมื่อมีการถอนคำร้อง ให้ศาลสั่งจำหน่ายคำร้องนั้น

กรณีที่ผู้ร้องไม่ดำเนินการตามคำสั่งศาลภายในเวลาที่กำหนดโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ถือว่าเป็นการทิ้งคำร้องนั้น และให้ศาลสั่งจำหน่ายคำร้อง

### ➤ การคัดค้านและการถอนตัวของตุลาการ

กำหนดไว้ในหมวด ๒ ซึ่งการคัดค้านตุลาการนี้ เป็นไปตามหลักที่มาตรา ๒๖๙ ที่กำหนดหลักการเปิดโอกาสให้มีการคัดค้านตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้

#### (ก) เหตุที่ตุลาการอาจถูกคัดค้านได้

กำหนดไว้ในข้อกำหนดฯ ข้อ ๘ รวมทั้งสิ้น ๖ เหตุ ดังนี้

##### (๑) มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ขอให้

วินิจฉัย

##### (๒) เป็นหรือเคยเป็นสามีหรือภริยา หรือ

ญาติของคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงสามชั้น หรือเป็นญาติทางการสมรสนับได้เพียงสองชั้น

##### (๓) เคยถูกอ้างเป็นพยาน โดยที่ารู้เห็น

เหตุการณ์ เว้นแต่เคยมีส่วนร่วมในวิธีพิจารณาตามกระบวนการทางนิติบัญญัติ หรือเคยแสดงความเห็นในฐานะเป็นผู้เชี่ยวชาญมีความรู้เป็นพิเศษในปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวข้องกับคำร้องนั้น

##### (๔) เป็นผู้แทนโดยชอบธรรม ผู้แทน

หรือทนายความของคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมาก่อน

##### (๕) เป็นผู้พิพากษา ตุลาการในศาลอื่น

กรรมการกฤษฎีกา อนุญาโตตุลาการ กรรมการการเลือกตั้ง กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งพิจารณาคำร้องในเรื่องเดียวกันนั้นมาก่อน

##### (๖) มีคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาคดีที่

ตุลาการนั่นเอง สามี ภริยา หรือญาติสืบสายโลหิตตรงขึ้นไปหรือลงมาของตุลาการนั้นฝ่ายหนึ่ง พิพาทกับคู่กรณี สามี ภริยา หรือญาติสืบสายโลหิตตรงขึ้นไปหรือลงมาของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง

#### (ข) การถอนตัว และการคัดค้าน

กำหนดไว้ในข้อกำหนดฯ ข้อ ๙ โดยตุลาการที่เห็นว่าตนนั้นมีเหตุจะถูกคัดค้านได้ตามข้อ ๘ อาจถอนตัวจากการพิจารณาก็ได้

หากตุลาการผู้ใดถูกคัดค้าน ให้ศาลมีคำชี้ขาดในเรื่องที่คัดค้านนั้น ก่อนที่จะมีการพิจารณาต่อไป เว้นแต่การพิจารณาคดีตามมาตรา ๑๘๐ วรรคเจ็ด ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (เรื่อง การพิจารณาคำร้องกรณีของสภาผู้แทนราษฎรหรือของคณะกรรมการการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย)

หากตุลาการผู้ถูกคัดค้านนั้นไม่ขอถอนตัวออกจากกรพิจารณาคดีนั้นให้ศาลพิจารณาสิ่งที่เห็นสมควรโดยการพิจารณาเรื่องดังกล่าวนั้น ตุลาการผู้ถูกคัดค้านนั้นจะร่วมพิจารณาหรือออกเสียงลงคะแนนชี้ขาดมิได้ การชี้ขาดให้ถือตามคะแนนเสียงข้างมาก ตุลาการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ถือตามคำคัดค้านคือตุลาการผู้นั้นต้องถอนตัวจากการพิจารณาไป<sup>๕๙</sup>

การพิจารณาคดีทั้งหลายที่ได้ดำเนินไปก่อนเสนอคำคัดค้านย่อมสมบูรณ์ไม่เสียไปเพราะเหตุที่มีการคัดค้านตุลาการ เว้นแต่ ศาลจะได้กำหนดไว้ในคำสั่งเป็นอย่างอื่น<sup>๖๐</sup>

นอกจากนี้ ยังมีข้อกำหนดห้ามตุลาการถอนตัวจากการพิจารณาหรือไม่ทำคำวินิจฉัยหรือคำสั่งโดยไม่มีเหตุว่าจะถูกคัดค้านด้วย เว้นแต่เป็นเหตุสุดวิสัย เหตุจำเป็นอันอันมิอาจก้าวล่วงได้ หรือเหตุอื่นตามที่ศาลเห็นสมควร<sup>๖๑</sup> ดังนั้น หากศาลรัฐธรรมนูญรับคดีไว้พิจารณาแล้ว หากตุลาการไม่มีเหตุถูกคัดค้าน ตุลาการจะต้องพิจารณาและทำคำวินิจฉัยในคดีนั้น จะถอนตัวโดยไม่มีเหตุอาจถูกคัดค้าน หรือไม่ทำคำวินิจฉัยมิได้

<sup>๕๙</sup> ข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๑๑

<sup>๖๐</sup> ข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๙ วรรคสาม

<sup>๖๑</sup> ข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๑๐

➤ การพิจารณา กำหนดไว้ในหมวด ๓ โดยการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ จะเริ่มจากการที่ผู้มีสิทธิยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง<sup>๖๒</sup> ดังนี้

(ก) การรับคดีไว้พิจารณา กำหนดไว้ในข้อกำหนดฯ ข้อ ๑๒ และข้อ ๑๓

เมื่อมีการนำคำร้องมายื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ศาลตรวจและมีคำสั่งรับหรือไม่รับ คำร้องไว้ดำเนินการภายในสิบวันนับแต่วันได้รับคำร้อง ซึ่งการรับหรือไม่รับนี้ ถือเป็นกรับไว้ดำเนินการตามระบบกระบวนการเท่านั้น คือศาลจะพิจารณา “รูปแบบ” หรือ “องค์ประกอบเบื้องต้น” ของคำร้อง ว่ามีครบตามที่กำหนดไว้ตามข้อกำหนดฯ ข้อ ๖ หรือไม่ ซึ่งศาลจะต้องพิจารณาอีกครั้งว่าจะรับคดีเข้าสู่กระบวนการพิจารณาหรือไม่อีกครั้ง หรือศาลอาจจะสั่งทั้งรับไว้ดำเนินการ และรับไว้พิจารณาเสียในคราวเดียวกันก็ได้

การรับไว้พิจารณา จะพิจารณาอำนาจผู้ร้อง และประเด็นว่าเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดหรือไม่ กล่าวคือจะพิจารณา “เนื้อหา” ของคำร้องว่าชอบที่จะรับไว้ดำเนินการตามกระบวนการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่

นอกจากนี้ เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ศาลอาจมีคำสั่งให้ผู้ร้องที่ดำเนินกระบวนการพิจารณาไม่ถูกต้อง ดำเนินกระบวนการพิจารณาให้ถูกต้องได้ภายในระยะเวลาและเงื่อนไขที่ศาลเห็นสมควรก็ได้<sup>๖๓</sup>

<sup>๖๒</sup> ตามปกติแล้ว อำนาจขององค์กรหรือบุคคลต่างๆ ที่จะยื่นคำร้องในคดีรัฐธรรมนูญ จะถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม มีกฎหมายที่กำหนดให้อำนาจยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย ปัจจุบันมีฉบับเดียวเท่านั้นที่มีบทบัญญัติเช่นนั้น คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

<sup>๖๓</sup> ข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๑๓

(ข) การส่งคำร้องให้ผู้ถูกร้องพิจารณา

กำหนดไว้ในข้อกำหนดฯ ข้อ ๑๔ ซึ่งเป็นหลักการที่รัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๙ กำหนดเกี่ยวกับการให้สิทธิคู่กรณีในการขอตรวจดูเอกสารที่เกี่ยวกับตน และการให้โอกาสคู่กรณีแสดงความคิดเห็นของตนก่อนการวินิจฉัย ซึ่งมีหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(๑) เมื่อศาลมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณา วินิจฉัย ศาลจะส่งสำเนาคำร้องแก่ ผู้ถูกร้อง เพื่อให้ผู้ถูกร้องมีโอกาสยื่นคำชี้แจง ซึ่งผู้ถูกร้องจะต้องยื่นคำชี้แจงภายในสิบห้าวันนับแต่วันรับสำเนาคำร้อง

ซึ่งการส่งคำร้อง ประกาศ หรือเอกสารอื่นใด จะให้ส่งแก่คู่กรณี หรือผู้เกี่ยวข้อง ณ ภูมิลำเนา หรือถิ่นที่อยู่ปกติ หรือสถานที่ติดต่อแห่งใดแห่งหนึ่งตามที่คู่กรณี หรือผู้เกี่ยวข้องได้แจ้งไว้ แต่ในกรณีที่ไม่มีอาจดำเนินการดังกล่าวได้ศาลมีอำนาจสั่งให้นำเอกสารดังกล่าวปิดไว้ ณ ที่ทำการศาล หรือสถานที่อื่นเป็นที่อยู่ของคู่กรณีหรือผู้เกี่ยวข้องนั้น หรือให้ประกาศโดยวิธีอื่นใดตามที่ศาลเห็นสมควร และให้ถือว่าได้มีการส่งเอกสาร โดยชอบแล้ว ตามข้อกำหนดข้อ ๑๔ หลักการของวิธีการนี้คล้ายกันกับวิธีการปิดหมายศาลของศาลยุติธรรมนั่นเอง

ทั้งนี้ ศาลจะปิดประกาศวันเวลาออกนั่งพิจารณาทุกครั้งไว้ ณ ที่ทำการศาล สำหรับประกาศกำหนดวันออกนั่งพิจารณาครั้งแรกให้ส่งสำเนาไปยังคู่กรณีไม่น้อยกว่าสิบห้าวันก่อนวันออกนั่งพิจารณา

แต่หากผู้ถูกร้องไม่มายื่นคำชี้แจงในกำหนดเวลาดังกล่าว หรือไม่มารับสำเนาคำร้องและหนังสือกำหนดเวลาให้ยื่นคำชี้แจง ศาลก็จะดำเนินการกระบวนพิจารณาต่อไป

(๒) ผู้ร้องจะขอแก้ไขเพิ่มเติมคำร้องก็ได้ แต่ต้องเป็นสาระสำคัญอันควรแก่การแก้ไขและเกี่ยวกับเรื่องเดิมโดยให้ทำเป็นคำร้องยื่นต่อศาล ซึ่งการพิจารณาคำขอแก้ไขเพิ่มเติมคำร้องนี้ศาลจะอนุญาตหรือไม่ก็ได้

(๓) อนึ่ง ระยะเวลาทั้งหลายที่กำหนดไว้ในข้อกำหนดฯ วิธีพิจารณานั้นจะย่อหรือขยายได้ตามที่ศาลวินิจฉัยหรือเห็นสมควร เพื่อประโยชน์ในการผดุงความเป็นธรรมในการพิจารณาวินิจฉัยคดี

#### (ค) การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญมีสองกระบวนการ คือ กระบวนการประชุมปรึกษา และกระบวนการออกนั่งพิจารณาเปิดเผย ตามข้อกำหนดฯ ข้อ ๑๗ - ๒๕ ดังนี้

#### (ก. ๑) การประชุมปรึกษา การประชุมปรึกษา

นี้ เป็นการพิจารณาภายในของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะกระทำทุกวันอังคาร และวันพฤหัสบดี หรืออาจจะเพิ่มเติมได้ตามที่ศาลเห็นสมควร การประชุมปรึกษากันนี้ จะใช้ในกระบวนการพิจารณาที่เกี่ยวกับการพิจารณารับฟังพยานหลักฐานที่ได้มาจากกระบวนการพิจารณา อภิปรายเพื่อนำไปสู่การวินิจฉัยตลอดจนการลงมติวินิจฉัย หรือในบางกรณีที่ศาลเห็นว่า คดีที่พิจารณานั้นมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้โดยไม่ต้องออกนั่งพิจารณา<sup>๖๔</sup> โดยศาลก็จะดำเนินกระบวนการพิจารณาเฉพาะการประชุมปรึกษานี้เท่านั้น ซึ่งจะพบในคดีที่พิจารณาเฉพาะปัญหาข้อกฎหมาย

ในการประชุมปรึกษาของศาลเพื่อทำคำวินิจฉัยหรือคำสั่งประธานจะอนุญาตให้เลขานุการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญหรือเจ้าหน้าที่สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญอยู่ในที่ประชุมด้วย ยกเว้นหากเป็นการประชุมพิจารณาลับ ศาลจะสั่งให้เจ้าหน้าที่ที่ไม่เกี่ยวข้องออกไป หรือให้เจ้าหน้าที่ทั้งหมดออกไปจากห้องประชุมพิจารณาก็ได้

ในการประชุมปรึกษาเพื่อพิจารณาและวินิจฉัยนี้ คู่กรณี พยาน ผู้เกี่ยวข้อง หรือผู้ชี้แจงจะให้ข้อเท็จจริง หรือความเห็นเป็นหนังสือก็ได้ หรืออาจจะมีการเรียกบุคคลมาให้ความเห็นต่อที่ประชุมก็ได้ เป็นดุลยพินิจของศาล

<sup>๖๔</sup> ข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๗ วรรคสอง



## (ค. ๒) การออกนอกระบบพิจารณา ตามข้อกำหนดฯ

ข้อ ๑๗ คือกระบวนการพิจารณาซึ่งกระทำโดยชั้นบัลลังก์โดยพิจารณาอย่างเปิดเผยในห้องพิจารณา

การออกนอกระบบพิจารณานี้จะกระทำเพื่อสืบพยาน หรือให้คู่กรณีและผู้เกี่ยวข้อง ชี้แจงแถลงหรือแสดงความเห็น<sup>๖๕</sup>

การสืบพยานมีทั้งการสืบพยานบุคคลซึ่งเป็น คู่กรณี และการสืบพยานผู้เชี่ยวชาญ โดยศาลกระทำเท่าที่จำเป็น<sup>๖๖</sup> โดยการ สืบพยานของคู่กรณีนั้น คู่กรณีจะอ้างตนเอง บุคคลและหลักฐานอื่นเป็น พยานได้ตามที่ศาลเห็นสมควร เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาคดี และมีสิทธิ ขอตรวจดูเอกสารที่เกี่ยวกับตนและขอสำเนาเอกสารนั้น ณ ที่ทำการศาลใน เวลาทำการได้ตามที่ศาลกำหนด<sup>๖๗</sup> แต่ศาลอาจจะไม่เรียกพยานหลักฐานที่คู่กรณี ขอให้เรียกมาหรืออาจสั่งงดการสืบพยานหลักฐานใดๆ ก็ได้ หากศาลเห็นว่า ไม่เกี่ยวกับเรื่องที่พิจารณาวินิจฉัย ไม่มีความจำเป็นแก่การพิจารณาวินิจฉัย หรือจะทำให้คดีล่าช้าโดยไม่สมควร<sup>๖๘</sup>

ในการสืบพยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญ ผู้อ้างพยานซักถามก่อน และคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งซักค้าน และระหว่างที่ สืบพยานกันนี้ ศาลจะซักถามเมื่อใดก็ได้<sup>๖๙</sup> โดยพยานที่มีศาลต้องเบิกความ ด้วยวาจา และห้ามไม่ให้พยานอ่านข้อความที่เขียนมา<sup>๗๐</sup> เว้นแต่จะได้รับอนุญาต

<sup>๖๕</sup> ข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๑๗ วรรค หนึ่ง

<sup>๖๖</sup> ข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๒๐

<sup>๖๗</sup> ข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๑๙

<sup>๖๘</sup> ข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๒๕

<sup>๖๙</sup> ข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๒๐ วรรค สอง

<sup>๗๐</sup> ข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๒๑ ซึ่งใน ข้อกำหนดฯ ฉบับเดิมของศาลรัฐธรรมนูญนั้นมิได้ระบุในส่วนนี้ไว้ การที่กำหนดไว้เช่นนี้ เพื่อให้ พยานนั้นให้การด้วยวาจาจริงๆ มิใช่การอ่านเอกสารให้ศาลฟัง

จากศาลหรือเป็นพยานผู้เชี่ยวชาญ

ศาลจะบันทึกคำเบิกความของพยาน ไว้เพื่ออ่านและให้พยานลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน ซึ่งศาลอาจกำหนดให้มีการบันทึกคำเบิกความของพยาน โดยใช้เครื่องมือในการบันทึกเสียง หรือบันทึกทั้งภาพวิดีโอและเสียงด้วยก็ได้<sup>๑๑</sup>

(ค ๓.) การแถลงการณ์ปิดคดี ในบางคดีนั้น อาจจะมีการแถลงการณ์ปิดคดีด้วย ตามข้อกำหนดฯ ปี ๒๕๕๖ ข้อ ๒๓ ได้กำหนดให้การแถลงการณ์ของคู่กรณีนั้น จะต้องเป็นการแถลงการณ์เพื่อปิดคดีเท่านั้น ต่างจากข้อกำหนดฯ เดิม (ปี ๒๕๔๐) ที่กำหนดเรื่องแถลงการณ์ไว้กว้างๆ เท่านั้นว่าให้กระทำก่อนเสร็จสิ้นการพิจารณา มิได้กำหนดว่าจะต้องเป็นการแถลงการณ์เพื่อปิดคดี<sup>๑๒</sup>

หากมีการแถลงการณ์ปิดคดีด้วยวาจา ศาลจะให้ผู้ร้องเป็นผู้แถลงก่อนและให้ผู้ถูกร้องแถลงในลำดับถัดไป โดยศาลจะซักถามข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้แถลงในระหว่างการแถลง หรือภายหลังการแถลงก็ได้<sup>๑๓</sup>

### (ง) เรื่องอื่น ๆ

- การนำสืบพยานหลักฐาน ตรวจสอบบันทึกเอกสาร วัตถุ หรือสถานที่ จะกระทำในศาลหรือนอกศาลก็ได้ ในกรณีที่ศาลเห็นสมควรหรือโดยคำร้องของคู่กรณี<sup>๑๔</sup>

- การพิจารณาและวินิจฉัยว่าพยานหลักฐานใด ๆ ที่ได้มา หรือมีอยู่ หรือที่คู่กรณีนำมาสืบนั้น จะเกี่ยวกับประเด็นและ

<sup>๑๑</sup> ข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๒๒

<sup>๑๒</sup> ข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ข้อ ๒๐ “ผู้ร้องและผู้คัดค้านอาจทำคำแถลงการณ์เป็นหนังสือสรุปความเห็นเสนอศาลได้ ส่วนการแถลงการณ์ด้วยวาจาต่อศาลให้กระทำได้ตามที่ศาลเห็นสมควร คำแถลงการณ์ของผู้ร้องและผู้คัดค้าน ต้องกระทำก่อนเสร็จการพิจารณา”

<sup>๑๓</sup> ข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๒๓

<sup>๑๔</sup> ข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๒๖

เป็นอันเพียงพอให้ฟังเป็นยุติได้หรือไม่ เป็นอำนาจและดุลยพินิจของศาล<sup>๗๕</sup>

- การพิจารณาคดีของศาลจะต้องกระทำด้วยความรวดเร็วและต่อเนื่องจนการเลื่อนพิจารณาคดีจะกระทำได้เฉพาะเมื่อมีเหตุสุดวิสัย เหตุจำเป็นอื่นอันมิอาจก้าวล่วงได้ หรือเหตุอื่นตามที่ศาลเห็นสมควร<sup>๗๖</sup>

- ศาลเป็นผู้บังคับกรายงานการพิจารณาคดี<sup>๗๗</sup>

- ประธานหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้ลงลายมือชื่อในคำสั่ง ประกาศ หรือหนังสืออื่นใดของศาล<sup>๗๘</sup>

➤ คำวินิจฉัยหรือคำสั่ง กำหนดไว้ในหมวด ๔ ว่าการทำคำวินิจฉัยหรือคำสั่งต้องประกอบด้วย ความเป็นมาหรือคำกล่าวหา สรุปข้อเท็จจริงที่ได้มาจากการพิจารณา เหตุผลในการวินิจฉัยในปัญหาข้อเท็จจริง และข้อกฎหมาย บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง ซึ่งเป็นไปตามหลักของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ วรรคสี่ และข้อกำหนดฯ ข้อ ๓๑

การทำคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะถือเสียข้างมาก เว้นแต่จะมีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญ ได้แก่ การพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดที่คณะรัฐมนตรีเสนอไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งหรือไม่ ตามมาตรา ๒๑๙ วรรคสี่ ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้ใช้คะแนนเสียงสองในสาม นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรคณะทุกคนจะต้องทำคำวินิจฉัยในส่วนของตน พร้อมแถลงด้วยวาจาต่อที่ประชุมก่อนการลงมติ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและคำวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทุกคนให้ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาภายในสามสิบวัน<sup>๗๙</sup> ซึ่งเป็นหลักการใหม่ที่กำหนดไว้ในข้อกำหนดฯ

<sup>๗๕</sup> ข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๒๗

<sup>๗๖</sup> ข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๒๘

<sup>๗๗</sup> ข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๒๙

<sup>๗๘</sup> ข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๓๐

<sup>๗๙</sup> ข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๓๒

ปี ๒๕๔๖ เนื่องจากที่ผ่านมานั้น ไม่มีการกำหนดขอบเขตหรือระยะเวลาที่ศาลจะนำคำวินิจฉัยไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้น จะมีผลผูกพันใช้ได้ในคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๘ นอกจากนี้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญยังมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ ซึ่งมีผลให้องค์กรดังกล่าวต้องถือปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

### ➤ องค์คณะในการจัดทำคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

องค์คณะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ในมาตรา ๒๖๗ ให้จำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ อย่างน้อยที่สุดที่ร่วมในการนั่งพิจารณาและทำคำวินิจฉัยในการนั่งพิจารณาและในการทำคำวินิจฉัย จะต้องประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่าเก้าคน ในทางปฏิบัติของศาลรัฐธรรมนูญในปัจจุบัน นิยมนั่งเต็มองค์คณะที่ดำรงตำแหน่งอยู่ ณ เวลานั้น คือ ๑๕ คน หรือน้อยกว่านี้ในกรณีที่มิใช่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ พันวาระและยังไม่มีผู้มาดำรงตำแหน่งแทนที่ เว้นแต่คดีที่มีตุลาการถูกคัดค้านตามข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ข้อ ๘ ขอลอนตัวด้วยเหตุอันอาจถูกคัดค้าน ตามข้อ ๙

(ก) แบบพิมพ์ กำหนดไว้ในหมวด ๕ ให้ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดว่าจะมีแบบพิมพ์ใช้เพื่อการใดบ้างซึ่งปัจจุบันศาลรัฐธรรมนูญได้กำหนดแบบพิมพ์ไว้ ตามประกาศศาลรัฐธรรมนูญ เรื่อง แบบพิมพ์ของศาลรัฐธรรมนูญ<sup>๘๐</sup> ๑๔ รายการ ดังนี้

<sup>๘๐</sup> ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๑๙ ตอน ๑๙ ก วันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๔๖ มีผลใช้บังคับในวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๔๖

- (๑) คำร้องให้พิจารณาวินิจฉัย
- (๒) คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา
- (๓) คำร้อง
- (๔) คำชี้แจง
- (๕) คำแถลงการณ์ปิดคดี
- (๖) หนังสือยืนยันคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา
- (๗) หนังสือเรียกเอกสาร หลักฐาน หรือบุคคล
- (๘) หนังสือแจ้งคู่กรณี
- (๙) คำเบิกความ
- (๑๐) รายงานการพิจารณาคดี
- (๑๑) ประกาศศาล
- (๑๒) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ
- (๑๓) คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ
- (๑๔) คำสั่งเรื่องพิจารณา

(ข) เรื่องอื่น ๆ กำหนดไว้ในหมวด ๖ บทสุดท้าย ซึ่งได้แก่การกำหนดว่าด้วยการรักษาความสงบเรียบร้อยในการพิจารณา รวมทั้งการวางข้อกำหนดเพิ่มเติม เพื่อให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลเป็นไปโดยเรียบร้อย ตลอดจนคำตอบแทนพยานที่มาให้การต่อศาลรัฐธรรมนูญ ได้แก่

(๑) การรักษาความสงบเรียบร้อยของการพิจารณาคดี โดยศาลมีอำนาจในการสั่งให้บุคคลใดซึ่งฝ่าฝืนออกไปนอกสถานที่พิจารณาและกระทำการใด ๆ เพื่อให้การพิจารณาคดีดำเนินไปโดยสงบเรียบร้อยและรวดเร็ว รวมทั้งวางข้อกำหนดเพิ่มเติมเพื่อให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อยมีประสิทธิภาพ

(๒) การรักษาระเบียบและความเรียบร้อยในส่วนที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอกที่จะเข้ามาในศาลหรือบริเวณศาลหรือเข้าฟังการออกนั่งพิจารณาของศาล เป็นการกำหนดรายละเอียดของการให้บุคคลภายนอกเข้ามาในศาล ตามระเบียบที่ศาลกำหนด ได้แก่ ระเบียบศาลรัฐธรรมนูญ

ว่าด้วยการเข้ามาในศาลหรือบริเวณศาลหรือเข้าฟังการออกนั่งพิจารณาของศาล พ.ศ. ๒๕๕๖<sup>๘๑</sup>

(๓) การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคำตอบแทน พยาน ได้แก่ การกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการจ่ายค่าป่วยการ ค่าพาหนะเดินทาง ค่าที่พัก และค่าใช้จ่ายอื่นๆ แก่บุคคลใดที่ศาลเรียกมาให้ถ้อยคำหรือเบิกความ หรือให้ดำเนินการใดเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาของศาลได้อย่างไรก็ตามปัจจุบันยังไม่มีการเรียบเรียง ประมวลที่กำหนดเรื่องดังกล่าวไว้

ในทางวิชาการ มีปัญหาว่าระบบวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญเป็นระบบใดส่วน หรือระบบกล่าวหาว่านั้น หากพิจารณาจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง ที่ได้บัญญัติว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำตลอดจนขอให้ศาล พนักงานสอบสวน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการใดเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาได้” และจากข้อกำหนดฯ วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ข้อ ๒๐ วรรคสองก็มีการบัญญัติไว้ว่า “การสืบพยานบุคคลหรือสืบพยานผู้เชี่ยวชาญให้ผู้อ้างพยานซักถามก่อน และคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งซักค้าน เพื่อความยุติธรรมศาลจะซักถามเมื่อใดก็ได้” เมื่อพิจารณาจากมาตราดังกล่าว ย่อมเห็นได้ชัดเจนว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทในการเรียกเอกสารหลักฐานรวมทั้งพยานมาให้ถ้อยคำก็ได้ หรือในระหว่างการพิจารณาคุลาการจะซักถามข้อเท็จจริงเพิ่มเติมก็ได้ บทบาทเช่นนี้คือการที่ตุลาการมีอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดีเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาได้ดังนั้นวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญจึงน่าจะมีลักษณะเป็นระบบใดส่วน นอกจากนี้ ข้อกำหนดว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่มีบทบัญญัติหรือข้อกำหนดใดในการห้ามนำพยาน หรือเอกสารหลักฐานใดเข้าชี้แจงในการรับฟังข้อเท็จจริงเพิ่มเติมแต่ประการใด เว้นแต่เป็นดุลยพินิจของศาลเอง

<sup>๘๑</sup> ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๑๙ ตอน ๑๙ ก วันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๕๖ มีผลใช้บังคับในวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๖

เห็นว่าพยานหลักฐานนั้นไม่เกี่ยวข้องต่อประเด็นการพิจารณา (ตามข้อกำหนดฯ ข้อ ๒๕) หรือเห็นว่าข้อเท็จจริงเพียงพอต่อการพิจารณาวินิจฉัยแล้ว (ตามข้อกำหนดฯ ข้อ ๒๗)

นอกจากนี้ แนวทางการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญก็เปิดโอกาสในการต่อสู้โต้แย้งของฝ่ายผู้ถูกร้อง และให้โอกาสผู้ร้องในการพิสูจน์ข้อกล่าวหาได้อย่างเต็มที่เพื่อการนำเสนอข้อเท็จจริงที่เป็นประโยชน์แก่ฝ่ายตนมากที่สุด

การที่ศาลรัฐธรรมนูญสามารถกำหนดข้อกำหนดวิธีพิจารณาของตนเองได้นั้น มีข้อดีในแง่ของความเป็นอิสระและยืดหยุ่นต่อการปรับใช้ของศาล และเนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่หลักในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ตราขึ้นใช้บังคับ เท่ากับว่าอำนาจหน้าที่หลักของศาลรัฐธรรมนูญคือการตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัตินั่นเอง นอกจากนี้ยังมีคดีรัฐธรรมนูญหลายคดี ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติหรือสมาชิกรัฐสภาอาจอยู่ในสถานะของผู้ถูกร้องได้ เช่น พิจารณาวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาคนใดคนหนึ่ง สิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๑๘ (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) (๘) (๙) (๑๑) หรือ (๑๒) หรือมาตรา ๑๓๓ (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) (๙) หรือ (๑๐) หรือไม่ ดังนั้น การที่กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถกำหนดวิธีพิจารณาของตนเองได้ โดยไม่ต้องอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ จึงเป็นหลักประกันมิให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถกำหนดวิธีพิจารณาให้เป็นอุปสรรคแก่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญได้

แต่อย่างไรก็ตามการกำหนดให้การจัดทำและแก้ไขข้อกำหนดวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญจะต้องเป็นไปด้วยมติเอกฉันท์ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้ง ๑๕ ท่าน ดังนั้นข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ จึงเป็นไปได้ค่อนข้างยาก เนื่องจากการที่ต้องอาศัยมติเอกฉันท์ในการเห็นชอบนั้น แม้มีใครไม่เห็นด้วย

เพียงประเด็นใดประเด็นหนึ่งประเด็นเดียว ข้อกำหนดนั้นก็ไม่สามารถกำหนดหรือแก้ไขได้ ดังนั้นจึงเป็นไปได้ยากมาก ที่จะกำหนดข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญให้มีความละเอียดซับซ้อนดังสังเกตได้ว่า ข้อกำหนดวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญในปัจจุบันนี้ มีข้อกำหนดต่างๆ เพียง ๓๗ ข้อ และทุกข้อเป็นการกำหนดวิธีพิจารณาอย่างกว้างและครอบคลุมให้ได้ในทุกอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้น ไม่สามารถแยกย่อยเป็นการพิจารณาเฉพาะตามอำนาจหน้าที่ได้เช่นพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในอดีต<sup>๔๒</sup> ทั้งนี้ มีผู้ตั้งข้อสังเกต<sup>๔๓</sup> ว่า การที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่แยกประเภทวิธีพิจารณาในคดีต่างๆ ออกจากกันให้ชัดเจนนั้นเป็นปัญหา เนื่องจากพันธกิจทั้งหมดประการของศาลรัฐธรรมนูญ ได้แก่ (๑) การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายและร่างกฎหมาย (๒) การตรวจสอบการดำเนินการภายในวงงานของรัฐสภา (๓) การวินิจฉัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพและคุณสมบัติของสมาชิกรัฐสภาและคณะกรรมการการเลือกตั้ง (๔) พิจารณาวินิจฉัยในเรื่องเกี่ยวกับ

<sup>๔๒</sup> พระราชบัญญัติวิธีการพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้แยกตามอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญปี ๒๕๓๔ ซึ่งในขณะนั้นมีอำนาจหน้าที่ทั้งสิ้น ๙ ประการด้วยกัน โดยได้แบ่งวิธีพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญออกเป็น ๙ หมวด โดยมีบททั่วไปที่ใช้แก่ ทุกคดีเป็นหมวด ๑ บททั่วไป และอีก ๘ หมวดตามอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (ยกเว้นการพิจารณาวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่าสิ้นสุดลงหรือไม่ และวินิจฉัยว่าความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวหรือไม่ รวมเป็นหมวดเดียวกัน) ได้แก่ หมวด ๒ การพิจารณาการสิ้นสุดแห่งสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และความเป็นรัฐมนตรี หมวด ๓ การพิจารณาหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่เสนอ และร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ หมวด ๔ การพิจารณาข้อบังคับของวุฒิสภา ข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎร ข้อบังคับของรัฐสภาในเรื่องใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หมวด ๕ การพิจารณาร่างพระราชกำหนดไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๖ การพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลต่างๆ หมวด ๗ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หมวด ๘ การพิจารณาตีความ รัฐธรรมนูญ

<sup>๔๓</sup> สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, บทสรุปและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงระบบและกระบวนการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , ๒๕๔๔), หน้า ๒๙๕



พรรคการเมือง (๕) พิจารณาวินิจฉัยกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ (๖) อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีอื่นๆ นั้นมีลักษณะและธรรมชาติที่แตกต่างกัน ดังนั้นโดยเหตุผลของเรื่องจึงจำเป็นต้องมีวิธีพิจารณาที่แยกต่างหากจากกันในแต่ละคดีด้วย โดยควรมีการยกร่างหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ โดยแยกหลักทั่วไปร่วมกันของวิธีพิจารณาคดีทุกประเภทออกไว้เป็นส่วนหนึ่งต่างหาก และจะต้องมีบทบัญญัติเฉพาะว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีแต่ละประเภทตามพันธกิจทั้งหกประการของ ศาลรัฐธรรมนูญแยกไว้เป็นอีกส่วนเฉพาะ

ทั้งนี้ปัญหาของข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญนั้น มีปัญหาและถูกโต้แย้งจากวงการวิชาการเสมอมา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาเกี่ยวกับองค์คณะของตุลาการที่ไม่มีการกำหนดตายตัวจนเป็นปัญหาว่า ตุลาการบางคนที่เข้ามารับตำแหน่งได้ร่วมพิจารณาและลงมติในคดีที่ศาลรับไว้พิจารณาก่อนที่ตนจะเข้ามาดำรงตำแหน่งด้วย<sup>๘๔</sup> ปัญหาในการลงมติได้แก่ กรณีที่มีการลงมติว่าจะรับคดีไว้พิจารณาหรือไม่ ในกรณีที่คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีมติว่าจะรับคดีเข้าสู่การพิจารณาวินิจฉัยแล้ว แต่ตุลาการเสียงส่วนน้อยไม่รับไว้วินิจฉัยด้วยเห็นว่าคดีไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อมีการพิจารณาถึงประเด็นหลักในคดีนั้นแล้ว ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อยที่มีความเห็นว่าไม่รับคดีไว้พิจารณา ก็ยังวินิจฉัยไปในแนวทางเดิมว่า คดีไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ เช่นนี้ทำให้เกิดปัญหาในการนับคะแนนเสียงในการลงมติ และมีผู้ตั้งข้อสังเกต<sup>๘๕</sup>ว่า การมีคำวินิจฉัยในลักษณะนี้ถือเป็นการ “ปฏิเสธความยุติธรรม” หรือ ปฏิเสธการวินิจฉัยคดีหรือไม่

<sup>๘๔</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, บทวิเคราะห์คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ กรณีปกปิดหุ้น (ตอนที่หนึ่ง) , Available from : [http://www.kpi.ac.th/th/showarticle.asp?level\\_article=1](http://www.kpi.ac.th/th/showarticle.asp?level_article=1) [Online]

<sup>๘๕</sup> สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ , อ้างแล้ว, หน้า ๒๙๔

### ๑.๔.๑.๓ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญมีสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเป็นหน่วยงานธุรการซึ่งเป็นอิสระ มีเลขานุการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้บังคับบัญชา ขึ้นตรงต่อประธานศาลรัฐธรรมนูญ เลขานุการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญได้รับการแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทุกท่าน

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกแก่ศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แบ่งส่วนราชการภายในออกเป็นหกส่วนโดยมีภารกิจแตกต่างกันดังต่อไปนี้

(๑) กลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านคดีและวิชาการ มีภารกิจในการจัดทำสรุปคำแถลงการณ์คดี มีข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และการให้ความเห็นประกอบการวินิจฉัย จัดทำเอกสารค้นคว้าวิเคราะห์ หรือให้ความเห็นทางวิชาการในงานคดีหรืองานอื่นใดตามที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมอบหมาย ตรวจสอบ สรุปย่อคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ จัดทำบทความทางวิชาการและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ ตลอดจนวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากผลแห่งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ รวมถึงปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ประธานศาลรัฐธรรมนูญ และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้บังคับบัญชามอบหมาย

(๒) สำนักประธานศาลรัฐธรรมนูญ มีภารกิจในการสนับสนุนกิจการของประธานศาลรัฐธรรมนูญ และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ดำเนินการเกี่ยวกับกฎหมายและข้อมูลเพื่อใช้ประโยชน์ต่อการพิจารณาวินิจฉัยของประธานศาลรัฐธรรมนูญ ดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับงานด้านพิธีการ รวมถึงภารกิจอื่น ๆ ของประธานศาลรัฐธรรมนูญ

(๓) สำนักอำนวยความสะดวกศาลรัฐธรรมนูญ มีภารกิจในการสนับสนุนงานในเชิงบริหารทั่วไป งานบัญชี การเงิน การพัสดุ และงบประมาณ จัดหาและดูแลด้านอาคารสถานที่และยานพาหนะ งานบุคลากร สวัสดิการ งานการประชุม และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการดูแลระบบ

เครือข่ายคอมพิวเตอร์ ห้องสมุด การรวบรวมเรียบเรียงข้อมูลสารสนเทศ เกี่ยวกับกฎหมายและคำวินิจฉัย งานประชาสัมพันธ์และพิธีการ การบริการ ข้อมูลข่าวสาร และงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

(๔) กลุ่มงานคดี ๑ ถึง ๘ มีภารกิจในด้าน การพิจารณาคำร้อง ตรวจสอบวิเคราะห์คดีหรือคำร้อง สรุปสำนวนและ ตรวจสอบสำนวน งานค้นคว้ากฎหมาย ย่อข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องเสนอต่อ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตลอดจนปฏิบัติงานหน้าบัลลังก์ ปฏิบัติงานนิติกร ประจำองค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ งานวิเคราะห์วิจัยเพื่อพัฒนา กระบวนการพิจารณา และระบบงานคดีหรือคำร้องของศาลรัฐธรรมนูญ ดำเนินการยกร่างคำวินิจฉัย งานตรวจทานคำวินิจฉัย และปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

(๕) ศูนย์เทคโนโลยีและสารสนเทศ มี ภารกิจในด้านการวางแผนนโยบายและแผนของศาลรัฐธรรมนูญและสำนักงาน ศาลรัฐธรรมนูญ งานงบประมาณ การติดตามประเมินผลการดำเนินงานตาม นโยบายและแผน งานพัฒนาทรัพยากรสารสนเทศ กฎหมายรัฐธรรมนูญ งานข้อมูลกฎหมายรัฐธรรมนูญของไทยและต่างประเทศ งานสิ่งพิมพ์ของ ศาลรัฐธรรมนูญ ตลอดจนงานจัดเก็บร่างและหรือคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ งานดูแล บำรุง รักษา ระบบเสียงและภาพห้องประชุมสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ห้องพิจารณาคดี และห้องประชุมวินิจฉัย รวมทั้งปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

(๖) สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา มีภารกิจสำคัญ ในการสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและศาลรัฐธรรมนูญ ในรูปแบบ ของงานศึกษาเบื้องต้นและกรณีศึกษา สร้างบทความทางวิชาการ สัมมนาเชิง ปฏิบัติการ การวิเคราะห์และจัดการบริหารโครงการวิจัย รวมทั้งเป็นที่ปรึกษา ในด้านวิชาการให้แก่ศาลรัฐธรรมนูญและสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ให้บริการ เผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและศาลรัฐธรรมนูญ จัดการอบรม สัมมนา ให้ความรู้และกำหนดหลักสูตรการศึกษา รวมทั้งจัดทำสิ่งพิมพ์ของ

ศาลรัฐธรรมนูญ และเสริมสร้างความร่วมมือกับต่างประเทศในด้านของเงิน สนับสนุน ด้านวิชาการ และผู้เชี่ยวชาญ และด้านการจัดหาทุนแลกเปลี่ยน และการศึกษาดูงานต่างประเทศของตุลาการและสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

### ๑.๕.๒ อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ

อาจแบ่งอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญออกได้เป็น ๔ กลุ่ม<sup>๘๖</sup> ได้แก่

(๑) อำนาจหน้าที่ในการควบคุมกฎหมายหรือร่างกฎหมาย มิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

(๒) อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยสมาชิกภาพ หรือคุณสมบัติของสมาชิกรัฐสภา รัฐมนตรี คณะกรรมการการเลือกตั้ง และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินฯ

(๓) อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

(๔) อำนาจหน้าที่อื่นๆ ตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญกำหนด

#### ๑.๕.๒.๑ อำนาจหน้าที่ในการควบคุมกฎหมายหรือร่างกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

เป็นอำนาจหน้าที่หลักของศาลรัฐธรรมนูญ การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้ สามารถกระทำได้สองระยะ คือ ก่อนที่กฎหมายจะตรารับใช้บังคับ กับ หลังจากที่กฎหมายนั้นตรารับใช้บังคับแล้ว

➢ การควบคุมก่อนที่กฎหมายจะตรารับใช้บังคับ กระบวนการนี้ คือการควบคุมร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ในกระบวนการตราของฝ่ายนิติบัญญัติ หรือพระราชกำหนดที่ฝ่ายบริหารจะนำมาบังคับใช้ กระบวนการนี้เป็นกระบวนการควบคุมก่อนที่กฎหมายจะมีผลใช้บังคับนั่นเอง การควบคุม

<sup>๘๖</sup> ถ้อยการแบ่งกลุ่มตามหนังสือ “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ” ซึ่งเป็นเอกสารเผยแพร่ที่สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญจัดทำขึ้น

โดยกระบวนการนี้ จะสามารถควบคุมได้ทั้งความชอบด้วยรัฐธรรมนูญว่า กฎหมายนั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ และความถูกต้องของกระบวนการตรากฎหมายว่า กฎหมายนั้นผ่านกระบวนการตรา หรือเป็นไปโดยถูกต้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ อำนาจหน้าที่เหล่านี้ มีสามกรณี ได้แก่

(ก) การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติ ได้แก่ พิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใด ที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว หรือร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาลงมติยืนยันตามมาตรา ๙๔ แต่นายกรัฐมนตรียังไม่นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒

(ข) การควบคุมเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดของฝ่ายบริหาร ได้แก่ พิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดที่คณะรัฐมนตรีเสนอไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง กล่าวคือ มิได้เป็นกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ

เงื่อนไขของการส่งคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญตามวิธีนี้ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑๙

อนึ่ง การควบคุมของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรานี้ สามารถควบคุมได้เฉพาะเงื่อนไขว่า เรื่องที่ตราพระราชบัญญัตินั้น เป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะหรือไม่ หากไม่เข้าเงื่อนไขนี้ ถือว่าพระราชกำหนดนี้ไม่มีผลบังคับใช้มาตั้งแต่ต้น แต่ไม่สามารถควบคุมไปถึงว่า พระราชกำหนดนั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

(ค) การพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ คณะรัฐมนตรี หรือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอใหม่ มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้งไว้หรือไม่ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๗๗

➤ การควบคุมหลังจากที่กฎหมายตราขึ้นใช้บังคับแล้วในกรณีที่กฎหมายนั้นได้ผ่านกระบวนการนิติบัญญัติและประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว หากปรากฏว่ากฎหมายนั้นมีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ก็ยังสามารถนำกฎหมายนั้นเข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญได้ การควบคุมหลังจากที่กฎหมายตราขึ้นใช้บังคับแล้ว มีได้สองกรณี คือ การควบคุมผ่านศาลกับการควบคุมผ่านผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาดังต่อไปนี้

(ก) การควบคุมผ่านกระบวนการศาล ตามหลักเกณฑ์ของมาตรา ๒๖๔ ได้แก่การที่บุคคลจะใช้สิทธิต่อศาลรัฐธรรมนูญได้จะต้องมีคดีเกิดขึ้นในศาลใด ๆ อันได้แก่ศาลยุติธรรม (ศาลแพ่ง ศาลอาญา หรือศาลชั้นอุทธรณ์) เช่น ศาลครอบครัวและเยาวชน ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ฯลฯ ในชั้นศาลใดไม่ว่าจะเป็นศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ หรือศาลฎีกาก็ได้ทั้งสิ้น) หรือศาลปกครอง ศาลทหาร เสียก่อน โดยคู่ความในคดีที่มีปัญหานั้นเห็นว่ากฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดี น่าจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ก็สามารถร้องต่อศาลขอให้ส่งกรณีดังกล่าวมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาได้ โดยศาลนั้นจะต้องรอการพิจารณาคดีที่มีการโต้แย้งนั้นไว้ก่อนเป็นการชั่วคราว เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ากฎหมายที่เป็นปัญหานั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

อย่างไรก็ตาม พึงระลึกว่า กฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดีนั้น ต้องเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่ตราขึ้น โดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ หรือกฎหมายในลำดับเทียบเท่ากับพระราชบัญญัติเท่านั้น จึงจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะรับไว้พิจารณาตามมาตรา ๒๖๔ นี้ได้

กฎ ระเบียบ หรือประกาศอันเป็นกฎหมาย ลำดับรอง ที่ออกโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติ ไม่ถือเป็นบทบัญญัติ แห่งกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญจะสามารถพิจารณาได้ ตามมาตรา ๒๖๔ หรือ กรณีการโต้แย้งการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็ไม่อยู่ในอำนาจที่ศาล รัฐธรรมนูญจะพิจารณาได้ตามมาตรานี้ รวมทั้งไม่มีอำนาจพิจารณากรณีที่มี ลักษณะเป็นการโต้แย้งกระบวนการพิจารณาของศาลอื่นด้วย

### (ข) การควบคุมผ่านกระบวนการผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นองค์กรผู้รับ เรื่องราวร้องเรียนจากประชาชนเกี่ยวกับหน่วยราชการต่าง ๆ ในกรณีที่หน่วย ราชการหรือหน่วยงานของรัฐกระทำการหรือละเว้นการกระทำอันเป็นเหตุให้ ประชาชนได้รับความเสียหาย ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยอำนาจหน้าที่ รวมทั้งการกระทำที่เจ้าหน้าที่นั้นได้กระทำไปโดยไม่มีอำนาจด้วย นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา สามารถเสนอ ปัญหาว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคล ใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ โดยเสนอ เรื่องเข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองตามแต่กรณี

คดีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาร้องมาตาม มาตรา ๑๙๘ นี้ไม่ต้องเป็นคดีที่ฟ้องร้องกันในศาล หรือกรณีพิพาทเกิดขึ้น จากกฎหมายนั้น ก็สามารถนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญโดย ผ่านมาตรานี้ได้ โดยเป็นดุลพินิจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ที่จะนำ คดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่

๑.๔.๒.๒ อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัย สมาชิกภาพหรือคุณสมบัติของสมาชิกรัฐสภา รัฐมนตรี คณะกรรมการ การเลือกตั้ง และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ต้องยื่นบัญชีแสดง รายการทรัพย์สินและหนี้สินฯ

อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนนี้ คือการพิจารณาว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ความเป็นรัฐมนตรี และคุณสมบัติคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่ามีคุณสมบัติที่ชอบและไม่ มีลักษณะต้องห้ามตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้หรือไม่ เนื่องจากสมาชิกภาพ หรือสถานะของผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวได้ถูกกำหนดไว้โดยรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพ หรือสถานะการดำรงตำแหน่งต่าง ๆ เหล่านั้นจะต้องสิ้นสุดลงหรือไม่

นอกจากนี้ศาลรัฐธรรมนูญยังมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามมาตรา ๒๙๑ นั้น จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยความ อันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงอันควรแจ้งให้ทราบตามมาตรา ๒๙๕ หรือไม่ ด้วย

➤ พิจารณาวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาคณใดคนหนึ่ง สิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๑๘ (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) (๘) (๙) (๑๑) หรือ (๑๒) หรือมาตรา ๑๓๓ (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) (๘) หรือ (๑๐) หรือไม่ โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภากำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่า สมาชิกภาพของสมาชิกคนใดคนหนึ่งแห่งสภานั้นสิ้นสุดลง หรือไม่ และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับคำร้องส่งคำร้องนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามมาตรา ๙๖

ในส่วนการสิ้นสุดของสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๑๘ (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) (๘) (๙) (๑๑) หรือ (๑๒) ได้แก่

- ลาออก (มาตรา ๑๑๘ (๓) )
- ขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๑๐๗ อันได้แก่



คุณสมบัติในการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง เช่น มิได้มีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ถึงยี่สิบห้าปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้งหรือมิได้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า เว้นแต่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา เป็นต้น (มาตรา ๑๑๘ (๔) )

- มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๐๙ (๑) (๒) (๓) (๕) (๖)(๗) (๘) (๙) (๑๐) (๑๑) (๑๒) (๑๓) หรือ (๑๔) อันได้แก่ คุณสมบัติต้องห้ามมิให้เป็นผู้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เช่น ดิทยาเสพติดให้โทษ เป็นบุคคลล้มละลายซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นจากคดี หรือเป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น (มาตรา ๑๑๘ (๕))

- กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๑๑๐ หรือ มาตรา ๑๑๑ ได้แก่ การดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ การรับสัมปทานจากรัฐ หรือรับเงินหรือประโยชน์ใดๆ จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือการใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงการบรรจุแต่งตั้ง ย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง และเลื่อนขึ้นเงินเดือนของข้าราชการ ซึ่งมีตำแหน่ง หรือเงินเดือนประจำ (มาตรา ๑๑๘ (๖))

- ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี (มาตรา ๑๑๘ (๗))

- ลาออกจากพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก หรือพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกมีมติให้พ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง (มาตรา ๑๑๘ (๘))

- ขาดจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นเป็นสมาชิกและไม่อาจเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่ง (มาตรา ๑๑๘ (๙))

- ขาดประชุมเกินจำนวนหนึ่งในสี่ของจำนวนวันประชุมในสมัยประชุมที่มีกำหนดเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยยี่สิบวันโดยไม่ได้

รับอนุญาตจากประธานสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา ๑๑๘ (๑๑))

- ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก  
เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ (มาตรา ๑๑๘  
(๑๒))

สำหรับการสิ้นสุดของสมาชิกภาพของสมาชิก  
วุฒิสภาตามมาตรา ๑๓๓ (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) (๘) หรือ (๑๐) ได้แก่

- ลาออก (มาตรา ๑๓๓ (๓))

- ขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๑๒๕ อันเป็น  
คุณสมบัติในการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ได้แก่ มิได้มี  
สัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง มิได้สำเร็จ  
การศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า ไม่มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง  
ตามมาตรา ๑๐๗(๕) อันเป็นลักษณะเช่นเดียวกับผู้จะลงสมัครเป็นสมาชิก  
สภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง (มาตรา ๑๓๓ (๔))

- มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๒๖ อัน  
เป็นลักษณะของบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา  
ได้แก่ เป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมือง เป็นสมาชิกสภา  
ผู้แทนราษฎร หรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพ้นจากการเป็น  
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วยังไม่เกินหนึ่งปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง  
เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ในอายุของ  
วุฒิสภาคราวก่อนการสมัครรับเลือกตั้ง หรือ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิ  
สมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา ๑๐๙ (๑), (๒), (๓), (๔), (๕), (๖), (๗), (๘),  
(๙), (๑๑), (๑๒), (๑๓) หรือ (๑๔). (มาตรา ๑๓๓ (๕))

- มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๒๗ ได้แก่  
สมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นเป็นรัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมืองอื่นอยู่ด้วยในขณะนั้น  
(มาตรา ๑๓๓ (๖))

- กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๑๒๘  
ได้แก่การกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๑๑๐ หรือมาตรา ๑๑๑

ซึ่งมาตราดังกล่าวได้ให้นำมาใช้โดยอนุโลม ได้แก่ การดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ การรับสัมปทานจากรัฐ หรือรับเงินหรือประโยชน์ใดๆ จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือการใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าไปก้าวถ่ายหรือแทรกแซงการบรรจุ แต่งตั้ง ย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง และเลื่อนขั้นเงินเดือนของข้าราชการซึ่งมีตำแหน่ง หรือเงินเดือนประจำ (มาตรา ๑๓๓ (๗))

- ขาดประชุมเกินจำนวนหนึ่งในสี่ของจำนวนวันประชุมในสมัยประชุมที่มีกำหนดเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยยี่สิบวัน โดยไม่ได้รับอนุญาตจากประธานวุฒิสภา (มาตรา ๑๓๓ (๙))

- ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ (มาตรา ๑๓๓ (๑๐))

➤ พิจารณาวินิจฉัยว่าความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งสิ้นสุดลงตามมาตรา ๒๑๖ (๒) (๓)(๔) หรือ (๖) หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยการสิ้นสุดของความเป็นรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๑๖ (๒) (๓)(๔) หรือ (๖) หรือไม่ โดยกระบวนการการนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญนั้น ให้ใช้กระบวนการตามมาตรา ๙๖ อันเป็นกระบวนการของการเข้าชื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภานั้นเอง

การสิ้นสุดของความเป็นรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๑๖ (๒) (๓) (๔) หรือ (๖) ได้แก่

- ลาออก (มาตรา ๒๑๖ (๒))
- ขาดคุณสมบัติ หรือมีคุณสมบัติต้องห้ามตามมาตรา ๒๐๖ อันเป็นคุณสมบัติของการเป็นรัฐมนตรี ได้แก่ ต้องมี

สัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์ สำเร็จการศึกษา ไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๐๙ (๑) (๒) (๓) (๔) (๖) (๗) (๑๒) (๑๓) หรือ (๑๔) อันเป็นลักษณะอันต้องห้าม มิให้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่เคยต้องคำพิพากษา ให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไป โดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีก่อนได้รับแต่งตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท และไม่เป็นสมาชิกวุฒิสภา หรือ เคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาซึ่งสมาชิกภาพสิ้นสุดลงมาแล้วยังไม่เกินหนึ่งปีนับถึง วันที่ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี เว้นแต่สมาชิกภาพสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๓๓ (๑) คือถึงคราวออกตามอายุของวุฒิสภา (มาตรา ๒๑๖ (๓))

- ต้องคำพิพากษาให้จำคุก (มาตรา ๒๑๖ (๔))

- กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๒๐๘

ได้แก่ การเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำนอกจาก ข้าราชการการเมืองดำรงตำแหน่งหรือกระทำการใดตามที่บัญญัติในมาตรา ๑๑๐ เว้นแต่ตำแหน่งที่ต้องดำรงตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือการดำรง ตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผล กำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด และต้องไม่เป็น หุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้น ส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไป ทั้งนี้ ตามจำนวนที่กฎหมาย บัญญัติ ตามมาตรา ๒๐๙ (มาตรา ๒๑๖ (๖))

➤ พิจารณาวินิจฉัยว่า กรรมการการเลือกตั้งคน ใดคนหนึ่งขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓๗ หรือ กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๑๓๙ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการพิจารณา วินิจฉัยว่ากรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งขาดคุณสมบัติ ตามมาตรา ๑๓๗ หรือกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๑๓๙ หรือไม่ ซึ่งมาตรา ๑๔๒ ได้ กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสอง สภาารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มี

อยู่ของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาว่ากรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓๗ หรือกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๑๓๙ และให้ประธานรัฐสภาส่งคำร้องนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่ากรรมการการเลือกตั้งผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหรือไม่ ตามที่มาตรา ๑๔๒ ได้บัญญัติไว้

คุณสมบัติของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา ๑๓๗ ได้แก่ มีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์ ในวันเสนอชื่อ สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๐๖ หรือมาตรา ๑๐๙ (๑) (๒) (๔) (๕) (๖) (๗) (๑๓) หรือ (๑๔) ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ไม่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมืองในระยะห้าปีก่อนดำรงตำแหน่ง และไม่เป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลปกครอง กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

การกระทำอันต้องห้ามตามมาตรา ๑๓๙ ได้แก่ เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือของราชการส่วนท้องถิ่น ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไร หรือรายได้มาแบ่งปันกันหรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด หรือประกอบวิชาชีพอิสระอื่นใด

➤ พิจารณาวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใด จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ อันเป็นเหตุให้ต้องพ้นจากการดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น หรือไม่

รัฐธรรมนูญมาตรา ๒๙๑ ได้กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในตำแหน่งต่างๆ คือ ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่น และผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ มาตรา ๒๙๕ จึงกำหนดสภาพบังคับของการละเว้นหรือการจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ โดยให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ฝ่าฝืนพ้นจากการดำรงตำแหน่งดังกล่าว และห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลา ๕ ปี

๑.๔.๒.๓ อำนาจหน้าที่ในพิจารณาวินิจฉัยกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๖๖

อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรานี้ คือ การพิจารณาวินิจฉัยกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้น

ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนี้ จะต้องเป็น “ปัญหา” ที่เกิดขึ้นเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ดังนั้น หากไม่มีกรณีปัญหาเกิดขึ้น ก็ไม่สามารถร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรานี้ได้ เช่นการให้ตีความอำนาจหน้าที่ขององค์กร หรือเป็นข้อหารือเกี่ยวกับอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยยังไม่มีเรื่องหรือยังไม่มีกรณีปัญหาเกิดขึ้น เช่นนี้ศาลรัฐธรรมนูญไม่รับไว้พิจารณาวินิจฉัย

โดยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่นี้ จะเกิดจากองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งมีปัญหาขัดแย้งเกี่ยวกับการใช้อำนาจกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอีกองค์กร หรือปัญหาเกี่ยวกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

องค์กรหนึ่งว่ามีอำนาจกระทำการเรื่องใดหรือไม่ โดยศาลรัฐธรรมนูญได้วางบรรทัดฐานไว้ในคำวินิจฉัยที่ ๕๔/๒๕๕๒ เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีปัญหาการแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุด เป็นปัญหาการแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ระหว่างนายกรัฐมนตรี และวุฒิสภา ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้ดังนี้

“...พิจารณาแล้วรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติขึ้นเพื่อวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในเรื่องต่างๆ ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยดังกล่าว ดังนั้น ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ จึงอาจเป็นลักษณะของการมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญ องค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือไม่ เพียงใด หรือเป็นลักษณะของการที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป มีปัญหาโต้แย้งกันว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญ องค์กรหนึ่งได้ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำ หรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ของอีกองค์กรหนึ่ง..”

นอกจากนี้ศาลรัฐธรรมนูญเคยวางบรรทัดฐานไว้ว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๖ หมายถึง องค์กรที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มิใช่องค์กรที่เป็นส่วนใดส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร เช่น กระทรวงทบวงกรม (คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๕๑) หรือองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้ให้เหตุผลไว้ในคำวินิจฉัยที่ ๕๘ - ๖๒/๒๕๕๓ ดังนี้

“...พิจารณาแล้วเห็นว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ที่จะเสนอเรื่องพร้อมความเห็น ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้นั้น หมายถึง องค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญสำหรับองค์กรบริหารส่วนตำบล องค์กรบริหารส่วน

จังหวัด และเทศบาล มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๓ บัญญัติให้ท้องถิ่นที่ปกครองตนเองได้ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้ง เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ เห็นได้ว่า องค์กรการบริหารส่วนตำบลจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหาร ส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ องค์กรบริหารส่วนจังหวัดจัดตั้งขึ้นโดยพระราช บัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ และเทศบาลจัดตั้งขึ้นโดย พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ องค์กรดังกล่าวจึงจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ ไม่ได้จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ”

๑.๔.๒.๔ อำนาจหน้าที่อื่น ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญและ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนด

นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญยังคงมีอำนาจหน้าที่ อื่น ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ กำหนดไว้ด้วย ได้แก่

➤ อำนาจหน้าที่อื่น ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ

ก. พิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และร่างข้อ บังคับการประชุมรัฐสภาที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา แล้ว แต่กรณีให้ความเห็นชอบแล้ว แต่ยังมีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตาม บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ ตามมาตรา ๒๖๓

ข. พิจารณาวินิจฉัยว่าบุคคลหรือพรรค การเมืองใดกระทำการโดยใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้าง การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ โดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ ตามมาตรา ๖๓



ค. พิจารณาวินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้น จะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข หรือไม่ ตามมาตรา ๔๗ วรรคสาม

ง. พิจารณาอุทธรณ์ของสมาชิกพรรคการเมืองที่ร้องขอให้วินิจฉัย เพราะเหตุว่าพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกนั้นมีมติให้ตนพ้นจากการเป็นสมาชิกภาพ ตามมาตรา ๑๑๘ (๘)

จ. พิจารณาวินิจฉัยว่าการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายของสภาผู้แทนราษฎร หรือของคณะกรรมการการเสนอ การแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายหรือไม่ ตามมาตรา ๑๘๐

ฉ. อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญในระยะเริ่มต้น เช่น การพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในการกำหนดระเบียบอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามมาตรา ๓๒๑ วรรคสอง เป็นต้น

➤ อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

นอกจากรัฐธรรมนูญแล้ว พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ยังกำหนดอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญเพิ่มขึ้นอีก ๔ ประการ ได้แก่

ก. พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดคำสั่งไม่รับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมืองของนายทะเบียนพรรคการเมือง (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง มาตรา๑๖๗)

ข. พิจารณาสั่งให้ หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง ออกจากตำแหน่ง (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง มาตรา ๒๗)

ค. พิจารณาสั่งให้ระงับการกระทำอันฝ่าฝืน นโยบายพรรคการเมือง ข้อบังคับพรรคการเมือง อันอาจเป็นภัยต่อ ความมั่นคงของรัฐ หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของ ประชาชน หรือการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุข หรือให้จัดการแก้ไขการกระทำดังกล่าว (พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง มาตรา๒๗)

ง. พิจารณาสั่งยุบพรรคการเมือง (พระราช บัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมืองมาตรา ๖๖,๖๗,๗๒,๗๓)

กรณีข้างต้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับโครงสร้างและ อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในประเทศต่าง ๆ โดยกล่าวถึงโครงสร้างและ อำนาจหน้าที่ในประเด็นที่สำคัญ ในลำดับถัดไปจะเป็นการศึกษาเกี่ยวกับการ วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ อันได้แก่ ประเทศสหพันธสาธารณรัฐเยอรมัน ประเทศฝรั่งเศส และประเทศโปรตุเกส

## ๒. การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญใน ต่างประเทศ

สำหรับในหัวข้อนี้จะทำการศึกษาถึงแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ หรือของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กร ตามรัฐธรรมนูญในประเทศต่าง ๆ อันได้แก่ (๑) ประเทศสหพันธสาธารณรัฐ เยอรมัน (๒) ประเทศฝรั่งเศส และ (๓) ประเทศโปรตุเกส สำหรับแนว คำวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญของประเทศไทยนั้น จะได้กล่าวรายละเอียดในบทถัดไป

### ๒.๑ ประเทศสหพันธสาธารณรัฐเยอรมัน

สำหรับการศึกษาถึงการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กรตาม

รัฐธรรมนูญของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันนั้นจะแบ่งการศึกษาออกเป็น ๗ หัวข้อย่อย ได้แก่ ๑) วัตถุประสงค์แห่งคดี ๒) วัตถุประสงค์หรือข้อพิพาทแห่งคดี ๓) องค์กรที่อาจเข้ามาเป็นคู่กรณี ๔) อำนาจในการเสนอเรื่อง ๕) ผู้ถูกร้อง ๖) ความจำเป็นที่จะต้องได้รับความคุ้มครองสิทธิ ๗) เงื่อนไขในการเสนอคำร้อง ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

### ๒.๑.๑ วัตถุประสงค์แห่งคดี (Verfahrenszweck)

ลักษณะข้อพิพาทตามมาตรา ๙๓ วรรค ๑ ข้อ ๑ GG เป็นลักษณะข้อพิพาทเกี่ยวกับ “ความสัมพันธ์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ” (Verfassungsrechtsbeziehung) ถึงแม้ว่ามาตรา ๙๓ วรรค ๑ ข้อ GG และมาตรา ๖๓<sup>๘๗)</sup> มาตรา ๖๔ วรรค ๑<sup>๘๘)</sup> BVerfGG จะใช้คำว่าข้อพิพาทเกี่ยวกับ “สิทธิหรือหน้าที่” ก็ตาม แต่โดยแท้จริงแล้ว ข้อพิพาทดังกล่าวนี้เป็นเรื่องของ “อำนาจหน้าที่” (Kompetenz) ซึ่งความสัมพันธ์ในทางกฎหมายระหว่างองค์กร และการทำให้ “ข้อพิพาทระหว่างองค์กร” มีลักษณะเฉพาะของข้อพิพาทประเภทหนึ่งนั้น มีความมุ่งหมายเพื่อเป็นการรักษาขอบเขตอำนาจในเชิงโครงสร้างโดยรวมของรัฐและเพื่อเป็นการคุ้มครองการทำหน้าที่ในทางกระบวนการทางการเมือง ความมุ่งหมายทั้งสองประการนี้

<sup>๘๗)</sup> มาตรา ๖๓ (ผู้ยื่นคำร้องและผู้ถูกร้อง)

ผู้ยื่นคำร้องและผู้ถูกร้องอาจเป็นบุคคลดังต่อไปนี้ ประธานาธิบดีแห่งสหพันธ์สภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ (Bundestag) สภาสูงแห่งสหพันธ์ (Bunderat) รัฐบาลแห่งสหพันธ์ (Bundesregierung) หรือสมาชิกขององค์กรดังกล่าวที่ได้รับสิทธิจากรัฐธรรมนูญหรือจากข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ หรือจากข้อบังคับของสภาสูงแห่งสหพันธ์

<sup>๘๘)</sup> มาตรา ๖๔ (เงื่อนไขการยื่นคำร้อง) ผู้ยื่นคำร้องจะต้องกล่าวอ้างผู้ยื่นคำร้องหรือองค์กรซึ่งบุคคลนั้นเป็นสมาชิกอยู่ถูกละเมิดโดยมาตรการหรือการละเว้นการปฏิบัติของผู้ถูกร้องอันเป็นการละเมิดสิทธิหรือหน้าที่ที่บุคคลนั้นได้รับจากรัฐธรรมนูญหรือเป็นกษัตริย์โดยตรงต่อสิทธิและหน้าที่ดังกล่าว

(๒) ในคำร้องดังกล่าวจะต้องอ้างถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญซึ่งถูกล่าช้าอ้างว่ามีถูกละเมิดโดยมาตรการหรือการละเว้นของผู้ถูกร้อง

(๓) คำร้องดังกล่าวจะต้องยื่นภายใน ๖ เดือน หลังจากที่มีผู้ยื่นคำร้องได้ทราบถึงมาตรการหรือการละเว้นดังกล่าว

จะทำให้หลักการพื้นฐานของเสรีภาพมีความมั่นคงมากขึ้น ดังนั้นวัตถุประสงค์ของคดีข้อพิพาทระหว่างองค์กรจึงมีลักษณะเป็นภาวะวิสัย (objektiver Natur) ศาลรัฐธรรมนูญเข้ามามีอำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างองค์กรถือว่าเป็นพัฒนาการอันสำคัญที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเข้ามามีอำนาจในการวินิจฉัยปัญหาดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความมีเสถียรภาพในทางกฎหมายต่อโครงสร้างโดยรวมของรัฐ

การทำความเข้าใจวัตถุประสงค์แห่งคดีของคดีข้อพิพาทระหว่างองค์กรของเยอรมันจะมีความชัดเจนมากขึ้น หากได้ศึกษาพัฒนาการของการชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กรในระดับรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างมลรัฐกับมลรัฐและระหว่างมลรัฐกับสหพันธรัฐ ซึ่งปัญหาเรื่ององค์กรในการชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กรดังกล่าว ตามพัฒนาการแนวความคิดของเยอรมันถือว่าเป็นปัญหาขององค์กรทางการเมือง องค์กรที่จะวินิจฉัยชี้ขาดจะต้องเป็นองค์กรทางการเมืองเท่านั้น องค์กรศาลไม่ควรจะเข้ามาวินิจฉัยเรื่องที่เป็นปัญหาในทางการเมือง พัฒนาการในการกำหนดให้องค์กรศาลเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยปัญหาข้อพิพาทระหว่างองค์กรในเยอรมันใช้เวลานานในการพัฒนาการค่อนข้างยาวนาน ซึ่งในที่สุดตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของเยอรมันได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับปัญหาข้อพิพาทระหว่างองค์กร

## ๒.๑.๒ วัตถุประสงค์หรือข้อพิพาทแห่งคดี (Verfahrensgegenstand)

มาตรา ๙๓ วรรค ๑ ข้อ ๑<sup>๘๙</sup> GG ได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญอันเนื่องมาจากข้อพิพาท

<sup>๘๙</sup> มาตรา ๙๓ (ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์และอำนาจหน้าที่)

(๑) ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์มีอำนาจวินิจฉัย

๑. เกี่ยวกับการตีความกฎหมายพื้นฐาน (Grundgesetz) อันเนื่องมาจากข้อพิพาทเกี่ยวกับขอบเขตของสิทธิและหน้าที่ขององค์กรสูงสุดของสหพันธ์ หรือผู้แทนมีส่วนร่วมอื่น ๆ ซึ่งกฎหมายพื้นฐานนี้หรือข้อบังคับขององค์กรสูงสุดของสหพันธ์ได้กำหนดให้บุคคลนั้นมีสิทธิดังกล่าว

เกี่ยวกับขอบเขตของสิทธิและหน้าที่ขององค์กรสูงสุดของสหพันธ์หรือของคู่กรณีอื่น ๆ ซึ่งรัฐธรรมนูญหรือระเบียบข้อบังคับขององค์กรสูงสุดของสหพันธ์ได้กำหนดให้บุคคลนั้นมีสิทธิของตนเองในการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๑๓ ข้อ ๕ และมาตรา ๖๓ ถึงมาตรา ๖๗ BVerfGG ได้กำหนดรายละเอียดในเรื่องดังกล่าว

คดีข้อพิพาทระหว่างองค์กรเป็นคดีข้อพิพาทระหว่างคู่ความสองฝ่าย แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะพูดถึงสิทธิและหน้าที่ของคู่กรณี แต่แท้จริงแล้วในคดีข้อพิพาทระหว่างองค์กรนั้นเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าว การกำหนดรายละเอียดของมาตรา ๙๓ วรรค ๑ ข้อ ๑ GG หรือมาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๗ BVerfGG ได้กำหนดวัตถุประสงค์อันเป็นกรณีที่มีกรณีละเมิดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติเป็นการทั่วไปเกี่ยวกับการตีความรัฐธรรมนูญอันเนื่องมาจากข้อพิพาท

ตามถ้อยคำของมาตรา ๙๓ วรรค ๑ ในข้อ ๑ GG ไม่ได้กล่าวอ้างไว้อย่างชัดเจนว่า คำวินิจฉัยของศาลควรจะจำกัดอยู่กับการตีความกฎหมายพื้นฐานหรือไม่ หรือวัตถุประสงค์จะเป็นข้อกฎหมายที่มีลักษณะเป็นนามธรรมได้หรือไม่ ในทางตรงกันข้ามมาตรา ๖๗<sup>๙๐</sup> BVerfGG ได้กล่าวอ้างถึงอย่างชัดเจนว่า “ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาว่า มาตรการที่ถูกโต้แย้งหรือการละเว้นการปฏิบัติเป็นการละเมิดบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่” ตามบทบัญญัติมาตรา ๖๗ BVerfGG ได้แสดงให้เห็นว่าวัตถุประสงค์หรือข้อพิพาทแห่งคดีนั้นไม่ใช่เพียงข้อกฎหมายที่เป็นนามธรรมเท่านั้น หากแต่ต้องเป็นข้อพิพาทที่เป็นรูปธรรมระหว่างคู่กรณีเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำอันใดอันหนึ่งหรือการละเว้นการดำเนินการอันใดอันหนึ่งอันเป็นวัตถุประสงค์ที่จะนำไปสู่การวินิจฉัยของศาล ในมาตรา ๖๓ BVerfGG

<sup>๙๐</sup> มาตรา ๖๗ (คำพิพากษา)

ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาว่า มาตรการที่ถูกโต้แย้งหรือการละเว้นเป็นการละเมิดบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญอาจวินิจฉัยปัญหากฎหมายที่มีความสำคัญสำหรับการศึกษาความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการพิจารณาคดีดังกล่าวได้

ได้เน้นให้เห็นชัดเจนว่า ในคดีข้อพิพาทนั้นจะต้องมีคู่กรณี ๒ ฝ่าย ซึ่งคู่ความฝ่ายหนึ่งได้แย้งคู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง เพื่อให้ศาลคุ้มครองสิทธิของตนตามมาตรา ๖๔ BVerfGG ได้บัญญัติถึงการกล่าวอ้างถึงการละเมิดหรือการก่อให้เกิดภัยอันตรายต่อสิทธิของผู้ร้อง ในกรณีนี้จึงเป็นการขัดความเข้าใจผิดที่ว่า คดีข้อพิพาทระหว่างองค์กรเป็นคดีที่เกี่ยวกับการตีความรัฐธรรมนูญในทางหลักการ

ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้ความหมายของคดีข้อพิพาทระหว่างองค์กรว่าเป็นคดีประเภท “ข้อพิพาทตามรัฐธรรมนูญ”<sup>๑๑</sup> ความสัมพันธ์ในทางกฎหมายสารบัญญัติอันเป็นพื้นฐานของข้อพิพาทนั้นจะต้องเป็นความสัมพันธ์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญโดยความสัมพันธ์นั้นเป็นองค์ประกอบสำคัญของการดำรงอยู่ของรัฐธรรมนูญ<sup>๑๒</sup> ดังนั้น วัตถุประสงค์ภายในขอบเขตของมาตรา ๙๓ วรรค ๑ ข้อ ๑ GG จึงมิได้หมายถึง “สิทธิ” และ “หน้าที่” แต่เพียงอย่างเดียว แต่จำเป็นที่จะต้องกำหนดให้หมายถึง สิทธิหรือหน้าที่ที่เป็นส่วนหนึ่งขององค์ประกอบในการดำรงอยู่ของรัฐธรรมนูญด้วย และภายใต้องค์ประกอบต่างๆ ดังกล่าวนั้นการพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าวจึงจะอยู่ภายใต้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๙๓ วรรค ๑ ข้อ ๑ GG

### ๒.๑.๓ องค์กรที่อาจเข้ามาเป็นคู่กรณี (Parteifähigkeit)

ปัญหาเรื่องการเข้ามาเป็นคู่ความในคดี หมายถึง ความสามารถในการเป็นผู้ร้อง (Antragsteller) หรือผู้ถูกร้อง (Antragsgegner) ในคดีข้อพิพาทระหว่างองค์กร การกำหนดคุณลักษณะของ “ข้อพิพาทระหว่างองค์กร” (Organstreit) เป็น “ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ” (Verfassungsstreit) อันเป็นข้อพิพาทที่เกี่ยวกับองค์ประกอบของการดำรงอยู่ของรัฐธรรมนูญและคู่กรณีของคดีข้อพิพาทระหว่างองค์กรนั้นยังไม่มีคำนิยามไว้อย่างชัดเจน

<sup>๑๑</sup> คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ที่ ๑, ๒๐๘(๒๑๑); ๒, ๑๔๓(155f.); ๒๐, ๑๘(๒๓); ๔๕,๑(๒๙); ๖๐, ๓๗๔(๓๗๙), Vgl. Thoma, AÖR 43 (1992), S. 282.

<sup>๑๒</sup> คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ที่ ๒๗, ๒๔๐ (๒๖๕); ๖๐, ๑๗๕ (๑๙๙)

ในที่นี้จะได้พิจารณา “องค์กร” ที่อาจเป็น “คู่กรณี” ในคดีข้อพิพาทระหว่างองค์กรได้ โดยมีข้อพิจารณา ดังนี้

๑) องค์กรสูงสุดของสหพันธ์ (oberste Bundesorgane)

ตามมาตรา ๙๓ วรรค ๑ ข้อ ๑ GG ได้มีการกำหนดถึง “องค์กรสูงสุดของสหพันธ์” ความหมายของ “องค์กรสูงสุดของสหพันธ์” จำเป็นจะต้องมีการกำหนดอย่างชัดเจนว่าหมายถึงองค์กรใดบ้าง “องค์กรสูงสุด” นั้นย่อมมีความหมายว่า ไม่มีองค์กรอื่นใดที่อยู่ในฐานะที่สูงกว่าองค์กรดังกล่าวอีก และเป็นองค์กรที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจสูงสุดของรัฐ หากพิจารณาความเป็นมาในการบัญญัติมาตรา ๙๓ วรรค ๑ ข้อ ๑ GG ทำให้เกิดความชัดเจนว่าขอบเขตขององค์กร ซึ่งสามารถจะยื่นข้อพิพาทในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ควรจะกำหนดให้แคบเท่าที่จะเป็นไปได้<sup>๙๓</sup>

ความหมายและวัตถุประสงค์ของมาตรา ๙๓ วรรค ๑ ข้อ ๑ GG เป็นเครื่องมือสำคัญสำหรับการทำให้เกิดความมั่นคง และทำให้เกิดการปกป้องรักษาโครงสร้างอำนาจตามหลักการแบ่งแยกอำนาจในระดับสหพันธ์รัฐ และท้ายที่สุดเพื่อเป็นการปกป้องรัฐธรรมนูญในลักษณะภาวะวิสัย เฉพาะความสัมพันธ์ขององค์กรสูงสุดเท่านั้นที่จำเป็นต้องทำให้ข้อพิพาทขององค์กรดังกล่าวได้รับการวินิจฉัยโดยศาลรัฐธรรมนูญ เพราะไม่มีองค์กรอื่นใดที่มีความเหมาะสมที่จะทำการวินิจฉัยปัญหาข้อพิพาทขององค์กรดังกล่าว นอกจากคำว่า “องค์กรสูงสุดของสหพันธ์” แล้ว มักจะใช้คำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” แทนคำว่า “องค์กรสูงสุดของสหพันธ์” ซึ่งคำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” มีความหมายว่า “องค์กรดังกล่าวเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญได้ก่อตั้งอันเป็นการรับรองสถานะโดยรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ที่สำคัญขององค์กรดังกล่าว และการทำภาระหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจสูงสุดของรัฐ ความหมายของคำว่า

<sup>๙๓</sup> คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ ๖๐, ๑๗๕ (๑๙๙)

“องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” หรือที่ภาษาเยอรมันเรียกว่า “Verfassungsorgan” ทฤษฎีเรื่องความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นได้อาศัยความคิดพื้นฐานของ Gierke และ Jellinek โดยได้แบ่งสาระสำคัญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ออกเป็น ๒ ประการ คือ องค์กรนั้นจะต้องได้รับการก่อตั้งขึ้นโดยตรงจากรัฐธรรมนูญและองค์กรนั้นจะต้องมีความเป็นอิสระจากองค์กรอื่น ๆ จากพื้นฐานดังกล่าวนี้เอง Leibholz ได้ให้ความหมายของคำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ว่าหมายถึง องค์กรที่ได้รับมอบหมายในการดำเนินการกิจของรัฐที่มีอำนาจในลักษณะพิเศษ ด้วยเหตุนี้ การดำรงอยู่และการดำเนินการหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญขององค์กรดังกล่าวจักก่อให้เกิดการกิจของรัฐบรรลุเป้าหมายและจะให้เกิดความมั่นคงในความเป็นเอกภาพของรัฐ คุณสมบัติของความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญจึงขึ้นอยู่กับสถานะขององค์กรดังกล่าวที่ได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ องค์กรตามรัฐธรรมนูญจึงเป็นองค์กรที่มีสถานะที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาขององค์กรอื่น

ตามความเห็นของ K. Stern เห็นว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญ คือ องค์กรสูงสุดของรัฐ ซึ่งการดำรงอยู่ สถานะและอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวไม่เพียงแต่จะได้รับการกล่าวถึงไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่องค์กรนั้นจะต้องถูกก่อตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญเองและรัฐธรรมนูญจะต้องกำหนดรูปแบบและอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าว รวมทั้งองค์กรนั้นจะต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจสูงสุดของรัฐ ตามทัศนะของ Maunz เห็นว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง องค์กรของรัฐซึ่งการก่อตั้งขึ้นขององค์กรดังกล่าวมีผลโดยตรงจากรัฐธรรมนูญและมีความจำเป็นที่จะต้องม้องค์กรดังกล่าวเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ จากการศึกษาของ Laufer เขาได้สรุปว่า ศาลรัฐธรรมนูญของเยอรมันนั้น เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพราะนอกจากศาลรัฐธรรมนูญจะเข้าเกณฑ์ในทางรูปแบบ (formelle Kriterien) แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญยังเข้าเกณฑ์ในทางเนื้อหา (substantielle Kriterien) ของความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยมีเกณฑ์ที่จะต้องพิจารณาดังนี้



(๑) ข้อพิจารณาในทางรูปแบบ (formelle Kriterien)

ก. พิจารณาจากการก่อตั้ง ศาลรัฐธรรมนูญได้รับการก่อตั้งขึ้นโดยตรงจากรัฐธรรมนูญ

ข. พิจารณาในแง่ของการบัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญได้รับการบัญญัติรับรองไว้โดยรัฐธรรมนูญ

(๒) ข้อพิจารณาในทางเนื้อหา (substantielle Kriterien)

ก. พิจารณาจากบทบัญญัติหน้าที่องค์กรนั้นจะต้องเป็นองค์กรสูงสุดของรัฐ

ข. พิจารณาในแง่ความเป็นอิสระ องค์กรนั้นจะต้องมีความเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้บังคับขององค์กรใด

ค. พิจารณาในแง่สถานะและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่น องค์กรนั้นจะต้องเป็นองค์กรที่มีสถานะเท่าเทียมกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น ความสัมพันธ์ระหว่างศาลรัฐธรรมนูญ กับองค์กรอื่นๆ ต้องวางอยู่บนพื้นฐานของความสัมพันธ์ที่เท่าเทียมกัน

สรุปได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยมีสถานะเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ สภาสูงแห่งสหพันธ์ ประธานาธิบดี และรัฐบาลแห่งสหพันธ์ ส่วนรัฐมนตรีกระทรวงต่างๆ นั้นถือว่าเป็นส่วนประกอบขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ส่วนองค์กรอื่นๆ ที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ เช่น องค์กรผู้ตรวจสอบบัญชีของสหพันธ์ (Bundesrechnungshof) ไม่ถือว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพราะถึงแม้ว่าองค์กรดังกล่าวจะได้รับการบัญญัติไว้โดยรัฐธรรมนูญ แต่องค์กรดังกล่าวเป็นเพียงองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีความเป็นอิสระเท่านั้น จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวมีข้อพิจารณาในการให้ความหมายของ “องค์กรสูงสุดของสหพันธ์” (องค์กรตามรัฐธรรมนูญ) ได้ดังนี้

(๑) องค์กรดังต่อไปนี้ถือว่าเป็นองค์กรสูงสุดของสหพันธ์ (องค์กรตามรัฐธรรมนูญ) ได้แก่ ประธานาธิบดีสหพันธ์ (Bundespräsident)

สภาผู้แทนราษฎรสหพันธ์ (Bundestage) สภาสูงสหพันธ์ (Bundesrat) และรัฐบาลสหพันธ์ (Bundesregierung) องค์กรดังกล่าวนี้ครอบคลุมตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๓ BVerfGG

(๒) องค์กรต่อไปนี้ ได้รับการยอมรับถือว่าเป็นองค์กรสูงสุดของสหพันธ์ โดยปราศจากข้อโต้แย้ง เช่น

- คณะกรรมาธิการร่วม (der Gemeinsame Ausschuss) ตามมาตรา ๕๓a GG ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีหมวดว่าด้วย “คณะกรรมาธิการร่วม”

- Bundesversammlung ถือว่าเป็นองค์กรสูงสุดของสหพันธ์องค์กรหนึ่ง ซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการเลือกประธานาธิบดีแห่งสหพันธ์ (มาตรา ๕๔ GG) Bundesversammlung ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระดับสหพันธ์และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระดับมลรัฐในจำนวนที่เท่าเทียมกัน

(๓) กรณีที่ยังไม่ชัดเจนคือนายกรัฐมนตรีสหพันธ์ (Bundeskanzler) และรัฐมนตรี สหพันธ์ (Bundesminister) อยู่ในความหมายของคำว่า “องค์กรสูงสุดของสหพันธ์” (die oberste Bundesorgane) หรือไม่ หรือเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรสูงสุดของสหพันธ์ (Teile einer obersten Bundesorgane) ดังนั้น ในกรณีนี้จึงอยู่ในความหมายของ “คู่กรณีอื่น” (andere Beteiligte) ในความหมายของมาตรา ๙๗ วรรค ๑ ข้อ ๑ GG แต่อย่างไรก็ตาม ส่วนใหญ่มีความเห็นว่านายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์ และรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์สามารถเป็นคู่กรณีในคดีข้อพิพาทระหว่างองค์กรได้

(๔) องค์กรที่มีปัญหาถกเถียงเกี่ยวกับการเป็นคู่กรณีในคดีข้อพิพาทระหว่างองค์กร คือ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินแห่งสหพันธ์ (Bundesrechnungshof) ธนาคารกลางแห่งสหพันธ์ (Bundesbank) และตัวแทนของสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ในกิจการทางทหาร (der Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages) ซึ่งทั้ง ๓ องค์กร ในทางตำราของเยอรมันไม่ถือว่าเป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” เพราะไม่เข้าเกณฑ์ของความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

## ๒) ส่วนขององค์กรสูงสุดของสหพันธ์ (Teile der Bundesorgane)

คู่กรณีอื่นที่อาจเป็นคู่ความในคดีข้อพิพาทระหว่างองค์กร  
ได้นั้นจะต้องเป็นองค์กรที่มีความสำคัญต่อการดำรงอยู่ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะ  
ต้องมีสถานะและอำนาจหน้าที่ในระดับเดียวกับองค์กรสูงสุดของสหพันธ์  
เกณฑ์สำคัญในการพิจารณาถึงสถานะที่เท่าเทียมกัน คือ การเป็นองค์กรที่มี  
สิทธิของตนในการดำเนินการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญในคดีข้อพิพาท  
ระหว่างองค์กร และเพื่อมิให้การขยายขอบเขตของคู่กรณีอื่น ๆ ในคดีข้อ  
พิพาทระหว่างองค์กรกว้างขวางจนปราศจากขอบเขต จึงจำเป็นต้องกำหนด  
หลักเกณฑ์เพิ่มเติมว่า องค์กรที่ได้สิทธิของตนในการเสนอเรื่องนั้นจะต้องมี  
การกำหนดสิทธิดังกล่าวจากรัฐธรรมนูญหรือจากข้อบังคับขององค์กรสูงสุด  
ของสหพันธ์ “คู่กรณีอื่น ๆ” มีความหมายถึง องค์กร ดังต่อไปนี้ (ส่วนของ  
องค์กรสูงสุดของสหพันธ์นั้นจะเป็นกรณีขององค์กรกลุ่ม (Kollegialorganen)  
องค์กรสูงสุดของสหพันธ์ทุกองค์กรยกเว้นประธานาธิบดีแห่งสหพันธ์  
ล้วนเป็นองค์กรกลุ่มทั้งสิ้น)

ก. สภาผู้แทนราษฎรสหพันธ์ (Bundestag) องค์กรที่  
สามารถเป็นคู่กรณีในคดีข้อพิพาทระหว่างองค์กรได้ คือ องค์กรดังต่อไปนี้

- ประธานสภาผู้แทนราษฎรสหพันธ์ ซึ่งรัฐธรรมนูญ  
ได้กำหนดเกี่ยวกับประธานสภาผู้แทนราษฎรสหพันธ์ไว้ ตามมาตรา ๓๙  
วรรค ๓, มาตรา ๔๐ วรรค ๒, มาตรา ๕๔ วรรค ๔, และตามข้อบังคับ  
ของสภาฯ (Gesch OBT) ข้อ ๗, ข้อ ๒๔, ข้อ ๒๕, ข้อ ๓๔, ข้อ ๔๒  
วรรค ๑ และ ๒ และข้อ ๑๒๘

- คณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรสหพันธ์  
ตามมาตรา ๔๓ วรรค ๑ GG และข้อ ๖๐ วรรค ๒ Gesch OBT

- กลุ่มการเมือง (Fraktion) ของสภาผู้แทนราษฎร  
แห่งสหพันธ์เป็นส่วนหนึ่งของสภาผู้แทนราษฎรฯ ที่สำคัญที่สุดองค์กรหนึ่ง  
ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์เคยวินิจฉัยว่า “กลุ่มการเมือง” เป็นองค์กรที่มีความ

จำเป็นสำคัญต่อการดำรงอยู่ของรัฐธรรมนูญ<sup>๙๔</sup> การที่กำหนดให้ Fraktion เป็นส่วนของสภาผู้แทนราษฎร ที่สามารถเป็นคู่กรณีในคดีข้อพิพาทระหว่างองค์กรนั้นเป็นเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่ต้องการจะคุ้มครองเสียงข้างน้อยในสภา

ข. สภาสูงสหพันธ์ (Bundesrat) ประกอบด้วยขององค์กรหรือบุคคลที่อาจเป็นคู่กรณีในคดีข้อพิพาทระหว่างองค์กรได้ มีดังนี้

- ประธานสภาสูงแห่งสหพันธ์ (Praesident des Bundesrates) ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของสภาสูงแห่งสหพันธ์ โดยรัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงประธานสภาสูงแห่งสหพันธ์ ตามมาตรา ๕๒ วรรค ๒ และมาตรา ๕๗ และข้อบังคับของสภาสูงแห่งสหพันธ์ (GeschOBRat) ได้กำหนดเกี่ยวกับประธานสภาสูงฯ ตามข้อ ๖, ข้อ ๑๕, ข้อ ๒๐, ข้อ ๒๒, ข้อ ๓๖, ข้อ ๓๙ วรรค ๒

- นอกจากประธานสภาสูงสหพันธ์ที่ถือว่าเป็นส่วนของสภาสูงสหพันธ์แล้วยังมีคณะกรรมการของสภาสูงฯ (มาตรา ๕๓ GG) สมาชิกสภาสูงฯ (มาตรา ๕๓ วรรค ๒ GG) และตัวแทนของมลรัฐในสภาสูงฯ (มาตรา ๕๑ วรรค ๓ GG)

ค. คณะกรรมาธิการร่วมระหว่างสภาผู้แทนราษฎร และสภาสูง (der Vermittlungsausschuss) ตามมาตรา ๗๐ GG คณะกรรมาธิการร่วมของทั้งสองสภาได้รับสถานะพิเศษ เพราะคณะกรรมาธิการร่วมฯ มิได้เป็นทั้งองค์กรสูงสุดของสหพันธ์และมิได้เป็นส่วนหนึ่งของสภาผู้แทนราษฎร และสภาสูงฯ ทั้งนี้ เพื่อให้คณะกรรมาธิการร่วมของทั้งสองสภา สามารถเป็นคู่กรณีในคดีข้อพิพาทระหว่างรัฐธรรมนูญได้

ง. ส่วนของรัฐบาลสหพันธ์ (Teile der Bundesregierung) คือ นายกรัฐมนตรีสหพันธ์ (Bundeskanzler) และรัฐมนตรีสหพันธ์ (Bundesminister) นอกเหนือจากข้อพิจารณาที่ว่านายกรัฐมนตรีฯ และรัฐมนตรีฯ เป็นองค์กรสูงสุดของสหพันธ์หรือไม่ ความสามารถในการเป็น

<sup>๙๔</sup> คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ ๗๐, ๓๒๔ (๓๕๐); ๖๘, ๑(๖๓); ๖๗, ๑๐๐ (๑๒๔)

คู่กรณีในฐานะที่เป็นองค์กรเดียว (นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี) นั้น มีผลมาจากการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่นายกรัฐมนตรีฯ (มาตรา ๖๔ วรรค ๑, มาตรา ๖๕ GG) และสำหรับรัฐมนตรี (มาตรา ๖๕ GG)

สำหรับคณะกรรมการต่างๆ ในระดับของรัฐบาลสหพันธ์นั้นจะถือว่าเป็นส่วนของรัฐบาลสหพันธ์ก็เฉพาะคณะกรรมการที่มีสมาชิกของรัฐบาลเข้าไปเป็นกรรมการด้วย (sog echte Kabinettsausschuesse) ส่วนคณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจ (das Wirtschaftskabinet) หรือสภาความมั่นคงแห่งสหพันธ์ (der Bundersicherheitsrat) คณะกรรมการเหล่านี้ไม่ถือว่าเป็น “คู่กรณี” ตามมาตรา ๙๓ วรรค ๑ ข้อ ๑ GG เพราะองค์กรเหล่านี้ รัฐธรรมนูญหรือข้อบังคับของรัฐบาลแห่งสหพันธ์มิได้กำหนดให้มีสิทธิของตนเอง

จ. คณะกรรมาธิการร่วม (der Gemeinsame Ausschuss) ตามมาตรา ๕๓ a GG ถือว่าเป็นส่วนของสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ที่สามารถเป็นคู่กรณีในคดีข้อพิพาทระหว่างองค์กรได้

๓) คู่กรณีอื่นๆ (sonstige andere Beteiligte)

ก. พรรคการเมือง

ตามคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญที่ได้ทำการวินิจฉัยมาโดยตลอด อันเป็นกรณีที่มีความสำคัญในทางปฏิบัติอย่างยิ่ง นั้นคือความสามารถในการเป็นคู่กรณีของ “พรรคการเมือง” ในคดีข้อพิพาทระหว่างองค์กร พรรคการเมืองมีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญตราบเท่าที่การใช้สิทธิของพรรคการเมืองนั้น มีผลมาจากสถานะพิเศษในทางรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๑<sup>๙๕</sup> GG แต่ในทางตรงกันข้าม หากพรรคการเมืองถูกละเมิดสิทธิ เช่น โดยสถานีโทรทัศน์อันเป็นองค์กรนิติบุคคลมหาชนในการจัดสรรเวลา

<sup>๙๕</sup> มาตรา ๒๑ (๑) ให้พรรคการเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในการสร้างเจตจำนงทางการเมืองของประชาชน การจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นไปโดยอิสระ ระเบียบภายในของพรรคการเมืองจะต้องสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย พรรคการเมืองจะต้องเปิดเผยที่มา การใช้จ่าย และทรัพย์สินของพรรคการเมืองต่อสาธารณชน

สำหรับการหาเสียง กรณีนี้พรรคการเมืองไม่ถือว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ การโต้แย้งในกรณีนี้จะต้องใช้วิธีการร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญ<sup>๙๖</sup> (Verfassungsbeschwerde)

ผู้ยื่นคำร้องและผู้ถูกร้องในคดีข้อพิพาทระหว่างองค์กรจะต้องมีความสัมพันธ์ในทางกฎหมายตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งจากความสัมพันธ์ดังกล่าวนั้นเองก่อให้เกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ระหว่างองค์กรดังกล่าว<sup>๙๗</sup> ถ้าพรรคการเมืองใช้สิทธิของตน อันเป็นสิทธิในลักษณะของบุคคลทั่วไป กรณีนี้พรรคการเมืองไม่อาจใช้สิทธิในคดีข้อพิพาทระหว่างองค์กรได้ หากแต่ต้องใช้สิทธิในคดีร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพราะในกรณีนี้ไม่ถือว่ากระทบต่อสถานะของพรรคการเมืองตามมาตรา ๒๑ GG

ข. ฝ่ายข้างมากและฝ่ายข้างน้อยในสภาผู้แทนราษฎร สหพันธ์

ฝ่ายข้างมากและฝ่ายข้างน้อยในสภาไม่อาจจะเป็นคู่กรณีในคดีข้อพิพาทระหว่างองค์กรได้ ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการออกเสียงลงคะแนนในสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์หรือในสภาสูงสหพันธ์ แต่หากรัฐธรรมนูญหรือข้อบังคับขององค์กรรัฐธรรมนูญได้กำหนดรับรองสถานะของฝ่ายข้างน้อยไว้เป็นพิเศษ ในกรณีนี้ ฝ่ายข้างน้อยย่อมมีสถานะที่จะเป็นคู่กรณีในคดีข้อพิพาทระหว่างองค์กรได้

### ๒.๑.๔ อำนาจในการเสนอเรื่อง (Antragsbefugnis)

ในกรณีที่มีข้อพิพาทในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ ในกรณีเช่นนี้ อำนาจในการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ย่อมมีอยู่ และหากผู้ร้องและผู้ถูกร้องเป็นบุคคลที่สามารถเป็นคู่กรณีพิพาทระหว่างองค์กรได้ ประเด็นที่จำเป็นต้องตรวจสอบต่อไปคือ ผู้ร้องได้ใช้สิทธิของตนเองหรือของ

<sup>๙๖</sup> BverfGE 7, 99

<sup>๙๗</sup> BverfGE 84, 290 (297); 73, 1 (30)

องค์กรถูกละเมิดจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของผู้ถูกร้องอันก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญกำหนดให้ (มาตรา ๖๔ BVerfGG) ดังนั้น เงื่อนไขตามมาตรา ๖๔ BVerfGG จึงเป็นเงื่อนไขในการวินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดี ในการพิจารณาอำนาจ ในการเสนอเรื่องมายังศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์นั้น มีสาระสำคัญอยู่ ๒ ประการ คือ

- อำนาจในการใช้สิทธิในทางคดีนั้นมีผลมาจากสิทธิที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ ซึ่งเป็นสิทธิของผู้ร้องเองหรือสิทธิขององค์กรที่บุคคลนั้นเป็นสมาชิกอยู่

- การใช้สิทธิในเรื่องนั้นเกิดมาจากการละเมิดสิทธิโดยการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือการละเว้นการกระทำของผู้ถูกร้อง การเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญว่าอยู่บนเงื่อนไข ซึ่งผู้เสนอเรื่องจะต้องกล่าวอ้างอย่างมีเหตุผลว่า ผู้ร้องและผู้ถูกร้องเป็นผู้มีส่วนร่วมในความสัมพันธ์ทางกฎหมายตามกฎหมายรัฐธรรมนูญและผู้ถูกร้องได้ละเมิดสิทธิของผู้ร้องโดยการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่หรือเป็นกรณีที่เกิดก่อให้เกิดอันตรายโดยตรงต่อสิทธิของผู้ร้อง<sup>๑๘</sup> การละเมิดหรือการก่อให้เกิดอันตรายต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ร้องจะต้องสอดคล้องกับทฤษฎีความเป็นไปได้ (Moeglichkeitheorie) ซึ่งหมายความว่า ทั้งในทางข้อเท็จจริงและในทางข้อกฎหมายเรื่องนั้น มีความเป็นไปได้ตามที่ผู้ร้องกล่าวอ้าง

### ๒.๑.๕ ผู้ถูกร้อง (Antragsgegner)

ผู้ถูกร้องในคดีข้อพิพาทระหว่างองค์กรมีความหมายเฉพาะองค์กรตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๙๓ วรรค ๑ GG และมาตรา ๖๓ BVerfGG รวมทั้งผู้มีส่วนร่วมอื่นๆ ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว

### ๒.๑.๖ ความจำเป็นที่จะต้องได้รับความคุ้มครองสิทธิ (Rechtsschutzbeduerfnis)

<sup>๑๘</sup> BverfGE 2, 143 (158 f.) (168); Vgl. BverfGE 13, 123 (125)

ผู้ร้องจะต้องมีความจำเป็นที่จะต้องได้รับความคุ้มครองสิทธิ ซึ่งความจำเป็นที่จะต้องได้รับความคุ้มครองแสดงให้เห็นได้จากคำร้องของผู้ร้อง กรณีจะเป็นการขาดความจำเป็นที่จะต้องได้รับความคุ้มครองสิทธิ หากผู้ร้องสามารถที่จะดำเนินการใด ๆ โดยอาศัยการกระทำในทางการเมืองของตนเอง ขัดขวางการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิของตนได้<sup>๙๙</sup>

### ๒.๑.๗ เงื่อนไขเวลา (Frist) ในการเสนอคำร้อง

ตามมาตรา ๖๔ วรรค ๓ ได้บัญญัติว่า ผู้ร้องจะต้องยื่นคำร้องภายใน ๖ เดือน หลังจากที่ยื่นคำร้องได้ทราบถึงการกระทำหรือการละเว้นการกระทำดังกล่าว การนับระยะเวลาดังกล่าวให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่ผู้ร้องได้ทราบการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่เป็นเหตุแห่งคดีดังกล่าว กฎหมายได้กำหนดระยะเวลาของการใช้สิทธิดังกล่าวเป็นระยะเวลาสิ้นสุด กล่าวคือ หากไม่มีการใช้สิทธิภายในระยะเวลาดังกล่าว เมื่อระยะเวลาผ่านพ้นไปแล้ว ผู้ร้องก็ไม่อาจจะใช้สิทธิดังกล่าวได้อีกต่อไป ทั้งนี้ ประสงค์จะให้มีการใช้สิทธิต่อการกระทำหรือการละเว้นการกระทำภายในระยะเวลาที่กำหนด เพื่อผลประโยชน์ของความมั่นคงในทางกฎหมายและเพื่อการดำเนินกระบวนการทางการเมืองจะได้ปราศจากข้อพิพาทที่อาจจะเกิดขึ้นตามมา

### ๒.๒ ประเทศฝรั่งเศส

ในส่วนที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยปัญหาการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ (le répartition des compétences) ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตุลาการรัฐธรรมนูญไม่ได้มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนี้โดยตรงดังเช่นกรณีของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน หรือประเทศไทย

สาเหตุที่ในประเทศฝรั่งเศส ตุลาการรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจในเรื่องนี้โดยตรงก็เพราะว่าตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสเพิ่งจะได้รับการ

<sup>๙๙</sup> BverfGE 98, 7 (77)



จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ค.ศ. ๑๙๕๘ เท่านั้น ซึ่งถือว่าใหม่มากเมื่อเปรียบเทียบกับหลาย ๆ ประเทศในยุโรป หรือหากจะเปรียบเทียบกับประเทศไทยที่ตุลาการรัฐธรรมนูญได้รับการจัดตั้งตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๔๖ (พ.ศ. ๒๔๘๙) ซึ่งก็คือก่อนประเทศฝรั่งเศสถึง ๑๒ ปี การเป็นองค์กรใหม่จึงทำให้องค์กรดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่อย่างจำกัด ซึ่งหากจะเปรียบเทียบกับประเทศไทย ก็จะพบว่าเดิมที่ตุลาการรัฐธรรมนูญของไทยก็มีอำนาจหน้าที่เพียงประการเดียวเท่านั้น แต่เมื่อเวลาผ่านไปก็มีการเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้มากขึ้นกว่าเดิม จนปัจจุบันที่มีอำนาจหน้าที่ถึง ๑๖ ประการ ตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญนั้น

ตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสได้รับการจัดตั้งขึ้น เพื่อวัตถุประสงค์พิเศษที่แตกต่างไปจากศาลรัฐธรรมนูญประเทศอื่น เพราะวัตถุประสงค์หลัก<sup>๑๐๐</sup> ในการจัดตั้งก็เพื่อให้เป็นองค์กรในการรักษาดุลยภาพระหว่างรัฐสภาและรัฐบาลและหลีกเลี่ยงการกลับไปสู่การมีอำนาจมากของรัฐสภา แต่ตุลาการรัฐธรรมนูญจะเป็นองค์กรที่โน้มไปทางฝ่ายรัฐบาลมากกว่า<sup>๑๐๑</sup> เมื่อผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์เช่นนั้นจึงมิได้บัญญัติให้ตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจชี้ขาดในเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอย่างกว้างขวางเช่นเดียวกับประเทศเยอรมันหรือประเทศไทย แต่เน้นหนักในเรื่องความขัดแย้งระหว่างรัฐสภาและรัฐบาลเท่านั้น สาเหตุอีกประการหนึ่งอาจเป็นไปได้ว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสนั้นมีอยู่อย่างจำกัดมาก ซึ่งแตกต่างจากของประเทศไทย อีกทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญเหล่านั้นก็มีวิวัฒนาการมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน จึงน่าจะเข้าใจบทบาทอำนาจหน้าที่ของตนเองได้เป็นอย่างดี แตกต่างจากของประเทศไทยที่เกือบทุกองค์กรเป็นองค์กรใหม่ทั้งสิ้น อย่างไรก็ตามก็ตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสก็ได้ทำหน้าที่วินิจฉัยปัญหาอำนาจ

<sup>๑๐๐</sup> Louis FAVOREU et Loïc Philip, Le Conseil Constitutionnel (Paris : P.U.F., 1985), p. 3.

<sup>๑๐๑</sup> Ibid, pp. 3-4

หน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยอ้อม ๒ ประการด้วยกันคือ<sup>๑๐๒</sup>

### ๒.๒.๑ การวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารตามมาตรา ๓๗ วรรคสอง<sup>๑๐๓</sup>

ตุลาการรัฐธรรมนูญจะทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดกรณีที่นายกรัฐมนตรีส่งเรื่องให้ตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดว่ากฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นนั้นไม่อยู่ในขอบเขตของมาตรา ๓๔ ซึ่งเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ แต่เข้ามาก้าวก่ายขอบเขตการตรากฎหมาย ซึ่งเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร

### ๒.๒.๒ การวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารตามมาตรา ๔๑

มาตรา ๔๑ ของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๙๕๘ บัญญัติว่า

“ในระหว่างการพิจารณาร่างกฎหมายหากปรากฏว่าร่างกฎหมายที่เสนอใหม่หรือร่างแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายของสมาชิกรัฐสภา มิได้อยู่ในเขตอำนาจการตรารัฐบัญญัติหรือขัดกับการมอบอำนาจให้ตรารัฐกำหนดตามความในมาตรา ๓๘ รัฐบาลอาจเสนอไม่ให้สภารับร่างดังกล่าวไว้พิจารณาได้

ในกรณีที่เกิดความเห็นขัดแย้งกันระหว่างรัฐบาลและประธานสภาที่เกี่ยวข้องในเรื่องดังกล่าว หากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งร้องขอ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญต้องทำการวินิจฉัยชี้ขาดภายในแปดวัน”

บทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นเปิดช่องให้รัฐบาลหรือประธานสภาแล้วแต่กรณีส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดภายใน ๘ วัน โดยเรื่องที่จะส่งได้นั้นจะต้องเป็นเรื่องที่

<sup>๑๐๒</sup> Louis FAVOREU et Loic Philip, Le Conseil Constitutionnel, (Paris : P.U.F., 1985), pp. 96-103

<sup>๑๐๓</sup> รายละเอียดอยู่ในงานวิจัยชิ้นนี้ในบทที่ ๔ ตอนต้น

ประการแรก ร่างกฎหมาย<sup>๑๐๔</sup> ของฝ่ายนิติบัญญัติมีได้อยู่  
ในเขตอำนาจในการตรากฎหมายของตนตามมาตรา ๓๔ และ

ประการที่สอง ร่างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัตินั้นแม้  
จะอยู่ในเขตอำนาจในการตรากฎหมายของตนก็ตาม แต่เป็นเรื่องที่รัฐสภาได้  
อนุญาตให้ฝ่ายบริหารตรารัฐกำหนดได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้<sup>๑๐๕</sup> เมื่อระยะเวลา  
เวลาดังกล่าวยังไม่สิ้นสุดฝ่ายนิติบัญญัติจึงไม่สามารถตรากฎหมายในเรื่อง  
ดังกล่าวได้

### ๒.๒.๓ การวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่าย บริหารตามมาตรา ๖๑ วรรค ๑ และ ๒

มาตรา ๖๑ รัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๙๕๘ บัญญัติว่า

“ก่อนที่จะมีการประกาศใช้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ  
และก่อนที่จะมีการบังคับใช้บังคับการประชุมรัฐสภา ให้ส่งร่างกฎหมายและ  
ร่างข้อบังคับดังกล่าวไปยังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยความชอบด้วย  
รัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายและร่างข้อบังคับดังกล่าวเสียก่อน

เพื่อความมุ่งหมายเดียวกันก่อนที่จะมีการประกาศใช้  
รัฐบัญญัติ ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ หรือนายกรัฐมนตรี หรือประธานสภา  
ผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน

---

<sup>๑๐๔</sup> ต่างจากมาตรา ๓๗ วรรค ๒ ที่เป็นเรื่อง “กฎหมาย” ที่ประกาศใช้แล้ว ไม่ใช่ “ร่างกฎหมาย”

<sup>๑๐๕</sup> มาตรา ๓๘ รัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๙๕๘ บัญญัติว่า “เพื่อการดำเนินการตามนโยบายที่กำหนดไว้  
รัฐบาลอาจขออนุญาตต่อรัฐสภาตรารัฐกำหนดภายในระยะเวลาที่กำหนดในเรื่องซึ่งโดยปกติแล้ว  
เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจการตรารัฐบัญญัติของรัฐสภาก็ได้

รัฐกำหนดดังกล่าวจะต้องตราโดยที่ประชุมคณะรัฐมนตรีภายหลังจากที่ได้ส่งให้สภาแห่งรัฐ  
ตรวจพิจารณาแล้ว รัฐกำหนดมีผลใช้บังคับนับแต่วันที่ได้ประกาศใช้ แต่จะสิ้นผลบังคับ  
หากรัฐบาลมิได้เสนอรัฐบัญญัติรับรองรัฐกำหนดดังกล่าวต่อรัฐสภาในระยะเวลาที่ได้กำหนดไว้ใน  
รัฐบัญญัติมอบอำนาจให้ตรารัฐกำหนด

เมื่อพ้นระยะเวลาที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่ง จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐกำหนดได้ก็แต่โดยรัฐบัญญัติ  
ในกรณีที่เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ”

หกสิบคน หรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนหกสิบคนอาจร้องขอต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อให้วินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญฉบับนั้นก่อนได้

ในกรณีตามที่บัญญัติไว้ในสองวรรคก่อน คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะต้องวินิจฉัยภายในกำหนดระยะเวลาหนึ่งเดือนแต่ในกรณีเร่งด่วนตามที่รัฐบาลร้องขอ ให้วินิจฉัยภายในเวลาแปดวัน

ในกรณีดังกล่าวข้างต้นการร้องขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยยอมทำให้การนับระยะเวลาที่กำหนดไว้สำหรับการประกาศใช้กฎหมายหยุดลง”

การวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ในมาตรา ๖๑ นี้ แยกเป็น ๒ กรณี

กรณีแรก เป็นเรื่องร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและร่างข้อบังคับการประชุมสภาที่ยังไม่ได้ประกาศใช้หรือยังไม่ได้บังคับใช้รัฐธรรมนูญบังคับให้ต้องส่งตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเพื่อตรวจสอบว่าเป็นการก้าวก้าวเข้าไปในเขตอำนาจการตรากฎหมายของฝ่ายบริหารหรือไม่

กรณีที่สอง เป็นเรื่องร่างกฎหมายธรรมดาซึ่งรัฐธรรมนูญไม่ได้บังคับว่าต้องส่งทุกครั้ง แต่เป็นดุลพินิจของประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๖๐ คน ที่จะได้โต้แย้งว่าร่างกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ในประเด็นที่ก้าวเข้าไปในเขตอำนาจการตรากฎหมายของฝ่ายบริหาร

โดยสรุปจะเห็นได้ว่าประเทศฝรั่งเศสไม่มีระบบการวินิจฉัยปัญหาอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกันกับประเทศไทยหรือสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน แต่ฝรั่งเศสใช้กระบวนการตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐสภาเป็นกระบวนการในการวินิจฉัยปัญหาอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐสภาและฝ่ายบริหารเท่านั้น

### ๒.๓ ประเทศโปรตุเกส

รัฐธรรมนูญโปรตุเกสไม่ได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญดังเช่นศาลรัฐธรรมนูญเยอรมัน ศาลรัฐธรรมนูญออสเตรีย ศาลรัฐธรรมนูญสเปน หรือศาลรัฐธรรมนูญอิตาลี บทบัญญัติในลักษณะเดียวกับบทบัญญัติในมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญไทย<sup>๑๐๖</sup> ไม่ปรากฏในรัฐธรรมนูญโปรตุเกส อย่างไรก็ตาม จากการพิจารณาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา พบว่ามีคำวินิจฉัยในหลายกรณีที่มีเนื้อหาไปในทำนองชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรทางการเมืองหรือระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจมหาชน อาจกล่าวได้ว่า แม้ศาลรัฐธรรมนูญโปรตุเกสจะไม่มีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่ศาลรัฐธรรมนูญก็ผลิตคำวินิจฉัยที่เป็นการวางหลักเกณฑ์ในการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรต่างๆ โดยอาศัยช่องทางเท่าที่ตนเองมีเขตอำนาจ เช่น ช่องทางการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย เป็นต้น ทั้งนี้ การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎเกณฑ์ทางกฎหมายในระบบศาลรัฐธรรมนูญโปรตุเกสแตกต่างจากหลายประเทศ กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญโปรตุเกสมีอำนาจควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย **ทุกประเภท** ไม่จำกัดว่าต้องควบคุมเฉพาะรัฐบัญญัติดังเช่นประเทศอื่น นอกจากนี้ศาลรัฐธรรมนูญโปรตุเกสยังมีอำนาจควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎเกณฑ์ทางกฎหมายได้ทั้ง **ก่อน** และ **หลัง** บังคับใช้ ทั้งแบบ **รูปธรรม** และนามธรรม อีกทั้งยังมีอำนาจพิจารณาว่าองค์กรนิติบัญญัติละเลยการออกกฎหมายซึ่งมีผลเป็นการบังคับใช้หลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญอีกด้วย นอกจากนี้ศาลรัฐธรรมนูญโปรตุเกสยังควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญทั้งในแง่รูปแบบหรือกระบวนการตรากฎหมายและเนื้อหาของกฎหมาย จะเห็นได้

<sup>๑๐๖</sup> มาตรา ๒๖๖ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

ว่าการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎเกณฑ์ทางกฎหมายของศาลรัฐธรรมนูญโปรตุเกสมีลักษณะกว้างกว่าประเทศอื่น ๆ จึงไม่น่าแปลกใจที่ศาลรัฐธรรมนูญโปรตุเกสใช้ช่องทางดังกล่าวในการผลิตคำวินิจฉัยที่เป็นการวางหลักเกณฑ์ในการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรต่าง ๆ

นับแต่ ค.ศ. ๑๙๗๖ เป็นต้นมา สภาพการเมืองของโปรตุเกสเป็นไปอย่างไม่มีเสถียรภาพเท่าไรนัก ประธานาธิบดี พรรคการเมือง เสี่ยงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร และรัฐบาลมาจากต่างกลุ่มกัน บ่อยครั้งรัฐบาลไม่อาจหาเสียงสนับสนุนจากสภาผู้แทนราษฎรได้ สภาพการเมืองเช่นนี้ ย่อมนำมาซึ่งความขัดแย้งกันระหว่างองค์กรทางการเมืองซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้เข้ามามีบทบาทในการยุติข้อพิพาทดังกล่าวในหลายครั้ง<sup>๑๐๗</sup> จากกรณีวิเคราะห์ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญโปรตุเกส พบว่าในหลายคำวินิจฉัยกล่าวถึงการชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรทางการเมืองหรือระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจมหาชนซึ่งอาจแบ่งได้เป็นสามกลุ่ม คือ การวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ในการออกกฎหมายระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ การวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ในการงบประมาณของรัฐระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ และการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างราชการส่วนกลางกับแคว้นปกครองตนเอง

### ๒.๓.๑ การวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ในการออกกฎหมายระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ

ดังได้กล่าวมาแล้วว่าศาลรัฐธรรมนูญโปรตุเกสมีอำนาจหน้าที่หลักในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย (Les norms juridiques) เมื่อพิจารณาอีกแง่มุมหนึ่งก็หมายความว่า “กฎเกณฑ์ทางกฎหมาย” เป็นตัวจำกัดเขตอำนาจศาลในคดีควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎเกณฑ์ทางกฎหมายนั่นเอง กล่าวคือ เฉพาะแต่

<sup>๑๐๗</sup> LOBO ANTUNES Miguel, “Les rapports entre les pouvoirs publics” in La justice constitutionnelle au Portugal, Economica, 1989, pp. 297.

กฎเกณฑ์ทางกฎหมายเท่านั้นที่เป็นวัตถุประสงค์ สิ่งใดที่ไม่ใช่กฎเกณฑ์ทางกฎหมายย่อมไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ<sup>๑๐๘</sup>

ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า “การกระทำขององค์กรผู้ใช้อำนาจมหาชนทุกองค์กรไม่ได้อยู่ภายใต้การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด คำพิพากษาของศาล การกระทำของฝ่ายปกครองที่ไม่มีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ คำสั่งทางปกครอง การกระทำทางรัฐบาล (เช่น การยุบสภา การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี) ทั้งหมดที่กล่าวมานี้ไม่มีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย”<sup>๑๐๙</sup> จึงไม่อยู่ภายใต้การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญ

กฎเกณฑ์ทางกฎหมายแบ่งได้เป็นกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติและกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหาร “จริงอยู่ รัฐสภาเป็นองค์กรนิติบัญญัติที่ยอดเยี่ยม ... อย่างไรก็ดี ในกรอบรัฐธรรมนูญปัจจุบัน เราต้องยอมรับว่ารัฐบาลก็มีอำนาจในการออกกฎหมายเคียงคู่ไปกับรัฐสภาเช่นกัน...”<sup>๑๑๐</sup> อย่างไรก็ตามไม่ได้หมายความว่ารัฐบาลจะเข้ามาแทรกแซงพรมแดนในการออกกฎหมายของรัฐสภาได้ในทุกกรณี รัฐธรรมนูญได้กำหนดกรณีที่ตั้งวงไว้ให้เป็นอำนาจในการออกกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรอย่างเด็ดขาด (La reserve absolue de competence legislative) ในเรื่องดังต่อไปนี้<sup>๑๑๑</sup>

- ๑) การเลือกตั้งสมาชิกขององค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย
- ๒) ระบบประชามติ
- ๓) การจัดองค์กร การดำเนินงาน และวิธีพิจารณาใน

ศาลรัฐธรรมนูญ

<sup>๑๐๘</sup> Ibid., pp. 293-234.

<sup>๑๐๙</sup> คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญโปรดุเกสเลขที่ ๒๖/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๕

<sup>๑๑๐</sup> คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญโปรดุเกสเลขที่ ๑๔๒/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๕

<sup>๑๑๑</sup> มาตรา ๑๖๗ แห่งรัฐธรรมนูญโปรดุเกสลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๖๖ แก้ไขเพิ่มเติมวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๒

๔) การจัดองค์กรทางกลาโหม หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับ การดำเนินงาน และวินัยของกองทัพ

๕) ระบบกฎอัยการศึกและสถานการณ์ฉุกเฉิน

๖) การได้มา การเสียไป และการได้กลับคืนมาซึ่งความเป็น พลเมืองโปรตุเกส

๗) การกำหนดเขตน่านน้ำ เขตเศรษฐกิจจำเพาะ และ สิทธิใต้ท้องทะเล

๘) สมาคมและพรรคการเมือง

๙) หลักการพื้นฐานของระบบการศึกษา

๑๐) การเลือกตั้งในแคว้นปกครองตนเองและองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มาจากการเลือกตั้ง โดยตรงและทั่วไป

๑๑) สถานะของสมาชิกในองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยและ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มาจากการ เลือกตั้งโดยตรงและทั่วไป

๑๒) เขตอำนาจศาลทหาร

๑๓) การจัดตั้ง การยุบ และการเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑๔) การปรึกษาหารือโดยตรงต่อพลเมืองในระดับท้องถิ่น

๑๕) การจำกัดการใช้สิทธิของทหารและเจ้าหน้าที่ในกองทัพ

ในกรณีต่อไปนี้ รัฐธรรมนูญกำหนดให้สงวนไว้เป็นอำนาจ ในการออกกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรอย่างสัมพัทธ์ (La reserve relative de competence legislative) กล่าวคือ ต้องออกโดยสภาผู้แทน ราษฎรเว้นแต่สภาผู้แทนราษฎรได้อนุญาตให้รัฐบาลออกกฎหมายแทน<sup>๑๒๒</sup>

<sup>๑๒๒</sup> มาตรา ๑๖๘ แห่งรัฐธรรมนูญโปรตุเกสลงวันที่ ๒ เมษายน ๑๙๗๖ แก้ไขเพิ่มเติมวันที่ ๓๐ กันยายน



- ๑) สถานะและความสามารถของบุคคล
- ๒) สิทธิ เสรีภาพ และการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ
- ๓) การกำหนดความผิดทางอาญา โทษ มาตรการเพื่อความปลอดภัย และเงื่อนไขของมาตรการ เพื่อความปลอดภัย ตลอดจนวิธีพิจารณาความอาญา
- ๔) ระบบทั่วไปของการลงโทษทางวินัย
- ๕) ระบบการยึดและการเวนคืนเพื่อประโยชน์สาธารณะ
- ๖) หลักการพื้นฐานของระบบประกันสังคมและการบริการสาธารณสุขระดับชาติ
- ๗) หลักการพื้นฐานของระบบการคุ้มครองธรรมชาติ ความสมดุลทางสิ่งแวดล้อม และมรดกทางวัฒนธรรม
- ๘) ระบบการเช่าและการผังเมือง
- ๙) การกำหนดค่าน้ำและระบบภาษี
- ๑๐) การกำหนดประเภทของทรัพย์สิน วิธีการผลิตของวิสาหกิจเอกชนที่ต้องห้ามกระทำ
- ๑๑) วิธีการแทรกแซงในกระบวนการผลิตและที่ดิน รูปแบบการเวนคืน การโอนวิสาหกิจมาเป็นของชาติ และการแปรรูปวิสาหกิจไปเป็นของเอกชน และหลักเกณฑ์การจ่ายค่าทดแทน ระบบการวางแผนเศรษฐกิจและสังคม และองค์ประกอบของสภาเศรษฐกิจและสังคม
- ๑๒) หลักการพื้นฐานของนโยบายเกษตรกรรม รวมถึงการกำหนดขนาดสูงสุดและต่ำสุดของหน่วยการเพาะปลูกของเอกชน
- ๑๓) ระบบเงินตรา
- ๑๔) กระบวนการงบประมาณของรัฐ แคว้นปกครองตนเอง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ๑๕) การจัดองค์กรและเขตอำนาจของศาลและอัยการ สถานะของผู้พิพากษา รวมถึงองค์กรที่ไม่ใช่ศาลแต่มีหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท

๑๖) ระบบข้อมูลข่าวสารและความลับของรัฐ

๑๗) สถานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงระบบการคลังท้องถิ่น

๑๘) สมาคมเพื่อการสาธารณะ การคุ้มครองสิทธิแก่พลเมืองที่มีความสัมพันธ์กับฝ่ายปกครอง และความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง

๑๙) หลักการพื้นฐานของระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

๒๐) หลักการพื้นฐานของวิสาหกิจมหาชน

๒๑) ระบบทรัพย์สินทางปกครอง

๒๒) วิธีการผลิตในทรัพย์สินของสหกรณ์และสังคม

การอนุญาตให้รัฐบาลออกกฎหมายในกรณีข้างต้น (L'auto-risisation legislative) สภาผู้แทนราษฎรต้องอนุญาตในรูปของรัษฎบัญญัติซึ่งกำหนดวัตถุประสงค์ในการอนุญาต เรื่องที่อนุญาต ขอบเขตในการอนุญาต และระยะเวลาการอนุญาต รัษฎบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลออกกฎหมายจะสิ้นสุดใช้บังคับถ้ารัฐบาลลาออก สภาผู้แทนราษฎรหมดวาระ หรือมีการยุบสภา เมื่อรัฐบาลได้รับอนุญาตจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว รัฐบาลย่อมมีอำนาจในการออกกฎหมายในเรื่องที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๖๘ ได้ จากประสบการณ์ที่ผ่านมา รัฐบาลหลายคณะใช้ช่องทางการขออนุญาตจากสภาผู้แทนราษฎรเพื่อออกกฎหมายในเรื่องที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๖๘ อยู่บ่อยครั้ง เพื่อความรวดเร็วในการออกกฎหมาย เพื่อสนองตอบความต้องการของรัฐบาล และเพื่อหลีกเลี่ยงการอภิปรายในสภาผู้แทนราษฎรอันนำมาซึ่งประเด็นปัญหาทางการเมือง<sup>๑๑๓</sup>

รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดวิธีการขออนุญาตไว้ หากเป็นมาตรา ๑๙ แห่งระเบียบสภาผู้แทนราษฎรที่กำหนดให้รัฐบาลต้องร้องขออนุญาตจากสภาผู้แทนราษฎรสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่มีสิทธิในการร้องขออนุญาตอย่างไรก็ตามแม้รัฐบาลไม่ได้ร้องขออนุญาต สภาผู้แทนราษฎรก็อาจอนุญาตให้

<sup>๑๑๓</sup> LOBO ANTUNES Miguel, Op.cit., p.315.

รัฐบาลออกกฎหมายได้เอง<sup>๑๑๔</sup> เมื่อรัฐบาลได้รับอนุญาตจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว รัฐบาลอาจใช้อำนาจออกกฎหมายตามที่ได้รับอนุญาตหรือไม่ก็ได้ ในกรณีที่กฎหมายอนุญาตดังกล่าวมีระยะเวลาที่กำหนดไว้ และกฎหมายนั้นสิ้นผลไปเพราะเลยระยะเวลาไปแล้ว หากมีกฎหมายใหม่เพื่อขยายระยะเวลา ถือว่ากฎหมายนั้นเป็นการอนุญาตครั้งใหม่<sup>๑๑๕</sup> การออกกฎหมายของรัฐบาลต้องอยู่ภายในขอบเขตที่กฎหมายอนุญาตกำหนดเท่านั้น

ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ในการออกกฎหมายระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในหลายกรณี ดังต่อไปนี้<sup>๑๑๖</sup>

### **สิทธิ เสรีภาพ และการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ**

รัฐธรรมนูญโปรตุเกสรับรองสิทธิ เสรีภาพและการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพไว้อย่างกว้างๆ ในมาตรา ๒๔ ถึงมาตรา ๕๘ ส่วนการรับรองสิทธิที่เป็นการขยายความจากสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญนั้น มาตรา ๑๗ กำหนดให้ออกเป็นกฎหมายในระดับรัฐบัญญัติ ประเด็นปัญหาจึงมีว่าอย่างไรจึงเรียกว่าเป็นสิทธิที่เป็นการขยายความจากสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญยืนยันว่า สิทธิในการทราบเหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองเป็นสิทธิที่เป็นการขยายความจากสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ เพราะสิทธิดังกล่าวแยกไม่ออกกับสิทธิของพลเมืองในการโต้แย้งกับรัฐ ดังนั้นการรับรองสิทธิในการทราบเหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองต้องทำโดยกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาหรืออาจทำโดยกฎหมายที่ออกโดยรัฐบาลก็ได้หากได้รับการอนุญาตจากรัฐสภา<sup>๑๑๗</sup>

การกำหนดโทษจำคุกเกี่ยวพันอย่างแยกไม่ออกกับสิทธิในร่างกาย การออกกฎหมายกำหนดความผิดทางอาญาซึ่งมีโทษจำคุกจึงสงวนไว้

<sup>๑๑๔</sup> คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญโปรตุเกสเลขที่ ๔๘/๑๙๘๔ ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๑๙๘๔

<sup>๑๑๕</sup> คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญโปรตุเกสเลขที่ ๔๑/๑๙๘๖ ลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๑๙๘๖

<sup>๑๑๖</sup> LOBO ANTUNES Miguel, Op.cit., pp. 302-312.

<sup>๑๑๗</sup> คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญโปรตุเกสเลขที่ ๑๐๙/๑๙๘๕ ลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๑๙๘๕

เฉพาะฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น<sup>๑๑๘</sup> รวมไปถึงการเพิ่มโทษจำคุกและการเพิ่มโทษปรับด้วยเช่นเดียวกันกับการลงโทษทางวินัย<sup>๑๑๙</sup>

อย่างไรก็ตาม สิทธิทางสังคมไม่ถือเป็นสิทธิซึ่งสงวนไว้เป็นอำนาจออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะสิทธิทางสังคมเป็นสิทธิที่เรียกร้องให้รัฐกระทำการบางอย่างประการ ไม่ใช่เป็นการห้ามรัฐกระทำการบางอย่างประการ ด้วยเหตุนี้สิทธิในการได้รับบริการทางสาธารณสุขจึงไม่ถือเป็นสิทธิที่อยู่ในขอบเขตการออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ<sup>๑๒๐</sup>

### ระบบกฎหมายพื้นฐานของการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

รัฐธรรมนูญปรตุเทศกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้นที่มีอำนาจในการออกกฎหมายที่เกี่ยวกับระบบกฎหมายพื้นฐานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ<sup>๑๒๑</sup> ศาลรัฐธรรมนูญได้ขยายความคำว่า “ระบบกฎหมายพื้นฐาน” เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ” คือ กฎหมายกรอบที่กำหนดหลักการพื้นฐานและสถานะของบุคลากรภาครัฐ ทารวมถึงข้อปฏิบัติหรือระเบียบวินัยที่ใช้กับบุคลากรภาครัฐไม่<sup>๑๒๒</sup>

### การกำหนดภาษี

รัฐธรรมนูญปรตุเทศกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้นที่มีอำนาจในการออกกฎหมายที่เกี่ยวกับการสร้างฐานภาษีและระบบภาษี<sup>๑๒๓</sup> และกฎหมายนั้นต้องกำหนดถึงอัตราภาษี การลดภาษี และการคุ้มครอง

<sup>๑๑๘</sup> คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญปรตุเทศเลขที่ ๑๕/๑๙๘๔ ลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๑๙๘๔

<sup>๑๑๙</sup> คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญปรตุเทศเลขที่ ๔๙/๑๙๘๔ ลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๑๙๘๔

<sup>๑๒๐</sup> คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญปรตุเทศเลขที่ ๓๙/๑๙๘๔ ลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๑๙๘๔

<sup>๑๒๑</sup> มาตรา ๑๖๘ วรรคแรก (U) แห่งรัฐธรรมนูญปรตุเทศลงวันที่ ๒ เมษายน ๑๙๗๖ แก้ไขเพิ่มเติม วันที่ ๓๐ กันยายน ๑๙๘๒

<sup>๑๒๒</sup> คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญปรตุเทศเลขที่ ๑๔๒/๑๙๘๕ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๑๙๘๕

<sup>๑๒๓</sup> มาตรา ๑๖๘ วรรคแรก (I) แห่งรัฐธรรมนูญปรตุเทศลงวันที่ ๒ เมษายน ๑๙๗๖ แก้ไขเพิ่มเติม วันที่ ๓๐ กันยายน ๑๙๘๒

ผู้เสียภาษี<sup>๑๒๔</sup> ศาลรัฐธรรมนูญยืนยันว่าเฉพาะแต่รัฐสภาเท่านั้นที่มีอำนาจในการออกกฎหมายกำหนดฐานภาษี อัตราภาษี การลดภาษี และการคุ้มครองผู้เสียภาษี ในกรณีของการยกเว้นภาษี เมื่อพิจารณาจากลักษณะของการยกเว้นภาษีแล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นประเภทหนึ่งของสิทธิประโยชน์ทางภาษี จึงอยู่ภายใต้ขอบเขตการออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติเช่นเดียวกัน<sup>๑๒๕</sup> ในส่วนของภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดฐานภาษีและจัดเก็บได้เองนั้นย่อมไม่รวมอยู่ในความหมายของ “ภาษี” ที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้นที่มีอำนาจในการออกกฎหมาย เช่นกัน รายรับที่เป็นเงินตราในรูปแบบอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ภาษีก็ไม่อยู่ขอบเขตการออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ<sup>๑๒๖</sup>

### การจัดองค์กรและเขตอำนาจศาล

รัฐธรรมนูญกำหนดให้การจัดองค์กรและเขตอำนาจศาลต้องทำโดยกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ศาลรัฐธรรมนูญขยายความไปถึงคณะอนุญาโตตุลาการด้วย แม้ว่าโดยลักษณะแล้ว คณะอนุญาโตตุลาการจะไม่ใช่ศาล ไม่ได้เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ ไม่มีสถานะเป็นการถาวร และตัวอนุญาโตตุลาการแต่ละคนก็ไม่ได้การรับรองสถานะและความอิสระตามรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าการออกกฎหมายเกี่ยวกับอนุญาโตตุลาการต้องทำโดยสภาผู้แทนราษฎร<sup>๑๒๗</sup> เพราะเนื้อหาของกฎหมายเกี่ยวกับอนุญาโตตุลาการมีความเกี่ยวพันโดยอ้อมกับเขตอำนาจศาล<sup>๑๒๘</sup>

<sup>๑๒๔</sup> มาตรา ๑๐๖ แห่งรัฐธรรมนูญโปรตุเกสลงวันที่ ๒ เมษายน ๑๙๗๖ แก้ไขเพิ่มเติมวันที่ ๓๐ กันยายน ๑๙๘๒

<sup>๑๒๕</sup> คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญโปรตุเกสเลขที่ ๒๗๔/๑๙๘๖ ลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๑๙๘๖

<sup>๑๒๖</sup> LOBO ANTUNES Miguel, Op.cit., p.308.

<sup>๑๒๗</sup> คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญโปรตุเกสเลขที่ ๒๓๐/๑๙๘๖ ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๑๙๘๖

<sup>๑๒๘</sup> เป็นเหตุผลของศาลรัฐธรรมนูญในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญโปรตุเกสเลขที่ ๓๒/๑๙๘๗ ลงวันที่ ๗ เมษายน ๑๙๘๗ และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญโปรตุเกสเลขที่ ๕๐๔/๑๙๘๗ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๑๙๘๗

กฎหมายในเรื่องการจัดองค์กรและเขตอำนาจศาลที่สงวนไว้เป็นอำนาจในการออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัตินั้น รวมไปถึงกฎหมายที่เกี่ยวกับเขตอำนาจของศาลและสถานะของผู้พิพากษาประจำแคว้นปกครองตนเอง Acores และ Madere ด้วย<sup>๑๒๙</sup> เช่นเดียวกันกับบทบัญญัติที่ยกเลิกกฎเกณฑ์การอนุญาตให้พรรคการเมืองไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในคำฟ้องคดีที่เกี่ยวกับพรรคการเมืองก็ถือเป็นกฎหมายในเรื่องการจัดองค์กรและเขตอำนาจศาลที่สงวนไว้เป็นอำนาจในการออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ<sup>๑๓๐</sup>

### ๒.๓.๒ การวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ในการงบประมาณของรัฐระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ<sup>๑๓๑</sup>

งบประมาณของรัฐเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารประเทศให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล นับแต่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญปี ๑๙๘๒ งบประมาณประจำปีและงบประมาณเพิ่มเติมต้องได้รับการอนุมัติจากสภาผู้แทนราษฎร รัฐบาลจึงต้องอาศัยการสนับสนุนจากสภาผู้แทนราษฎร จากสภาพการเมืองโปรตุเกสที่ไม่ค่อยมีเสถียรภาพเท่าไรนักดังที่ได้กล่าวมาแล้วนำมาซึ่งการต่อสู้เชิงอำนาจระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและรัฐบาล การอนุมัติงบประมาณก็เป็นการต่อสู้รูปแบบหนึ่งจึงไม่น่าแปลกใจว่าบ่อยครั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ดี รัฐบาลก็ดี มักร้องขอต่อศาลรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยชี้ขาดความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายงบประมาณประจำปี

ต้นปี ๑๙๘๕ รัฐบาลโปรตุเกสประกอบด้วยพรรคการเมืองใหญ่สองพรรคซึ่งเป็นเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร รัฐบาลนี้ได้จัดทำร่างกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมงบประมาณโดยมีเนื้อหาโอนงบประมาณรายจ่ายของกระทรวงสาธารณสุขไปให้กระทรวงกลาโหม

<sup>๑๒๙</sup> คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญโปรตุเกสเลขที่ ๕๕/๑๙๘๔ ลงวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๑๙๘๔

<sup>๑๓๐</sup> คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญโปรตุเกสเลขที่ ๓๐/๑๙๘๗ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๑๙๘๗

<sup>๑๓๑</sup> LOBO ANTUNES Miguel, Op.cit., p.319-322.

โอนงบประมาณรายจ่ายค่าก่อสร้างโรงเรียนไปเป็นงบประมาณรายจ่ายเงินเดือนครู เป็นต้น โดยไม่ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านจึงยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้พิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมงบประมาณดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ารัฐบาลไม่มีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมงบประมาณที่มีลักษณะโอนงบประมาณ ระหว่างกระทรวงหรือกรม หรือโอนงบประมาณภายในกระทรวงเดียวกันแต่ต่างภารกิจกัน<sup>๑๓๒</sup>

ในสมัยรัฐบาลเสียงข้างน้อยนำโดยพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย รัฐบาลขัดแย้งกับสภาผู้แทนราษฎรอยู่บ่อยครั้งจนในท้ายที่สุดต้องมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรและความเป็นรัฐบาลสิ้นสุดลง เรื่องงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้นเป็นความขัดแย้งหนึ่งที่ถูกหยิบยกมาต่อสู้กันบ่อยครั้ง ครั้งหนึ่งพรรคการเมืองฝ่ายค้านได้เสนอร่างกฎหมายที่กำหนดว่า ในกรณีที่วิสาหกิจที่ประสบปัญหาทางการเงินจนไม่สามารถจ่ายเงินเดือนให้แก่ลูกจ้างได้ ให้รัฐบาลรับภาระในการจ่ายเงินเดือนให้แก่ลูกจ้างไปก่อน ร่างกฎหมายนี้มีผลต่อการเพิ่มเติมจำนวนงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่กำหนดไว้แล้ว ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่อาจเสนอร่างกฎหมายที่มีผลต่อการเพิ่มเติมรายจ่ายหรือลดรายรับตามที่กำหนดไว้ในงบประมาณประจำปีได้<sup>๑๓๓</sup> นายกรัฐมนตรีจึงยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้พิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าภายในปีงบประมาณสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่อาจเสนอร่างกฎหมายที่มีผลต่อการเพิ่มเติมรายจ่ายหรือลดรายรับตามที่กำหนดไว้ในงบประมาณประจำปีนั้นได้ หากผ่านพ้นปีงบประมาณนั้นไปและเริ่มต้นปีงบประมาณใหม่ การ

<sup>๑๓๒</sup> คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญโปรดคดีเลขที่ ๑๔๔/๑๙๘๕ ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๑๙๘๕

<sup>๑๓๓</sup> มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญโปรดคดีเลขที่ ๒ เมษายน ๑๙๗๖ แก้ไขเพิ่มเติมวันที่ ๓๐ กันยายน ๑๙๘๒ “ตลอดปีงบประมาณนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กลุ่มการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร และสภานิติบัญญัติแห่งแคว้นปกครองตนเอง ไม่อาจเสนอร่างรัฐบัญญัติที่มีผลต่อการเพิ่มเติมรายจ่ายหรือลดรายรับตามที่กำหนดในงบประมาณประจำปี”

เสนอร่างกฎหมายที่มีผลต่อการเพิ่มเติมรายจ่ายหรือลดรายรับตามที่กำหนดไว้ในงบประมาณประจำปีก่อนย่อมไม่ต้องห้าม กรณีนี้ร่างกฎหมายดังกล่าวมีผลต่อการเพิ่มเติมรายจ่ายของงบประมาณในปีงบประมาณที่กำลังมีผลอยู่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงไม่อาจเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวได้ตามมาตรา ๑๗๐ วรรคสองแห่งรัฐธรรมนูญ<sup>๑๓๔</sup>

### ๒.๓.๓ การวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างราชการส่วนกลางกับแคว้นปกครองตนเอง<sup>๑๓๕</sup>

โปรตุเกสเป็นรัฐเดี่ยวแบบกระจายอำนาจแต่ด้วยความจำเป็นทางประวัติศาสตร์ ภูมิศาสตร์และวัฒนธรรมทำให้รัฐธรรมนูญโปรตุเกสยอมรับให้มีแคว้นปกครองตนเอง (Les regions autonomes) ซึ่งถือเป็นเขตปกครองพิเศษที่ไม่ใช่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Les collectivites locales) และไม่ใช่มลรัฐ (L'Etat federe)

โปรตุเกสมีแคว้นปกครองตนเอง ๒ แคว้น ได้แก่ หมู่เกาะ Acores และหมู่เกาะ Madere หมู่เกาะ Acores<sup>๑๓๖</sup> ประกอบไปด้วย Santa Maria, Sao Miguel, Terceira, Graciosa, Sao Jorge, Pico, Faial, Flores และ Curvo ตั้งอยู่เกือบสองในสามจากระยะทางระหว่างทวีปยุโรปและทวีปอเมริกาเหนือ ส่วนหมู่เกาะ Madere ประกอบไปด้วย Madeira, Porto Santo, Desertao และ Salvagens อยู่ห่างจากกรุงลิสบอนออกไปทางทิศตะวันตกเฉียงใต้ประมาณ ๑,๐๐๐ กิโลเมตร

ดังที่กล่าวมาแล้ว ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับแคว้นปกครองตนเองมีลักษณะพิเศษ ไม่เหมือนกับความสัมพันธ์ระหว่าง

<sup>๑๓๔</sup> คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญโปรตุเกสเลขที่ ๒๙๗/๑๙๘๖ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๑๙๘๖

<sup>๑๓๕</sup> เก็บความจาก MODERNE Franck, "Les regions autonomes" in *La justice constitutionnelle au Portugal*, Economica, 1989 pp. 327-377.

<sup>๑๓๖</sup> มาตรา ๒๒๗ แห่งรัฐธรรมนูญโปรตุเกสลงวันที่ ๒ เมษายน ๑๙๗๖ แก้ไขเพิ่มเติมวันที่ ๓๐ กันยายน ๑๙๘๒



รัฐบาลก็บอกรับรองส่วนท้องถิ่นที่รัฐบาลมีอำนาจกำกับดูแลตามหลักกฎหมายกระจายอำนาจ เช่นกันไม่เหมือนกับความสัมพันธ์ระหว่างสหพันธรัฐกับมลรัฐ จึงเกิดประเด็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกลางกับแคว้นปกครองตนเองพอสมควร ศาลรัฐธรรมนูญได้เข้ามามีบทบาทหลายครั้งในการวินิจฉัยชี้ขาดเขตอำนาจระหว่างรัฐบาลกลางกับแคว้นปกครองตนเองโดยอาศัยช่องทางการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติแห่งแคว้นปกครองตนเองหรือกฎหมายลำดับรองของแคว้นปกครองตนเอง ทั้งในรูปแบบการควบคุมก่อนกฎหมายมีผลใช้บังคับ การควบคุมแบบนามธรรมหลังกฎหมายมีผลใช้บังคับ และการควบคุมแบบรูปธรรม

คณะกรรมการรัฐธรรมนูญยืนยันว่า “โปรตุเกสไม่ใช่สหพันธรัฐ แต่เป็นรัฐเดี่ยวที่มีแคว้นปกครองตนเอง รัฐโปรตุเกสได้แบ่งอำนาจนิติบัญญัติให้แก่แคว้นปกครองตนเอง ความเป็นเอกภาพของรัฐโปรตุเกสมีการแบ่งแยกอำนาจอย่างมีดุลยภาพ อำนาจปกครองถูกแบ่งระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนท้องถิ่น ในขณะที่อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจปกครองนั้นก็แบ่งกันระหว่างราชการส่วนกลางกับแคว้นปกครองตนเอง”<sup>๑๓๗</sup> เมื่อรัฐได้แบ่งอำนาจนิติบัญญัติบางส่วนไปให้แก่แคว้นปกครองตนเอง จึงเกิดปัญหาตามมาว่าอำนาจที่แบ่งให้ไปนั้นมีขอบเขตเพียงใด ศาลรัฐธรรมนูญได้วางหลักไว้ว่า “อำนาจนิติบัญญัติของแคว้นปกครองตนเองเป็นอำนาจที่มีเงื่อนไข แคว้นปกครองตนเองจะใช้อำนาจดังกล่าวได้เพียงเพื่อประโยชน์เฉพาะเจาะจงของแคว้นปกครองตนเอง (*les interets spécifique des regions*) และเท่าที่ไม่ก้าวล่วงไปในเขตอำนาจเฉพาะที่เป็นขององค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยอื่น แคว้นปกครองตนเองต้องเคารพรัฐธรรมนูญ ต้องไม่ออกกฎหมายที่ขัดหรือแย้งกับรัฐบัญญัติของสาธารณรัฐ ต้องไม่ออกกฎหมายที่กระทบสิทธิของแรงงานหรือจำกัดการเคลื่อนย้ายคนหรือทรัพย์สิน

<sup>๑๓๗</sup>ความเห็นของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญเลขที่ ๑๑/๑๙๘๒ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๑๙๘๒

ระหว่างดินแดนส่วนกลางและดินแดนแคว้นปกครองตนเองเว้นแต่ทรัพย์สินเพื่อสาธารณสุข สุดท้ายแคว้นปกครองตนเองไม่อาจสงวนอาชีพหรือตำแหน่งงานไว้ให้เฉพาะประชาชนที่อาศัยในแคว้นปกครองตนเอง<sup>๑๓๘</sup>

แคว้นปกครองตนเองใช้อำนาจนิติบัญญัติออกกฎหมายได้เพียงเพื่อ “ประโยชน์เฉพาะเจาะจงของแคว้นปกครองตนเอง” เท่านั้น ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า “กฎหมายของแคว้นปกครองตนเองที่เกี่ยวกับสัญญาในที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมบนหมู่เกาะ Madere ถือเป็นกฎหมายเพื่อประโยชน์เฉพาะเจาะจงของแคว้นปกครองตนเองซึ่งสถานิติบัญญัติของแคว้นปกครองตนเอง Madere มีอำนาจออกได้”<sup>๑๓๙</sup> กรณีกฎหมายเกี่ยวกับเงินกู้ของแคว้นปกครองตนเองเพื่อดำเนินการตามแผนพัฒนาแคว้นปกครองตนเอง<sup>๑๔๐</sup> กฎหมายเกี่ยวกับการสนับสนุนการเงินให้แก่ผู้ประกอบการในแคว้นปกครองตนเอง กฎหมายเกี่ยวกับแรงงานในแคว้นปกครองตนเอง กฎหมายเกี่ยวกับการเช่าในแคว้นปกครองตนเอง ทั้งหมดนี้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญและศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าเป็น “กฎหมายเพื่อประโยชน์เฉพาะเจาะจงของแคว้นปกครองตนเอง”

แม้แคว้นปกครองตนเองจะมีอำนาจออกกฎหมายเพื่อประโยชน์เฉพาะเจาะจงของแคว้นปกครองตนเองได้ แต่ก็มีเงื่อนไขว่าห้ามขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญและรัฐบัญญัติทั่วไปของสาธารณรัฐ (Les lois generales de la Republique) ตลอดจนต้องไม่ก้าวล่วงไปในเขตอำนาจที่สงวนไว้แก่องค์กรอำนาจอธิปไตย (Les competences reserves aux organs de souverainete) ในกรณีห้ามขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญขยายความว่าต้องไม่ขัดหรือแย้งกับหลักความเป็นเอกภาพของรัฐ หลักความเสมอภาค หลักความสมานฉันท์ระหว่างชาวโปรตุเกส หลักผู้แทน

<sup>๑๓๘</sup> คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญโปรตุเกสเลขที่ ๑๙๐/๑๙๘๗ ลงวันที่ ๔ มิถุนายน ๑๙๘๗

<sup>๑๓๙</sup> คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญโปรตุเกสเลขที่ ๑๔/๑๙๘๔ ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๑๙๘๔

<sup>๑๔๐</sup> ความเห็นของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญเลขที่ ๑๕/๑๙๗๘ ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๑๙๗๘ และ ความเห็นของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญเลขที่ ๒๘/๑๙๘๒ ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๑๙๘๒

แบบสัดส่วน หลักผู้มีสิทธิได้รับเลือกตั้ง ตลอดจนบทบัญญัติต่างๆ ในรัฐธรรมนูญ เช่น การห้ามแคว้นปกครองตนเองสงวนอาชีพหรือตำแหน่งงานไว้ให้แก่คนที่อาศัยอยู่บนแคว้นปกครองตนเอง เป็นต้น ในกรณีห้ามขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญตีทั่วไปของสาธารณรัฐ รัฐธรรมนูญได้ให้คำนิยามของ “รัฐบัญญัติตีทั่วไปของสาธารณรัฐ” ไว้ว่า “รัฐบัญญัติและรัฐกำหนดทั้งหลายที่บังคับใช้โดยปราศจากข้อสงวนใด ๆ ตลอดทั่วทั้งดินแดน”<sup>๑๔๑</sup> ในกรณีห้ามก้าวล่วงไปในเขตอำนาจที่สงวนไว้แก่องค์กรอำนาจอธิปไตย รัฐธรรมนูญกำหนดว่า “องค์กรอำนาจอธิปไตย” ได้แก่ ประธานาธิบดี, สภาผู้แทนราษฎร, รัฐบาล และศาล<sup>๑๔๒</sup> ส่วนใหญ่แล้วความขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ในกรณีนี้มักเกิดขึ้นกับอำนาจนิติบัญญัติระหว่างสภาผู้แทนราษฎรกับแคว้นปกครองตนเอง ศาลรัฐธรรมนูญ เข้ามามีบทบาทแก้ไขความขัดแย้งบ่อยครั้ง จากแนวคำวินิจฉัยที่ผ่านมาพบว่าศาลรัฐธรรมนูญสงวนเรื่องเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้ให้เป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร มีเพียงไม่กี่กรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญยอมรับให้แคว้นปกครองตนเองมีสิทธิในการออกกฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้ เช่น สิทธิของคนงานในการนัดหยุดงาน เป็นต้นเช่นกัน เสรีภาพในการสื่อสาร<sup>๑๔๓</sup> การกำหนดโทษอาญา<sup>๑๔๔</sup> เสรีภาพในการเคลื่อนย้ายบุคคล<sup>๑๔๕</sup> ศาลรัฐธรรมนูญก็สงวนไว้ให้เป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น นอกจากนี้แคว้นปกครองตนเองก็ไม่มีอำนาจในการออกกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดตั้งศาล สถานะของผู้พิพากษา และ

<sup>๑๔๑</sup> มาตรา ๑๑๕ วรรคสี่แห่งรัฐธรรมนูญโปรตุเกสลงวันที่ ๒ เมษายน ๑๙๗๖ แก้ไขเพิ่มเติมวันที่ ๓๐ กันยายน ๑๙๘๒

<sup>๑๔๒</sup> มาตรา ๑๑๓ วรรคแรกแห่งรัฐธรรมนูญโปรตุเกสลงวันที่ ๒ เมษายน ๑๙๗๖ แก้ไขเพิ่มเติมวันที่ ๓๐ กันยายน ๑๙๘๒

<sup>๑๔๓</sup> ความเห็นของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญเลขที่ ๑/๑๙๗๗ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๑๙๗๗ และ ความเห็นของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญเลขที่ ๒๘/๑๙๘๐ ลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๑๙๘๐

<sup>๑๔๔</sup> คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญโปรตุเกสเลขที่ ๓๑๓/๑๙๘๖ ลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๑๙๘๖ และ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญโปรตุเกสเลขที่ ๑๒๔/๑๙๘๖ ลงวันที่ ๑๖ เมษายน ๑๙๘๖

<sup>๑๔๕</sup> คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญโปรตุเกสเลขที่ ๑๖๔/๑๙๘๖ ลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๑๙๘๖

มาตรการลงโทษ เพราะศาลรัฐธรรมนูญมองว่าเรื่องเหล่านี้มีความเกี่ยวพันอย่างใกล้ชิดกับสิทธิและเสรีภาพของบุคคล<sup>๑๕๖</sup> แคว้นปกครองตนเองไม่อาจออกกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นภายในแคว้นปกครองตนเองได้<sup>๑๕๗</sup> ไม่อาจออกกฎหมายกำหนดภาษี ไม่อาจออกกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ และไม่อาจออกกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งกองกำลังป้องกันตนเองภายในหมู่เกาะ<sup>๑๕๘</sup>

แคว้นปกครองตนเองหมู่เกาะ Acores และหมู่เกาะ Madere ไม่อาจกระทำการที่มีผลกระทบต่ออธิปไตยของรัฐได้และต้องอยู่ภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญ<sup>๑๕๙</sup> สิทธิในการปกครองตนเองต้องสอดคล้องกับเอกภาพของชาติและความสมานฉันท์ของชาวโปรตุเกส ดังนั้นกรณีที่แคว้นปกครองตนเองเลือกปฏิบัติในการคัดคนเข้าทำงานภาครัฐการจึงเป็นการกระทบต่อความเสมอภาคระหว่างพลเมืองซึ่งรัฐโปรตุเกสยึดถือ<sup>๑๕๐</sup> การกระทำใดที่มีผลกระทบต่อระบบความเป็นพลเมืองโปรตุเกสย่อมถือเป็นการกระทบต่อความเป็นเอกภาพของรัฐด้วย<sup>๑๕๑</sup> เช่นกัน ความเป็นเอกภาพทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นส่วนหนึ่งในเอกภาพของรัฐ แคว้นปกครองตนเองไม่อาจมีอิสระในการกำหนดหน่วยเงินตราและอัตราแลกเปลี่ยนได้เอง<sup>๑๕๒</sup>

<sup>๑๕๖</sup> คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญโปรตุเกสเลขที่ ๙๑/๑๙๘๔ ลงวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๑๙๘๔

<sup>๑๕๗</sup> ความเห็นของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญเลขที่ ๕/๑๙๗๘ ลงวันที่ ๒๗ มกราคม ๑๙๗๘

<sup>๑๕๘</sup> คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญโปรตุเกสเลขที่ ๓๓๓/๑๙๘๖ ลงวันที่ ๒ ธันวาคม ๑๙๘๖

<sup>๑๕๙</sup> ความเห็นของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญเลขที่ ๑/๑๙๗๖ ลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๑๙๗๖ ขณะนั้นยังไม่มีกรปฏิรูประบบศาลรัฐธรรมนูญ การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญยังใช้ระบบให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญเสนอความเห็นให้คณะปฏิวัติวินิจฉัย ทำนองเดียวกันกับระบบการพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์โดยคณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องราวร้องทุกข์ในคณะกรรมการกฤษฎีกาก่อนมีการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย หรือที่เรียกในภาษาฝรั่งเศสว่า “La justice retenue”

<sup>๑๕๐</sup> ความเห็นของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญเลขที่ ๑/๑๙๗๖ ลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๑๙๗๖

<sup>๑๕๑</sup> ความเห็นของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญเลขที่ ๑๑/๑๙๘๒ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๑๙๘๒

<sup>๑๕๒</sup> ความเห็นของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญเลขที่ ๓๓/๑๙๗๗ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๑๙๗๗ และ  
ความเห็นของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญเลขที่ ๑๑/๑๙๗๘ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๑๙๗๘

ในส่วนของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับแคว้นปกครองตนเอง รัฐบาลมีเครื่องมือในการควบคุมแคว้นปกครองตนเองที่รุนแรงที่สุด คือ การยุบแคว้นปกครองตนเองที่กระทำการอันตรงข้ามกับรัฐธรรมนูญโดยต้องปรึกษาหารือต่อสภาผู้แทนราษฎรและสภาแห่งรัฐเสียก่อน<sup>๑๕๓</sup> ตั้งแต่เริ่มมีแคว้นปกครองตนเอง ยังไม่เคยมีแคว้นปกครองตนเองใดที่ถูกรัฐบาลยุบ โดยหลักแล้วประธานาธิบดีโดยคำแนะนำของรัฐบาลจะแต่งตั้งรัฐมนตรีทำหน้าที่ดูแลแคว้นปกครองตนเองเพื่อเป็นตัวแทนของอำนาจอธิปไตยแห่งสาธารณรัฐโปรตุเกส มีหน้าที่ดูแลและประสานงานภารกิจของรัฐและภารกิจของแคว้นปกครองตนเองให้สอดคล้องกัน

\* \* \* \* \*

---

<sup>๑๕๓</sup> มาตรา ๒๓๖ แห่งรัฐธรรมนูญโปรตุเกสลงวันที่ ๒ เมษายน ๑๙๗๖ แก้ไขเพิ่มเติมวันที่ ๓๐ กันยายน ๑๙๘๒

## บทที่ ๕

### วิเคราะห์ปัญหาการขัดแย้งระหว่าง เขตอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในประเทศไทย

---

บทบัญญัติของมาตรา ๒๖๖ นี้บัญญัติว่า

“มาตรา ๒๖๖ ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็น ต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

หากพิจารณาจากข้อความของมาตราดังกล่าว อาจจะสามารถแยก องค์กรประกอบได้ดังนี้

- (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่เกิดขึ้น
- (๒) และปัญหานั้น เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ
- (๓) เมื่อเกิดปัญหาที่เข้าเงื่อนไขข้อ (๑) และ (๒) ให้องค์กรนั้นเอง หรือประธานรัฐสภา เสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ซึ่งจะพิจารณาแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และวิเคราะห์ตาม องค์กรประกอบทั้งสามประการดังต่อไปนี้

## ๑. ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญมีแนวคำวินิจฉัยว่า ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนี้ จะต้องเป็น “ปัญหา” ที่เกิดขึ้นเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ดังนั้นหากไม่มีกรณีปัญหาเกิดขึ้น ก็ไม่สามารถร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรานี้ได้ เช่นการให้ตีความอำนาจหน้าที่ขององค์กร หรือเป็นข้อหาหรือเกี่ยวกับอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยยังไม่มีเรื่องหรือยังไม่มีกรณีปัญหาเกิดขึ้น เช่นนี้ศาลรัฐธรรมนูญไม่รับไว้พิจารณาวินิจฉัย

### ๑.๑ กรณีที่ถือเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

โดยศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาขอบเขตของ “ปัญหา” ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในมาตรา ๒๖๖ นี้ ว่า หมายถึง ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ซึ่งอาจจะเกิดจากองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งมีปัญหาขัดแย้งเกี่ยวกับการใช้อำนาจกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอีกองค์กร หรือปัญหาเกี่ยวกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งว่ามีอำนาจกระทำการเรื่องใดหรือไม่ ก็ได้ โดยศาลรัฐธรรมนูญได้วางบรรทัดฐานไว้ในคำวินิจฉัยที่ ๕๔/๒๕๕๒ เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีปัญหาการแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเป็นปัญหาการแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ระหว่างนายกรัฐมนตรีและวุฒิสภา ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้ดังนี้

“...พิจารณาแล้วรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติขึ้นเพื่อวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในเรื่องต่างๆ ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยดังกล่าว ดังนั้น ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ จึงอาจเป็นลักษณะของการมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญ องค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจกระทำการในเรื่องใด

เรื่องหนึ่ง หรือไม่ เพียงใด หรือเป็นลักษณะของ การที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป มีปัญหาได้แก่กันว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญ องค์กรหนึ่งได้ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำ หรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ของอีก องค์กรหนึ่ง...”

ตัวอย่างคำวินิจฉัย กรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาว่าเป็นปัญหา ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่

คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๕๓ “...คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กร ที่รัฐธรรมนูญจัดตั้งขึ้นและมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญหลายประการ เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๙ (๑๑) ซึ่งเป็นลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งของบุคคลที่จะใช้ สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามที่พระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๘๗ บัญญัติไว้ โดยมีสาเหตุของการวินิจฉัยจากการที่ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหลายจังหวัดหรือมา จึง เป็นกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ วรรคหนึ่ง ในฐานะเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการ เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา และมาตรา ๑๔๕ (๓) วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือ ข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นในการดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา การที่ คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๙ (๑๑) และมีผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิก วุฒิสภาบางคนโต้แย้งการวินิจฉัยความหมายคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีอำนาจวินิจฉัยความหมายคำดังกล่าว ซึ่งเป็นถ้อยคำในรัฐธรรมนูญ จึงเป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการการเลือกตั้ง...”

คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๕๓ “...คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรตาม รัฐธรรมนูญ หมวด ๗ มีอำนาจ หน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน การทำหนังสือ



สัญญาที่บานานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ คณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ เมื่อประเทศไทยร่วมลงนามในอนุสัญญาฯ แล้ว แต่ยังไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ เนื่องจากมีปัญหาว่า คณะรัฐมนตรีจะให้สัตยาบันโดยจะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ก่อนหรือไม่ เป็นกรณีที่ คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ เมื่อ คณะรัฐมนตรีเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้...”

คำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗ “...เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามคำแนะนำของวุฒิสภา โดยให้การสรรหาและการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน และมาตรา ๓๓๓ (๑) บัญญัติให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวต้องบัญญัติอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินด้วย การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ และการใช้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในการให้ความเห็นชอบบุคคลที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอ ก็เป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญในการถวายคำแนะนำพระมหากษัตริย์ จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

ดังนั้น เมื่อประธานรัฐสภาซึ่งเป็นผู้มีสิทธิในการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เห็นว่าการดำเนินการสรรหาผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา เป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงเป็นการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญอันเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ และเป็นปัญหาที่ได้เกิดขึ้นจริง ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย...”

นอกจากนี้ ผู้วิจัยมีความเห็นเกี่ยวกับเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่มีปัญหาความขัดแย้งระหว่างอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามที่ปรากฏในมาตรา ๒๖๖ นั้น กรณีที่จะถือว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญได้จะต้องเป็นอำนาจหน้าที่ในระดับเดียวกับอำนาจอธิปไตย หรืออำนาจทางการเมือง นั่นก็คือต้องเป็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญเท่านั้น ในกรณีที่มีปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ (ซึ่งไม่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ) หรืออำนาจหน้าที่ตามที่ปรากฏในกฎหมายลำดับรอง (ซึ่งไม่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติ) เช่น ระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ระเบียบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น ดังนั้นถือว่าไม่ใช่กรณีมีปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๒๖๖

ถ้อยคำในมาตรา ๒๖๖ ใช้คำว่า “ในกรณีที่**มี**ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ” ไม่ได้ชี้ชัดว่าปัญหาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญจะต้องเป็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างองค์กรสององค์กร หรือเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญขององค์กรใดองค์กรหนึ่งเท่านั้น สำหรับหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๒๖๖ ในข้อนี้ ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญควรเป็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญสององค์กรเท่านั้น นั่นคือ ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๖ ได้จะต้องเป็นปัญหาความขัดแย้งขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น

และต้องเป็นความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญสององค์กรไม่ใช่ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ องค์กรใดองค์กรหนึ่งเท่านั้น และนอกจากนี้ต้องเป็นปัญหาความขัดแย้งอันเนื่องมาจากอำนาจหน้าที่ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญด้วย อำนาจหน้าที่ตามที่ปรากฏในกฎหมายไม่ใช่กรณีที่จะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ ได้

### ๑.๒ กรณีที่ไม่ถือว่าเป็นปัญหาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

กรณีที่ศาลเห็นว่า ไม่ใช่เรื่องที่เกี่ยวข้องกับปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ กรณีที่ปัญหาตามที่ร้องมานั้น เป็นอำนาจขององค์กรนั้น ๆ มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้เอง หรือยังไม่ถือว่าเป็นปัญหาเกิดขึ้น เป็นเพียงการคาดการณ์ปัญหา หรือมีลักษณะเป็นข้อหาหรือ เช่นนี้ศาลจะยกคำร้องด้วยเหตุว่ากรณีไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๖๖

ก. ปัญหานั้นเป็นอำนาจขององค์กรนั้น ๆ มีอำนาจพิจารณาเอง ในกรณีนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาว่า ปัญหาที่ร้องมานั้น เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งหลายกรณีศาลได้พิจารณาวินิจฉัยว่าไม่ใช่ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรผู้ร้องนั้นอยู่แล้วที่จะพิจารณาวินิจฉัยในเรื่องนั้น เช่น

คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๕๒ “...คำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวข้างต้นเป็นการหารือเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่โดยทั่ว ๆ ไปของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ วรรคหนึ่ง มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๖) และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๐ (๓) และมาตรา ๑๕ ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญมีลักษณะเป็นการขอให้อธิบายความหมายบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าได้มีปัญหาเกิดขึ้นแล้วจึงไม่เป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ

ตามรัฐธรรมนูญ ที่จะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้ สำหรับในส่วนที่หารือเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ นั้น อยู่ในอำนาจวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งอยู่แล้ว...”

คำวินิจฉัยที่ ๖๓/๒๕๕๓ “...การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย ร่างพระราชบัญญัติเงินตรา และร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว รวมทั้ง การกระทำของนายชวณ หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ นั้น พิจารณาแล้ว เห็นว่า เป็นการขอให้พิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินการใต้สวนข้อเท็จจริงตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๕ วรรคหนึ่ง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อยู่แล้ว และยังไม่เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือองค์กรอื่น จึงไม่ใช่กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้...”

คำวินิจฉัยที่ ๑๘/๒๕๕๖ “...ผู้ร้องมีอำนาจพิจารณาว่า “คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง” เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างฯ ตามความหมายของมาตรา ๑๙๗ (๑) หรือไม่ ซึ่งปรากฏว่า ผู้ร้องได้ใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ร้องพิจารณาวินิจฉัยแล้วว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งไม่เป็นบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๗ (๑) เป็นการใช้อำนาจหน้าที่เป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ จึงไม่ได้เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่รับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย...”

ข. กรณีปัญหานั้นยังไม่เกิดขึ้นจริง ในกรณีนี้ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาว่า ปัญหาตามที่ผู้ร้องมานั้น ถือว่าเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริงแล้วหรือไม่ในขณะที่ร้องคดีมา ซึ่งศาลเคยวางบรรทัดฐานไว้หลายกรณีว่า หากปัญหาที่ร้องมานั้นเป็นสิ่งที่ยังไม่เกิดขึ้นหรือเป็นเพียงการคาดการณ์ในอนาคต หรือการหาข้อขอให้แปลความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้ ศาลก็จะไม่รับไว้พิจารณาวินิจฉัย เช่น

คำวินิจฉัยที่ ๑๙/๒๕๕๖ “...ผู้ร้องซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจตามมาตรา ๑๙๗ (๑) ยังไม่ได้ใช้อำนาจของตนวินิจฉัยหรือตีความว่า “คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ” เป็นบุคคลตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๙๗ (๑) หรือไม่ แม้ว่าตามคำร้อง ผู้ร้องได้แสดงความเห็นไว้แล้วว่า คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้เป็นบุคคลตามมาตรา ๑๙๗ ก็เป็นแต่เพียงความคิดเห็นของผู้ร้องผู้ร้องยังไม่ได้ใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ร้องวินิจฉัยให้มีผลเป็นคำวินิจฉัยว่า คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้เป็นบุคคลตาม มาตรา ๑๙๗ ดังนั้น เมื่อผู้ร้องยังไม่ได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๑๙๗ (๑) ปัญหาในการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ร้องจึงยังไม่เกิดขึ้นจริงและย่อมไม่อาจมีการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง อันจะนำไปสู่การเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยผู้ร้องได้คำร้องในส่วนนี้จึงไม่ใช่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง แม้ผู้ร้องจะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญและใช้สิทธิเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๖ แต่เมื่อยังไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องเกิดขึ้นจริง จึงมีลักษณะเป็นการหาข้อ การเสนอคำร้องดังกล่าวไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๖...”

คำวินิจฉัยที่ ๓๓/๒๕๕๖ “...ตามคำร้องเป็นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. สงสัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการเปิดเผยบัญชีและเอกสารประกอบของกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๑๘ วรรคสอง ประกอบกับกรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และกรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ตามกฎหมายดังกล่าว ก็ยังไม่มี ปัญหาจึงยังไม่เกิดขึ้นจริง จึงไม่เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้...”

คำวินิจฉัยที่ ๔๘/๒๕๔๖ “...กรณีตามคำร้องเป็นการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญแปลความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครและผู้ได้รับการเสนอชื่อที่มีตำแหน่งอธิบดีหรือเทียบเท่าซึ่งคณะกรรมการสรรหาได้ดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญ โดยไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. เกิดขึ้นศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่รับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย...”

## ๒. ความหมายของคำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ตามมาตรา ๒๖๖

เนื่องจากการรับพิจารณาตามมาตรา ๒๖๖ นี้ นอกจากจะพิจารณาแล้วว่า ปัญหาที่ร้องมานั้นต้องเป็น “ปัญหา” ไม่ใช่ข้อหาหรือ และต้องเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ซึ่งองค์กรนั้นไม่สามารถวินิจฉัยเองได้แล้ว องค์กรผู้ร้องคดี จะต้องเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วย

ศาลรัฐธรรมนูญเคยวางบรรทัดฐานไว้ว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๖ หมายถึง องค์กรที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตาม ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มิใช่องค์กรที่เป็นส่วนใดส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร เช่น กระทรวง ทบวง กรม (คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๔๖) หรือองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้ให้เหตุผลไว้ในคำวินิจฉัยที่ ๕๘ - ๖๒/๒๕๔๓ ดังนี้

“...พิจารณาแล้วเห็นว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ที่จะเสนอเรื่องพร้อมความเห็น ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้นั้น หมายถึง องค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและกำหนดอำนาจ หน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ

สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาล มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๓ บัญญัติให้ท้องถิ่นที่ปกครองตนเองได้ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ เห็นได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ และเทศบาลจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ องค์กรดังกล่าวจึงจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ ไม่ได้จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ”

ซึ่งหลังจากคำวินิจฉัยดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญยึดถือแนวคำวินิจฉัยนี้ตลอดมาในการพิจารณาว่า องค์กรใดเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ จากแนวคำวินิจฉัยดังกล่าว จึงไม่จำเป็นว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญจะต้องหมายถึง “องค์กรอิสระ” ตามรัฐธรรมนูญที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายตุลาการ เช่น คณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเท่านั้น แต่ฝ่ายบริหาร (ได้แก่คณะรัฐมนตรี) หรือฝ่ายนิติบัญญัติ (ได้แก่รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา) ก็ถือเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และเคยมีแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าองค์กรต่างๆ นั้นเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญแล้วทั้งสิ้น ส่วนองค์กรศาลนั้น แม้ไม่เคยมีปัญหาขององค์กรศาลถูกส่งมาเพื่อพิจารณา แต่ก็มีการกรณีที่ศาลถูกโต้แย้งอำนาจจากองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น (ได้แก่ กรณีปัญหาของอำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลยุติธรรม และกรณีอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลปกครอง)

โดยกรณีอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลปกครองนั้น ศาลปกครองได้มีหนังสือถึงประธานศาลรัฐธรรมนูญ ที่ สป. ๐๐๐๘.๑/๔๘ และที่ สป. ๐๐๐๘.๑/๗ โดยได้แสดงความเห็นว่าศาลทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหาร ต่างมีองค์กร

ในความหมายของมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ ศาลปกครองเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ ซึ่งกระทำในพระปรมาภิไธยทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ศาลไม่ใช่องค์กรที่ใช้อำนาจในลักษณะ “ทางปกครอง” อย่างองค์กรอิสระจึงไม่มีทางขัดหรือแย้งกับการใช้อำนาจขององค์กรอิสระ ทำนองเดียวกับการใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ก็ย่อมไม่มีทางขัดหรือแย้งกับการใช้อำนาจในทางตุลาการของศาลได้ อำนาจหน้าที่ที่จะมีปัญหาหรือขัดแย้งกันได้ต้องมีลักษณะแบบเดียวกัน เช่น ศาลกับศาล ฝ่ายปกครองกับฝ่ายปกครอง องค์กรอิสระกับองค์กรอิสระ เป็นต้น ปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามมาตรา ๒๖๖ น่าจะต้องเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจบริหารด้วยกันเท่านั้น แต่จะไม่รวมถึงปัญหาอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ และองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ หรือระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการกับองค์กรที่ใช้อำนาจบริหาร

นอกจากนี้หนังสือชี้แจงของศาลปกครองดังกล่าว ยังระบุเพิ่มเติมอีกว่า องค์กรตามมาตรา ๒๖๖ มีความหมายครอบคลุมถึงองค์กรอิสระต่างๆ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญก็รับคดีไว้พิจารณาวินิจฉัย และวินิจฉัยด้วยว่า ศาลปกครองถือเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามคำวินิจฉัยที่ ๕๒/๒๕๕๖ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

**คำวินิจฉัยที่ ๕๒/๒๕๕๖** “...พิจารณาแล้วเห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้ง และศาลปกครอง เป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๖ และมาตรา ๒๗๖ ตามลำดับ บัญญัติให้มีขึ้น และบัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญฯ คณะกรรมการการเลือกตั้งและศาลปกครอง จึงมีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖...”



เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้วจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีศาลปกครองขึ้น และได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองไว้โดยชัดแจ้งในมาตรา ๒๓๖ ศาลปกครองจึงมีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่ทั้งนี้ไม่ใช่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เหมือนอย่างกรณีของคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แต่อย่างใด ในกรณีที่เกิดปัญหาความขัดแย้งขึ้นระหว่างอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ซึ่งอยู่ในสถานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญย่อมถือเป็นองค์กรตามมาตรา ๒๖๖ และอยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองหรือขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นได้ โดยมิต้องพิจารณาว่าเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจบริหารด้วยกันเท่านั้น แม้มีปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ และองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ หรือระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการกับองค์กรที่ใช้อำนาจบริหารก็อยู่ในหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๒๖๖ ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะสามารถพิจารณาและวินิจฉัยปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้

นอกจากนี้ สำหรับคณะกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๓๘/๒๕๔๕ วินิจฉัยว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วย เนื่องจากวินิจฉัยว่า คณะกรรมการสรรหา นั้นถูกกำหนดขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ และมีอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ เหตุผลตามคำวินิจฉัยดังกล่าวได้แก่

“...การพิจารณาว่า ตามคำร้องเป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ นั้น จะต้องพิจารณาก่อนว่า คณะกรรมการสรรหา เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งพิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญมาตรา ๑๓๘ (๑) กำหนดให้มี “คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง” และกำหนดองค์ประกอบอำนาจหน้าที่รวมทั้งวิธีการในการปฏิบัติหน้าที่ไว้

อย่างชัดเจนในมาตราเดียวกัน ซึ่งทำให้คณะกรรมการสรรหา มีลักษณะครบถ้วนตามความหมายของ “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ที่ศาลรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ ตามนัยคำวินิจฉัยที่ ๕๘-๖๒/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ ซึ่งวินิจฉัยว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง องค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ และกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการสรรหา จึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามความหมายในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖...”

และศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยตามแนวของคำวินิจฉัยนี้อีกหลายคดีได้แก่ คำวินิจฉัยที่ ๔๔/๒๕๕๖ และ ๔๔/๒๕๕๗

กล่าวโดยสรุป องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ศาลรัฐธรรมนูญเคยวินิจฉัยว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่

ก. คณะกรรมการการเลือกตั้ง (คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๕๑, คำวินิจฉัยที่ ๑๕/๒๕๕๑, คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๕๒, คำวินิจฉัยที่ ๗/๒๕๕๒, คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๕๒, คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๕๓, คำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๕๓ และ คำวินิจฉัยที่ ๕๒/๒๕๕๖)

ข. คณะกรรมการ ป.ป.ช. (คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๕๒, คำวินิจฉัยที่ ๖๓/๒๕๕๓, คำวินิจฉัยที่ ๑๘/๒๕๕๔, คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๕๖, คำวินิจฉัยที่ ๓๓/๒๕๕๖ และ คำวินิจฉัยที่ ๓๖/๒๕๕๗)

ค. สภาผู้แทนราษฎร (คำวินิจฉัยที่ ๕๑-๕๒/๒๕๕๒ และ คำวินิจฉัยที่ ๓๒/๒๕๕๓)

ง. วุฒิสภา (คำวินิจฉัยที่ ๕๓/๒๕๕๒, คำวินิจฉัยที่ ๒๐/๒๕๕๓, คำวินิจฉัยที่ ๓-๔/๒๕๕๕, คำวินิจฉัยที่ ๔๓/๒๕๕๖, คำวินิจฉัยที่ ๔๔/๒๕๕๖ และ คำวินิจฉัยที่ ๔๔/๒๕๕๗)

จ. รัฐสภา (คำวินิจฉัยที่ ๕๔/๒๕๕๒, คำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๕๔, คำวินิจฉัยที่ ๑๕/๒๕๕๕, คำวินิจฉัยที่ ๓๘/๒๕๕๕ และ คำวินิจฉัยที่ ๓๑/๒๕๕๗)

ฉ. คณะรัฐมนตรี คำวินิจฉัยที่ ๒๖/๒๕๕๓

ช. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (คำวินิจฉัยที่ ๑๘/๒๕๕๖,

คำวินิจฉัยที่ ๑๙/๒๕๕๖ และ คำวินิจฉัยที่ ๒๐/๒๕๕๖)

๗. คณะกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ (คำวินิจฉัยที่ ๓๘/๒๕๕๕ คำวินิจฉัยที่ ๔๔/๒๕๕๖ ส่วนคำวินิจฉัยที่ ๔๔/๒๕๕๖ นั้นศาลรัฐธรรมนูญไม่รับไว้วินิจฉัยเพราะเป็นการร้องขอให้แปลความหมายของรัฐธรรมนูญให้ แต่ไม่ได้ยกคำร้องเพราะเหตุว่าคณะกรรมการสรรหาไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ)

นอกจากนี้ มีองค์กรศาล ซึ่งแม้จะไม่เคยร้องคดีเข้ามาตามมาตรา ๒๖๖ แต่ศาลรัฐธรรมนูญก็วินิจฉัยว่าเป็นกรณีปัญหาระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วยได้แก่

ณ. ศาลปกครอง เป็นผู้ถูกร้องตามคำวินิจฉัยที่ ๕๒/๒๕๕๖

ฎ. ศาลยุติธรรม เป็นผู้ถูกร้องตามคำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๕๑ และ คำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๕๓

อนึ่ง ยังมีคำวินิจฉัยบางคำวินิจฉัยที่วินิจฉัยไว้ก่อนคำวินิจฉัยที่ ๕๘-๖๒/๒๕๕๓ วินิจฉัยว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายกรณีเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เช่น เทศบาล (คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๕๑ คำวินิจฉัยที่ ๗/๒๕๕๑ และคำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๕๑) แต่แนวคำวินิจฉัยดังกล่าวถูกกลับแล้วโดยคำวินิจฉัยที่ ๕๘-๖๒/๒๕๕๓ ดังกล่าว

๓. ผู้ร้องตามมาตรา ๒๖๖ ได้แก่ องค์กรนั้นเองหรือประธานรัฐสภา

มาตรา ๒๖๖ เปิดโอกาสให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นเอง หรือประธานรัฐสภา สามารถร้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรานี้ได้ กรณีขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นๆ เสนอมาเองก็จะมีปัญหาอะไร หากองค์กรนั้นเป็นองค์กรที่อยู่ในเกณฑ์ที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญก็จะสามารถร้องกรณีปัญหาขององค์กรตน หรือกรณีที่องค์กรตนขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่กับองค์กรอื่นได้ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีแนวคำวินิจฉัยว่าปัญหาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น มีองค์กรใดองค์กรหนึ่งเป็นองค์กรตาม

รัฐธรรมนูญก็ได้ ไม่จำเป็นต้องเป็นปัญหาขัดแย้งระหว่างองค์กร

ส่วนกรณีการเสนอคำร้องของประธานรัฐสภานั้น จากการศึกษาพบว่า ประธานรัฐสภานั้นจะส่งคำร้อง ส่วนใหญ่เมื่อเป็นกรณีปัญหาของรัฐสภาเอง หรือกรณีเกี่ยวข้องกับท่านั้น อย่างไรก็ตาม ในช่วงแรกๆ ของการใช้รัฐธรรมนูญ คือปี ๒๕๔๒ นั้น ปรากฏว่าประธานรัฐสภาเคยส่งปัญหาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น (ได้แก่คณะกรรมการ ป.ป.ช.) มาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยด้วย (คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๔๒)

อย่างไรก็ตาม เคยมีคดีตามมาตรา ๒๖๖ อยู่คดีหนึ่ง ซึ่งเป็นกรณีที่ “กลุ่มบุคคล” ได้แก่กลุ่มผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา เคยมีกรณีพิพาทกับคณะกรรมการ กกต. ในเรื่องของการตัดสินใจเลือกตั้งเนื่องจากการตีความคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ของคณะกรรมการ กกต. ครอบคลุมหลายตำแหน่ง ซึ่งในกรณีดังกล่าว ประธานรัฐสภาได้ส่งคำร้อง โดยถือว่ามีคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ถูกร้อง เสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๖ และศาลรัฐธรรมนูญก็ได้พิจารณาคดีและมีคำวินิจฉัยด้วย อาจถือได้ว่าเป็นครั้งแรกและครั้งเดียวที่มีการริเริ่มคดีตามมาตรา ๒๖๖ โดยประธานรัฐสภา ที่ไม่ได้มีพื้นฐานมาจากมาจากองค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่ปัญหานั้นเป็นปัญหาที่คู่กรณีเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๔๓ ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณี คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา

นอกจากนี้ ยังมีกรณีปัญหาเกี่ยวกับการสรรหาบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญต่างๆ เช่น คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และกรณีการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ก็เป็นกรณีที่ประธานรัฐสภาเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญเช่นกัน

กรณีที่ประธานรัฐสภาเคยเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ที่ผ่านมามีทั้งหมด ๑๓ คดี ได้แก่กรณีต่างๆ ดังต่อไปนี้

๑. - คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๕๒ ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยว่าหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการ และการเงิน ที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เป็นหนังสือ สัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่ (ปัญหาระหว่างคณะกรรมาการ ป.ป.ช. กับคณะรัฐมนตรี)

๒. - คำวินิจฉัยที่ ๕๑-๕๒/๒๕๕๒ ประธานรัฐสภาส่งความเห็นของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิก วุฒิสภา (ปัญหาระหว่างสภาผู้แทนราษฎรกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง)

๓. - คำวินิจฉัยที่ ๕๔/๒๕๕๒ ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีปัญหาการแต่งตั้งบุคลากร ในศาลปกครองสูงสุด (ปัญหาระหว่างรัฐสภากับคณะรัฐมนตรี)

๔. - คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๕๓ ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีคณะกรรมการการเลือกตั้ง วินิจฉัยลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา (ปัญหา ระหว่างกลุ่มผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภากับคณะกรรมการการเลือกตั้ง)

๕. - คำวินิจฉัยที่ ๒๐/๒๕๕๓ ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจ หน้าที่ของวุฒิสภา (ปัญหาของวุฒิสภา)

๖. - คำวินิจฉัยที่ ๓๒/๒๕๕๓ ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ พ.ศ. .... ของสภาผู้แทนราษฎร และกรรมาธิการวิสามัญ มีอำนาจขอ หรือเพิ่มเติม รายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ ได้หรือไม่ (ปัญหาของสภาผู้แทนราษฎร)

๗. - คำวินิจฉัยที่ ๑๕/๒๕๕๕ ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ

พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการพิจารณาถอดถอนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (ปัญหาระหว่างรัฐสภากับคณะกรรมการ ป.ป.ช.)

๘. - คำวินิจฉัยที่ ๓๘/๒๕๕๕ เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง (ปัญหาของคณะกรรมการสรรหาฯ)

๙. - คำวินิจฉัยที่ ๔๓/๒๕๕๖ ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีการใช้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในการพิจารณาญัตติตั้งคณะกรรมการสิทธิการสามัญประจำวุฒิสภา จำนวน ๒๑ คณะ ในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๙ วรวรรคสี่หรือไม่ (ปัญหาของวุฒิสภา)

๑๐. - คำวินิจฉัยที่ ๔๔/๒๕๕๖ ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ (กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ)

๑๑. - คำวินิจฉัยที่ ๓๑/๒๕๕๗ ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... (ปัญหาระหว่างรัฐสภากับคณะรัฐมนตรี)

๑๒. - คำวินิจฉัยที่ ๔๔/๒๕๕๗ ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ของคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. (ปัญหาของคณะกรรมการสรรหาฯ)

๑๓. - คำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๕๗ ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีการใช้อำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา (ปัญหาระหว่างคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกับวุฒิสภา)

## ๕. ปัญหาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เป็นปัญหาขององค์กรเดียวหรือ สององค์กร

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของมาตรา ๒๖๖ จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญใช้คำว่า *ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ* ซึ่งจากถ้อยคำดังกล่าวนั้น ไม่ชี้ชัดว่าปัญหาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญจะต้องเป็นกรณีปัญหาความขัดแย้งระหว่างองค์กรสององค์กร ทำให้แนวทางคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้น เป็นไปในแนวที่ว่า ปัญหาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนี้ อาจเป็นลักษณะของการมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญ องค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือไม่ เพียงใด หรือเป็นลักษณะของการที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป มีปัญหาโต้แย้งกันว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญ องค์กรหนึ่งได้ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำหรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ของอีกองค์กรหนึ่งก็ได้

แนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับปัญหาความขัดแย้งระหว่างอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เป็นปัญหาความขัดแย้งขององค์กรเดียวหรือสององค์กรนั้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่าแม้ศาลรัฐธรรมนูญจะมีแนวคำวินิจฉัยออกมาโดยให้อำนาจแก่องค์กรผู้ร้องในการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ทั้งกรณีที่มีปัญหาความขัดแย้งระหว่างองค์กรสององค์กร หรือ องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรใดองค์กรหนึ่งมีปัญหากับอำนาจหน้าที่ของตนว่ามีอำนาจกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือไม่ เพียงใด ก็ตาม แต่ผู้วิจัยมีความเห็นว่าปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ดังกล่าวต้องเป็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างองค์กรสององค์กรและทั้งสององค์กรต้องเป็น องค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วย การที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรใดองค์กรหนึ่งมีปัญหากับอำนาจหน้าที่ของตนว่ามีอำนาจกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือไม่นั้น ไม่ใช่กรณีที่จะเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้พิจารณา วินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญได้ การที่ให้อำนาจหรือให้สิทธิแก่องค์กรตามรัฐธรรมนูญในการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้วินิจฉัยว่า

คนมีอำนาจกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือไม่จะทำให้ศาลรัฐธรรมนูญ กลายเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตีความและขยายความรัฐธรรมนูญเสีย ซึ่ง ไม่น่าจะถูกต้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ประกอบกับการ ให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญพิจารณาว่าตนเองมีอำนาจกระทำการในเรื่องใด เรื่องหนึ่งหรือไม่ เพียงใด ย่อมทำให้คดีหรือเรื่องต่างๆ ขึ้นสู่การพิจารณาของ ศาลรัฐธรรมนูญเป็นจำนวนมาก

๔.๑ ปัญหาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นปัญหาขององค์กร เดี่ยว<sup>๑</sup> ได้แก่

(หมายเหตุ คำวินิจฉัยที่มีเครื่องหมาย \* ท้ายเลขคำวินิจฉัย หมายถึง คำวินิจฉัยที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่รับไว้พิจารณาวินิจฉัย เนื่องจากกรณี ไม่ถือเป็นปัญหาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ)

๑. - คำวินิจฉัยที่ ๑๕/๒๕๕๑ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ขอคำวินิจฉัยในการเสียดสิทธิของบุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้ง (ปัญหาของคณะกรรมการการเลือกตั้ง)

๒. - คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๕๒ \* คณะกรรมการการเลือกตั้ง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ปัญหาของคณะกรรมการการเลือกตั้ง)

๓. - คำวินิจฉัยที่ ๗/๒๕๕๒ \* คณะกรรมการการเลือกตั้ง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ปัญหาของคณะกรรมการการเลือกตั้ง)

๔. - คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๕๒ \* คณะกรรมการการเลือกตั้ง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ปัญหาของคณะกรรมการการเลือกตั้ง)

๕. - คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๕๓ คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้

<sup>๑</sup> นับเฉพาะคดีขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามแนวของคำวินิจฉัยหลังจากคำวินิจฉัยที่ ๕๘-๖๒/๒๕๕๓ (คือไม่รวมกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)



ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยขอเขตการใช้บังคับ ตามมาตรา ๖๘ ของรัฐธรรมนูญ (กรณีพระมหากษัตริย์และพระบรมวงศานุวงศ์ ต้องไปเลือกตั้งหรือไม่) (ปัญหาของคณะกรรมการการเลือกตั้ง)

๖. - คำวินิจฉัยที่ ๒๐/๒๕๕๓ ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา (เรื่องกรณีวุฒิสภาไม่ครบ ๒๐๐ คน เปิดประชุมฯ ได้หรือไม่) (ปัญหาของวุฒิสภา)

๗. - คำวินิจฉัยที่ ๒๖/๒๕๕๓ ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในการออกพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุม รัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ (ปัญหาของคณะรัฐมนตรี)

๘. - คำวินิจฉัยที่ ๓๒/๒๕๕๓ ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ พ.ศ. .... ของสภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการวิสามัญมีอำนาจขอ หรือเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ ได้หรือไม่ (ปัญหาของสภาผู้แทนราษฎร)

๙. - คำวินิจฉัยที่ ๓๓/๒๕๕๓ อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพเป็นหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขต อำนาจแห่งรัฐ ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่ (ปัญหาของคณะรัฐมนตรี)

๑๐. - คำวินิจฉัยที่ ๖๓/๒๕๕๓\* คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้วินิจฉัยอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติฯ และการกระทำของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังฯ (ปัญหาของคณะกรรมการ ป.ป.ช.)

๑๑. - คำวินิจฉัยที่ ๑๘/๒๕๕๔ องค์กรประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (กรณีคุณสมบัติของคณะกรรมการ ป.ป.ช.) (ปัญหาของคณะกรรมการป.ป.ช.)

๑๒. - คำวินิจฉัยที่ ๓๘/๒๕๕๕ ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง (ปัญหาของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง)

๑๓. - คำวินิจฉัยที่ ๑๘/๒๕๕๖\* ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๗ (๑) (ปัญหาของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา)

๑๔. - คำวินิจฉัยที่ ๑๙/๒๕๕๖\* ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ (กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาว่าคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๗ (๑)) และตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ (กรณีการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ) (ปัญหาของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา)

๑๕. - คำวินิจฉัยที่ ๒๐/๒๕๕๖ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฏ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใด ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (ปัญหาของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา)

๑๖. - คำวินิจฉัยที่ ๓๓/๒๕๕๖\* คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของกรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และกรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (ปัญหาของคณะกรรมการ ป.ป.ช.)

๑๗. - คำวินิจฉัยที่ ๔๓/๒๕๕๖\* ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีการใช้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในการพิจารณาญัตติตั้งคณะกรรมการการสามัญประจำวุฒิสภา จำนวน ๒๑ คณะ ในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๙ วรรคสี่ หรือไม่ (ปัญหาของวุฒิสภา)

๑๘. - คำวินิจฉัยที่ ๔๔/๒๕๕๖ ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ (กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ) (ปัญหาของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ)

๑๙. - คำวินิจฉัยที่ ๔๕/๒๕๕๗\* ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ของคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช.

๕.๒ ปัญหาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างสององค์กร ได้แก่

๑. - คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๕๑ ขอบเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลแพ่ง

๒. - คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๕๒ ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน ที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศเป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่ (ปัญหาระหว่าง คณะกรรมการ ป.ป.ช. (เสนอคำร้องโดยประธานรัฐสภา) คณะรัฐมนตรี)

๓. - คำวินิจฉัยที่ ๕๑-๕๒/๒๕๕๒ ประธานรัฐสภาส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิก

วุฒิสภา (ปัญหาระหว่างสภาผู้แทนราษฎร (เสนอคำร้องโดยประธานรัฐสภา) กับคณะกรรมการการเลือกตั้ง)

๔. - คำวินิจฉัยที่ ๕๓/๒๕๔๒ วุฒิสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกวุฒิสภา ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ (ปัญหาระหว่าง วุฒิสภา กับ คณะกรรมการการเลือกตั้ง)

๕. - คำวินิจฉัยที่ ๕๔/๒๕๔๒ ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีปัญหาการแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุด (ปัญหาระหว่างรัฐสภา (เสนอคำร้องโดยประธานรัฐสภา) กับ คณะรัฐมนตรี)

๖. - คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๔๓ ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณี คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา (ปัญหาระหว่างกลุ่มผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา (เสนอคำร้องโดยประธานรัฐสภา) กับคณะกรรมการการเลือกตั้ง)

๗. - คำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๔๓ คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลยุติธรรม

๘. - คำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๔๔ ประธานรัฐสภาเสนอคำร้องเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีการสั่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่ ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ (ปัญหาระหว่างรัฐสภา กับ คณะกรรมการการเลือกตั้ง)

๙. - คำวินิจฉัยที่ ๓-๔/๒๕๔๕ วุฒิสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ และประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑)

(กรณีสภาผู้แทนราษฎรยื่นยื่นร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานของ  
องค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. .... โดยไม่รอผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ  
ดังกล่าวที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้วของวุฒิสภา)(*ปัญหาระหว่าง  
วุฒิสภา กับ สภาผู้แทนราษฎร*)

๑๐. - คำวินิจฉัยที่ ๑๕/๒๕๕๕\* ประธานรัฐสภาขอให้  
ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีปัญหา  
เกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการพิจารณาถอดถอนตุลาการ  
ศาลรัฐธรรมนูญ (*ปัญหาระหว่างรัฐสภา(เสนอคำร้องโดยประธานรัฐสภา) กับ  
คณะกรรมการ ป.ป.ช.*)

๑๑. - คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๕๖ คณะกรรมการป้องกันและ  
ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ  
มาตรา ๒๖๖ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ (กรณีนายวีรพล  
ดวงสูงเนิน) (*ปัญหาระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช.กับ คณะรัฐมนตรี*)

๑๒. - คำวินิจฉัยที่ ๕๒/๒๕๕๖ คณะกรรมการการเลือกตั้ง  
ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๖ เกี่ยวกับ  
อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๓)  
(*ปัญหาระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้ง กับ ศาลปกครอง*)

๑๓. - คำวินิจฉัยที่ ๓๑/๒๕๕๗ ประธานรัฐสภาขอให้  
ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีมีปัญหา  
เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในร่างพระราชบัญญัติ  
มหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... (*ปัญหาระหว่างรัฐสภา (เสนอคำร้องโดย  
ประธานรัฐสภา) กับคณะรัฐมนตรี*)

๑๔. - คำวินิจฉัยที่ ๓๖/๒๕๕๗ คณะกรรมการป้องกันและ  
ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตาม  
รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ  
(*ปัญหาระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับ วุฒิสภา*)

๑๕. - คำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๕๗ ประธานรัฐสภาขอให้ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีการใช้ อำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา (ปัญหาระหว่างวุฒิสภา (เสนอคำร้องโดยประธานรัฐสภา) กับ คณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน)

ทั้งนี้ ได้สรุปผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๖ ที่กล่าว มาทั้งหมดนี้ไว้ ตามตารางในภาคผนวกของงานวิจัยชิ้นนี้แล้ว

\* \* \* \* \*

## บทที่ ๖

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### ๑. บทสรุป

ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ ประเทศไทยได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญมาแล้วทั้งสิ้น ๑๖ ฉบับ โดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นรัฐธรรมนูญในลำดับที่ ๑๖ มีการกำหนดหลักการที่สำคัญ ๓ ประการ คือ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและการมีส่วนร่วมของพลเมือง การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และการกำหนดเรื่องสถาบันการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมือง การที่ประเทศไทยได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ มีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่างๆ หลายประการภายในสังคมประชาธิปไตยของไทย ผลของความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ คือ รัฐธรรมนูญได้ก่อตั้งสถาบัน หรือองค์กรที่สำคัญต่างๆ ในการทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นต้น

องค์กรหรือสถาบันที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนั้นมีจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระกำกับดูแลการประกอบ

กิจการวิทญุกระจายเสียง วิทญุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ตามที่ปรากฏในมาตรา ๕๐, องค์กรอิสระซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภคตามที่ปรากฏในมาตรา ๕๗, สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามที่ปรากฏในมาตรา ๘๙, ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตามที่ปรากฏในมาตรา ๑๙๖ ถึงมาตรา ๑๙๘, คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามที่ปรากฏในมาตรา ๑๙๙ ถึงมาตรา ๒๐๐ เป็นต้น องค์กรที่ปรากฏชื่อในรัฐธรรมนูญเหล่านี้เป็นองค์กรที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน แม้ว่า องค์กรเหล่านี้จะได้รับการกล่าวถึงในรัฐธรรมนูญ แต่ไม่ใช่ทุกองค์กรที่ถือเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีเพียงองค์กรบางองค์กรเท่านั้นที่อยู่ในสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

การพิจารณาว่าองค์กรใดเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นมีความสำคัญอันจะนำไปสู่การพิจารณาถึงปัญหาความขัดแย้งระหว่างเขตอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ภายใต้อำนาจการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ตามที่ปรากฏในมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันเป็นประเทศที่ได้วางหลักเกณฑ์การพิจารณาความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจน โดยแบ่งการพิจารณาออกเป็น ๒ รูปแบบ คือ การพิจารณาในทางรูปแบบ และการพิจารณาในทางเนื้อหา การพิจารณาในทางรูปแบบนั้นเป็นการพิจารณาถึงการก่อตั้งและการบัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ องค์กรที่จะถือเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้นั้น จะต้องเป็นองค์กรที่ได้รับการก่อตั้งขึ้นโดยตรงจากรัฐธรรมนูญ และได้รับการบัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย สำหรับการพิจารณาในทางเนื้อหานั้น เป็นการพิจารณาถึงบทบาทหน้าที่ซึ่งองค์กรดังกล่าวต้องเป็นองค์กรสูงสุดของรัฐ พิธีกรรมในแง่ความเป็นอิสระ องค์กรนั้นจะต้องมีความเป็นอิสระไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับขององค์กรใด และพิจารณาในแง่สถานะและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่น องค์กรนั้นจะต้องเป็นองค์กรที่มีสถานะเท่าเทียมกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น ๆ การพิจารณาหลักเกณฑ์ความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นทำให้มีหลายองค์กรที่ถือ



เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร, สภาสูงแห่งสหพันธ์, ประธานาธิบดีสหพันธ์, รัฐบาลแห่งสหพันธ์, ศาลรัฐธรรมนูญ, คณะกรรมการร่วม, ประธานสภาสูงแห่งสหพันธ์, คณะกรรมการร่วมระหว่างสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์, คณะกรรมการและกลุ่มการเมือง, สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, พรรคการเมือง และที่ประชุมร่วมแห่งสหพันธ์ระหว่างสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์กับผู้แทนของสภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธ์

ในขณะที่การพิจารณาความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสนั้น ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ชัดเจน แต่ได้มีการกล่าวถึงสถาบันแห่งอำนาจมหาชนตามรัฐธรรมนูญ (Pouvoirs publics constitutionnels) หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้ หมายถึงองค์กรทั้งหลายที่รัฐธรรมนูญเอ่ยถึงซึ่งได้แก่ประธานาธิบดี, รัฐบาล, ตุลาการรัฐธรรมนูญ, ศาลยุติธรรม และศาลอาญาชั้นสูง สำหรับประเทศโปรตุเกสได้กำหนดให้มีองค์กรตามรัฐธรรมนูญหลายองค์กร ได้แก่ ประธานาธิบดี, สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ, สภาแห่งสาธารณรัฐ, รัฐบาล, ศาลรัฐธรรมนูญ, ศาลอื่นๆ และผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งรัฐสภา

สำหรับประเทศไทยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กล่าวถึงองค์กรต่างๆ ไว้เป็นจำนวนมาก โดยองค์กรเหล่านี้มีคำเรียกที่แตกต่างกันออกไป อันได้แก่ องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ ปรากฏตามมาตรา ๕๐, องค์กรอิสระ ปรากฏตามมาตรา ๕๗ วรรค ๒, องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ปรากฏตามมาตรา ๒๖๖ และองค์กรที่มีการบริหารงานโดยอิสระ ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ปรากฏตามมาตรา ๗๕ วรรค ๒ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กล่าวถึงองค์กรดังกล่าวข้างต้นในคำที่แตกต่างกัน เมื่อพิจารณาถึงสถานะทางกฎหมายขององค์กรข้างต้นแล้ว มิใช่ทุกองค์กรที่มีสถานะทางกฎหมายเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

หลักเกณฑ์ในการพิจารณาความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญของ

ประเทศไทยนั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้วางแนวคำวินิจฉัยว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญหมายถึงองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและกำหนดหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้นเมื่อพิจารณาแล้วจึงเห็นได้ว่าองค์กรที่ได้รับการกล่าวถึงไว้ในรัฐธรรมนูญจะมีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้ จะต้องมีการบัญญัติอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญโดยชัดแจ้ง โดยอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นต้องเป็นอำนาจหน้าที่ในระดับเดียวกับอำนาจอธิปไตย คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ นอกจากนี้องค์กรตามรัฐธรรมนูญต้องมีความเป็นอิสระ ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลของหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรอื่นใด และมีสถานะเท่าเทียมกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรอื่นด้วย

จากการศึกษาพบว่าองค์กรดังต่อไปนี้ มีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ รัฐสภา สมาชิกวุฒิสภา คณะรัฐมนตรี ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลทหาร ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ องค์กรเหล่านี้เป็นองค์กรที่ได้รับการบัญญัติทั้งชื่อและอำนาจหน้าที่ไว้โดยชัดแจ้งในรัฐธรรมนูญ มีความเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลของหน่วยงานใด ในขณะที่องค์กรบางองค์กรปรากฏชื่อในรัฐธรรมนูญ แต่มิได้มีการบัญญัติอำนาจหน้าที่ขององค์กรไว้โดยชัดแจ้ง เช่น พรรคการเมือง เป็นต้น หรือองค์กรบางองค์กรได้รับการบัญญัติชื่อและอำนาจหน้าที่ไว้โดยชัดแจ้ง แต่อำนาจหน้าที่ดังกล่าวไม่ใช่อำนาจหน้าที่ในระดับเดียวกับอำนาจอธิปไตย เป็นเพียงอำนาจในการให้คำปรึกษาเท่านั้น เช่น สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม ดังนั้นก็ไม่ถือว่าเป็นสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา

เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” ในมาตราดังกล่าวเป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ปัญหาความขัดแย้งระหว่างเขตอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น จะต้องเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีที่ยังไม่มีปัญหาเกิดขึ้นจริง เช่น การให้ตีความอำนาจหน้าที่ขององค์กร หรือเป็นข้อหาหรือเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังนี้ยังไม่ปัญหาเกิดขึ้นจริง ไม่ถือเป็นกรณีที่เกิดความขัดแย้งระหว่างเขตอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ความขัดแย้งขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จะถือเป็นปัญหามาตรา ๒๖๖ และอยู่ภายใต้การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญได้ จะต้องเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญจะต้องเป็นความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญเท่านั้นที่จะถือเป็นความขัดแย้งตามมาตรา ๒๖๖ ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญอันเนื่องมาจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย กฎหมายลำดับรอง ซึ่งไม่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญไม่ถือว่าเป็นปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามที่ปรากฏในมาตรา ๒๖๖ แต่อย่างใด

เมื่อเกิดปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว มาตรา ๒๖๖ กำหนดให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญนั่นเอง หรือประธานรัฐสภาเป็นผู้เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ถ้อยคำของมาตรา ๒๖๖ ไม่ได้ชี้ชัดว่าปัญหาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญจะต้องเป็นกรณีปัญหาความขัดแย้งระหว่างองค์กรสององค์กร ทำให้แนวทางคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้น เป็นไปในแนวทางที่ว่า ปัญหาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอาจเป็นลักษณะของการมีปัญหากับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจกระทำการเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือไม่หรือเป็นลักษณะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญสององค์กรมีความขัดแย้งกันในเรื่องอำนาจหน้าที่ก็ได้ จากการศึกษาผู้ทำวิจัยเห็นว่าปัญหาความขัดแย้ง

ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญในเรื่องเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่นั้น ควรจะต้องเป็นความขัดแย้งระหว่างเขตอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญสององค์กร ซึ่งองค์กรหนึ่งได้ใช้อำนาจหน้าที่ที่ล่วงล้ำ หรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ของอีกองค์กรหนึ่งจึงจะเข้าหลักเกณฑ์การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๖ ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญขององค์กรใด องค์กรหนึ่งมีปัญหาว่าตนมีอำนาจหน้าที่กระทำการในเรื่องใด เรื่องหนึ่ง หรือไม่เพียงใด ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในมาตรา ๒๖๖

## ๒. ข้อเสนอแนะ

การศึกษาวินิจฉัยในเรื่องการขัดแย้งระหว่างเขตอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามที่ ปรากฏในมาตรา ๒๖๖ ได้ทำการศึกษาตั้งแต่ข้อความคิดทั่วไปเกี่ยวกับทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐและทฤษฎีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เพื่อให้ทราบถึงความเป็นมาของแนวคิดในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ความเป็นมาในการจัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญต่างๆ เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐด้วย แม้รัฐธรรมนูญได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้โดยชัดแจ้งแล้วก็ตาม แต่ในบางกรณียังพบว่ามี ความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ อยู่ซึ่งเป็นเรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญต้องเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่พิเคราะห์วินิจฉัย จากการศึกษาพบว่ากรณีที่เกิดความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว มาตรา ๒๖๖ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญไว้แล้ว แต่พบว่าบางหลักเกณฑ์ ยังมีความไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับปัญหาที่เกิดขึ้น ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๒๖๖ ใน ๒ ประการ คือ

๑. ผู้เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๖๖ เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ตามที่ปรากฏในมาตรา ๒๖๖ จะเห็นได้ว่า

มาตรา ๒๖๖ ได้เปิดโอกาสให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นเอง หรือประธานรัฐสภาสามารถเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยในปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับความขัดแย้งระหว่างอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ การกำหนดให้มีผู้เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ๒ องค์กรพบว่ายังไม่เหมาะสม ผู้วิจัยเห็นว่าควรถือให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นเองที่เกิดปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่เท่านั้นเป็นผู้มีสิทธิในการเสนอเรื่องตามมาตรา ๒๖๖ ต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพราะองค์กรตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวอยู่ในสถานะเป็นผู้เกี่ยวข้องโดยตรงในปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้น และย่อมทราบถึงสภาพปัญหาหรือความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ดังกล่าวได้อย่างชัดเจนที่สุด ประกอบกับการกำหนดให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นเองที่เกิดปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่เท่านั้นเป็นผู้เสนอเรื่อง ย่อมเป็นการลดภาระหน้าที่ของประธานรัฐสภาที่มีภาระหน้าที่เป็นอย่างมากให้น้อยลง การเสนอเรื่องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญย่อมทำให้สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญมีความชัดเจน เพราะเสนอโดยองค์กรที่เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงในคดี

๒. ปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญควรเป็นปัญหาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญสององค์กร เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของมาตรา ๒๖๖ จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญใช้คำว่า ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งถ้อยคำดังกล่าวนี้ ไม่ชี้ชัดว่าปัญหาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับความขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่เป็นปัญหาขององค์กรสององค์กรหรือองค์กรเดียว แต่เมื่อพิจารณาจากแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะเห็นได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นปัญหาขององค์กรเดียว หรือปัญหาของสององค์กรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่าปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จะเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๖๖

นั้นควรจะเป็นปัญหาที่เกิดความขัดแย้งขึ้นระหว่างสององค์กร และองค์กรทั้งสองดังกล่าวจะต้องมีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น เนื่องจากเมื่อพิจารณาถึงปัญหาความขัดแย้งที่เกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่ที่ล่วงล้ำ หรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญแล้ว ควรเป็นปัญหาที่เกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญสององค์กรที่มีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ การที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญขององค์กรใดองค์กรหนึ่งมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตนว่ามีอำนาจกระทำการอย่างใดหรือไม่ เพียงใด มิใช่ปัญหาที่เกิดขึ้นจากความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญสององค์กร เป็นเพียงความสงสัยหรือไม่แน่ใจในการใช้อำนาจหน้าที่ของตนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งไม่น่าจะถูกต้องตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของรัฐธรรมนูญ และในขณะเดียวกันการที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ องค์กรใดองค์กรหนึ่งมีความสงสัยหรือไม่แน่ใจ ในอำนาจหน้าที่ของตนแล้วเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้วินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของตนย่อมทำให้คดีหรือเรื่องต่างๆ ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญมากขึ้นไป

\*\*\*\*\*

## บรรณานุกรม

---

### ภาษาไทย

กล้า สมุทวณิช. “รัฐธรรมนูญกับมิติใหม่แห่งการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิรัฐ.”

ใน รวมบทความทางวิชาการของศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ ๒ : ศาลรัฐธรรมนูญไทยในสถานการณ์การปฏิรูปการเมือง. หน้า ๕๐๓-๕๓๐. รวบรวมและจัดพิมพ์โดย สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๕๖.

กมลชัย รัตนสากาวงศ์. กฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ ๔. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๕.

จรัญ โฆษณานันท์. นิติปรัชญา. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, ๒๕๓๒.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. องค์การมหาชน. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๔๒.

เชาวนะ ไตรมาส. “องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญใหม่ : คนไทยใช้ประโยชน์ได้อย่างไร.” ใน รวมบทความทางวิชาการของศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ ๒ : ศาลรัฐธรรมนูญไทยในสถานการณ์การปฏิรูปการเมือง. หน้า ๔๗๑ - ๕๐๑. รวบรวมและจัดพิมพ์โดย สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๕๖.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส. งานแปลของ  
สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติอันดับที่ ๑๗๕. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, ๒๕๔๑.

บรรเจิด สิงคะเนติ. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร:  
วิญญูชน, ๒๕๔๕.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ ๔. กรุงเทพมหานคร:  
สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๕.

\_\_\_\_\_. คำอธิบายกฎหมายมหาชน (เล่ม๓). กรุงเทพมหานคร:  
สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๓๘.

ปรีดี เกษมทรัพย์. นิติปรัชญา. พิมพ์ครั้งที่ ๕. กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๓.

ฤทัย หงส์ศิริ. “นิติกรรมทางปกครอง.” ในคู่มือการศึกษาวิชากฎหมาย  
ปกครอง. หน้า ๒๖๓. รวบรวมและจัดพิมพ์โดยสำนักอบรมศึกษา  
กฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๔๗.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. “วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ.” ใน ศึกษาเปรียบเทียบ  
กรณีของศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศกับรัฐธรรมนูญไทย.  
หน้า ๓๙. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, ๒๕๔๖.

วรพจน์ วิสชุดพิชญ์. “หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทาง  
ปกครอง.” ในคู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง. หน้า ๑๔๕.  
รวบรวมและจัดพิมพ์โดยสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติ  
บัณฑิตยสภา, ๒๕๔๗

\_\_\_\_\_. “การกระทำทางปกครอง.” ใน อาจารย์บุชา ศาสตราจารย์  
ดร.อมร จันทรสมนบูรณ์. หน้า ๑๓๑ - ๑๖๓. รวบรวมและ  
จัดพิมพ์โดยสมาคมนักกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย, ๒๕๔๕.



วิชญ์ วรรณุญ. องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, ๒๕๓๘.

สมยศ เชื้อไทย. คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่ง : หลักทั่วไป เล่ม ๑ ความรู้กฎหมายทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ ๔. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, ๒๕๔๐.

สุจินต์ ทังสุบุตร. นิติรัฐ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์รหัส, ๒๕๒๓.

สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ. บทสรุปและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงระบบและกระบวนการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๔.

\_\_\_\_\_. ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิบัติพันธกิจตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๔.

สุรพล นิติไกรพจน์. องค์การมหาชน : แนวคิด รูปแบบ และวิธีการบริหารงาน. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ กองกลางสำนักงาน ก.พ., ๒๕๔๒.

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ด้านกิจการการมีส่วนร่วม. องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและองค์กรส่งเสริมการเมืองภาคพลเมือง. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๕.

## ภาษาต่างประเทศ

BON Pierre et autres, *La justice constitutionnelle au Portugal*, Economica, 1989.

Charles Debbasch. *La Constitution de la République*. Paris : Dalloz, 1999.

Dominique Rousseau. *La Justice Constitutionnelle en Europe*. Paris : Montchrestien, 1998.

Elise Carpentier. La Resdution Jurisdictionnelle des Conflits entre Organes Constitutio nnels. Thesis. Aix-en-Provence, 2004.

Fromont, Der französische Verfassungsrat, in : Starck/Weber, Verfassungsgerichtsbarkeit in Westeuropa, 1985.

Henri Oberdorff. **Les Constitutions de la Europe des Douze**. Paris : La documentation française, 1994.

Les conclusions Henry sur CE, ASS., 2 mars 1962 : Rubin de Servens, cité RDP., 1962.

*au Portugal*, *Economica*, 1989, pp. 297.

Louis FAVOREU et Loïc Philip. Le Conseil Constitutionnel. Paris : P.U.F., 1985.

MOREIRA Vital, **Le Tribunal constitutionnel portugais** in [www.conseil-constitutionnel.fr](http://www.conseil-constitutionnel.fr).

ROUSSEAU Dominique, **La justice constitutionnelle en Europe**, Montchrestien, 1992.

### ข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์

<http://www.nesac.or.th/>

<http://www.nhrc.or.th/about.html/>

<http://www.oag.go.th>

<http://www.parliament.go.th/ombudman>

<http://www.ect.go.th>

<http://www.concourt.or.th>

<http://www.admincourt.go.th/>

[http://www.kpi.ac.th/th/showarticle.asp?level\\_article=1](http://www.kpi.ac.th/th/showarticle.asp?level_article=1)

<http://www.conseil-constitutionnel.fr>

---

## ภาคผนวก

---

ตารางสรุปคำวินิจฉัยกรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๖  
เก็บข้อมูลถึงวันที่ ถึงวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๕๗ คำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๕๗ รวมทั้งสิ้น ๔๕ คำวินิจฉัย

คำวินิจฉัยที่	เรื่อง	องค์กรผู้ร้อง หรือ องค์กรต้นเรื่อง	องค์กรผู้ถูกร้อง (ถ้ามี)	ผลคดี (โดยสรุป)
คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๕๑	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของดำรงราชัน ผู้ให้สัตยาบันประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความอาญา	กระทรวงมหาดไทย	—	ไม่รับวินิจฉัย เพราะกระทรวง มหาดไทยไม่ใช่องค์กรตาม รัฐธรรมนูญ
คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๕๑	ขอบเขตอำนาจหน้าที่ระหว่าง คณะกรรมการการเลือกตั้งกับ ศาลแพ่ง	คณะกรรมการ การเลือกตั้ง	ศาลแพ่ง	หมายห้ามชั่วคราวของศาลแพ่ง ไม่มีผลผูกพันต่อการปฏิบัติหน้าที่ ของนายธีรศักดิ์ ภิรรณสูต ประธานกรรมการการเลือกตั้งใน ฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง
คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๕๑	ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับวาระการ ดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล	สมาคมต้นนิบาต เทศบาลแห่ง	—	สมาชิกสภาเทศบาลซึ่งได้รับเลือกตั้ง ก่อนวันที่รัฐธรรมนูญ แห่ง

คำวินิจฉัยที่	เรื่อง	องค์กรผู้ร้อง หรือ องค์กรต้นเรื่อง	องค์กรผู้ถูกร้อง (ถ้ามี)	ผลคดี (โดยสรุป)
คำวินิจฉัยที่ ๗/๒๕๕๑	ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า การสั่งให้สมาชิกภาพแห่งสภาเทศบาลสิ้นสุดด้วยการยุบสภาเทศบาล ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีชั่วคราวของผู้ว่าราชการจังหวัดชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่	ประเทศไทย <sup>๑</sup> (เสนอคำร้องโดย ประธานรัฐสภา)  เทศบาลตำบลท่าข้าม	—	ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มีผลใช้บังคับ มีวาระการดำรง ตำแหน่งสี่ปี ตามที่บัญญัติใน มาตรา ๒๕๕ วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญ  เทศบาลตำบลท่าข้าม ไม่อยู่ในฐานะ ที่จะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อ ศาลรัฐธรรมนูญได้ เนื่องจากปัญหา มีแต่เกิดขึ้นกับองค์กรของตน

<sup>๑</sup> คอมาภายหลังศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๕๘-๖๒/๒๕๕๓ กลับหลักเดิมตามคำวินิจฉัยนี้ คำวินิจฉัยที่ ๗/๒๕๕๑ และ คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๕๑ โดยถือว่าองค์กร  
บริหารส่วนท้องถิ่นไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่	เรื่อง	องค์กรผู้ร้อง หรือ องค์กรต้นเรื่อง	องค์กรผู้ถูกร้อง (ถ้ามี)	ผลคดี(โดยสรุป)
คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๕๑	เทศบาลตำบลท่าข้าม ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล	เทศบาลตำบลท่าข้าม	—	ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยไว้แล้ว ตามคำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๕๑
คำวินิจฉัยที่ ๑๕/๒๕๕๑	คณะกรรมการการเลือกตั้งขอคำวินิจฉัยในการเสียชีวิตของบุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้ง	คณะกรรมการการเลือกตั้ง	—	คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียชีวิตในการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ สำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งฯ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๓ จัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่	เรื่อง	องค์กรผู้ร้อง หรือ องค์กรต้นเรื่อง	องค์กรผู้ถูกร้อง (ถ้ามี)	ผลคดี (โดยสรุป)
คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๕๒	คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ ศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยอำนาจ หน้าที่ของคณะกรรมการ การเลือกตั้ง	คณะกรรมการ การเลือกตั้ง	—	ไม่รับไว้วินิจฉัย เพราะเป็นการขอให้ อธิบายความหมายบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญ โดยไม่ปรากฏ ข้อเท็จจริงว่าได้มีปัญหาเกิดขึ้นแล้ว
คำวินิจฉัยที่ ๗/๒๕๕๒	คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ ศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยอำนาจ หน้าที่ของคณะกรรมการ การเลือกตั้ง	คณะกรรมการ การเลือกตั้ง	—	ไม่รับไว้วินิจฉัย เพราะเป็นการ ขอให้อธิบายความหมายบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญ โดยไม่ปรากฏ ข้อเท็จจริงว่าได้มีปัญหาเกิดขึ้นแล้ว
คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๕๒	คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ ศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยอำนาจ หน้าที่ของคณะกรรมการ การเลือกตั้ง	คณะกรรมการ การเลือกตั้ง	—	ไม่รับไว้วินิจฉัย เพราะเป็นการ ขอให้อธิบายความหมายบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญ โดยไม่ปรากฏ ข้อเท็จจริงว่าได้มีปัญหาเกิดขึ้นแล้ว
คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๕๒	ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยว่าหนังสือแจ้งความ จำนำขอรับความช่วยเหลือทาง	คณะกรรมการ ป.ป.ช. (เสนอคำร้องโดย ประธานรัฐสภา)	คณะรัฐมนตรี	หนังสือแจ้งความจำนำขอรับ ความช่วยเหลือทางวิชาการและ การเงินที่รัฐสภาไปตั้งกองทุน

คำวินิจฉัยที่	เรื่อง	องค์กรผู้ร้อง หรือ องค์กรต้นเรื่อง	องค์กรผู้ถูกร้อง (ถ้ามี)	
	<p>วิชาการและการเงิน ที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่</p>		องค์กรผู้ร้อง (ถ้ามี)	<p>การเงินระหว่างประเทศไม่เป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ จึงไม่เป็นการที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา</p>
<p>คำวินิจฉัยที่ ๕๑-๕๒/๒๕๕๒</p>	<p>ประธานรัฐสภาแสดงความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา</p>	<p>สภาผู้แทนราษฎร (เสนอคำร้องโดย ประธานรัฐสภา)</p>	<p>คณะกรรมการการเลือกตั้ง</p>	<p>มติของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ในส่วนที่วินิจฉัยว่า “สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดปัจจุบัน มีความเห็นว่า สามารถสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ แต่จะต้องพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง...”</p>



คำวินิจฉัยที่	เรื่อง	องค์กรผู้ร้อง หรือ องค์กรต้นเรื่อง	องค์กรผู้ถูกร้อง (ถ้ามี)	ผลคดี (โดยสรุป)
คำวินิจฉัยที่ ๕๓/๒๕๕๒	วุฒิสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ	วุฒิสภา	คณะกรรมการการเลือกตั้ง	เป็นมติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๑๕ มติของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาในส่วนที่วินิจฉัยว่า “สมาชิกวุฒิสภาซึ่งทำหน้าที่อยู่ในปัจจุบันสามารถสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาในครั้งแรกได้ สำหรับคุณสมบัติให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๕ กล่าวคือ ต้องมีสัญชาติไทยอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง มีคุณวุฒิการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า” เป็นมติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๕

คำวินิจฉัยที่	เรื่อง	องค์กรผู้ร้อง หรือ องค์กรต้นเรื่อง	องค์กรผู้ถูกร้อง (ถ้ามี)	ผลคดี (โดยสรุป)
คำวินิจฉัยที่ ๕๔/๒๕๕๕	เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีปัญหาการแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุด	รัฐสภา (เสนอคำร้องโดย ประธานรัฐสภา)	คณะรัฐมนตรี	การที่นายกรัฐมนตรีเสนอรายชื่อผู้ได้รับการคัดเลือกเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดไปยังวุฒิสภา เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบนั้น เป็นการดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่บัญญัติขึ้นโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๕๓	ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณี การเลือกตั้งวินิจฉัยลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา	กลุ่มผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา (เสนอคำร้องโดย ประธานรัฐสภา)	คณะกรรมการการเลือกตั้ง	ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๙ (๑๑) หมายความว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งมีสถานะ ตำแหน่งหน้าที่ หรือ ลักษณะงานทำเองเดียวกันกับ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงาน

คำวินิจฉัยที่	เรื่อง	องค์กรผู้ร้อง หรือ องค์กรต้นเรื่อง	องค์กรผู้ถูกร้อง (ถ้ามี)	ผลคดี (โดยสรุป)
				<p>ของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น โดยได้รับแต่งตั้งหรือเลือกตั้งตามกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการหรือหน้าที่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายและปฏิบัติงานประจำ อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐ และมีเงินเดือน ค่าจ้าง หรือค่าตอบแทน ตามกฎหมาย ดังนั้น ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยว่า บุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งกรรมการและอนุกรรมการที่ระงับข้างต้นจำนวน ๒๗ ตำแหน่ง เป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐนั้น ไม่สอดคล้องกับ รัฐธรรมนูญมาตรา ๑๐๙ (๑๑) แต่ที่วินิจฉัยว่า บุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งผู้พิพากษา</p>

คำวินิจฉัยที่	เรื่อง	องค์กรผู้ร้อง หรือ องค์กรต้นเรื่อง	องค์กรผู้ถูกร้อง (ถ้ามี)	ผลคดี (โดยสรุป)
คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๕๓	คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยขอบเขตการใช้บังคับตาม มาตรา ๖๘ ของรัฐธรรมนูญ	คณะกรรมการการเลือกตั้ง	—	สมทบ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๙ (๑๑) แล้ว  บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ (ที่กำหนดว่าการเลือกตั้งเป็นหน้าที่) ไม่ใช้กับพระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท และ พระบรมราชวงศ์ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๓
คำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๕๓	คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลยุติธรรม	คณะกรรมการการเลือกตั้ง	ศาลยุติธรรม (ศาลแพ่ง)	การที่ศาลจังหวัดหรือ ศาลแพ่งใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๔ โดยคณะกรรมการ

คำวินิจฉัยที่	เรื่อง	องค์กรผู้ร้อง หรือ องค์กรต้นเรื่อง	องค์กรผู้ถูกร้อง (ถ้ามี)	
คำวินิจฉัยที่ ๒๐/๒๕๕๓	ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๖ กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา	วุฒิสภา (เสนอคำร้องโดยประธานรัฐสภา)	—	<p>เลือกตั้งยังไม่ใช้อำนาจในการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาด ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๕๕ (๓) จึงยังไม่เป็น การก้าวล่วงการใช้อำนาจดังกล่าวของคณะกรรมการการเลือกตั้ง</p> <p>สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการเลือกตั้ง มีจำนวนยังไม่ครบสองร้อยคน ไม่อาจดำเนินการ ให้มีการประชุม เพื่อปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภาตาม บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้ และในระหว่างที่สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งมีจำนวนยังไม่ครบ สองร้อยคน สมาชิกวุฒิสภาที่ สมาชิกภาพสิ้นสุดลงเมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๓ ก็ไม่อาจ</p>

คำวินิจฉัยที่	เรื่อง	องค์กรผู้ร้อง หรือ องค์กรต้นเรื่อง	องค์กรผู้ถูกร้อง (ถ้ามี)	ผลคดี (โดยสรุป)
คำวินิจฉัยที่ ๒๖/๒๕๕๓	ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ คณะรัฐมนตรีในการออก พระราชกฤษฎีกาเรียกประชุม รัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ	คณะรัฐมนตรี	—	ปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภา ตาม บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไม่ได้ เช่นกัน  คณะรัฐมนตรีดำเนินการ เพื่อให้มี การตราและประกาศใช้พระราช กฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัย ประชุมสามัญนิติบัญญัติ ในวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๓ เพื่อให้เป็น ไปตามมติที่สภาผู้แทนราษฎร กำหนดไว้ได้ และ สภาผู้แทน ราษฎรจะจัดให้มีการประชุมสภา ผู้แทนราษฎรได้โดยไม่ต้องรอให้ องค์ประกอบของวุฒิสภาครบถ้วน
คำวินิจฉัยที่ ๓๒/๒๕๕๓	ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ	สภาผู้แทนราษฎร (เสนอคำร้องโดย	—	คณะกรรมการกฤษฎีกาวิสามัญ พิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ

คำวินิจฉัยที่	เรื่อง	องค์กรผู้ร้อง หรือ องค์กรต้นเรื่อง	องค์กรผู้ถูกร้อง (ถ้ามี)	ผลคดี (โดยสรุป)
คำวินิจฉัยที่ ๓๓/๒๕๕๓	<p>มาตรา ๒๖๖ กรณีคณะกรรมการ วิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ พ.ศ. .... ของ สภาผู้แทนราษฎร และกรรมการ วิสามัญฯ มีอำนาจขอ หรือเพิ่มเติม รายการหรือจำนวนในรายการของ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายฯ ได้หรือไม่</p> <p>อนุญาตยว่าด้วยความหลากหลาย ทางชีวภาพเป็นหนังสือสัญญาที่มี บทเปลี่ยนแปลงเขต อำนาจแห่งรัฐ ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบของ รัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่</p>	<p>ประธานรัฐสภา)</p> <p>คณะรัฐมนตรี</p>	<p>—</p>	<p>รายจ่าย ของสภาผู้แทนราษฎร และ กรรมการวิสามัญฯ ไม่มีอำนาจ ขอหรือเพิ่มเติมรายการหรือจำนวน ในรายการของร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปี ได้</p> <p>การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา จะต้อง มีการออกกฎหมายหรือปรับปรุง กฎหมายภายในที่ใช้บังคับอยู่ ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ หลักการ และขอบเขตของ อนุสัญญาฯ เห็นได้ว่าเป็นการ เปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐใน</p>

คำวินิจฉัยที่	เรื่อง	องค์กรผู้ร้อง หรือ องค์กรต้นเรื่อง	องค์กรผู้ถูกร้อง (ถ้ามี)	ผลคดี (โดยสรุป)
คำวินิจฉัยที่ ๕๘-๖๒/ ๒๕๕๓	พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วน จังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ	องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น	—	การใช้ทรัพยากรพันธุกรรม อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลาย ทางชีวภาพจึงเป็นหนังสือสัญญา ที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่ง รัฐ ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบ ของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๕ วรรคสอง  องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง องค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ และกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ใน รัฐธรรมนูญ ถ้ารับองค์การบริหาร ส่วนท้องถิ่น จัดตั้งโดยพระราช บัญญัติต่าง ๆ ตามแต่ละองค์กร ไม่ได้จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ จึงไม่รับไว้พิจารณาวินิจฉัย



คำวินิจฉัยที่	เรื่อง	องค์กรผู้ร้อง หรือ องค์กรต้นเรื่อง	องค์กรผู้ถูกร้อง (ถ้ามี)	ผลคดี (โดยสรุป)
คำวินิจฉัยที่ ๖๓/๒๕๕๓	คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้วินิจฉัยอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติ ๑ และการกระทำของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังว่า	คณะกรรมการ ป.ป.ช.	—	คำร้องนี้เป็นการขอให้พิจารณาเกี่ยวกับพฤติการณ์การตีความข้อเท็จจริง ตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อยู่แล้ว และยังไม่เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือองค์กรอื่น จึงไม่ใช้กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กร ตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่รับคำร้องไว้พิจารณา
คำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๕๔	ประธานรัฐสภาเสนอคำร้องเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีการสั่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่ ขอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่	รัฐสภา	คณะกรรมการ การเลือกตั้ง	การที่คณะกรรมการเลือกตั้งมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่ โดยมีได้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การเลือกตั้งฯ มาตรา ๘๕/๙ นั้น ขอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว

คำวินิจฉัยที่	เรื่อง	องค์กรผู้ร้อง หรือ องค์กรตั้งเรื่อง	องค์กรผู้ถูกร้อง (ถ้ามี)	ผลคดี (โดยสรุป)
คำวินิจฉัยที่ ๑๘/๒๕๕๕	องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	คณะกรรมการ ป.ป.ช.	—	ผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ มีคณะกรรมการป้องกันรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ วรรคหนึ่ง (๓) และวรรคสอง (กรณีการมีหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท) เนื่องจากได้แสดงเจตนาลาออกจากรักษาตำแหน่งต่าง ๆ แล้ว
คำวินิจฉัยที่ ๓-๔/๒๕๕๕	วุฒิสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ และประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) (กรณีสภาผู้แทนราษฎรยื่นร่าง	วุฒิสภา	สภาผู้แทนราษฎร	การที่สภาผู้แทนราษฎรมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาชญากรรม พ.ศ. .... ของคณะกรรมการร่วมกัน โดยวุฒิสภายังไม่ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวที่คณะกรรมการพิจารณา ร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว ยังถือไม่ได้ว่า

คำวินิจฉัยที่	เรื่อง	องค์กรผู้ร้อง หรือ องค์กรต้นเรื่อง	องค์กรผู้ถูกร้อง (ถ้ามี)	ผลคดี (โดยสรุป)
คำวินิจฉัยที่ ๑๕/๒๕๕๕	พระราชบัญญัติคุ้มครองการค้าเงินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. .... โดยไม่รอฟผลการพิจารณาที่คณะกรรมการร่วมกันดังกล่าวที่คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว ของวุฒิสภา)	รัฐสภา (เสนอคำร้องโดย ประธานรัฐสภา)	คณะกรรมการ ป.ป.ช.	ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวถูกยับยั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) และถือไม่ได้ว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว
คำวินิจฉัยที่ ๑๕/๒๕๕๕	ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการพิจารณาพิพากษาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	รัฐสภา (เสนอคำร้องโดย ประธานรัฐสภา)	วุฒิสภา	กรณีนี้มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่รับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย
คำวินิจฉัยที่ ๓๘/๒๕๕๕	เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณี	รัฐสภา - คณะกรรมการ สรรพากรกรมการการเลือกตั้ง (เสนอคำร้อง	วุฒิสภา	การสรรหากรรมการการเลือกตั้งของคณะกรรมการสรรหาโดยเฉพาะในรอบที่ ๖ และรอบที่ ๗

คำวินิจฉัยที่	เรื่อง	องค์กรผู้ร้อง หรือ องค์กรที่ตนเรื่อง	องค์กรผู้ถูกร้อง (ถ้ามี)	ผลคดี (โดยสรุป)
	มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการสรรหากรรมการ การเลือกตั้ง	โดยประธานรัฐสภา		ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๘ (๑) และต้องมีการ สรรหากรรมการการเลือกตั้งใหม่
คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๕๖	คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ (กรณีนายวีรพล ดวงสูงเนิน)	คณะกรรมการ ป.ป.ช.	คณะรัฐมนตรี	อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต นั้น เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวน และวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำความผิดฐานทุจริต ต่อหน้าที่ถือเป็นอันยุติ ดังนั้น องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ จึงไม่อาจพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยตามที่

คำวินิจฉัยที่	เรื่อง	องค์กรผู้ร้อง หรือ องค์กรต้นเรื่อง	องค์กรผู้ถูกร้อง (ถ้ามี)	ผลคดี (โดยสรุป)
คำวินิจฉัยที่ ๑๘/๒๕๖	ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๖ กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นบุคคลตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๕๗ (๑)	ผู้ตรวจการแผ่นดิน ของรัฐสภา	—	คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยคดีแล้ว ให้เป็นประการอื่นได้อีก ผู้ร้องมีอำนาจพิจารณาว่า “คณะกรรมการการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง” เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างฯ ตามความหมายของมาตรา ๑๕๗ (๑) อำนาจหน้าที่ของผู้ร้องพิจารณา วินิจฉัยแล้วว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งไม่เป็นบุคคลตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๕๗ (๑) เป็นการใช้ อำนาจหน้าที่เป็นไปตาม บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ จึงไม่ได้ เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับ อำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง

คำวินิจฉัยที่	เรื่อง	องค์กรผู้ร้อง หรือ องค์กรตั้งเรื่อง	องค์กรผู้ถูกร้อง (ถ้ามี)	ผลคดี (โดยสรุป)
คำวินิจฉัยที่ ๑๙/๒๕๕๖	ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ (กรณีปัญหาเกี่ยวกับ อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาว่า คณะกรรมการสรรหาตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญเป็นบุคคลตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๗ (๑) และตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๕ (กรณีการสรรหาตุลาการศาล รัฐธรรมนูญ)	ผู้ตรวจการแผ่นดิน ของรัฐสภา	—	ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่รับคำร้องนี้ ไว้พิจารณา วินิจฉัย  แม้ผู้ร้องจะเป็นองค์กรตาม รัฐธรรมนูญ แต่เมื่อยังไม่มีปัญหา เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง เกิดขึ้นจริง จึงมีลักษณะเป็นการ ท้าหรือ การเสนอ คำร้องดังกล่าว ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖
คำวินิจฉัยที่ ๒๐/๒๕๕๖	ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ	ผู้ตรวจการแผ่นดิน ของรัฐสภา	—	ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีอำนาจใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัย

คำวินิจฉัยที่	เรื่อง	องค์กรผู้ร้อง หรือ องค์กรต้นเรื่อง	องค์กรผู้ถูกร้อง (ถ้ามี)	ผลคดี (โดยสรุป)
คำวินิจฉัยที่ ๓๓/๒๕๕๖	วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีปัญหาเกี่ยวกับ อำนาจหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจ วินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่ง กฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือ การกระทำใดของบุคคลใด ตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วย รัฐธรรมนูญ	คณะกรรมการ ป.ป.ช.	—	ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ ว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของ บุคคลใดตามรัฐธรรมนูญ มีปัญหา เกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ (หมายถึงไม่จำเป็นว่า เมื่อมีผู้ร้องว่ากฎหมายขัด รัฐธรรมนูญแล้ว จะต้องส่งมายัง ศาลรัฐธรรมนูญโดยอัตโนมัติ)  ปัญหาตามที่มีผู้ร้องส่งมานั้น ยังไม่เกิดขึ้นจริง จึงไม่เป็นที่ ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญจะระบไว้พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่รับคำร้องนี้ไว้

คำวินิจฉัยที่	เรื่อง	องค์กรผู้ร้อง หรือ องค์กรต้นเรื่อง	องค์กรผู้ถูกร้อง (ถ้ามี)	ผลคดี (โดยสรุป)
คำวินิจฉัยที่ ๔๓/๒๕๕๖	<p>กรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติและกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ</p> <p>ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐสภาในการพิจารณาญัตติตั้งคณะกรรมการสามัญประจําวุฒิสภา จำนวน ๒๑ คณะในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๙ วรรคสี่ หรือไม่</p>	วุฒิสภา (เสนอคำร้องโดยประธานรัฐสภา)	—	<p>พิจารณาว่าวินิจฉัย</p> <p>ปัญหาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น อาจเป็นลักษณะของการมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญว่า</p> <p>องค์กรหนึ่งองค์กรใดมีอำนาจกระทำการในเรื่องหนึ่งเรื่องใดหรือไม่เพียงใด หรือเป็นลักษณะของกรณีองค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่สององค์กรขึ้นไปมีปัญหาได้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างกัน กรณีตามคำร้องเป็นเรื่องที่สมาชิกวุฒิสภาฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับผล</p>



คำวินิจฉัยที่	เรื่อง	องค์กรผู้ร้อง หรือ องค์กรต้นเรื่อง	องค์กรผู้ถูกร้อง (ถ้ามี)	ผลคดี (โดยสรุป)
คำวินิจฉัยที่ ๔๔/๒๕๕๖	ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ (กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ สรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ)	วุฒิสภา - คณะกรรมการ สรรหาตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญ (เสนอคำร้องโดย ประธานรัฐสภา)	—	หรือมติของวุฒิสภาอันเป็นเรื่อง การปฏิบัติหน้าที่ภายในองค์กร ไม่ใช่ กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ของวุฒิสภา และไม่เป็นที่ปัญหา เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กร ตามรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึง ไม่รับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย
คำวินิจฉัยที่ ๕๒/๒๕๕๖	คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย	คณะกรรมการการ เลือกตั้ง	ศาลปกครอง	การดำเนินการสรรหาของ คณะกรรมการสรรหาตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญ ตามประเด็นที่ ประธานรัฐสภาเสนอมา เป็นการ ดำเนินการสรรหาที่เป็นไปโดยชอบ ด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว  การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะ กรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับ

คำวินิจฉัยที่	เรื่อง	องค์กรผู้ร้อง หรือ องค์กรที่รับเรื่อง	องค์กรผู้ถูกร้อง (ถ้ามี)	ผลคดี (โดยสรุป)
คำวินิจฉัยที่ ๓๑/๒๕๕๗	ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๖ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการการเลือกตั้งตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ (๓)	รัฐสภา (เสนอคำร้อง โดยประธานรัฐสภา)	คณะรัฐมนตรี	การสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหา หรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย ตามมาตรา ๑๕๕ วรรคสอง ตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ วรรคหนึ่ง (๓) ถือเป็นคดี ไม่สามารถฟ้องร้อง ต่อศาลปกครองเพื่อเพิกถอนได้
	ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับ อำนาจหน้าที่ขององค์กรตาม รัฐธรรมนูญในร่างพระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ....			การที่รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบ ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย ราชภัฏ พ.ศ. .... พร้อมส่ง ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปยัง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้า ทูลกระหม่อมถวายเพื่อ พระมหากษัตริย์ทรงลง พระปรมาภิไธยตามรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่	เรื่อง	องค์กรผู้ร้อง หรือ องค์กรต้นเรื่อง	องค์กรผู้ถูกร้อง (ถ้ามี)	ผลคดี (โดยสรุป)
				<p>มาตรา ๙๓ หากก่อนที่ นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้า ทูลกระหม่อมถวาย ได้ตรวจพบ ปัญหาข้อความที่ขัดแย้งกันใน ร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็น ความไม่สอดคล้องในการดำเนินการ ให้ถูกต้องตรงตามมติของวุฒิสภา ที่ให้คงไว้ตามร่างเดิมของ สภาผู้แทนราษฎร เฉพาะมาตรา ๑๘ (๙) และมาตรา ๕๒ รัฐสภา ในฐานะที่เป็นองค์กรให้คำแนะนำ และยินยอมในการตราร่าง พระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๒ ย่อมจะนำร่าง พระราชบัญญัตินั้นกลับคืนมา พิจารณาปรับปรุงให้ถูกต้อง สมบูรณ์ตรงตามมติของวุฒิสภา</p>

คำวินิจฉัยที่	เรื่อง	องค์กรผู้ร้อง หรือ องค์กรต้นเรื่อง	องค์กรผู้ถูกร้อง (ถ้ามี)	ผลคดี (โดยสรุป)
คำวินิจฉัยที่ ๓๖/๒๕๕๗	คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ	คณะกรรมการ ป.ป.ช.	วุฒิสภา	เฉพาะประเด็นที่ไม่สอดคล้องกันตามคำร้องดังกล่าวในเสียก่อนแล้วจึงสั่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ ต่อไป  ประธานวุฒิสภามีหน้าที่ตรวจสอบว่า ผู้เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้คนออกจากรตำแหน่งเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยไม่เป็นผู้เสียสิทธิตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มีครบจำนวน ๕๐.๐๐๐ คน ตามที่

คำวินิจฉัยที่	เรื่อง	องค์กรผู้ร้อง หรือ องค์กรต้นเรื่อง	องค์กรผู้ถูกร้อง (ถ้ามี)	ผลคดี (โดยสรุป)
คำวินิจฉัยที่ ๔๔/๒๕๔๗	ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับ	วุฒิสภา - คณะกรรมการสรรหา กรรมการ ป.ป.ช.	-	รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ก่อนที่จะ ส่งคำร้องขอตั้งกล่าวให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการ ไปตามต่อไป และเมื่อข้อเท็จจริง ตามคำร้อง ปรากฏการโต้แย้ง เกี่ยวกับความไม่ครบจำนวนของ ผู้เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอน ใน ขั้นตอนการได้ส่วนคำร้องของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้อง ดำเนินการตรวจสอบความถูกต้อง และครบถ้วนของคำร้องขอใน ส่วนที่มีการโต้แย้งให้เป็นที่ยุติก่อน  กรณีตามคำร้องเป็นการขอให้ ศาลรัฐธรรมนูญแปลความบท บัญญัติรัฐธรรมนูญ เกี่ยวกับ

คำวินิจฉัยที่	เรื่อง	องค์กรผู้ร้อง หรือ องค์กรที่รับเรื่อง	องค์กรผู้ถูกร้อง (ถ้ามี)	ผลคดี (โดยสรุป)
คำวินิจฉัยที่ ๘๗/๒๕๕๗	กระบวนการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ของคณะกรรมการสรรหา กรรมการ ป.ป.ช.  ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีการใช้อำนาจ ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และวุฒิสภา	(เสนอคำร้องโดย ประธานรัฐสภา)	คณะกรรมการการ ตรวจเงินแผ่นดิน	คุณสมบัติของผู้สมัครและผู้ได้รับการ เสนอชื่อที่มีตำแหน่งอธิบดี หรือเทียบเท่า ซึ่งคณะกรรมการ สรรหาได้ดำเนินการไปตามอำนาจ หน้าที่ที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญ โดยไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจ หน้าที่ของคณะกรรมการสรรหา กรรมการ ป.ป.ช. เกิดขึ้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่รับคำร้องนี้ ไว้พิจารณา วินิจฉัย  กรณีตามคำร้องของประธานรัฐสภา ที่เกี่ยวกับปัญหาการใช้อำนาจ หน้าที่ของคณะกรรมการตรวจ เงินแผ่นดินและวุฒิสภาซึ่ง เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญใน กระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่ง

คำวินิจฉัยที่	เรื่อง	องค์กรผู้ร้อง หรือ องค์กรต้นเรื่อง	องค์กรผู้ถูกร้อง (ถ้ามี)	ผลคดี (โดยสรุป)
				<p>ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน นั้น มีการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ประกอบด้วยระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน</p>