



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

หลักนิติธรรมในการทำงานขององค์กรอิสระ:
กรณีการทำหน้าที่ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

จัดทำโดย นายพิศิษฐ์ ลีลาวชิโรภาส
รหัส ๕๙๐๔๒๔

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๔
วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

หลักนิติธรรมในการทำงานขององค์กรอิสระ:
กรณีการทำหน้าที่ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน
(The Rule of Law in Office of the Auditor General.)

นายพิชิต ีลาวชิโรภาส^๑

บทคัดย่อ

สาระสังเขป

หลักนิติธรรม (The Rule of Law) ถือเป็นหลักกฎหมายพื้นฐานซึ่งมุ่งจะจำกัดอำนาจอันไร้ขอบเขตหรือไม่เป็นธรรมของฝ่ายปกครอง และกำหนดรูปแบบการปกครองให้มีความเป็นสากลทัดเทียม นานาอารยประเทศ ตั้งแต่ปีพุทธศักราช ๒๕๔๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองหลักนิติธรรมไว้แล้วเป็นครั้งแรก และกำหนดให้การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ หน่วยงานของรัฐ รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหลายต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม ดังนั้นทุกฝ่ายจึงทำงานภายใต้หลักการว่าการออกกฎหมาย กฎหรือระเบียบใดๆ ก็ตาม การบริหารราชการแผ่นดิน การปฏิบัติราชการ การออกคำสั่ง การใช้กฎหมาย การตีความกฎหมาย และการดำเนินการใด ๆ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม คือ มีกฎหมายเป็นใหญ่ การใช้อำนาจทั้งหลายต้องมีกฎหมายรองรับจะทำนอกเหนือกฎหมาย หรือขัดแย้งกับกฎหมายมิได้ กฎหมายนั้นต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาคและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างเป็นธรรม การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินขององค์กรสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญก็เช่นเดียวกัน ต้องอยู่ภายใต้อำนาจ หน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ รวมถึงการดำเนินคดีต่อบุคคลต้องเป็นไปตามกระบวนการทางศาลที่เป็นอิสระและเที่ยงธรรม โดยมีนิติวิธีในการนำหลักนิติธรรมมาบังคับใช้เพื่อให้เกิดการเยียวยา การบังคับการ เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิ เสรีภาพให้แก่ประชาชนอย่างแท้จริง

คำสำคัญ

นิติธรรม องค์กรอิสระ และความชอบด้วยกฎหมาย

¹ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

๑. ความหมายของคำว่า “หลักนิติธรรม”

คำว่า “หลักนิติธรรม” มาจากคำในภาษาอังกฤษว่า Rule of Law ซึ่งมีผู้ให้คำแปลไว้หลากหลาย อาทิ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานแปลว่า “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย” บ้างก็แปลว่า “หลักการปกครองด้วยกฎหมาย” หรือ “หลักแห่งกฎหมาย” หรือ “หลักกฎหมาย” “กฎของกฎหมาย” “หลักความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย” “หลักความยุติธรรมตามกฎหมาย” “หลักธรรม” “หลักธรรมแห่งกฎหมายหรือนิติปรัชญา” “นิติธรรมวินัย” “ธรรมะแห่งกฎหมาย” หรือ “นิติสดมภ์” ฯลฯ แต่คำแปลที่ได้รับความนิยมและใช้กันแพร่หลายโดยทั่วไปคือคำว่า “หลักนิติธรรม”^๒

๑.๑ พัฒนาการของหลักนิติธรรม^๓

คำว่าหลักนิติธรรมนั้น วงการกฎหมายไทยแปลมาจากคำว่า The Rule of Law ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานในระบบกฎหมายอังกฤษ ในประเทศอังกฤษความคิดที่ว่ามนุษย์ไม่ควรต้องถูกปกครองโดยมนุษย์ แต่ควรจะต้องถูกปกครองโดยกฎหมายนั้น ปรากฏขึ้นอย่างชัดเจนเป็นครั้งแรกในศตวรรษที่ ๑๗ ในหนังสือชื่อ “The Common Wealth of Oceana” อันเป็นผลงานของ James Harrington ซึ่งเป็นผู้ที่นิยมระบอบสาธารณรัฐอย่างแน่วแน่ อย่างไรก็ตาม แม้จนกระทั่งถึงปัจจุบันนี้ คำว่า rule of law ที่ยากจะหาคำจำกัดความหรือนิยามซึ่งยอมรับกันเป็นยุติได้ การทำความเข้าใจความหมายของ rule of law จึงควรต้องทำความเข้าใจจากความเป็นมาทางประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของอังกฤษซึ่งให้กำเนิดแนวความคิดนี้ แนวความคิดที่ว่าด้วย rule of law หรือนิติธรรมอาจสืบสาวย้อนกลับไปได้ถึงยุคกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งย้อนกลับไปถึง ค.ศ. ๑๒๑๕ ซึ่งเป็นปีที่พระเจ้าจอห์น (King John) กษัตริย์อังกฤษในเวลานั้นได้ลงนามในเอกสารสำคัญที่ชื่อว่า Magna Carta เอกสารฉบับนี้เป็นพันธสัญญาที่กษัตริย์อังกฤษให้ไว้แก่บรรดาขุนนางของพระองค์ในการที่จะจำกัดอำนาจของพระองค์ลง อาจกล่าวได้ว่า Magna Carta เป็นก้าวสำคัญในประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของมนุษย์ที่จะนำไปสู่การปกครองโดยกฎหมายเป็นใหญ่ในเวลาต่อมา เนื่องจากเอกสารฉบับนี้เป็นเอกสารทางกฎหมายฉบับแรกที่ทำให้หลักการปกครองโดยกฎหมายได้รับการบันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษร และการประกันสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลเป็นไปอย่างชัดเจน

แม้ว่าในเวลาต่อมาจะได้มีการตั้งรัฐสภาขึ้นเมื่อ ค.ศ. ๑๒๖๕ แต่อำนาจในการปกครองบ้านเมือง (Prerogatives) ก็ยังคงอยู่ในมือของกษัตริย์อย่างเดิม จะถูกจำกัดลงบ้างก็เพียงเล็กน้อย อำนาจของกษัตริย์อังกฤษพัฒนาขึ้นถึงจุดสูงสุดในสมัยราชวงศ์ Tudor อันเป็นช่วงเวลาที่ยุทธศาสตร์ของรัฐบาลถดถอยลง อาจกล่าวได้ว่าในช่วงเวลานั้นกษัตริย์อังกฤษมีอำนาจมากและเข้าใจวิธีการในการรักษาอำนาจของตนและจำกัดอำนาจของรัฐสภา อีกทั้งยังรู้จักที่จะใช้รัฐสภาเป็นฐานในการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ตนด้วย อย่างไรก็ตามในเวลาต่อมา รัฐสภาได้พัฒนาต่อไปกลายเป็นสถาบันซึ่งเป็นผู้แทนของกลุ่มคนต่างๆ และเริ่มมีบทบาทมากขึ้นจนกลายเป็นคู่ปรับสำคัญของกษัตริย์

² ศาสตราจารย์ ดร. กำชัย จงจักรพันธ์. วิชาการคณะอนุกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติ กล่าวบรรยายร่างข้อเสนอเรื่อง “หลักนิติธรรม ความหมายสาระสำคัญ และ ผลของการฝ่าฝืน” ณ โรงแรมรามาริเจนต์

³ <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1431>

ใน ค.ศ. ๑๖๒๘ ในยุคสมัยของพระเจ้าชาร์ลที่หนึ่ง (King Charles I ค.ศ. ๑๖๐๐ ถึง ๑๖๔๙) รัฐสภาได้ตรา Petition of Rights ขึ้นเพื่อปกป้องคุ้มครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและเสรีภาพส่วนบุคคล โดยประกาศว่าผู้ปกครอง รัฐบาล ตลอดจนศาลต้องเคารพในสิทธิดังกล่าว ภายหลังจากได้มีการตรา Petition of Rights ได้ ๑๒ปี ได้เกิดสงครามกลางเมืองขึ้นในอังกฤษ ตามมาด้วยการประหารชีวิตพระเจ้าชาร์ลที่ ๑ Petition of Rights ไม่ได้เป็นเพียงเอกสารที่กล่าวถึงความยินยอมในการเสียภาษีเท่านั้น แต่ยังเพิ่มอำนาจให้แก่รัฐสภาเป็นอย่างมาก ในเวลาต่อมาเอกสารฉบับนี้ได้ถูกเพิ่มเติมโดยเอกสารอีกฉบับหนึ่งซึ่งชื่อว่า Habeas Corpus Act (ค.ศ. ๑๖๗๙) เอกสารฉบับหลังนี้นับเป็นจุดเริ่มต้นของการประกันสิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรม เนื้อหาหลักของเอกสารฉบับนี้ คือ การให้สิทธิแก่บุคคลทุกคนที่ถูกจับกุม กล่าวคือ ในกรณีที่บุคคลใดถูกจับกุม บุคคลนั้นย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องร้องปกป้องตนเองต่อศาลโดยคำฟ้องที่เรียกว่า writ of habeas corpus ทั้งนี้ รัฐสภาสามารถที่จะสถาปนาและขยายอำนาจของตนออกไปอย่างมั่นคงตามลำดับ การขยายอำนาจของรัฐสภามีผลทำให้กษัตริย์ค่อยๆถูกจำกัดอำนาจลง และในที่สุดกษัตริย์เริ่มรู้สึกว่ารัฐสภามีอำนาจมากเกินไปและเริ่มเป็นอันตรายต่อพระองค์เสียแล้ว การแย่งกันเพื่อครองอำนาจที่เหนือกว่าระหว่างรัฐสภากับกษัตริย์เป็นไปอย่างเข้มข้น และได้ก็เกิดเป็นสงครามกลางเมืองขึ้นในระหว่าง ค.ศ.๑๖๔๒ ถึง ๑๖๔๙ หลังจากสงครามกลางเมืองดังกล่าว การต่อสู้ก็คงดำเนินต่อไปอีก จนกระทั่งในที่สุดรัฐสภาก็กำชัยชนะได้ในการปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ (Glorious Revolution) ระหว่าง ค.ศ.๑๖๘๘ ถึง ๑๖๘๙ ผลของการปฏิวัตินี้ดังกล่าวนำมาซึ่งเอกสารสำคัญอีกฉบับหนึ่ง คือ Bill of Rights และทำให้รัฐสภาอังกฤษกลายเป็นรัฐอธิปไตยคู่กันกับกษัตริย์

ในช่วงต้นศตวรรษที่ ๑๗ ยังไม่ปรากฏแนวความคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจในอังกฤษ ปัญหาสำคัญปัญหาหนึ่งที่เกิดขึ้นก็คือปัญหาที่ว่าใครจะเป็นผู้ที่มีอำนาจวินิจฉัยในทางกฎหมายเป็นที่สุด อำนาจดังกล่าวควรอยู่กับกษัตริย์ สภา หรือศาล Francis Bacon (ค.ศ.๑๕๖๑ ถึง ๑๖๒๖) เห็นว่าการที่กษัตริย์มีอำนาจปกครองโดยเด็ดขาด และดำรงอยู่เหนือกว่ากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่จริงในบ้านเมืองไม่ว่าจะเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ออกโดยรัฐสภา หรือ Common Law ที่พัฒนาขึ้นโดยศาล ดังนั้น กษัตริย์จึงมีอำนาจเหนือรัฐสภาและศาล ด้วยเหตุดังกล่าวกษัตริย์ย่อมต้องมีอำนาจในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่ผ่านรัฐสภามาแล้วและมีอำนาจที่จะเข้ายุ่งเกี่ยวกับทางปฏิบัติของศาลโดยสามารถตรวจสอบแนวคำพิพากษาบรรทัดฐานตาม Common Law ได้ อย่างไรก็ตามพัฒนาการทางการเมืองในเวลาต่อมาก็ไม่ได้เป็นไปตามแนวความคิดของ Francis Bacon เนื่องจากรัฐสภาสามารถจำกัดอำนาจกษัตริย์จนสำเร็จและได้กลายเป็นรัฐอธิปไตยแทนที่กษัตริย์อังกฤษ และในช่วงที่รัฐสภาอังกฤษต่อสู้กับกษัตริย์อยู่นี้ ศาลก็ได้เข้ามามีบทบาทด้วย โดย Sir Edward Coke (ค.ศ.๑๕๕๒ ถึง ๑๖๓๔) ได้พิพากษาคดีไปในทางยืนยันความเป็นกฎหมายสูงสุดของ Common Law ที่พัฒนาขึ้นโดยศาล โดยเห็นว่าทั้งกษัตริย์และรัฐสภา ย่อมต้องตกอยู่ภายใต้ Common Law กษัตริย์ก็ดี รัฐสภาก็ดีจะตรากฎหมายหรือกำหนดกฎเกณฑ์ใดให้ขัดกับ Common Law ไม่ได้ และศาลทรงไว้ซึ่งอำนาจเด็ดขาดในการวินิจฉัยว่ากฎหมายหรือกฎเกณฑ์นั้นขัดหรือแย้งกับ Common Law หรือไม่ แม้ว่าแนวความคิดและคำพิพากษาของ Coke จะไม่ได้ทำให้ศาลกลายเป็นผู้ทรงอำนาจสูงสุดในระบบการปกครองของอังกฤษ เพราะศาลต้องผูกพันต่อ

กฎหมายที่สภาตราขึ้น จะอ้าง Common Law ปฏิเสธกฎหมายที่สภาตราขึ้นไม่ได้ แม้กระนั้น แนวความคิดของ Coke ที่ปรากฏในคำพิพากษาก็ได้เป็นส่วนประกอบสำคัญของหลักนิติธรรมในอังกฤษ จนกระทั่งถึงปัจจุบันนี้

ในศตวรรษที่ ๑๙ ซึ่งเป็นช่วงที่รัฐสภาเข้มแข็งมากแล้วนั้น คณะรัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่โดยขึ้นอยู่กับสภาผู้แทนราษฎร และในเวลาต่อมาก็ค่อยสลัดตนเองพ้นจากอิทธิพลของราชวงศ์ เมื่อก้าวเข้าสู่ศตวรรษที่ ๒๐ อาจกล่าวได้ว่าอังกฤษได้พัฒนาตนไปสู่ความเป็นรัฐเสรีประชาธิปไตยที่ยอมรับสิทธิเลือกตั้งของราษฎร สภาผู้แทนราษฎรอังกฤษพัฒนาไปในทิศทางของการมีพรรคการเมืองใหญ่สองพรรคผลัดกันเข้ามาบริหารประเทศ โดยฝ่ายบริหาร คือ นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีเริ่มมีอำนาจมากขึ้น และยังคงความเข้มแข็งจนถึงทุกวันนี้

๑. ๒ เนื้อหาของหลักนิติธรรม

นักกฎหมายรัฐธรรมนูญของอังกฤษที่มีบทบาทมากที่สุดคนหนึ่งในการช่วยพัฒนาหลักนิติธรรม ก็คือ A.V. Dicey (ค.ศ.๑๘๓๕ ถึง ๑๙๒๒) ได้เขียนตำราชื่อว่า Introduction to the Study of the Law of the Constitution (พิมพ์ครั้งแรก ค.ศ.๑๘๘๕) ได้กลายเป็นตำรามาตรฐานและเป็นตำราที่นักกฎหมายรัฐธรรมนูญอังกฤษส่วนใหญ่ต้องอ้างอิงเมื่อจะต้องอธิบายความหมายของหลักนิติธรรม Dicey เห็นว่า หลักนิติธรรมจะต้องสัมพันธ์ใกล้ชิดกับความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภา และหลักนิติธรรมนั้นย่อมมีเนื้อหาสาระที่สำคัญ คือ “บุคคลทุกคนย่อมเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย บุคคลไม่ว่าจะในชนชั้นใดย่อมต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายปกติธรรมดาของแผ่นดิน (the ordinary law of the land) ซึ่งบรรดาศาลธรรมดาทั้งหลาย (ordinary courts) จะเป็นผู้รักษาไว้ซึ่งกฎหมายดังกล่าว หลักนิติธรรมในความหมายนี้ย่อมปฏิเสธความคิดทั้งหลายทั้งปวงที่จะยกเว้นมิให้บรรดาเจ้าหน้าที่ทั้งหลายต้องเคารพต่อกฎหมาย บุคคลทั้งหลายย่อมไม่ต้องถูกลงโทษ หากไม่ได้กระทำการอันผิดกฎหมาย และไม่มีผู้ใดที่สิ้นแม้แต่กษัตริย์ที่จะอยู่เหนือกฎหมายได้”

ทั้งนี้ Dicey เห็นว่า บรรดาการกระทำทั้งหลายทั้งปวงของรัฐบาลและฝ่ายปกครองจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย จะต้องไม่กระทำการก้าวล่วงสิทธิและเสรีภาพของราษฎรตามอำเภอใจ หากปรากฏว่ารัฐบาลหรือฝ่ายปกครองกระทำการอันขัดต่อกฎหมาย การกระทำดังกล่าวย่อมต้องถูกฟ้องคดียังศาลยุติธรรมหรือศาลธรรมดาได้ เพราะรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ย่อมจะมีสิทธิพิเศษใดๆ เหนือกว่าราษฎรไม่ได้ เราจะเห็นได้ว่าหลักนิติธรรมตามแนวความคิดของ Dicey นี้มุ่งเน้นไปที่ความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายบริหาร ไม่ได้เรียกร้องฝ่ายนิติบัญญัติให้ต้องผูกพันต่อกฎเกณฑ์อื่นใดในการตรากฎหมาย

นอกจากนี้แล้ว บรรดาสิทธิทั้งหลายทั้งปวงของราษฎรนั้นย่อมเกิดจากกฎหมายที่รัฐสภาได้ตราขึ้นและเกิดจากกฎหมายประเพณีที่พัฒนามาโดยกาล อาจกล่าวได้ว่า สิทธิขั้นพื้นฐานของราษฎรอังกฤษไม่ได้รับการคุ้มครองและปกป้องโดยรัฐธรรมนูญ แต่ได้รับการปกป้องและคุ้มครองโดยรัฐสภาและศาล เพราะในระบบกฎหมายอังกฤษ รัฐสภาเป็นผู้ทรงอำนาจสูงสุด ผลที่เกิดขึ้นตามมาก็คือ

ศาลของอังกฤษไม่อำนาจที่จะตรวจสอบว่ากฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือชอบด้วยกฎหมายใดๆ หรือไม่ กล่าวในทางทฤษฎีแล้ว รัฐสภาอังกฤษสามารถตรากฎหมายให้มีเนื้อหาสาระอย่างไรก็ได้ทั้งสิ้น สิทธิมนุษยชนหรือสิทธิพลเมืองไม่ได้มีฐานะเป็นกฎหมายที่สูงกว่ากฎหมายอื่นใดที่จะผูกพันรัฐสภาอังกฤษได้ ระบบการประกันสิทธิเสรีภาพของบุคคลในอังกฤษจึงแตกต่างจากหลายประเทศ โดยเฉพาะประเทศในภาคพื้นยุโรปที่ถือว่าสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลนั้นมีค่าบังคับในระดับรัฐธรรมนูญและย่อมผูกพันรัฐสภาในการตรากฎหมายด้วย อย่างไรก็ตาม ไม่พึงเข้าใจว่าระบบกฎหมายอังกฤษไม่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล ในทางปฏิบัติสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองโดยกฎหมายของรัฐสภาและโดย Common Law ที่พัฒนามาโดยศาลในมาตรฐานที่ไม่ต่ำกว่าประเทศอื่นๆ ในภาคพื้นยุโรปเลย

ในทางทฤษฎี เมื่อยอมรับว่ารัฐสภามีอำนาจสูงสุด กรณีจึงอาจเป็นไปได้ที่รัฐสภานั้นเองจะกระทำการอันก้าวล่วงสิทธิเสรีภาพของบุคคลโดยตรากฎหมายจำกัดตัดทอนสิทธิของบุคคลเสียโดยไม่เป็นธรรม และเมื่อหลักความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภาอยู่เหนือกว่าหลักนิติธรรมเสียแล้ว ก็ไม่มีอะไรเป็นเครื่องประกันสิทธิและเสรีภาพของราษฎรจากการคุกคามโดยรัฐสภาได้ แต่ทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นในอังกฤษ ไม่ได้เป็นเช่นนั้น เพราะตามจารีตประเพณีแล้วรัฐสภาจะไม่ตรากฎหมายที่ขัดหรือแย้งกับหลักนิติธรรม ยิ่งไปกว่านั้นโดยเหตุที่การตรากฎหมายของรัฐสภาย่อมขึ้นอยู่กับการสนับสนุนของรัฐบาล และพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลย่อมเป็นพรรคการเมืองที่ครองเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร หากพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลซึ่งครองเสียงข้างมากสนับสนุนให้ตรากฎหมายที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างรุนแรงแล้ว ผลที่จะเกิดขึ้นจากการเลือกตั้งครั้งถัดมาย่อมเป็นที่คาดหมายได้ ในที่สุดแล้ว การตรากฎหมายของรัฐสภาจึงขึ้นอยู่กับเจตจำนงของประชาชน กล่าวให้ถึงที่สุดแล้วประชาชนอังกฤษนั่นเองที่จะเป็นผู้กำหนดทิศทางหลักๆ ของการตรากฎหมาย และเมื่อกล่าวว่ารรัฐสภาเป็นผู้ทรงอำนาจสูงสุด ในระบอบประชาธิปไตยที่พัฒนามาในอังกฤษ ย่อมต้องเข้าใจว่ารัฐสภาย่อมทรงอำนาจสูงสุดในหมู่องค์กรต่างๆ ของรัฐ แต่ในที่สุดแล้ว ในทางการเมืองก็อยู่ใต้ประชาชน ดังนั้นในประเทศอังกฤษ การจำกัดอำนาจของรัฐสภาจึงไม่ได้เกิดจากกฎหมายเหมือนกับในภาคพื้นยุโรป แต่เกิดจากธรรมชาติทางการเมืองและจารีตประเพณีที่รับสืบทอดกันมา ในประเทศที่สิทธิเสรีภาพฝังลึกอยู่ในจิตวิญญาณประชาชาติ เช่นประเทศอังกฤษนี้ ย่อมไม่มีความจำเป็นแต่อย่างใดเลยที่จะต้องบัญญัติกฎหมายว่าด้วยความเป็นนิติรัฐหรือบัญญัติรัฐธรรมนูญกำหนดสิทธิเสรีภาพเป็นลายลักษณ์อักษรเป็นมาตราๆ ไป ดังนั้น กฎหมายที่จะทำให้หลักนิติธรรมปรากฏเป็นจริงได้นั้นต้องมีลักษณะสำคัญคือ

๑) กฎหมายจะต้องบังคับเป็นการทั่วไปกับบุคคลทุกคน ไม่เว้นแม้แต่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ

๒) กฎหมายจะต้องได้รับการประกาศใช้อย่างเปิดเผย

๓) กฎหมายจะต้องได้รับการตราขึ้นให้มีผลบังคับไปในอนาคตไม่ใช่ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับย้อนหลังไปในอดีต

๔) กฎหมายจะต้องได้รับการตราขึ้นโดยมีข้อความที่ชัดเจนเพื่อหลีกเลี่ยงมิให้เกิดการบังคับใช้ที่ไม่เป็นธรรม

๕) กฎหมายจะต้องไม่มีข้อความที่ขัดแย้งกันเอง

๖) กฎหมายจะต้องไม่เรียกร้องให้บุคคลปฏิบัติในสิ่งที่ไม่อาจเป็นไปได้

๗) กฎหมายต้องมีความมั่นคงตามสมควร แต่ก็จะต้องเปิดโอกาสให้แก้ไขให้สอดคล้องกับสภาพของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปได้

๘) กฎหมายที่ได้รับการประกาศใช้แล้วจะต้องได้รับการบังคับให้สอดคล้องต้องกัน กล่าวคือต้องบังคับการให้เป็นไปตามเนื้อหาของกฎหมายที่ได้ประกาศใช้แล้วนั้น

๒. ลักษณะขององค์กรอิสระ^๔

๒.๑ พัฒนาการขององค์กรอิสระในประเทศไทย

คำว่า “อิสระ” หากพิจารณาตามทฤษฎีของต่างประเทศ หมายถึง การที่องค์กรอิสระหนึ่งเป็นอิสระจากอำนาจบังคับบัญชาหรืออำนาจกำกับดูแลของฝ่ายบริหารหรืออำนาจทางการเมือง ซึ่งองค์กรอิสระในประเทศไทยนั้นเริ่มปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช ๒๕๔๐) ที่ได้จัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง (มาตรา ๑๓๖-๑๔๘) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (มาตรา ๑๙๖-๑๙๘) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (มาตรา ๑๙๙ และมาตรา ๒๐๐) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (มาตรา ๒๙๗-๓๐๒) และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (มาตรา ๓๑๒)

ความเป็นอิสระ หมายถึง ความเป็นอิสระในด้านต่างๆ เช่น การเข้าสู่ตำแหน่ง ความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ยกตัวอย่างเช่น การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช ๒๕๔๐) ได้บัญญัติคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญไว้ โดยคุณสมบัติสำคัญที่กรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญต้องมี คือ ต้องเป็นบุคคลที่เป็นอิสระจากการเมือง กล่าวคือ ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น และต้องไม่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมืองในระยะห้าปีก่อนดำรงตำแหน่ง เป็นต้น

๒.๒ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปีพุทธศักราช ๒๕๔๐ และพุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระ โดยมีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทำงานเป็นหน่วยธุรการ มีสาระสำคัญ ดังนี้

- การสรรหาคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

⁴<http://law.stou.ac.th/dynfiles/Ex.41711-11.pdf>

มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้จัดให้มีคณะกรรมการสรรหาจำนวน ๑๕ คน เป็นฝ่ายตุลาการจำนวน ๓ คน ข้าราชการมหาวิทยาลัยจำนวน ๗ คน และผู้แทนพรรคการเมืองที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ๕ คน ทำหน้าที่สรรหาบุคคลที่มีคุณสมบัติเป็นจำนวนสองเท่าของแต่ละประเภทเสนอให้วุฒิสภาเพื่อมีมติเลือก และประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสำหรับผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินนั้น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะเป็นผู้เป็นสรรหา และเสนอรายชื่อให้วุฒิสภาพิจารณาเห็นชอบ (มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑)

- ความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่

การดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีวาระตามที่กฎหมายกำหนด และการให้พ้นจากตำแหน่งต้องกระทำตามเหตุที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีความชัดเจนและแน่นอน

- การดำเนินงาน

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจในการบริหารบุคลากรและงบประมาณอันเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร งบประมาณรายจ่ายสามารถเสนองบประมาณรายจ่ายต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณได้ นอกจากนี้ ยังมีอำนาจในการออกข้อบังคับหรือระเบียบภายในหรือกฎที่มีผลต่อบุคคลภายนอกด้วย

๓. การตรวจสอบเงินแผ่นดินภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจ หน้าที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินในลักษณะต่างๆ โดยแบ่งประเภทการตรวจสอบตามกิจกรรมการใช้จ่ายเงิน ดังนี้

- ตรวจสอบการเงินทั่วไป
- ตรวจสอบงบการเงิน ตรวจสอบการเงิน
- ตรวจสอบการจัดเก็บรายได้
- ตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้าง
- ตรวจสอบการดำเนินงาน
- ตรวจสอบสืบสวน
- ตรวจสอบลักษณะอื่น

ทั้งนี้ การทำหน้าที่ในการตรวจสอบประเภทต่างๆ อยู่ภายใต้กฎหมาย ระเบียบที่กำหนดอำนาจ หน้าที่ไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้การกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสอบมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนแน่นอน ไม่ใช่ใช้อำนาจตามอำเภอใจ ผู้ถูกตรวจสอบสามารถทราบถึงอำนาจของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบได้อย่างชัดเจน เป็นการให้หลักประกันแก่ผู้ถูกตรวจสอบเป็นอย่างดี อาทิเช่น อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ได้มีกฎหมายกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจไว้อย่างชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษร จึงถือได้ว่าเป็นหลักประกันที่ดีให้กับผู้ถูกตรวจสอบว่าจะไม่มีการดำเนินการนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไว้

มาตรา ๓๙ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของ
คณะกรรมการ
และให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการ

(๒) ตรวจสอบการเงินแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(ก) ตรวจสอบการรับจ่าย การเก็บรักษา และการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินอื่น
ของหน่วยรับตรวจ หรือที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตาม
กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ และอาจตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน การใช้จ่าย
ทรัพย์สินอื่น หรือการจัดซื้อจัดจ้างตามแผนงาน งานหรือโครงการของหน่วยรับตรวจ และแสดงความเห็น
ว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป็นไปโดยประหยัด ได้ผลตามเป้าหมายและมีผลคุ้มค่าหรือไม่ ในกรณีหน่วย
รับตรวจเป็นหน่วยรับตรวจตามมาตรา ๔ (๔) หรือ (๕) ให้แสดงความเห็นตามมาตรฐานการสอบบัญชีที่
รับรองทั่วไปด้วย

(ข) ตรวจสอบบัญชีและรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณ และงบแสดงฐานะ
การเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมายและตามความเป็นจริง
หรือไม่

(ค) ตรวจสอบบัญชีทุนสำรองเงินตราประจำปี และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตาม
กฎหมายและตามความเป็นจริงหรือไม่

(ง) ศึกษาและเสนอความเห็นเกี่ยวกับแผนงาน งาน โครงการที่จะมีผลกระทบต่อ
จัดทำงบประมาณ

(จ) ตรวจสอบเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและรายได้อื่นของหน่วยรับ
ตรวจ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ ในกรณี
นี้ให้มีอำนาจตรวจสอบการประเมินภาษีอากร การจัดเก็บค่าธรรมเนียม และรายได้อื่นที่หน่วยรับตรวจ
จัดเก็บด้วย และหน่วยรับตรวจต้องเปิดเผยข้อมูลที่ได้มาจากผู้เสียภาษีอากร ผู้ชำระค่าธรรมเนียมหรือเงิน
อื่นใด ให้แก่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามที่ร้องขอด้วย และให้ถือว่าการให้ข้อมูลดังกล่าวเป็นการ
กระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

ในกรณีหน่วยรับตรวจเป็นหน่วยรับตรวจตามมาตรา ๔ (๖) การตรวจสอบการเงิน
แผ่นดินให้กระทำได้เฉพาะการตรวจสอบว่าการรับจ่ายและการใช้เงินอุดหนุนหรือเงินหรือทรัพย์สินลงทุน
เป็นไปอย่างถูกต้อง และเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือไม่ โดยวิธีการตรวจสอบนั้นให้เป็นไปตามที่
คณะกรรมการกำหนด

(ฉ) จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเสนอต่อ
สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา ๔๘ และการรายงานผลการปฏิบัติงานระหว่างปี
ตามมาตรา ๔๙

(๔) ติดตามผลการดำเนินงานของหน่วยรับตรวจตามข้อเสนอของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามที่ปรากฏในรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีหรือรายงานผลการปฏิบัติงานระหว่างปี

(๕) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด

ดังนั้น จากกฎหมายที่ให้อำนาจในการทำหน้าที่ตรวจสอบของเจ้าหน้าที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทำให้การตรวจสอบต่างๆ สามารถใช้เป็นพยานหลักฐานที่จะส่งตัวผู้กระทำความผิดให้ศาลได้ดำเนินการพิจารณาตัดสินต่อไปได้ และเป็นการให้หลักประกันแก่ผู้ถูกตรวจสอบว่าจะไม่ถูกกลั่นแกล้งจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่มีการใช้อำนาจตามอำเภอใจ การตรวจสอบเป็นไปตามหลักนิติธรรมอย่างแท้จริง ทั้งนี้ การออกคำสั่งของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินบางกรณีอาจมีผลกระทบต่อสิทธิต่างๆ ของผู้ถูกตรวจสอบ กฎหมายจึงกำหนดให้ผู้ถูกตรวจสอบที่ได้รับการกระทบสิทธิสามารถที่จะนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองได้ จึงเห็นได้ว่าเป็นไปตามหลักนิติธรรมอย่างแท้จริง อาทิเช่น คำพิพากษาศาลปกครอง คดีแดงที่ อ.๑๕๕/๒๕๕๗ นายกเทศมนตรีฟ้องว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินออกคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองโดยมิชอบ แต่ศาลมีคำพิพากษาว่า การกระทำของนายกเทศมนตรีเป็นการผิดระเบียบ การตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินกระทำโดยชอบภายใต้กฎหมายให้อำนาจ ดังนั้นคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น

บทสรุป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยรับเอาแนวความคิดเรื่อง หลักนิติธรรม (The Rule of Law) มาบัญญัติไว้จนกลายเป็นหลักตามรัฐธรรมนูญไปแล้วโดยกำหนดให้การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กฤษฎีการ และหน่วยงานทั้งหลายของรัฐต้องเป็นไปตามหลักนี้ จึงสามารถยกขึ้นว่ากล่าวและบังคับได้ (enforceable) ในศาล กล่าวคือ ประกอบด้วยหลักที่ว่า ต้องใช้กฎหมายเป็นใหญ่มากกว่าจะถือตามอำเภอใจของบุคคล กฎหมายนั้นต้องเป็นกฎหมายที่เป็นธรรม เมื่อมีการอ้างว่าฝ่าฝืนกฎหมาย การจัดการบังคับต้องกระทำในศาล มิใช่จัดการกันเองตามใจชอบ และศาลที่ว่านั้นต้องเป็นศาลที่มีอยู่ตามปกติ มีความเป็นอิสระ มีวิธีพิจารณาความที่ชัดเจน เป็นธรรม มีความเท่าเทียมกัน ไม่เลือกปฏิบัติ เปิดโอกาสให้มีการต่อสู้กันได้อย่างเต็มที่ในทางพยานหลักฐานซึ่งถือเป็นหัวใจของหลักนิติธรรม ราษฎรสามารถใช้หลักนิติธรรมเป็นฐานเชื่อมโยงไปสู่การกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ และเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ยกเป็นข้อต่อสู้ได้ ตามตัวอย่างคำพิพากษาศาลปกครองที่ยกมา การวินิจฉัยความถูกต้องซึ่งต้องใช้คนกลางอันได้แก่ศาล ไม่ว่าจะเป็นศาลยุติธรรม ศาลทหาร ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ สุดแต่คดีจะไปอยู่ในอำนาจของศาลใด ก็สามารถยกหลักเดียวกันนี้ขึ้นใช้พิจารณาคดีได้

บรรณานุกรม

ประยูร กาญจนกุล. “ปาฐกถาชุดสิรินธร ครั้งที่ ๑๔ เรื่องหลักนิติธรรมไทย” พิมพ์ใน
ด้วยความระลึกถึงและอาลัย, อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพศาสตราจารย์ ประยูร
กาญจนกุล, ๒๕๕๐.

ปรีดี เกษมทรัพย์. นิติปรัชญา. กรุงเทพฯ:บริษัทโรงพิมพ์เดือนตุลา จำกัด, ๒๕๔๘.

วิษณุ วัลญญ ปิยะศาสตร์ ไชว์พันธุ์ และเจตน์ สถาวรศีลพร, ตำรากฎหมายปกครองว่า
ด้วยกฎหมายปกครองทั่วไป (กรุงเทพมหานคร:ตำราตามโครงการพัฒนาตำรา
นิติศาสตร์ด้านกฎหมายมหาชน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ๒๕๕๑.

เสนีย์ ปราโมช, หม่อมราชวงศ์. ปาฐกถาเรื่องนบถือกฎหมาย”, บทบัณฑิตย, เล่ม ๒๓,
ตอน ๑ มกราคม ๒๕๐๘.