



เอกสารวิชาการกรณีศึกษาส่วนบุคคล
เรื่อง “ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ”

นางสาวมาลี พิลาทอม

เอกสารนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาในหลักสูตร “การพัฒนานักบริหารระดับสูง” รุ่นที่ ๑
สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ ซึ่งดำรงตำแหน่งระดับ ๔ ที่มีคุณสมบัติพร้อมที่จะได้รับ
การประเมินให้ดำรงตำแหน่งระดับ ๔

สำนักพัฒนามูลฐาน
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

พ.ศ. ๒๕๕๗



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

วันที่...../...../.....
เลขทะเบียน.....
เลขหมู่.....

เอกสารวิชาการกรณีศึกษาส่วนบุคคล
เรื่อง “ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ”

นางสาวมาลี พิลาทอม

เอกสารนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาในหลักสูตร “การพัฒนานักบริหารระดับสูง” รุ่นที่ ๑
สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ ซึ่งดำรงตำแหน่งระดับ ๘ ที่มีคุณสมบัติพร้อมที่จะได้รับ
การประเมินให้ดำรงตำแหน่งระดับ ๙

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

สำนักพัฒนาบุคลากร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

พ.ศ. ๒๕๕๗



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

บทคัดย่อ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ก่อกำเนิดขึ้นตามแนวทางการปฏิรูปการเมือง ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนได้บัญญัติถึงรูปแบบและโครงสร้างของรัฐสภาเป็นระบบ ๒ สภา ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาขึ้นมาใหม่ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็น “สภาตรวจสอบ” พร้อมกันนี้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังได้ก่อตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและองค์กรอื่น ๆ ขึ้นใหม่หลายองค์กร เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยและปฏิรูปการเมือง เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และศาลรัฐธรรมนูญ เป็นต้น ซึ่งบุคคลที่ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญต่าง ๆ เหล่านี้เป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญอย่างมาก ดังนั้นก่อนที่จะเข้ามาสู่ตำแหน่งได้ต้องผ่านกระบวนการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาและต้องผ่านกระบวนการที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกับรัฐสภาโดยเฉพาะวุฒิสภา ซึ่งมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในฐานะที่เป็นองค์กรตรวจสอบ กล่าวคือ หน้าที่ในการเลือกแต่งตั้ง ให้คำแนะนำหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระต่าง ๆ ซึ่งเป็นกระบวนการตรวจสอบก่อนการเข้าสู่ตำแหน่ง ตลอดจนการควบคุมตรวจสอบภายหลังที่เข้าสู่ตำแหน่งแล้วโดยการถอดถอนออกจากตำแหน่ง

การศึกษาครั้งนี้มีจุดมุ่งหมาย เพื่อทำการศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญว่ามีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกันอย่างไร โดยศึกษาถึงปัญหาความสัมพันธ์ในลักษณะของการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ทั้งในขั้นตอนของคณะกรรมการสรรหาเพื่อเสนอชื่อต่อวุฒิสภา และในขั้นตอนการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๓๕ ปัญหาความสัมพันธ์ในลักษณะของการควบคุมหรือตรวจสอบการใช้อำนาจ ซึ่งแยกออกเป็นปัญหาการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและปัญหาการควบคุมตรวจสอบด้านงบประมาณขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งทางปฏิบัติที่ผ่านมานับแต่รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมืองได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ เป็นต้นมา ได้มีอุปสรรคและปัญหาเกิดขึ้นอยู่หลายประการ และเป็นที่ยอมรับกันทั่วไป เกี่ยวกับกระบวนการสรรหาบุคคลเพื่อเข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระจนถึงขนาดมีแนวความคิดที่จะแก้รัฐธรรมนูญเพื่อให้การสรรหาสมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมากขึ้น

จากการศึกษาพบว่า การดำเนินการของวุฒิสภาในฐานะที่เป็นองค์กรตรวจสอบนั้นเท่าที่ผ่านมามีความล้มเหลวเป็นที่น่าพอใจ ไม่ว่าจะเป็นในด้านการควบคุมตรวจสอบก่อนการเข้าสู่ตำแหน่ง หรือ การควบคุมตรวจสอบภายหลังที่เข้าสู่ตำแหน่งแล้ว แต่ถึงกระนั้นก็ยังปัญหาหลายประการที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะต้องให้ความสำคัญ และให้ความสนใจมากขึ้น เพื่อให้กระบวนการคัดสรร

บุคคลเพื่อเข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญบังเกิดผลดี เป็นไปด้วยความโปร่งใสและปราศจากข้อโต้แย้ง และเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างเต็มที่ที่สามารถได้บุคคลที่ดีมีความรู้ความสามารถ เข้าไปใช้อำนาจรัฐในที่สุด

ซึ่งผลจากการศึกษามีข้อสังเกตที่สมควรปรับปรุงบางประการ ในแต่ละขั้นตอนดังนี้ ในขั้นตอนของคณะกรรมการสรรหานั้นสมควรมีการปรับปรุงโดยเฉพาะการแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องในการกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยตัดกรรมการสรรหาในส่วนของตัวแทนพรรคการเมืองออก หรือเพิ่มสัดส่วนจำนวนกรรมการสรรหาให้มีจำนวนมากขึ้นเพื่อป้องกันปัญหาการแทรกแซงทางการเมือง ในขั้นตอนการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ สมควรกำหนดระยะเวลาการดำเนินการระหว่างขั้นตอนการสรรหาและขั้นตอนของวุฒิสภาให้แยกออกจากกันโดยระบุไว้ว่าแต่ละขั้นตอนมีระยะเวลาเท่าใด ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อนำเอาหลักเอกสิทธิ์คุ้มครองตามมาตรา ๑๕๗ และมาตรา ๑๕๘ มาใช้บังคับกับคณะกรรมการ และบุคคลซึ่งประธานที่ประชุมคณะกรรมการอนุญาโตให้แถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นที่ประชุมซึ่งกระทำหน้าที่ตามมาตรา ๑๓๕ และให้มีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในกิจการหรือเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือตรวจสอบ หากมีการฝ่าฝืนโดยจงใจและไม่มีเหตุอันสมควรควรมีมาตรการลงโทษที่เหมาะสม ตลอดจนต้องมีเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ที่มีความรู้ความสามารถ ในด้านการสืบสวนสอบสวนและการติดต่อสื่อสารเพื่อช่วยในการรวบรวมข้อมูลทางด้านประวัติและความประพฤติด้วย นอกจากนี้ในปัญหาการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระโดยการถอดถอนออกจากตำแหน่งนั้น ควรมีการรณรงค์ส่งเสริมให้ความรู้ในเรื่องการถอดถอนแก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนเข้าชื่อถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง เพื่อแก้ไขปัญหาคดีสมาชิกรัฐสภาไม่สามารถเป็นผู้ริเริ่มร้องขอให้ถอดถอนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๓ และปัญหาในการควบคุมตรวจสอบด้านงบประมาณขององค์กรอิสระโดยรัฐสภานั้น สมควรที่จะมีการแก้ไขกำหนดเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมให้มีการขยายระยะเวลาในการพิจารณาได้ในกรณีที่มีความจำเป็นจริง ๆ เพราะร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีความสำคัญและมีความละเอียดมาก ทั้งนี้เพื่อให้กระบวนการคัดสรรบุคคลเพื่อเข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระสมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในอันที่จะปฏิรูปการเมืองและมีความชัดเจนในกระบวนการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีความชัดเจนในเรื่องกำหนดเวลา ตลอดจนเพื่อให้การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระเหล่านั้นมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้นกว่าที่เป็นอยู่

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
สารบัญ	ค
บทนำ	๑
๑. สภาพปัญหา	๑
๒. วัตถุประสงค์ของการศึกษา	๒
๓. ขอบเขตการศึกษา	๒
๔. วิธีการศึกษา	๒
๕. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	๓
บทที่ ๑ หลักการแบ่งแยกอำนาจในการปกครองประเทศ	๔
๑. แนวความคิดว่าด้วยการแบ่งแยกอำนาจ	๔
๒. หลักการแบ่งแยกอำนาจในประเทศไทย	๕
๒.๑ อำนาจนิตินบัญญัติ	๖
๒.๒ อำนาจบริหาร	๗
๒.๓ อำนาจตุลาการ	๑๐
บทที่ ๒ โครงสร้างและบทบาทอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา	๑๒
๑. โครงสร้างของรัฐสภาไทยปัจจุบัน	๑๒
๑.๑ สภาผู้แทนราษฎร	๑๒
(๑) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่มาจากกาเลือกตั้ง ตามบัญชีรายชื่อ	๑๓
(๒) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่มาจากกาเลือกตั้ง แบบแบ่งเขตเลือกตั้ง	๑๔
๑.๒ วุฒิสภา	๑๗
๒. บทบาทอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา	๑๙
๒.๑ อำนาจในการตรากฎหมาย	๑๙
๒.๒ อำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน	๒๐
๒.๓ การให้ความเห็นชอบ	๒๐



บทที่ ๓ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ	๒๑
๑. เจตนารมณ์ในการจัดตั้งองค์การอิสระตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐	๒๑
๒. ความหมายของคำว่า "องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ"	๒๒
๓. โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ	๒๔
๓.๑ ศาลรัฐธรรมนูญ	๒๔
๓.๒ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา	๒๖
๓.๓ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	๒๘
๓.๔ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	๓๐
๓.๕ คณะกรรมการการเลือกตั้ง	๓๓
๓.๖ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน	๓๖
บทที่ ๔ ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ	๔๐
๑. ปัญหาความสัมพันธ์ในลักษณะของการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง	๔๐
๑.๑ ปัญหาในขั้นตอนของคณะกรรมการสรรหา	๔๒
๑.๒ ปัญหาในขั้นตอนการตรวจสอบประวัติและความประพฤติโดยคณะกรรมการการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕	๔๓
๒. ปัญหาความสัมพันธ์ในลักษณะของการควบคุมหรือตรวจสอบการใช้อำนาจ	๔๕
๒.๑ ปัญหาการตรวจสอบด้านการใช้อำนาจขององค์การอิสระโดยรัฐสภา	๔๕
๒.๒ ปัญหาการควบคุมตรวจสอบด้านงบประมาณขององค์การอิสระโดยรัฐสภา	๔๘
บทที่ ๕ บทสรุปและข้อเสนอแนะ	๕๑
๑. บทสรุป	๕๑
๒. ข้อเสนอแนะ	๕๒
บรรณานุกรม	๕๔
ประวัติผู้เขียน	๕๕

บทนำ

๑. สภาพปัญหา

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น กล่าวได้ว่า องค์กรที่มีส่วนในการใช้ “อำนาจอธิปไตย” ซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศก็คือ องค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร และองค์กรตุลาการ โดยการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา ถือว่า รัฐสภาเป็นองค์กรนิติบัญญัติที่อยู่ในฐานะเป็นสถาบันตัวแทนของประชาชน

ปัจจุบันระบบรัฐสภาของประเทศไทยมีรูปแบบและโครงสร้างเป็นระบบสองสภาอันประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา แต่ละสภามีอำนาจหน้าที่และกิจกรรมที่จะดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภา เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้บัญญัติเพิ่มอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาขึ้นมาใหม่ ซึ่งถือว่ามีความสำคัญมากประการหนึ่ง กล่าวคือ การเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ และให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระต่าง ๆ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือว่าเป็นองค์กรตรวจสอบไม่ว่าจะเป็นกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า ตำแหน่งต่าง ๆ เหล่านี้เป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญอย่างมาก ดังนั้น การที่องค์กรตรวจสอบทั้งหลายเหล่านี้จะได้มาซึ่งบุคคลและคณะบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ ความสามารถและมีประสบการณ์สูงเข้าไปทำหน้าที่เพื่อตรวจสอบดังกล่าวย่อมต้องมีความสัมพันธ์กับรัฐสภา โดยเฉพาะวุฒิสภาซึ่งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรง ในการพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ และให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเหล่านั้น ซึ่งเป็นกระบวนการตรวจสอบก่อนเข้าสู่ตำแหน่ง ตลอดจนเมื่อเข้าสู่ตำแหน่งแล้วจะต้องถูกตรวจสอบการใช้อำนาจโดยการถอดถอนออกจากตำแหน่งด้วย

จากความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวเท่าที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันนั้น กรณียังมีปัญหาและปัจจัยที่เป็นข้อจำกัดหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความสัมพันธ์ในลักษณะของการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทั้งในขั้นตอนของคณะกรรมการสรรหา และขั้นตอนการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ ปัญหาความสัมพันธ์ในลักษณะของการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระ ประเด็นปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ นับเป็นปัจจัยสำคัญที่เป็นข้อจำกัดต่อการทำหน้าที่ของวุฒิสภา ซึ่งเป็น “สภาตรวจสอบ”

ซึ่งจำเป็นที่จะต้องหาทางแก้ไข ทั้งนี้ เพื่อให้การเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ และให้ความเห็นชอบ บุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญของวุฒิสภา เพื่อให้ได้ ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ ความสามารถจริง ๆ เข้าไปทำหน้าที่ในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และ เพื่อให้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเหล่านั้นใช้อำนาจอย่างตรงไปตรงมา ดังนั้น การพยายามหา ความชัดเจนในเรื่องเช่นว่านี้ จึงมีความสำคัญ

๒. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้ก่อตั้งองค์กรอิสระตาม รัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่หลายองค์กร เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและปฏิรูปการเมือง และพร้อมกันนี้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้กำหนดรูปแบบและโครงสร้างของรัฐสภาเป็นระบบ ๒ สภา ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งอาจเรียกว่าเป็น “สภาตรวจสอบ” การใช้อำนาจของ องค์กรเหล่านั้นอีกทีหนึ่ง ดังนั้นการศึกษาจึงมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

๒.๑ เพื่อให้ทราบถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

๒.๒ เพื่อให้ทราบถึงปัญหาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับองค์กรอิสระตาม รัฐธรรมนูญ ทั้งในด้านปัญหาความสัมพันธ์ในลักษณะของการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งและ ความสัมพันธ์ในลักษณะของการควบคุมหรือตรวจสอบการใช้อำนาจว่า มีอยู่อย่างไรและข้อเสนอแนะ ในการแก้ไขปัญหา

๓. ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาเรื่องนี้มุ่งศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยเน้นศึกษาปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างวุฒิสภากับองค์กรอิสระในฐานะที่วุฒิสภาเป็นองค์กร ตรวจสอบทั้งก่อนและหลังจากที่บุคคลเข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระเหล่านั้น

๔. วิธีการศึกษา

การศึกษาเรื่องนี้ใช้วิธีการศึกษาจากเอกสาร (document research) ทั้งเอกสารปฐมภูมิ (primary document) อย่างเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ข้อบังคับการประชุมสภา อีกร่างตัวบท กฎหมายต่าง ๆ และเอกสารทุติยภูมิ (secondary document) อย่างเช่น บทความทางวิชาการ รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ ตำราทางวิชาการ และรายงานของคณะกรรมการ นอกจากนั้นยัง อาศัยการติดตามการสัมมนาและข่าวสารจากสื่อต่าง ๆ ด้วย

๕. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๕.๑ ทำให้ทราบถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญว่ามีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันอย่างไรบ้าง

๕.๒ ทำให้ทราบถึงปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ทั้งในด้านปัญหาความสัมพันธ์ในลักษณะของการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งและความสัมพันธ์ในลักษณะของการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจ

๕.๓ เป็นแนวทางที่จะนำไปใช้ในการปรับปรุงกระบวนการที่เกี่ยวข้องในความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรดังกล่าว ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น



หลักการแบ่งแยกอำนาจในการปกครองประเทศ

๑. แนวความคิดว่าด้วยการแบ่งแยกอำนาจ

เมื่อครั้งคริสต์ศตวรรษที่ ๑๖ มีนักคิดและนักเขียนท่านหนึ่ง ซึ่งถือได้ว่าเป็น “บิดาแห่งระบอบประชาธิปไตย” คือ จอห์น ล็อก (John Locke ๑๖๓๒ – ๑๗๐๔) ชาวอังกฤษได้มีแนวความคิดต่อต้านการใช้อำนาจของกษัตริย์และพวกพระ ทั้งนี้เนื่องจาก จอห์น ล็อก ได้ศึกษาปัญหาและทำการค้นคว้าและรวบรวมสภาพของปัญหาที่เกิดขึ้นสะสมมานาน และหลังจากที่ได้ศึกษาถึงปัญหาเหล่านั้นแล้ว จอห์น ล็อก ได้เสนอแนวความคิดและความเชื่อใหม่แก่สาธารณชนว่า มนุษย์ทุกคนที่เกิดมานั้นต่างมีความเท่าเทียมกัน มีความเสมอภาคกันมาตั้งแต่กำเนิด ไม่มีผู้หนึ่งผู้ใดมีสิทธิมากกว่าผู้อื่น

นอกจากนี้จอห์น ล็อก ยังได้เสนอแนวความคิดว่าในการปกครองประเทศนั้น ควรจะมีอำนาจที่สำคัญ ๓ อำนาจ ที่ใช้ร่วมกันในการปกครองประเทศ คือ

๑. อำนาจนิติบัญญัติ
๒. อำนาจบริหาร
๓. อำนาจในการทำสงครามและทำสัญญากับต่างประเทศ

ซึ่งอำนาจทั้ง ๓ อำนาจนี้จะต้องไม่อยู่ที่คน ๆ เดียวกันและอำนาจนั้นต้องมีการถ่วงดุลย์กัน (Check and balance) รวมทั้งสามารถตรวจสอบการทำงานซึ่งกันและกันได้ โดยที่ไม่มีอำนาจใดมีความสำคัญมากกว่าอำนาจอื่น หมายความว่า ๓ อำนาจ มีความสำคัญเท่าเทียมกันหมด ทั้งนี้เพื่อป้องกันการใช้อำนาจมากเกินไปของผู้ปกครองจากแนวความคิดของ จอห์น ล็อก ดังกล่าว ทำให้ประชาชนชาวยุโรปมีความตื่นตัว มุ่งจะแสวงหาสิทธิและเสรีภาพของตนเองที่ขาดหายไปและเริ่มที่จะปฏิเสธการอยู่ภายใต้การเอาใจเอาเปรียบของผู้ปกครองซึ่งใช้ความยุติธรรมในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์^๑

ต่อมามีนักคิดนักเขียนอีกท่านหนึ่ง ซึ่งได้เสนอแนวคิดที่สนับสนุนแนวความคิดของ จอห์น ล็อก คือ มองเตสกีเยอ (Montesquier ๑๖๘๙ – ๑๗๕๕) มองเตสกีเยอได้เขียนวรรณกรรมที่สำคัญของโลกเล่มหนึ่ง คือ “เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย” (De l' esprit des lois) เมื่อ ค.ศ. ๑๗๘๔ กล่าวถึงกฎหมายที่ไว้บังคับอยู่ทั่ว ๆ ไป และในหนังสือนั้นตอนที่กำลังถึงรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ มองเตสกีเยอ ได้กล่าวว่า ทุกประเทศมีอำนาจอยู่ ๓ อย่าง คือ

^๑ วิจัย สังข์ประไพ , หลักกฎหมายมหาชน (พิมพ์ครั้งที่ ๔) . กรุงเทพฯ
: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง . ๒๕๔๕ . หน้า ๓๐ – ๓๑.

๑. อำนาจนิตินิติบัญญัติ

๒. อำนาจที่จะปฏิบัติกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายมหาชนอันได้แก่ อำนาจที่พระมหากษัตริย์ หรือข้าราชการทำสัญญาสันติภาพ หรือประกาศสงคราม สงหรือรับทูต หรือรักษาความสงบเรียบร้อยหรือป้องกันมิให้มีการรุกราน (ซึ่งเป็นอำนาจบริหาร)

๓. อำนาจที่จะปฏิบัติกิจการต่าง ๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายเอกชนซึ่งเป็นอำนาจที่จะพิพากษาคดี ทั้งนี้เป็นการที่มองเตสกิเออได้เข้าใจรัฐธรรมนูญอังกฤษในสมัยนั้นผิดไป แต่ในทางรัฐธรรมนูญนั้นความเข้าใจผิด หรือการปฏิบัติรัฐธรรมนูญอย่างผิด ๆ ได้กลายเป็นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไปมากต่อมาก ความคิดเห็นของมองเตสกิเออจึงเป็นที่นิยมอยู่ในสมัยการปฏิวัติฝรั่งเศส และนอกจากนั้นปฏิญญาสิทธิมนุษยย์และพลเมืองของฝรั่งเศสซึ่งสมัชชาแห่งชาติได้ลงมติเมื่อวันที่ ๒๗ สิงหาคม ค.ศ. ๑๗๗๙ ข้อ ๑๖ ก็ได้พูดถึงเรื่องการแบ่งแยกอำนาจว่า “สังคมใดไม่มีหลักประกันสิทธิและไม่มีการแบ่งแยกอำนาจโดยชัดแจ้ง สังคมนั้นไม่มีรัฐธรรมนูญ”

การที่มองเตสกิเออเห็นว่า ทุกประเทศจะต้องมีหลักเรื่องการแบ่งแยกอำนาจนั้น ก็เพราะเห็นว่า เป็นธรรมชาติที่เมื่อบุคคลมีอำนาจ บุคคลมักจะใช้อำนาจเกินเลยไปเสมอ ๆ ฉะนั้น จึงต้องจัดให้มีอำนาจหนึ่งหยุดยั้งอำนาจอีกอำนาจหนึ่ง (Le pouvoir arrête le pouvoir) บุคคลจึงมีเสรีภาพได้ ทั้งนี้ เพราะถ้าอำนาจนิตินิติบัญญัติและอำนาจบริหารอยู่ในมือบุคคลคนเดียว หรือองค์กรเดียวกันบุคคลจะไม่มีเสรีภาพ เพราะเป็นที่น่าหวั่นเกรงว่าบุคคลคนเดียวหรือองค์กรเดียว (คือ สภานิติบัญญัติ) นั้นจะออกกฎหมายกตัญญู และใช้กฎหมายบังคับอย่างกตัญญูและถ้าอำนาจตุลาการจะไม่แยกออกจากอำนาจนิตินิติบัญญัติ ชีวิตและอำนาจบริหารบุคคลก็จะมีเสรีภาพเช่นเดียวกัน ดังนั้น มองเตสกิเออจึงเห็นว่าจะต้องไม่ให้อำนาจต่าง ๆ นี้ขึ้นอยู่กับกัน คือให้ผู้ใช้อำนาจทั้งสามนี้เป็นอิสระจากกัน^๒

๒. หลักการแบ่งแยกอำนาจในประเทศไทย

แนวความคิดว่าด้วยการแบ่งแยกอำนาจในการปกครองประเทศในประเทศไทยส่วนหนึ่งได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดของนักปรัชญาการเมืองตะวันตกซึ่งนับตั้งแต่ปีพุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นต้นมา จนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยได้มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแทนการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของการบริหารการปกครองประเทศซึ่งอยู่ในระบอบรัฐสภา โดยมีหลักสำคัญในการปกครองว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและศาล”

^๒ สมยศ เสร้อยไทย, คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ, เอกสารประกอบการบรรยายระดับบัณฑิตศึกษา

ภาคกฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๗ (เอกสารโรเนียว)

จากหลักการสำคัญในการปกครองดังกล่าว จึงได้มีการแบ่งอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดในการบริหารการปกครองแผ่นดิน เป็น ๓ ฝ่าย ดังนี้

๒.๑ อำนาจนิติบัญญัติ

๒.๒ อำนาจบริหาร

๒.๓ อำนาจตุลาการ

๒.๑ อำนาจนิติบัญญัติ

หลักการของกฎหมายรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตยอำนาจนิติบัญญัติมีหน้าที่ ในการบัญญัติกฎหมายเป็นสำคัญ ส่วนหน้าที่อื่น ๆ นอกจากการบัญญัติกฎหมายนั้นก็สามรถมีเพิ่มเติมได้ ซึ่งทั้งนี้แล้วแต่ว่าในแต่ละประเทศนั้น ๆ ว่ารัฐธรรมนูญจะบัญญัติอำนาจหน้าที่ของอำนาจนิติบัญญัติเพิ่มเติมไว้ได้อย่างไร

สำหรับในประเทศไทย กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้บัญญัติถึงหน้าที่ของอำนาจนิติบัญญัติไว้ว่า นอกจากจะมีหน้าที่ในการตรากฎหมายแล้ว อำนาจนิติบัญญัตียังมีหน้าที่อื่น ๆ อีกคือ การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารและการให้ความเห็นชอบในเรื่องที่มีความสำคัญต่อประเทศชาติ อาทิเช่น การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ การประกาศสงคราม ฯลฯ

อำนาจนิติบัญญัตินี้ถือได้ว่า เป็นอำนาจที่มีบทบาทสำคัญในการปกครองและบริหารประเทศ ทั้งนี้เนื่องจากการที่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายดำเนินการใด ๆ ก็ตามอันเกี่ยวเนื่องกับการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และผลประโยชน์ของประชาชนได้นั้น จะต้องมีการกฎหมายซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ตราหรือบัญญัติกฎหมายให้อำนาจนั้นไว้ ซึ่งหากปราศจากกฎหมายที่บัญญัติหรือให้อำนาจไว้ ฝ่ายบริหารหรือผู้ปกครองประเทศ ก็ไม่สามารถจะทำการใด ๆ ได้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการดูแลความสงบเรียบร้อยของประเทศหรือของประชาชน เรื่องของงบประมาณแผ่นดิน รวมทั้งการบริการสาธารณะ ฯลฯ

๒.๑.๑ ที่มาของอำนาจนิติบัญญัติ

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น อำนาจนิติบัญญัติจะมาจากตัวแทนของประชาชนตามกระบวนการที่รัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศได้บัญญัติไว้ ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว อำนาจนิติบัญญัติจะมาจากการเลือกตั้งโดยเสรีตามกระบวนการที่กฎหมายได้บัญญัติไว้

ส่วนประเทศไทยนั้น ที่มาของอำนาจนิติบัญญัติจะเป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้ง รวมถึงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งกระบวนการได้มาของอำนาจนิติบัญญัตินั้น มาจากประชาชนเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๕๐๐ คน และวุฒิสมาชิก จำนวน ๒๐๐ คน เข้ามาเป็นสมาชิกรัฐสภาทำหน้าที่บัญญัติกฎหมาย ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญของประเทศ เช่น ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ การประกาศสงคราม การบัญญัติกฎหมายเพื่อให้อำนาจและหน้าที่แก่บุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อทำกิจกรรมต่าง ๆ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะต้องตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม

๒.๑.๒ การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ

การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในแต่ละประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยนั้น อาจมีความแตกต่างกันอยู่กับรูปแบบการปกครองของประเทศนั้น ๆ ว่ามีรูปแบบการปกครองใด อาทิ เช่น ในระบบรัฐสภา ในระบบประธานาธิบดี หรือในระบบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดี แต่ถึงอย่างไรก็ตามในแต่ละระบบนั้นต่างก็มีกระบวนการและวิธีการในการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นของตนเอง ทั้งนี้เพื่อป้องกันความเสียหายอันอาจเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจเพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และผลประโยชน์ของประชาชน

สำหรับในประเทศไทย กฎหมายรัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงวิธีการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติไว้หลายวิธีและวิธีหนึ่ง ก็คือการทำให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารด้วยวิธีการ “ยุบสภา” เป็นการคืนอำนาจให้กับประชาชนในการเลือกตั้งตัวแทนฝ่ายนิติบัญญัติใหม่ รวมทั้งการพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาโดย “ศาลรัฐธรรมนูญ”

๒.๒ อำนาจบริหาร

ฝ่ายบริหารมีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายและตามแนวนโยบายที่ได้แถลงไว้กับประชาชน ฝ่ายบริหารจะมีอำนาจในการบริหารงานราชการแผ่นดินหรือปกครองประเทศได้นั้น จะต้องมียุติบัญญัติให้อำนาจไว้ เนื่องจากการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะต้องใช้หลักนิติรัฐ หรือหลักการปกครองโดยกฎหมายซึ่งกฎหมายที่บัญญัติโดยตัวแทนของประชาชน หรือที่เรียกว่าฝ่ายนิติบัญญัตินั้น จะบัญญัติกฎหมายให้อำนาจและหน้าที่แก่ฝ่ายบริหารเพื่อประโยชน์ของประชาชน อย่างไรก็ตามถ้าหากปราศจากกฎหมายที่บัญญัติมอบหมายให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารแล้ว ฝ่ายบริหารจะไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ได้ไม่ว่าจะเป็นทางด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง

ดังนั้น ฝ่ายบริหารจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้จะต้องมีกฎหมายกำหนดให้อำนาจและหน้าที่ไว้ การทำงานของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติต้องมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน กล่าวคือหาก ฝ่ายนิติบัญญัติได้บัญญัติกฎหมายที่ไม่เอื้ออำนวยให้ฝ่ายบริหารทำงานได้ หรือไม่สามารถปกครอง ประเทศได้ตรงตามแนวนโยบายที่เสนอไว้แก่ประชาชนหรือฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมายที่ขัดต่อ หลักการของการปกครองระบอบประชาธิปไตยแล้ว ฝ่ายบริหารก็สามารถควบคุมการทำงานหรือ ถ่วงดุลย์อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติได้ด้วยการ “ยุบสภา” ดังกล่าวมาแล้ว และในทำนองเดียวกันหาก ฝ่ายนิติบัญญัติได้บัญญัติกฎหมายให้อำนาจและหน้าที่แก่ฝ่ายบริหารตามกระบวนการของ รัฐธรรมนูญและเอื้อต่อประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวม เพื่อให้ฝ่ายบริหารดำเนินการตามอำนาจ หน้าที่และแนวนโยบายแล้ว แต่ฝ่ายบริหารกลับใช้อำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายนั้นเกินขอบเขต ไม่เป็นธรรม ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน หรือแม้กระทั่งการบริหารนั้นไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของ ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน เช่นฝ่ายนิติบัญญัติก็สามารถควบคุม หรือยับยั้ง การบริหารประเทศของฝ่ายบริหารได้โดยกระบวนการในการควบคุม ยับยั้ง หรือถ่วงดุลย์อำนาจของ ฝ่ายบริหารตามบทบัญญัติที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ สำหรับรัฐธรรมนูญฉบับ ปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๔๐ ของประเทศไทยนั้น ได้บัญญัติถึงวิธีหรือขั้นตอนกระบวนการในการควบคุม การทำงานฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติไว้หลายวิธีการ อาทิเช่น การตั้งกระทู้ถาม การเสนอญัตติด่วน การเสนอญัตติเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ เป็นต้น

๒.๒.๑ ที่มาของอำนาจบริหาร

ประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น ในแต่ละประเทศจะมีที่มาของ ฝ่ายบริหารแตกต่างกันไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และปัจจัยอื่น ๆ เป็นพื้นฐานสำคัญ แต่โดยหลักการของระบอบประชาธิปไตยแล้ว ฝ่ายบริหารนั้นจะมาจากประชาชน โดยที่ประชาชนจะเป็นผู้ตัดสินใจคัดเลือกตัวแทนในการบริหารประเทศของตนตามรัฐธรรมนูญแต่ละประเทศ

สำหรับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๔๐ ของประเทศไทยนั้นฝ่ายบริหารจะมาจาก ตัวแทนซึ่งได้รับการคัดเลือกมาจากประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหัวหน้าฝ่ายบริหารคือนายกรัฐมนตรี ในส่วนของรัฐมนตรีอาจจะมาจากการคัดเลือกของประชาชน หรืออาจจะเป็นบุคคลภายนอกที่ไม่ได้ ผ่านการเลือกตั้งก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับนายกรัฐมนตรีหรือหัวหน้าฝ่ายบริหารที่จะนำเสนอรายชื่อผู้ที่มีความเหมาะสมในการบริหารประเทศขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยโปรดเกล้าฯ ให้ทำหน้าที่บริหารประเทศ

ที่มาของฝ่ายบริหารในระบบประชาธิปไตยจะมีความแตกต่างไปจากในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ทั้งนี้เพราะที่มาของฝ่ายบริหารในระบบประชาธิปไตยนั้นมาจากประชาชน หรือผู้อยู่ใต้การปกครองเป็นสำคัญ ฉะนั้นเป้าหมายสูงสุดในการบริหารจึงอยู่ที่ประชาชน การบริหารประเทศจะต้องดำเนินการให้ตรงตามความต้องการและเจตนารมณ์ของประชาชน อีกทั้งในการปกครองระบอบประชาธิปไตยยังมีองค์กรทางการเมืองอื่น ๆ ในการควบคุมให้ฝ่ายบริหารกระทำการเพื่อประโยชน์และสิทธิเสรีภาพ ของประชาชนเป็นสำคัญ และหากฝ่ายบริหารทำหน้าที่ในการบริหารประเทศเกินเลยกว่าขอบเขตที่กฎหมายได้มอบอำนาจไว้ หรือผิดวัตถุประสงค์เจตนารมณ์ของกฎหมายหรือ ฝ่ายบริหารทำการปกครองประเทศตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายไว้ แต่การบริหารประเทศนั้นผิดพลาดจนทำให้เกิดความเสียหายหรือเดือดร้อน ตลอดจนกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพ และผลประโยชน์ของประชาชน ซึ่งหลักการในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ไม่เพียงแต่มีเฉพาะฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้นที่จะควบคุม ยับยั้ง และถ่วงดุลย์อำนาจหรือการทำงานของฝ่ายบริหารแต่ยังมีองค์กรและกระบวนการอื่น ๆ ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ดังกล่าวอีก ทั้งนี้ก็เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และผลประโยชน์ของประชาชน

๒.๒.๒ การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร

วัตถุประสงค์ในการกำหนดบทบาทของอำนาจต่าง ๆ ในระบอบประชาธิปไตยนั้นก็เพื่อที่จะให้อำนาจแต่ละอำนาจนั้นเกิดการถ่วงดุลย์ซึ่งกันและกันหรือไม่ให้อำนาจหนึ่งอำนาจใดนั้นมีอำนาจมากเกินไปเพราะหากมีการใช้อำนาจที่เกินความพอดีหรือเกินขอบเขตแล้ว จะก่อให้เกิดความเดือดร้อนและความเสียหายแก่ประชาชน

หลักการของระบอบประชาธิปไตย ฝ่ายบริหารจะสามารถทำหน้าที่ใด ๆ ได้นั้นจะต้องมีกฎหมายกำหนดและมอบหมายอำนาจไว้ หมายความว่า ฝ่ายบริหารจะไม่สามารถกระทำการใด ๆ ได้ ถ้าฝ่ายนิติบัญญัติไม่ได้บัญญัติกฎหมายให้อำนาจและหน้าที่ไว้

ฉะนั้นจะพบว่า การปฏิบัติหน้าที่ในการปกครองของฝ่ายบริหารจะกระทำไปตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายให้อำนาจหน้าที่ไว้ แต่หากฝ่ายบริหารดำเนินการในการบริหารไปตามอำนาจหน้าที่ที่ตนมีตามกฎหมาย เกิดความผิดพลาดจนทำให้ประชาชนได้รับความเสียหายและเกิดความเดือดร้อน เช่น เศรษฐกิจของประเทศตกต่ำ อัตราการว่างงานของประชาชนสูง ฯลฯ ลักษณะเช่นนี้ผลของการใช้อำนาจตามกฎหมายของฝ่ายบริหารทำให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน ซึ่งการกระทำตามอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารดังกล่าวไม่สามารถเอาผิดทางแพ่งหรือทางอาญาได้ ทั้งนี้เพราะฝ่ายบริหารได้กระทำไปตามอำนาจหน้าที่ เนื่องจากกฎหมายให้อำนาจและหน้าที่ไว้

ดังนั้นเพื่อไม่ให้ประชาชนได้รับผลกระทบในทางที่เสียหาย จึงมีกระบวนการในการควบคุมฝ่ายบริหารในทางการเมืองซึ่งมีอยู่มากมายหลายวิธีแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ ส่วนประเทศไทยวิธีการควบคุมฝ่ายบริหารทางการเมืองได้แก่ การตั้งกระทู้ถาม การเสนอญัตติด่วน และการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ ซึ่งกระบวนการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารนี้คือ “การควบคุมการใช้อำนาจทางการเมือง” คือการนำหลักกฎหมายมหาชนมาใช้หรือที่เรียกว่าการใช้ “นิติวิธีทางกฎหมายมหาชน”

การที่ประชาชนหรือผู้อยู่ใต้อำนาจปกครองได้รับความเดือดร้อนหรือความเสียหายจากการบริหารประเทศของฝ่ายบริหารที่กระทำการตามอำนาจและหน้าที่ที่ตนมีตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดนั้น ไม่ถือว่าเป็นความผิดทางแพ่งหรือทางอาญาแต่ประการใด แต่การกระทำดังกล่าวเป็นความผิดทางการเมือง ซึ่งถือว่าเป็นความผิดในกระบวนการใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชน ถึงแม้ว่าจะเป็นเรื่องของการใช้อำนาจตามหน้าที่ในการบริหารประเทศ แต่ผลจากการปกครองประเทศนั้นทำให้ประชาชนได้รับความเสียหาย ดังนั้น กระบวนการในการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารดังกล่าว ก็คือ การนำเอาหลักกฎหมายมหาชน มาใช้ในการแก้ไขปัญหาในการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารดังกล่าวมา

๒.๓ อำนาจตุลาการ

ฝ่ายตุลาการมีหน้าที่ในการใช้กฎหมายให้เป็นไปตามความต้องการหรือเจตนารมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อให้เกิดความยุติธรรมในสังคมและเนื่องจากอำนาจตุลาการเป็นอำนาจในการใช้กฎหมายให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม ดังนั้นอำนาจตุลาการจึงเป็นอำนาจที่มีอิสระกว่าอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร โดยผู้ที่ทำหน้าที่ใช้อำนาจตุลาการ คือ ศาล ซึ่งศาลของแต่ละประเทศในระบบประชาธิปไตยนั้นจะมีความแตกต่างกันไป ทั้งนี้ศาลของแต่ละประเทศจะมีรูปแบบใดนั้นก็ขึ้นอยู่กับระบบของกฎหมายที่ใช้ว่าเป็นระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) หรือว่าจะเป็นระบบไม่มีประมวลกฎหมาย (Common Law) และนอกจากนี้ยังขึ้นอยู่กับองค์ประกอบอื่น ๆ อาทิเช่น พัฒนาการของระบบกฎหมายภายในประเทศนั้น ๆ สภาพของสังคม รวมถึงการเมือง การปกครอง ฯลฯ ของประเทศดังกล่าวด้วย

แต่ถึงอย่างไรก็ตาม แม้ว่าอำนาจตุลาการจะเป็นอำนาจที่มีอิสระมากกว่าอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารก็ตาม แต่อำนาจตุลาการก็ยังคงเป็นอำนาจหนึ่งที่ทำหน้าที่ในการปกป้องและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชนให้เป็นไปตามหลักการของระบอบประชาธิปไตย

๒.๓.๑ ที่มาของอำนาจตุลาการ

ในแต่ละประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย ต่างมีที่มาของอำนาจตุลาการที่แตกต่างกันไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาแล้วไม่ว่าจะเป็นระบบกฎหมายที่ใช้กันอยู่ จารีตประเพณีทางการเมืองและการปกครอง โครงสร้างทางสังคม ฯลฯ ของในแต่ละประเทศ แม้ว่าอำนาจตุลาการจะมีความเป็นอิสระแยกไปจากอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารแต่อย่างไรก็ตามอำนาจตุลาการในแต่ละประเทศจะมีกระบวนการและองค์ประกอบทำให้เกิดความเป็นธรรมอยู่แล้ว อย่างเช่นประเทศไทยขององค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจของอำนาจตุลาการเป็นไปตามสายงานบังคับบัญชา คู่ความและประชาชนที่เข้าฟังการพิจารณา ตลอดจนขั้นตอนวิธีการพิจารณาของศาล

ส่วนที่มาของอำนาจตุลาการเป็นไปตามกฎหมายกำหนด ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้แบ่งศาลเป็น ๔ ศาล ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร

๒.๓.๒ การควบคุมอำนาจตุลาการ

กระบวนการและวิธีการควบคุมอำนาจตุลาการของแต่ละประเทศจะแตกต่างกันตามประเพณี และกระบวนการทางการเมืองการปกครองของประเทศนั้น ๆ การควบคุมอำนาจเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและเป็นกระบวนการหนึ่งในระบอบประชาธิปไตยในอันที่จะป้องกันไม่ให้อำนาจหนึ่งอำนาจใดใช้อำนาจจนเกินความพอดี จึงต้องมีกระบวนการและวิธีการป้องกันและแก้ไขปัญหาก็อาจจะเกิดขึ้นได้ ซึ่งวิธีการควบคุมอำนาจฝ่ายตุลาการตามกระบวนการของระบบศาลในประเทศไทยเป็นองค์การตามสายการบังคับบัญชา รวมทั้งขั้นตอนในการพิจารณาคดีของศาล ประชาชนที่เข้าฟังการพิจารณาคดีและคู่ความ ก็เป็นองค์กรตรวจสอบด้วย^{๑๑}

สรุปแล้วหากพิจารณาตามหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเข้มงวดจะมองเห็นถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการเป็น ๖ ทาง กล่าวคือ อำนาจบริหารจะต้องไม่ก้าวก่ายอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจนิติบัญญัติจะต้องไม่ก้าวก่ายอำนาจบริหาร อำนาจบริหารจะต้องไม่ก้าวก่ายอำนาจตุลาการ อำนาจตุลาการจะต้องไม่ก้าวก่ายอำนาจบริหาร อำนาจตุลาการจะต้องไม่ก้าวก่ายอำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจนิติบัญญัติจะต้องไม่ก้าวก่ายอำนาจตุลาการ ในความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจหนึ่งกับอีกอำนาจหนึ่งในปฏิภาคต่อกันเป็นคู่ ๆ ดังกล่าว มีวิธีการหลายวิธีตามแต่รัฐธรรมนูญจะบัญญัติ^{๑๒}

^{๑๑} วิชัย สังข์ประไพ, อ้างแล้ว เจริญรทที่ ๑ น. ๕๑ - ๖๔.

^{๑๒} ไทบูลย์ วราหะไพฑูรย์, "กระบวนการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ : ปัญหา และแนวทางแก้ไข ." (งานวิจัยนักศึกษาศาสนาบัณฑิตวิทยาลัย รุ่นที่ ๕ , ๒๕๔๔) น.๘

โครงสร้างและบทบาทอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา

นับตั้งแต่ปีพุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นต้นมา ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ภายใต้รูปแบบการปกครองระบอบรัฐสภา รัฐธรรมนูญทุกฉบับจะบัญญัติไว้ตรงกันให้รัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และการให้ความเห็นชอบในภารกิจสำคัญของประเทศ ส่วนรัฐสภาจะมีสภาเดียว คือ มีเฉพาะสภาผู้แทนราษฎร หรือมีสองสภา คือ มีวุฒิสภาเพิ่มขึ้นมาอีกสภาหนึ่ง และแต่ละสภามีอำนาจหน้าที่และสัมพันธ์ภาพระหว่างกันมากน้อยและแตกต่างกันเพียงใดอยู่กับความเหมาะสมและความสอดคล้องของภาวการณ์บ้านเมืองที่ผันเปลี่ยนไปในแต่ละยุคสมัย

๑. โครงสร้างของรัฐสภาไทยปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๔๐ ยังคงไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภา โดยกำหนดโครงสร้างของรัฐสภาในรูปแบบ ๒ สภา^๔ คือ

- ๑.๑ สภาผู้แทนราษฎร และ
- ๑.๒ วุฒิสภา

๑.๑ สภาผู้แทนราษฎร

สภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๕๐๐ คน โดยเป็นสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ จำนวน ๑๐๐ คน และสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวน ๔๐๐ คน^๕

^๔ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๗๐

^๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๗๔

(๑) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทที่มาจากการเลือกตั้งตามบัญชีรายชื่อ

ประเภทนี้พรรคการเมืองจะดำเนินการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งขึ้นพรรคละหนึ่งบัญชี ไม่เกินบัญชีละ ๑๐๐ คน และยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนวันเปิดสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง

รายชื่อของบุคคลในบัญชีรายชื่อจะต้อง

๑. ประกอบด้วยรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งจากภูมิภาคต่าง ๆ อย่างเป็นธรรม
๒. ไม่ซ้ำกับรายชื่อ ในบัญชีที่พรรคการเมืองอื่นจัดทำขึ้น และไม่ซ้ำกับรายชื่อของผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง
๓. จัดทำรายชื่อเรียงตามลำดับหมายเลข

หากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองใดได้คะแนนเสียงน้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศ ให้ถือว่าไม่มีผู้ใดในบัญชีนั้นได้รับเลือกตั้ง และมีให้นำคะแนนเสียงดังกล่าวมารวมคำนวณ เพื่อหาสัดส่วนจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร^๗

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งที่พรรคการเมืองจัดทำขึ้น โดยจะเลือกบัญชีรายชื่อใดบัญชีรายชื่อหนึ่งเพียงบัญชีเดียวเท่านั้น และให้ถือเขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง

วิธีคำนวณสัดส่วนคะแนนเสียงที่บัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองแต่ละพรรคได้รับ ให้คำนวณจากสัดส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้งที่จะได้รับเลือกในแต่ละพรรคการเมือง ดังต่อไปนี้

- (๑) ให้รวมผลการนับคะแนนทั้งหมดที่พรรคการเมืองได้รับคะแนนจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้น
- (๒) ให้นำคะแนนจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนน้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนคะแนนที่นับได้ทั้งหมด ตาม (๑) หักออกโดยไม่นำมารวมคำนวณสัดส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้ง
- (๓) ให้นำคะแนนรวมที่เหลือภายหลังจากได้หักคะแนนแล้ว ตาม (๒) หารด้วยหนึ่งร้อย ผลลัพธ์ที่ได้ถือเป็นจำนวนคะแนนเฉลี่ยต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนึ่งคน
- (๔) ในการคำนวณหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งแต่ละพรรคการเมืองจะพึงได้รับ ให้นำคะแนนรวมของบัญชีรายชื่อแต่ละพรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนร้อยละห้าขึ้นไปหารด้วยจำนวนคะแนนเฉลี่ยตาม (๓) ผลลัพธ์ที่เป็นจำนวนเต็มที่ได้รับ คือ จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองนั้นได้รับ โดยเรียงลำดับจากรายชื่อแรกของบัญชีรายชื่อเป็นลำดับไป

^๗ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๐๐

(๕) ในกรณีที่จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับรวมกันทุกพรรคการเมืองมีจำนวนไม่ครบ ๑๐๐ คน ให้พรรคการเมืองที่มีผลลัพท์ตาม (๔) เป็นพิเศษที่มีจำนวนมากที่สุดได้รับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคนเรียงตามลำดับจนกว่าจะมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองทั้งหมดได้รับรวมกันครบจำนวน ๑๐๐ คน

จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองที่จะได้รับตามผลการคำนวณดังกล่าว นั้น จะต้องไม่เกินจำนวนตามที่ปรากฏไว้ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองนั้นได้จัดทำขึ้น^๑

ให้ถือว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งมีรายชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งเรียงตามลำดับจากหมายเลขต้นบัญชีลงไปตามจำนวนสัดส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่คำนวณได้สำหรับบัญชีรายชื่อนั้น

(๒) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทที่มาจากกาเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง

ประเภทนี้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เขตละหนึ่งคน ซึ่งการคำนวณเกณฑ์จำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคน ให้คำนวณจากจำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง เฉลี่ยด้วยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๔๐๐ คน

จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละจังหวัดพึงมี ให้นำจำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคนที่คำนวณได้ มาเฉลี่ยจำนวนราษฎรในจังหวัดนั้น จังหวัดใดมีราษฎรไม่ถึงเกณฑ์จำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคนให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดนั้นได้หนึ่งคน จังหวัดใดมีราษฎรเกินเกณฑ์จำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคนให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดนั้นเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคนทุกจำนวนราษฎรที่ถึงเกณฑ์จำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคน

เมื่อได้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละจังหวัดแล้ว ถ้าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังไม่ครบ ๔๐๐ คน จังหวัดใดมีเศษที่เหลือจากการคำนวณมากที่สุดให้จังหวัดนั้นมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้นอีก ๑ คน และให้เพิ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามวิธีการดังกล่าวแก่จังหวัดที่มีเศษที่เหลือจากการคำนวณในลำดับรองลงมา ตามลำดับจนครบ ๔๐๐ คน^๒

จังหวัดใดมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ไม่เกิน ๑ คน ให้ถือเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง และจังหวัดใดมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เกิน ๑ คน ให้แบ่งเขตจังหวัดออกเป็นเขตเลือกตั้งมีจำนวนเท่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พึงมี โดยจัดให้แต่ละเขตเลือกตั้งมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๑ คน

^๑ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ส.ส. และ ส.ว. พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๗๖

^๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๐๒

จังหวัดใดมีการแบ่งเขตเลือกตั้งมากกว่า ๑ เขต ต้องแบ่งพื้นที่ของเขตเลือกตั้งแต่ละเขตให้ติดต่อกัน และต้องให้จำนวนราษฎรในแต่ละเขตใกล้เคียงกัน^{๑๐}

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งที่พรรคการเมืองจัดทำขึ้นเพียงบัญชีเดียว และมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นได้ ๑ คน

การเลือกตั้งให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

การนับคะแนนกระทำโดยการนับคะแนนของทุกหน่วยเลือกตั้งรวมกัน และประกาศผลโดยเปิดเผย ณ สถานที่ใดสถานที่หนึ่งเพียงแห่งเดียวในเขตเลือกตั้งนั้นตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด^{๑๑}

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

- (๑) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- (๒) มีอายุไม่ต่ำกว่า ๒๕ ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง
- (๓) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า เว้นแต่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือ สมาชิกวุฒิสภา
- (๔) เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า ๙๐ วัน
- (๕) ผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งต้องมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้
 - (ก) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า ๑ ปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง
 - (ข) เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้ง หรือเคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นในจังหวัดนั้น
 - (ค) เป็นบุคคลซึ่งเกิดในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้ง
 - (ง) เคยศึกษาในสถานศึกษาที่ตั้งอยู่ในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า ๒ ปีการศึกษา
 - (จ) เคยรับราชการหรือเคยมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า ๒ ปี^{๑๒}

^{๑๐} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๐๓

^{๑๑} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๐๔

^{๑๒} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๐๗

ลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่มีให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร^{๑๓}

๑. ดิทยาเสพติดให้โทษ
๒. เป็นบุคคลล้มละลายซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นจากคดี
๓. เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช หรืออยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง
๔. ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล
๕. เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่ ๒ ปีขึ้นไป โดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึง ๕ ปี ในวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท
๖. เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ
๗. เคยต้องคำพิพากษา หรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวย ผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ
๘. เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำนอกจากข้าราชการการเมือง
๙. เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
๑๐. เป็นสมาชิกวุฒิสภา
๑๑. เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการ ส่วนท้องถิ่น หรือเป็นเจ้าของหน้าที่อื่นของรัฐ
๑๒. เป็นกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลปกครอง กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
๑๓. อยู่ในระหว่างต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
๑๔. เคยถูกวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง และยังไม่พ้นกำหนด ๕ ปี นับแต่วันที่วุฒิสภามีมติจนถึงวันเลือกตั้ง

^{๑๓} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐๙

วาระในการดำรงตำแหน่ง

สมาชิกสภาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เริ่มตั้งแต่วันเลือกตั้ง

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี นับแต่วันเลือกตั้ง

หากมีกรณีใด ๆ ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่ครบ จะต้องมีการเลือกตั้งจนครบจำนวนภายในกำหนดเวลา ๔๕ วัน และให้สมาชิกผู้ได้รับเลือกตั้งเข้ามาอยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่าอายุของสภาผู้แทนราษฎรที่เหลืออยู่

และเมื่ออายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง พระมหากษัตริย์จะได้ทรงตราพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งภายใน ๔๕ วัน นับแต่วันที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง และวันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

ในกรณีที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ต้องกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายใน ๖๐ วัน และวันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร การยุบสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน

๑.๒ วุฒิสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ หมวด ๖ ส่วนที่ ๓ ได้กำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วย สมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งจำนวน ๒๐๐ คน ซึ่งการคำนวณจำนวนสมาชิกวุฒิสภาจะใช้การคำนวณเกณฑ์เช่นเดียวกับการคำนวณเกณฑ์จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะออกเสียงลงคะแนนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เขตละ ๑ คน ในกรณีที่จังหวัดใดมีสมาชิกวุฒิสภาได้มากกว่า ๑ คน ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้คะแนนสูงสุดเรียงตามลำดับจนครบจำนวนที่จะมีได้ในจังหวัดนั้น เป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง

คุณสมบัติผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา

๑. มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
๒. มีอายุไม่ต่ำกว่า ๔๐ ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง
๓. สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า
๔. มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้
 - ก. มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า ๑ ปี นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง
 - ข. เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้ง หรือเคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นในจังหวัดนั้น

- ค. เป็นบุคคลซึ่งเกิดในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้ง
- ง. เคยศึกษาในสถานศึกษาที่ตั้งอยู่ในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า ๒ ปีการศึกษา
- จ. เคยรับราชการหรือเคยมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า ๒ ปี

บุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา

๑. เป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมือง
๒. เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วยังไม่เกิน ๑ ปี นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง
๓. เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ในอายุของวุฒิสภาคราวก่อนการสมัครรับเลือกตั้ง
๔. เป็นบุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้
 - (๑) ตัดยาเสพติดให้โทษ
 - (๒) เป็นบุคคลล้มละลายซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นจากคดี
 - (๓) เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง คือ
 - วิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ
 - เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
 - อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง
 - (๔) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล
 - (๕) เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่ ๒ ปีขึ้นไป โดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึง ๕ ปีในวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท
 - (๖) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการ
๕. มีลักษณะต้องห้าม มิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกวุฒิสภา
๖. เป็นรัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมืองอื่น
๗. กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๑๒๘

๘. วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง หรือศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยให้พ้นจากสมาชิกภาพ ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติ หรือศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย แล้วแต่กรณี
๙. ขาดประชุมเกินจำนวน ๑ ใน ๔ ของจำนวนวันประชุมในสมัยประชุมที่มีกำหนดเวลา ไม่น้อยกว่า ๑๒๐ วัน โดยไม่ได้รับอนุญาตจากประธานวุฒิสภา
๑๐. ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

วาระการดำรงตำแหน่ง

สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาเริ่มตั้งแต่วันที่เลือกตั้ง และอายุของวุฒิสภามีกำหนดคราวละ ๖ ปี นับแต่วันเลือกตั้ง

เมื่ออายุของวุฒิสภาสิ้นสุดลง พระมหากษัตริย์จะได้ทรงตราพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งกำหนดวันเลือกตั้งภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่อายุของวุฒิสภาสิ้นสุดลง

๒. บทบาทอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา^{๑๔}

โดยที่รัฐสภาเป็นองค์กรที่ถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อให้ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ มีสมาชิกรัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ดำเนินการภายในขอบเขตและวิธีการที่รัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาได้บัญญัติไว้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาไว้พอสรุปได้ ดังนี้

๑. อำนาจในการตรากฎหมาย หมายถึง อำนาจในการออกพระราชบัญญัติ การแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกพระราชบัญญัติ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายต่าง ๆ เพื่อให้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย เพราะการปกครองประเทศในระบบประชาธิปไตยนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีความเป็นกรอบในการดำเนินการ กฎหมายต่าง ๆ ที่ใช้เป็นหลักหรือแม่บทที่สำคัญ จะต้องตราขึ้นมาตามเจตนารมณ์ของประชาชน ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาที่จะแสดงออกและให้ความยินยอมในการนำกฎหมายนั้น ๆ ออกใช้บังคับ

^{๑๔} สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ระบบงานรัฐสภา, (กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๔๗) น. ๑๕ - ๑๗.

๒. **ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน** นอกจากรัฐสภาจะมีอำนาจในการตรากฎหมายแล้ว รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน อันหมายถึงการสอดส่องดูแลการปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรี หรือฝ่ายบริหารด้วยวิธีการที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้คือการตั้งกระทู้ถาม การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน และการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล อันอาจส่งผลให้รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งได้ ซึ่งนับเป็นหลักการสำคัญอีกประการหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ที่ให้มีการถ่วงดุลอำนาจระหว่างกัน เพื่อป้องกันไม่ให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดใช้อำนาจเกินขอบเขต จนอาจทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน

๓. **การให้ความเห็นชอบ** เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาอีกประการหนึ่ง โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกรัฐสภา เป็นผู้ที่มีอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญ ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของแผ่นดินในกรณีต่าง ๆ ดังนี้

๓.๑ การให้ความเห็นชอบ ในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

๓.๒ การให้ความเห็นชอบ ในการสืบราชสมบัติ

๓.๓ การให้ความเห็นชอบในการปิดสมัยประชุมก่อนครบกำหนดเวลา ๑๒๐ วัน

๓.๔ การให้ความเห็นชอบให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีระบุไว้ในนโยบายว่าจำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดิน หรือร่าง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญใดที่สภาผู้แทนราษฎรมิได้ให้ความเห็นชอบ

๓.๕ การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม

๓.๖ การให้ความเห็นชอบในการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศบางประเภท

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นใหม่อีกหลายองค์กรด้วยกัน เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น โดยบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งในองค์กรที่เกิดขึ้นใหม่ ๆ เหล่านี้รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภาเป็นผู้ทำหน้าที่ในการพิจารณาเลือก แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหรือให้ความเห็นชอบก่อนที่จะนำรายชื่อบุคคลที่ได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรนั้น ๆ ขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งต่อไป และมีอำนาจถอดถอนบุคคลเหล่านั้นออกจากตำแหน่งในฐานะที่เป็น “สภาตรวจสอบ” ด้วย

องค์กระอิสระตามรัฐธรรมนูญ

๑. เจตนารมณ์ในการจัดตั้งองค์กระอิสระตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีเจตนารมณ์หลักในการปฏิรูปการเมือง โดยที่มีสาระสำคัญในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยเพิ่มขึ้น ดังนั้นจึงต้องยอมรับว่าการปฏิรูปการเมืองเป็นหัวใจของรัฐธรรมนูญฉบับนี้

เพื่อให้เกิดการปฏิรูปการเมืองขึ้นดังกล่าว รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดโครงสร้างทางการเมืองและกระบวนการทางการเมืองใหม่ โดยมีมาตรการสำคัญ รวม ๓ ประการ ซึ่งถือว่าเป็นเจตนารมณ์หลักของรัฐธรรมนูญ คือ

ธำมัตติของสมุติรัฐสภา

(๑) เปลี่ยน “การเมืองของนักการเมืองให้เป็นการเมืองของพลเมือง” โดยส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองเพิ่มขึ้น หรืออีกนัยหนึ่งต้องการที่จะให้มี “การเมืองภาคพลเมืองควบคู่ไปกับการเมืองของนักการเมือง”

(๒) ต้องการให้การเมืองมีความโปร่งใส สุจริต โดยมีกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการเชื่อมั่น ศรัทธาและความชอบธรรมในการใช้อำนาจ

(๓) ต้องการให้การเมืองมีเสถียรภาพและมีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาของชาติ บ้านเมืองให้มากขึ้น

เจตนารมณ์ทั้งสามประการนี้ ปรากฏอยู่ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญที่ว่า “ภายหลังจากนั้น สภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญโดยมีสาระสำคัญเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยเพิ่มขึ้น ตลอดจนปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ”

ซึ่งการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยนั้น เป็นจุดสำคัญอย่างยิ่งจุดหนึ่งในการปฏิรูประบบการเมือง ดังนั้นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงได้สร้างหรือกำหนดให้มีองค์กระตามรัฐธรรมนูญหรือองค์กระอิสระต่าง ๆ ขึ้นมาหลายองค์กระเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย และปฏิรูปการเมือง

อาทิ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม และศาลปกครอง”^{๑๕}

๒. ความหมายของคำว่า “องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ”

คำว่า “องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ” ไม่ได้มีบัญญัติความหมายไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรง เพียงแต่ได้มีบัญญัติคำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ และ คำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” นั้น ก็ไม่ได้มีบัญญัติความหมายไว้ในรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน เมื่อไม่มีคำจำกัดความหรือความหมายของคำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ไว้โดยตรงในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น จึงต้องพิจารณาจากหลักเกณฑ์และโครงสร้าง ดังนี้

๑. หลักเกณฑ์ในทางรูปแบบ

๑.๑ พิจารณาจากการก่อตั้ง องค์กรนั้นต้องได้รับการก่อตั้งขึ้นโดยตรงจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

๑.๒ พิจารณาในแง่ของการบัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ องค์กรนั้น ๆ จะต้องมีการบัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ

๒. หลักเกณฑ์ในทางเนื้อหา

๒.๑ พิจารณาจากบทบัญญัติหน้าที่ โดยที่องค์กรนั้นจะต้องเป็นองค์กรสูงสุดของรัฐ ที่มีบทบาทสำคัญในด้านการควบคุม ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์กรอื่น ๆ เพื่อให้เกิดความสมดุล หรือการถ่วงดุลระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐ

๒.๒ พิจารณาในแง่ความเป็นอิสระ ต้องเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาขององค์กรใด

๒.๓ พิจารณาในแง่สถานะและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่น ๆ ต้องเป็นองค์กรที่มีสถานะเท่าเทียมกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรอื่นอยู่ในสถานะที่เท่าเทียมกัน

^{๑๕} กล้านรงค์ จันทิก, “องค์กรอิสระกับการปฏิบัติการตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ”, วารสารจลนิตี, เล่มที่ ๑, ปีที่ ๒,

น. ๑ - ๒ (ธันวาคม ๒๕๔๗)

สำหรับความเป็นอิสระขององค์กรนั้น พิจารณาได้จากหลักเกณฑ์ ดังนี้

๑. ต้องมีความเป็นอิสระในด้านบริหารงานบุคคล ถ้าองค์กรใดการบริหารงานบุคคลยังต้องยึดโยงอยู่กับอำนาจการแต่งตั้งของฝ่ายบริหารอยู่ แล้วคำว่า “อิสระ” คงจะไม่เกิดขึ้นแน่นอน เพราะถึงแม้จะเข้ามาแทรกแซงการดำเนินการตามกฎหมายของตัวองค์กร อันเป็นอำนาจอิสระขององค์กรต่าง ๆ ไม่ได้ แต่ก็สามารถที่จะเข้ามาแทรกแซงในเรื่องการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการในหน่วยงานธุรการได้ซึ่งจะมีผลต่อการใช้อำนาจที่เป็นอิสระได้เช่นกัน

๒. ต้องมีความเป็นอิสระในด้านงบประมาณ

๓. ต้องมีความเป็นอิสระตามอำนาจหน้าที่ ตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นที่บัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ไว้^{๑๖}

นอกจากนี้ รองศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ รองอธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ อดีตสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ประเภทผู้เชี่ยวชาญสาขากฎหมายมหาชน ได้แสดงความเห็นไว้ ดังนี้

ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คำว่า “องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ” เป็นคำที่ยังไม่มีความชัดเจนเพราะไม่มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด คำบางคำเป็นคำที่มีบัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญ เช่น คำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ซึ่งมีบัญญัติอยู่ในมาตรา ๒๖๖ หรือคำว่า “องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ” ซึ่งมีบัญญัติในมาตรา ๔๐ เท่านั้น ส่วนคำว่า “องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ” นั้น เป็นคำที่เราสมมติฐานว่ามาจากบทบัญญัติมาตรา ๗๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งบัญญัติว่า

“รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน”

ดังนั้น จึงเหมารวมว่าองค์กรต่าง ๆ เหล่านี้เป็น “องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ” ซึ่งประเด็นดังกล่าวนี้ยังเป็นปัญหาในทางแนวความคิด คือ ทางฝ่ายองค์กรที่เป็นศาลนั้น ไม่ยอมรับว่าองค์กรศาลเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เช่น ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งส่วนตัวแล้วเห็นด้วยกับแนวความคิดดังกล่าว และนอกจากจะมีประเด็นปัญหาทางแนวความคิดดังกล่าวแล้วยังมีประเด็นปัญหาในทางกฎหมายอีกด้วย กล่าวคือ ตามบทบัญญัติมาตรา ๒๖๖ ซึ่งบัญญัติว่า

^{๑๖} เฟื่องอ้าง , น. ๒ - ๓

“ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

ตามบทบัญญัติดังกล่าวมีปัญหาที่เคยเกิดขึ้นระหว่างศาลปกครองกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างสององค์กรขัดกัน จึงได้มีการนำปัญหาดังกล่าวไปสู่ศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งในระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครองก็ได้โต้แย้งในประเด็นที่ว่า “อำนาจของศาลปกครองกับ กกต. ไม่มีทางที่จะขัดกันได้” เพราะองค์กรศาลมีอำนาจในการตัดสินคดี ดังนั้น การที่อำนาจหน้าที่ขององค์กรศาลจะขัดแย้งกับองค์กรอื่นได้ องค์กรนั้นต้องเป็นองค์กรศาลด้วยกันเท่านั้นที่จะขัดแย้งกันได้ ซึ่งเป็นเรื่องเขตอำนาจศาล และความเห็นดังกล่าวเป็นความเห็นที่น่ารับฟังอย่างยิ่ง”^{๑๘}

จากประเด็นดังกล่าว ซึ่งยังเป็นปัญหาที่ถกเถียงกันอยู่ในทางหลักวิชาการ ดังนั้นผู้จัดทำเอกสารวิชาการกรณีศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้ จึงได้ทำการศึกษาเพียงเฉพาะบางองค์กรเท่านั้น ซึ่งได้แก่ศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

๓. โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

๓.๑ ศาลรัฐธรรมนูญ

๓.๑.๑ ที่มาและองค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๕๕ กำหนดให้มีการจัดตั้ง “ศาลรัฐธรรมนูญ” ขึ้นโดยประกอบด้วย ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ๑ คน และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นอีก ๑๔ คน รวมเป็น ๑๕ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาสำหรับที่มาของตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญมาจากบุคคล ดังต่อไปนี้

(๑) ผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา โดยได้รับเลือกจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวน ๕ คน

(๒) ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งได้รับเลือกจากที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวน ๒ คน

(๓) ผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ ซึ่งได้รับการสรรหาและเลือกจากวุฒิสภา ตามมาตรา ๒๕๗ จำนวน ๕ คน

^{๑๘} สมคิด เลิศไพฑูรย์, “องค์กรอิสระกับการปฏิบัติภารกิจตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ”, วารสารจตุรนิติ, เล่ม ๑,

ปีที่ ๒ น. ๗ - ๘ (ธันวาคม ๒๕๔๗)

(๔) ผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์ ซึ่งได้รับการสรรหาและเลือกจากวุฒิสภา ตามมาตรา ๒๕๗ จำนวน ๓ คน

สำหรับการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากผู้พิพากษาศาลฎีกาและตุลาการในศาลปกครองสูงสุดนั้น เป็นกระบวนการคัดเลือกจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาและที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด ตามลำดับโดยที่วุฒิสภาไม่มีอำนาจให้ความเห็นชอบ หรือไม่ให้ความเห็นชอบรายชื่อบุคคลที่ศาลฎีกาหรือศาลปกครองสูงสุดเสนอ (คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ปฏิบัติหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑/๒๕๔๑)

๓.๑.๒ วาระการดำรงตำแหน่งของศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๕๙ กำหนดให้ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๙ ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ให้ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่ จะเข้ารับหน้าที่

๓.๑.๓ อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่สำคัญหลายประการ ดังนี้

(๑) การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย หมายถึง อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบกฎหมาย หรือร่างกฎหมาย เพื่อมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศที่มีสถานะสูงกว่ากฎหมายอื่นใด และในการควบคุมนี้หากจำแนกโดยพิจารณาตามช่วงระยะเวลาของกระบวนการตรากฎหมาย สามารถจำแนกได้เป็น ๒ กรณี คือ

(๑.๑) การควบคุมก่อนที่กฎหมายจะใช้บังคับ (ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๒ มาตรา ๑๗๗ มาตรา ๑๘๐ และมาตรา ๒๑๙)

(๑.๒) การควบคุมภายหลังที่กฎหมายใช้บังคับ (ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๔ และมาตรา ๑๙๘)

(๒) การวินิจฉัยสมาชิกภาพหรือคุณสมบัติของสมาชิกรัฐสภา รัฐมนตรี คณะกรรมการการเลือกตั้ง และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินฯ (ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๙๖ มาตรา ๒๑๖ ประกอบมาตรา ๙๖ มาตรา ๑๔๒ และมาตรา ๒๙๕)

(๓) การวินิจฉัยกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ (ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๖)

(๔) การวินิจฉัยในกรณีอื่น ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนด เช่น การวินิจฉัยกรณีบุคคลหรือพรรคการเมืองใช้สิทธิและเสรีภาพในทางการเมืองโดยมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (รัฐธรรมนูญมาตรา ๖๓) และการวินิจฉัยชี้ขาดคำสั่งไม่รับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมืองของนายทะเบียนพรรคการเมือง (พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๗) เป็นต้น

๓.๒ ผู้ตรวจแผ่นดินของรัฐสภา

๓.๒.๑ ที่มาและองค์ประกอบของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๙๖ กำหนดให้มีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจำนวนไม่เกิน ๓ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน มีความรอบรู้และมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิชาธุรกิจ หรือกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ โดยมีประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

๓.๒.๒ วาระการดำรงตำแหน่งของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีวาระการดำรงตำแหน่ง ๖ ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

ในวาระเริ่มแรกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้ายโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙ มีมติเลือกนั้น มีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งเพียงกึ่งหนึ่งของวาระที่กำหนดไว้ และมีให้นำบทบัญญัติที่ให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวมาใช้บังคับ

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาชุดแรกนี้ด้วย กล่าวคือ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่ได้รับเลือกในวาระเริ่มแรกนี้มีสิทธิดำรงตำแหน่งได้อีกวาระหนึ่ง^{๑๔}

อย่างไรก็ตามผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระต้องปฏิบัติหน้าที่ไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาชุดใหม่

๓.๒.๓ อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(๑.๑) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(๑.๒) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(๑.๓) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(๒) จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา

(๓) เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองแล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาวินิจฉัย ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนนั้นมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

(๔) แจ้งให้หน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวน และผู้บังคับบัญชาของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องทราบ เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าเรื่องใดมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือมีมูลความผิดทางอาญา หรือมีมูลความผิดทางวินัยเพื่อให้หน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวนเรื่องนั้น และผู้บังคับบัญชาของบุคคลดังกล่าวดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

^{๑๔} พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๕

(๕) เสนอแนะต่อหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาดำเนินการให้มีการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าวต่อไป ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับมติคณะรัฐมนตรีให้ส่งรายงานดังกล่าวให้คณะรัฐมนตรีทราบด้วย

๓.๓ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๓.๓.๑ ที่มาและองค์ประกอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประกอบด้วยประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติคนหนึ่งและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอื่นอีก ๑๐ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความรู้หรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์ ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของทั้งหญิงและชายและผู้แทนจากองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชน การแต่งตั้งประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

๓.๓.๒ วาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๖ ปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่ากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่จะเข้ารับหน้าที่

เพื่อให้ได้มาซึ่งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดใหม่เข้ามาปฏิบัติหน้าที่เมื่อสิ้นสุดวาระของกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดเดิม ให้ดำเนินการสรรหาและเลือกกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดใหม่ก่อนครบวาระของกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเดิมเป็นระยะเวลา ๖๐ วัน

๓.๓.๓ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

การปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กฎหมายกำหนดแนวปฏิบัติไว้ว่า กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้นต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างเป็นอิสระและเป็นกลาง รวมทั้งต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติและประชาชนประกอบด้วย และให้ถือว่ากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ส่งเสริมการเคารพและการปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ

(๒) ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

(๓) เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(๔) ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน

(๕) ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยราชการองค์การเอกชน และองค์การอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน

(๖) จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศ เสนอต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี และเปิดเผยต่อสาธารณชน

(๗) ประเมินผลและจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีเสนอต่อรัฐสภา

(๘) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาในกรณีที่ประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีสถิติสัญญาเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(๙) แต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมอบหมาย

(๑๐) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ทั้งนี้กฎหมายได้บัญญัติให้ประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นผู้ปฏิบัติงานประจำเต็มเวลาโดยได้รับค่าตอบแทนเป็นรายเดือนและค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปปฏิบัติงาน ตามหลักเกณฑ์และอัตราที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ในส่วนของอนุกรรมการนั้นให้ได้รับค่าตอบแทนเป็นเบี้ยประชุมและค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปปฏิบัติงาน ตามหลักเกณฑ์และอัตราที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา



๓.๔ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.)

๓.๔.๑ ที่มาและองค์ประกอบของคณะกรรมการ ปปช.

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประกอบด้วยประธานกรรมการ คนหนึ่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีก ๔ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องเป็นผู้ซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (๑) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- (๒) มีอายุไม่ต่ำกว่า ๔๕ ปีบริบูรณ์
- (๓) เคยเป็นรัฐมนตรี กรรมการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุด อธิบดี หรือเทียบเท่าหรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์
- (๔) ไม่วิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- (๕) ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
- (๖) ไม่ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย
- (๗) ไม่อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง
- (๘) ไม่ติดยาเสพติดให้โทษ
- (๙) ไม่เป็นบุคคลล้มละลายซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นจากคดี
- (๑๐) ไม่ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล
- (๑๑) ไม่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่ ๒ ปีขึ้นไป โดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึง ๕ ปีในวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท
- (๑๒) ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการหน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ
- (๑๓) ไม่เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ
- (๑๔) ไม่อยู่ในระหว่างต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เนื่องจากจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบด้วย ข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ

- (๑๕) ไม่เคยถูกวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง และยังไม่พ้นกำหนด ๕ ปีนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติจนถึงวันเลือกตั้ง
- (๑๖) ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น
- (๑๗) ไม่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิก หรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมืองใน ระยะ ๓ ปี ก่อนดำรงตำแหน่ง
- (๑๘) ไม่เป็นกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลปกครอง กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

๓.๔.๒ วาระการดำรงตำแหน่งคณะกรรมการ ป.ป.ช.

กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๙ ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่ากรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่จะเข้ารับหน้าที่

๓.๔.๓ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๙ บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ใ้สอบสวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวน พร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภา กรณีมีการร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภา ผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รองประธานศาลฎีกา ตุลาการศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร รองอัยการสูงสุด ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง และผู้ดำรงตำแหน่งอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(๒) ใ้สอบสวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวน พร้อมทั้งทำความเห็นส่งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรณีมีผู้กล่าวหา ร้องเรียนให้ดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา

หรือข้าราชการการเมืองอื่นร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น และให้ใช้บังคับกับกรณีที่ไม่บุคคล ดังกล่าวหรือบุคคลอื่นเป็นตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนด้วย

(๓) ใต้อนวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

(๔) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(๕) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งและชั้นหรือระดับของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

(๖) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐและการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี

(๗) รายงานผลการตรวจสอบ และผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อ คณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ทุกปี และนำรายงานนั้นออกพิมพ์เผยแพร่

(๘) เสนอมาตรการ ความเห็น หรือข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงานโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

(๙) ดำเนินการให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ยกเลิกหรือเพิกถอนสิทธิหรือเอกสารสิทธิที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้อนุมัติหรืออนุญาตให้สิทธิประโยชน์หรือออกเอกสารสิทธิแก่บุคคลใดไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการ

(๑๐) ดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตและเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(๑๑) ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งเลขาธิการ

(๑๒) แต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย

(๑๓) ดำเนินการอื่นตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้บัญญัติ หรือที่กฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในชั้นนี้ได้แก่

(๑๓.๑) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๒

(๑๓.๒) พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒

(๑๓.๓) กฎหมายว่าด้วยการจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรี

๓.๕ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.)

๓.๕.๑ ที่มาและองค์ประกอบของ กกต.

กกต. ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีก ๔ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ โดยให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง ประธานกรรมการและกรรมการ

๓.๕.๒ วาระการดำรงตำแหน่งของ กกต.

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๗ ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว และ กกต. ซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่า กกต. ซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่จะเข้ารับหน้าที่

๓.๕.๓ อำนาจหน้าที่ของ กกต.

(๑) อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

มาตรา ๑๔๔ คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริต และเที่ยงธรรม

ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น และเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง

มาตรา ๑๔๕ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ออกประกาศกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมาย ตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง

(๒) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง

(๓) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้น ตามกฎหมาย ตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง

(๔) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันสมควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้นๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ ตลอดจนขอให้ศาล พนักงานสอบสวน หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่การสืบสวนสอบสวน หรือวินิจฉัยชี้ขาด

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจแต่งตั้งบุคคล คณะบุคคล หรือผู้แทนองค์การเอกชน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย

(๒) อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

มาตรา ๑๐ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ควบคุมและดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

(๒) ออกประกาศกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(๓) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้าง ของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

(๔) ออกข้อกำหนดเป็นแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ได้รับแต่งตั้งให้มีอำนาจหน้าที่ เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง หรือการออกเสียงประชามติ

(๕) ดำเนินการแบ่งเขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งที่ใช้วิธีการแบ่งเขตเลือกตั้ง และจัดให้มีบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

(๖) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้น เกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ สมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่า ด้วยการออกเสียงประชามติ หรือกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(๗) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วย เลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง หรือสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการ เลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ทั้งนี้ตาม หลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

(๘) ประกาศผลการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติ

(๙) ดำเนินการหรือประสานงานกับหน่วยราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือสนับสนุนองค์การเอกชนในการให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการ ปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(๑๐) จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี และข้อสังเกตเสนอต่อรัฐสภา

(๑๑) ดำเนินการอื่นตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญอื่น หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

มาตรา ๑๑ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประจำจังหวัด ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด บุคคล คณะบุคคลหรือผู้แทนองค์การเอกชนเพื่อ ปฏิบัติหน้าที่ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมายได้

มาตรา ๑๓ คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจมอบหมายให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดปฏิบัติหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) อำนวยการการเลือกตั้งและออกเสียงประชามติ ที่กระทำภายในจังหวัดนั้น
- (๒) เสนอแนะการแบ่งเขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งที่ใช้วิธีการแบ่งเขตเลือกตั้งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง
- (๓) รวบรวมและตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ
- (๔) เสนอแนะต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อพิจารณาแต่งตั้งบุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติ ตามที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ หรือกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นกำหนดไว้
- (๕) ปฏิบัติงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติ

๓.๖ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

๓.๖.๑ ที่มาและองค์ประกอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีก ๙ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่า ๔๕ ปีบริบูรณ์ และมีคุณสมบัติในแต่ละประเภทประเภทละสองคน ดังต่อไปนี้

- (๑) เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ ๑๐ หรือเทียบเท่า ซึ่งมีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน
- (๒) เป็นผู้ที่มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านบัญชี การสอบบัญชี หรือการตรวจสอบภายใน
- (๓) เป็นผู้ที่มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านเศรษฐศาสตร์ การเงิน การคลัง หรือ การบริหารธุรกิจ
- (๔) เป็นผู้ที่มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านวิศวกรรมศาสตร์ นิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ หรือศาสตร์สาขาอื่นที่เป็นประโยชน์แก่งานการตรวจเงินแผ่นดิน

(๕) ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับประธานกรรมการ กรรมการ กรรมการผู้จัดการ หรือตำแหน่งเทียบเท่าที่เรียกชื่ออย่างอื่นของธุรกิจ ซึ่งเป็น บริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย โดยต้องดำรงตำแหน่ง ดังกล่าวเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๑๐ ปี

สำหรับบุคคลตาม (๒) ถึง (๔) ต้องมีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ ด้วย

- (๑) เป็นผู้สอบบัญชีรับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยผู้สอบบัญชี หรือ
- (๒) เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ ๑๐ หรือเทียบเท่า หรือ
- (๓) เป็นหรือเคยเป็นอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาและดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองศาสตราจารย์ มาแล้วไม่น้อยกว่า ๑๐ ปี

๓.๖.๒ วาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๖ ปี นับแต่วันที่ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว และกรรมการซึ่งพ้นจาก ตำแหน่งตามวาระต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่ากรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่จะเข้ารับหน้าที่

๓.๖.๓ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางนโยบาย การตรวจเงินแผ่นดินการกำหนดหลักเกณฑ์ มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนด หลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การให้คำปรึกษาและคำแนะนำ การเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดโทษปรับทางปกครอง การพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังในฐานะที่เป็นองค์การสูงสุดการพิจารณา เลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และการดำเนินการอื่นตามที่บัญญัติไว้ใน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) ให้คำปรึกษาแก่ประธานรัฐสภาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ และ เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน

(๒) ให้คำแนะนำแก่ฝ่ายบริหารในการแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการ ควบคุมเงินของรัฐ เมื่อได้รับคำร้องขอจากคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการคลัง หรือเมื่อคณะกรรมการเห็นสมควร

(๓) ออกระเบียบหรือประกาศกำหนดมาตรฐานหรือมาตรการเกี่ยวกับระบบ และการควบคุมการตรวจสอบการบริหารงบประมาณสำหรับหน่วยรับตรวจ ดังต่อไปนี้

(ก) มาตรฐานเกี่ยวกับการควบคุมภายในและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายในเพื่อให้หน่วยรับตรวจนำไปใช้เป็นแนวทางสำหรับการจัดวางระบบควบคุมภายในและการตรวจสอบภายในให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

(ข) มาตรการป้องกันหรือควบคุมความเสียหายให้หน่วยรับตรวจหน่วยใด หน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยปฏิบัติ ในกรณี que เห็นว่าอาจเกิดความเสียหายเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินโดยหน่วยรับตรวจ

(ค) มาตรฐานเกี่ยวกับการจัดทำและแบบการรายงานที่จำเป็นสำหรับการตรวจเงินแผ่นดินที่หน่วยรับตรวจต้องจัดส่งให้แก่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นประจำ

(ง) มาตรการอื่นที่คณะกรรมการเห็นสมควร

(๔) เสนอแนะให้หน่วยรับตรวจแก้ไขข้อบกพร่องหรือปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรี และเสนอแนะในประการอื่นตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร ตลอดจนติดตามการดำเนินการแก้ไขและการปฏิบัติตามคำแนะนำ

(๕) กำกับและเป็นองค์การที่ขาดสูงสุดในกระบวนการทางวินัยทางงบประมาณและการคลังตามบทบัญญัติใน ส่วนที่ ๒ ของหมวดนี้

(๖) เสนอชื่อผู้ที่สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการต่อวุฒิสภา โดยผ่านประธานวุฒิสภาตามมาตรา ๓๐

(๗) ให้คำแนะนำแก่ผู้ว่าการในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ อันได้แก่

(ก) การกำหนดมาตรฐานการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ

(ข) การจัดทำงบประมาณของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

(ค) ให้คำแนะนำในการทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีและรายงานผลการปฏิบัติงานระหว่างปีของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๙

(๔) ออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดจ้างและการกำหนดค่าจ้างที่ปรึกษาผู้เชี่ยวชาญ หรือสำนักงานเอกชนในการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมาตรา ๕๑

(๙) ออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์กำหนดค่าตรวจสอบบัญชีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

(๑๐) วางระเบียบเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินรายได้ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ตามมาตรา ๖๐

(๑๑) แต่งตั้งกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังตามมาตรา ๒๐

(๑๒) แต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

(๑๓) พิจารณาคำร้องของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะรัฐมนตรี ที่ขอให้ตรวจสอบ หน่วยรับตรวจเป็นกรณีเฉพาะราย และกำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกหน่วยรับตรวจ

(๑๔) ออกระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศตามอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้วนั้นมีหน้าที่สำคัญในการปฏิรูปการเมือง เพื่อให้ระบบการเมืองโปร่งใส สุจริต สามารถตรวจสอบได้ ดังนั้นแต่ละองค์กรจะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจริงจังและซบเซลื้อนไปพร้อมกัน เพราะทุกองค์กรมีความสัมพันธ์ต่อเนื่องกันอย่างเป็นระบบ แต่โดยที่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นใหม่ตามรัฐธรรมนูญ จึงเกิดความไม่ชัดเจนหรือยังมีปัญหาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญด้วยกันว่าอยู่ในความสัมพันธ์ที่จะควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกันได้หรือไม่เพียงใด ตลอดจนปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรอิสระกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นองค์กรทางการเมืองอื่น ดังนั้น ถ้าองค์กรใดองค์กรหนึ่งปฏิบัติหน้าที่โดยไม่คำนึงถึงองค์กรอื่นที่เป็นกลไกเช่นเดียวกันแล้ว การปฏิรูปทางการเมืองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญก็จะไร้ประสิทธิภาพโดยสิ้นเชิง



บทที่ ๔

ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

ในการปฏิรูปการเมืองตามเจตนารมณ์หลักของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ นั้น องค์กรอิสระต่าง ๆ ที่ได้ ก่อกำเนิดขึ้นมานั้น ในการปฏิบัติภารกิจตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมีความจำเป็นต้องดำเนินการ ความคู่ไปพร้อมกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอื่น ๆ หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น ซึ่งการพิจารณา ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้น ในการศึกษาจะเน้นไปที่ปัญหา ความสัมพันธ์ในฐานะที่รัฐสภาเป็นองค์กรตรวจสอบโดยเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างวุฒิสภากับองค์กรอิสระ ตามรัฐธรรมนูญเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้ก่อกำเนิดขึ้นตาม แนวทางการปฏิรูปการเมือง ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนได้บัญญัติถึงรูปแบบและโครงสร้างของ รัฐสภาเป็นระบบ ๒ สภา ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยในส่วนของวุฒิสภานั้น รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเพิ่มอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาขึ้นมาใหม่ ในฐานะที่เป็นองค์กรตรวจสอบ กล่าวคือ การเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในองค์กรตาม รัฐธรรมนูญดังกล่าว ดังนั้น ในการพิจารณาปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับองค์กรอิสระตาม รัฐธรรมนูญ จึงสามารถแยกออกเป็น ๒ ลักษณะคือ ปัญหาความสัมพันธ์ในลักษณะของการแต่งตั้งให้ ดำรงตำแหน่งและปัญหาความสัมพันธ์ในลักษณะของการตรวจสอบการใช้อำนาจ

๑. ปัญหาความสัมพันธ์ในลักษณะของการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง

บุคคลที่ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้น ก่อนที่จะเข้ามาสู่ตำแหน่งจะต้อง ผ่านกระบวนการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาและต้องผ่านกระบวนการอันเกี่ยวเนื่องกับบทบาท และอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญที่จะเป็นผู้ทำหน้าที่ในการเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรต่าง ๆ ก่อนที่จะนำรายชื่อบุคคลที่ได้รับเลือกให้ ดำรงตำแหน่งในองค์กรนั้น ๆ ขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งต่อไป ดังนี้

(๑) การแต่งตั้งประธานศาลรัฐธรรมนูญคนหนึ่งและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นอีก ๑๔ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ วรรคหนึ่ง

(๒) การแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จำนวนไม่เกิน ๓ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรง แต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๙๖

ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๙๖ กำหนดให้การสรรหาและการเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา โดยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติเกี่ยวกับการสรรหา และการเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ในมาตรา ๖ มาตรา ๗

(๓) การแต่งตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ อันประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีก ๑๐ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๙

ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๙๙ กำหนดให้การสรรหาและการเลือกกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติโดยตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติเกี่ยวกับการสรรหาและการเลือกกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้ในมาตรา ๔

(๔) การแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อันประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีก ๘ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๙๗ วรรคหนึ่ง โดยมาตรา ๒๙๗ วรรคสาม ได้บัญญัติกระบวนกรหรือวิธีการสรรหาและเลือกกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไว้

(๕) การแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง อันประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีก ๔ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๖

(๖) การแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน อันประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีก ๙ คน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งคำแนะนำของวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๑๒ วรรคสอง

แต่บุคคล หรือคณะบุคคลที่จะเข้ามาสู่ตำแหน่งต่าง ๆ ในองค์กรอิสระนั้นจะต้องผ่านการกลั่นกรองโดยคณะกรรมการสรรหา และต้องถูกตรวจสอบประวัติและความประพฤติโดยคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ ซึ่งเป็นองค์กรที่อยู่เบื้องหลังการประสบความสำเร็จของวุฒิสภาในการคัดเลือกบุคคลหรือคณะบุคคลให้เข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรอิสระดังกล่าว

๑.๑ ปัญหาในขั้นตอนของคณะกรรมการสรรหา

ในการสรรหาบุคคลหรือคณะบุคคลนั้นรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายได้กำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ และมีองค์ประกอบแตกต่างกันไปในแต่ละองค์กร แต่หากพิจารณาองค์ประกอบ จำนวนและสัดส่วนของคณะกรรมการสรรหาโดยภาพรวมแล้ว สามารถแบ่งได้เป็น ๓ ส่วน คือประธานองค์กรอิสระ กลุ่มนักวิชาการ และกลุ่มพรรคการเมือง ซึ่งจะเห็นได้จากตัวอย่างดังต่อไปนี้ เช่น

๑. คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง

ในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการสรรหาของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ได้กำหนดสัดส่วนและจำนวนคณะกรรมการสรรหาไว้ ๑๐ คน ประกอบด้วย

- (๑) ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
- (๒) ประธานศาลปกครองสูงสุด
- (๓) อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ ๔ คน
- (๔) ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ ๔ คน

โดยมติในการเสนอชื่อต่อวุฒิสภาต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๔ ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่หรือเท่ากับ ๘ คน จากจำนวน ๑๐ คน

๒. คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการสรรหาของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาและที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดแล้ว คณะกรรมการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ และสาขารัฐศาสตร์ ได้กำหนดสัดส่วนและจำนวนคณะกรรมการสรรหาไว้ ๑๓ คน ประกอบด้วย

- (๑) ประธานศาลฎีกา
- (๒) คณบดีคณะนิติศาสตร์ หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ ๔ คน
- (๓) คณบดีคณะรัฐศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ ๔ คน
- (๔) ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ ๔ คน

โดยมติในการเสนอชื่อต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๔ ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ หรือเท่ากับ ๑๐ คน จากจำนวน ๑๓ คน

๓. คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

คณะกรรมการสรรหาจำนวน ๑๕ คน ประกอบด้วย

- (๑) ประธานศาลฎีกา
- (๒) ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
- (๓) ประธานศาลปกครองสูงสุด
- (๔) อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่ง ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ ๗ คน
- (๕) ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละ ๑ คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ ๕ คน

โดยมติในการเสนอชื่อต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๔ ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่หรือเท่ากับ ๑๓ คน จาก ๑๕ คน

ถ้าหากวิเคราะห์ตามจำนวนและสัดส่วนของคณะกรรมการสรรหา ดังกล่าว ซึ่งแบ่งเป็น ๓ ฝ่าย คือ ประธานองค์กรอิสระ กลุ่มนักวิชาการ และกลุ่มพรรคการเมือง ซึ่งก็น่าที่จะเป็นหลักประกันได้ว่า การสรรหาบุคคลเข้ารับตำแหน่งในองค์กรอิสระจะเป็นระบบและวิธีการที่ได้คนที่เหมาะสม แต่เมื่อวิเคราะห์ถึงคะแนนเสียงของกรรมการสรรหาที่จะทำให้นักการเมืองผ่านการสรรหาซึ่งกำหนดเอาไว้ว่าจะต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๔ ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ซึ่งกรณีนี้ อาจทำให้กรรมการสรรหาเสียงข้างน้อยสามารถบล็อกโหวตได้ ครั้นต้องมีการเลือกกันหลาย ๆ รอบ เมื่อคะแนนเสียงไม่ถึงกรรมการสรรหาบางคนอาจมีฐานะไม่สามารถอยู่ร่วมได้โดยตลอดคะแนนเสียงข่มขู่เบี่ยงเบนไปได้เช่นกัน ท้ายที่สุดการเสนอชื่อของคณะกรรมการสรรหาไปให้วุฒิสภาพิจารณาเลือกนั้นอาจได้บุคคลที่ไม่เหมาะสมเท่าที่ควร

๑.๒ ปัญหาในขั้นตอนการตรวจสอบประวัติและความประพฤติโดยคณะกรรมการ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๓๕ และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๙๖ ได้กำหนดไว้ว่าในการพิจารณาเลือกแต่งตั้ง ให้คำแนะนำหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระต่าง ๆ นั้น ให้วุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนั้น

รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็น แล้วรายงานต่อวุฒิสภาเพื่อประกอบการพิจารณาต่อไป

ในการดำเนินการตรวจสอบของคณะกรรมการการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ นั้น มีปัญหาและปัจจัยบางอย่างที่เป็นข้อจำกัดในการปฏิบัติตามกระบวนการตรวจสอบของคณะกรรมการการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ ดังนี้

(๑) ปัญหาด้านข้อจำกัดของระยะเวลา

โดยที่การดำเนินงานของคณะกรรมการการตามมาตรา ๑๓๕ เป็นการกระทำภายใต้กรอบเวลาการดำเนินการในส่วนของวุฒิสภาตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้โดยเฉลี่ยเมื่อรวมขั้นตอนของคณะกรรมการสรรหาด้วยแล้วประมาณไม่เกิน ๓๐ วัน ฉะนั้นปริมาณของวันเวลาของวุฒิสภาจึงมีน้อยมากเมื่อเทียบกับขั้นตอนที่จำเป็นจะต้องดำเนินการทั้งทางด้านธุรการและในที่ประชุมโดยมีพักต้องไปพิจารณาถึงผลการตรวจสอบว่าจะมีคุณภาพเพียงใด

(๒) กำหนดระยะเวลาการดำเนินงานของคณะกรรมการการและวุฒิสภาไม่ชัดเจน

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า กรอบเวลาการดำเนินการของคณะกรรมการการตามมาตรา ๑๓๕ อยู่ภายใต้กรอบเวลาของวุฒิสภาตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ โดยไม่ได้กำหนดเวลาการดำเนินงานแยกไว้ต่างหากระหว่างคณะกรรมการสรรหาและวุฒิสภา ในบางกรณี เช่น กรณีตามมาตรา ๒๕๗ การสรรหาและการเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญโดยมาตรา ๒๕๗ (๑) กำหนดให้คณะกรรมการสรรหาดำเนินการให้ “ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่มิเหตุทำให้ต้องมีการเลือกบุคคลโดยวุฒิสภา แต่มาตรา ๒๖๑ (๓) ซึ่งบัญญัติให้นำมาตรา ๒๕๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม กำหนดระยะเวลาให้ดำเนินการเลือกให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง” ซึ่งหมายถึงขั้นตอนการดำเนินงานของคณะกรรมการสรรหา การตรวจสอบประวัติและความประพฤติ โดยคณะกรรมการการ และขั้นตอนการเลือกโดยวุฒิสภา กรณีเช่นนี้วุฒิสภาจะสามารถดำเนินการได้ทันหรือไม่ และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาในฐานะหน่วยธุรการจะเตรียมความพร้อมในเรื่องนี้ได้อย่างไร เนื่องจากในข้อเท็จจริงการดำเนินการในแต่ละขั้นตอน ทั้งขั้นตอนการสรรหา ขั้นตอนการตรวจสอบประวัติและความประพฤติ และขั้นตอนการเลือกโดยวุฒิสภาล้วนต้องใช้เวลาและในส่วนของวุฒิสภากับคณะกรรมการการตามมาตรา ๑๓๕ ก็มีได้แบ่งแยกไว้ให้ชัดเจน

(๓) ไม่มีมาตรการบังคับหรือวิธีการดำเนินการใดหากใช้ระยะเวลาเกินกำหนด

กรณีถ้ามีการดำเนินการล่วงเลยเวลาที่กำหนดไว้ในขั้นตอนของวุฒิสภา รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดหรือบังคับว่าจะต้องดำเนินการอย่างไร หรือให้องค์กรใดมาทำหน้าที่ดังกล่าวแทน ฉะนั้นเรื่องกำหนดเวลาจึงเป็นเพียงเงื่อนไขบังคับให้เพื่อดำเนินการและมีการตรวจสอบถ่วงดุลย์กันในการเมืองเท่านั้น

(๔) ปัญหาด้านการได้มาซึ่งข้อมูล ข้อเท็จจริง และพยานหลักฐาน

ปัญหาพื้นฐานเกี่ยวกับการได้มาซึ่งข้อมูลของคณะกรรมการการของไทยที่มีมานานและยังคงมีอยู่จนถึงปัจจุบัน แม้รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ “คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำ หรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาอยู่นั้นได้” ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติเป็นที่ทราบกันดีว่ามักจะไม่ได้รับความร่วมมือเท่าที่ควร เพราะยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดที่บังคับว่า หากมีการฝ่าฝืนอำนาจของคณะกรรมการดังกล่าวแล้วจะมีความผิดสถานใด และองค์กรใดเป็นผู้พิจารณาความผิดนี้

๒. ปัญหาความสัมพันธ์ในลักษณะของการควบคุมหรือตรวจสอบการใช้อำนาจ

๒.๑ ปัญหาการตรวจสอบด้านการใช้อำนาจขององค์กรอิสระโดยรัฐสภา

ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ได้ก่อตั้งองค์กรอิสระขึ้นมาเพื่อให้เป็นองค์กรซึ่งมีฐานะเป็นองค์กรอำนาจของผู้ตรวจสอบ (Power Sensor) ที่แยกเป็นอิสระจากการบังคับบัญชาของอำนาจบริหาร ซึ่งเป็นองค์กรอำนาจดั้งเดิมที่เคยผูกติดมากับรัฐและผู้ปกครองเพียงฝ่ายเดียวเท่านั้น โดยมีจุดมุ่งหมายในการปฏิรูปการเมืองของรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนโดยตรง องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจึงมีบทบาทโดยตรงต่อการจำกัดอำนาจรัฐและการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพประชาชน แม้ถึงกระนั้นก็ตาม ความเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้นเชื่อว่าจะไม่อาจถูกตรวจสอบโดยองค์กรอื่นได้เลย ดังนั้น องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญก็ควรถูกจำกัดควบคุมโดยรัฐธรรมนูญด้วยเหมือนกัน ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้วางกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระไว้คือ การถอดถอนออกจากตำแหน่งในกรณีที่ใช้อำนาจหน้าที่ในทางทุจริต ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๐๓ ซึ่งบัญญัติว่า

“ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุด ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้

บทบัญญัติวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้ด้วย คือ

- (๑) กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
- (๒) ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ทั้งนี้ ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต^{๑๙}

จากบทบัญญัติมาตรา ๓๐๓ จะเห็นได้ว่าไม่ครอบคลุมถึงกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แต่กรรมการทั้งสององค์กรดังกล่าวย่อมอยู่ในความหมายของ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ”^{๑๙} ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของกฎหมายดังกล่าวด้วย แต่หากพิจารณาในหมวด ๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ เรื่องการถอดถอนออกจากตำแหน่งแล้วจะเห็นได้ว่าไม่รวมถึงตำแหน่งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และตำแหน่งกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดังนั้นวุฒิสภาก็จึงไม่มีอำนาจถอดถอนกรรมการดังกล่าวแต่อย่างใด

ซึ่งนับตั้งแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ (๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐) จนถึงปัจจุบัน วุฒิสภาก็ไม่เคยถอดถอนบุคคลใดออกจากตำแหน่งได้เลย ถึงแม้จะมีการยื่นเรื่องถอดถอนเข้ามาก็ตาม ทั้งนี้ ด้วยกระบวนการในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ประธานวุฒิสภาได้รับเรื่องถอดถอนแล้ว จะต้องส่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สอบสวนข้อเท็จจริงและมีมติวินิจฉัยว่าข้อกล่าวหา มีมูลหรือไม่ ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติวินิจฉัยว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูลข้อกล่าวหาที่นั้นเป็นอันตกไป วุฒิสภาก็ไม่สามารถจะดำเนินการถอดถอนได้ กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูล วุฒิสภาก็จะพิจารณาถอดถอนได้ ซึ่งที่ผ่านมา เรื่องถอดถอนที่ประธานวุฒิสภาส่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการได้สอบสวนข้อเท็จจริง คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่เคยมีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูลเลย จึงทำให้วุฒิสภาไม่สามารถที่จะพิจารณาถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งใดได้เลย^{๒๐}

^{๑๙} “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีตำแหน่ง หรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่นและให้หมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ และบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางการปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐ

^{๒๐} สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, กลุ่มงานคณะกรรมการสิทธิการวิสามัญการวุฒิสภา, เอกสารสรุปผลการประชุมกลุ่มย่อย ในการสัมมนาสมาชิกวุฒิสภา ประจำปี ๒๕๔๘ ระหว่างวันที่ ๑๐ - ๑๒ กันยายน ๒๕๔๘ ณ โรงแรมกรีนเนอรี่ เขาใหญ่ จังหวัดนครราชสีมา.

แต่อย่างไรก็ตามนอกเหนือจากอำนาจในการถอดถอนดังกล่าวแล้วในบางกรณีรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบคุณสมบัติ หรือต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อพิจารณาพิพากษา เช่น

มาตรา ๑๔๒ ซึ่งบัญญัติว่า

“สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภา รวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาว่ากรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓๗ หรือกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๑๓๙ และให้ประธานรัฐสภาส่งคำร้องนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่ากรรมการการเลือกตั้งผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหรือไม่”

มาตรา ๒๙๙ ซึ่งบัญญัติว่า

“สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ใดกระทำการขาดความเที่ยงธรรม จงใจฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือมีพฤติการณ์ที่เป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่งอย่างร้ายแรง และขอให้วุฒิสภามีมติให้พ้นจากตำแหน่งได้

มติของวุฒิสภาให้กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพ้นจากตำแหน่งตามวรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา”

มาตรา ๓๐๐ ซึ่งบัญญัติว่า

“สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ใด ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำการตามวรรคหนึ่งเป็นข้อ ๆ ให้ชัดเจน และให้ยื่นต่อประธานวุฒิสภา เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องแล้วให้ส่งคำร้องดังกล่าวไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อพิจารณาพิพากษา

กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ถูกกล่าวหา จะปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างนั้นมิได้จนกว่าจะมีคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ยกคำร้องดังกล่าว”

ซึ่งที่ผ่านมาก็มีสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เข้าชื่อร้องขอให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดำเนินคดีต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติฐานกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามบทบัญญัติ มาตรา ๓๐๐ ของรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ดำเนินการออกระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ และผลจากการยื่นคำร้องดังกล่าวทำให้กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ถูกกล่าวหาทั้ง ๙ คน ต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าจะมีคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ยกคำร้อง

๒.๒ ปัญหาการควบคุมตรวจสอบด้านงบประมาณขององค์กรอิสระโดยรัฐสภา

องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญต่างล้วนต้องมีความสัมพันธ์กับองค์กรนิติบัญญัติในแง่ของการพิจารณางบประมาณขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ในกระบวนการร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้วแต่กรณี ตามที่สำนักงานของแต่ละองค์กรเสนอผ่านคณะรัฐมนตรี เช่น

มาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งกำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเสนองบประมาณรายจ่าย ตามมติของคณะกรรมการต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนแก่คณะกรรมการ และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม แล้วแต่กรณี ในการนี้ คณะรัฐมนตรีอาจทำความเห็นเกี่ยวกับงบประมาณการจัดสรรงบประมาณของคณะกรรมการ และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไว้ในรายงานการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมของคณะกรรมการ และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาโดยให้แนบความเห็นของคณะกรรมการร่วมไปด้วย

มาตรา ๑๑๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้สำนักงาน ป.ป.ช. เสนองบประมาณรายจ่ายตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. ไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้วแต่กรณี

มาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของ รัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนองบประมาณรายจ่ายต่อ คณะรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนของ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ในพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม แล้วแต่กรณี

แต่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี หรือร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมของรัฐสภานั้น นับว่ามีลักษณะเฉพาะแตกต่างจากการพิจารณาร่าง พระราชบัญญัติอื่น ๆ เนื่องจากเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ ค่อนข้างจะ จำกัด ซึ่งมีการกำหนดเวลาตายตัวเอาไว้ทั้งในช่วงเวลาที่พิจารณาทั้งของสภาผู้แทนราษฎรและ วุฒิสภา โดยที่สภาผู้แทนนั้นจะมีเวลาไม่เกิน ๑๐๕

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่าง พระราชบัญญัตินั้นไม่สำเร็จภายในกำหนด ๑๐๕ วัน ให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้นและให้เสนอร่างพระราชบัญญัติ ต่อวุฒิสภา การพิจารณาของวุฒิสภานั้นต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน ๒๐ วันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา ทั้ง ๆ ที่ร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นเรื่องที่สำคัญ และมีรายละเอียดมากโดยการพิจารณา ของวุฒิสภาจะกระทำได้เพียงการ ให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบเท่านั้น จะแก้ไขเพิ่มเติม ๆ ได้ไม่ได้เลย ถ้าพ้นกำหนดดังกล่าวให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น^{๒๐}

ถ้าวุฒิสภามีมติเห็นด้วย ขั้นตอนต่อไปจะเป็นการส่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณไปให้ นายกรัฐมนตรีดำเนินการนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายต่อไป หากวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วย ทางสภาผู้แทนราษฎร ก็มีอำนาจที่จะยกร่างเดิมของตนขึ้นมาพิจารณาโดยทันทีเพราะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน และเมื่อสภาผู้แทนราษฎรยืนยัน ด้วยคะแนนเสียงมากกว่าถึงหนึ่งของสมาชิกเท่าที่มีอยู่ ก็ถือว่าร่าง พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาซึ่งหลังจากนั้นจะเป็น การดำเนินการตามมาตรา ๙๓ ต่อไป

^{๒๐} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๔๐

กล่าวโดยสรุป ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับองค์กรอิสระในฐานะที่รัฐสภาเป็นองค์กรตรวจสอบทั้งการตรวจสอบก่อนเข้าดำรงตำแหน่งและภายหลังการเข้าดำรงตำแหน่ง กล่าวคือ วุฒิสภาผู้ซึ่งมีบทบาทอำนาจหน้าที่โดยตรงในการเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระต่าง ๆ และมีอำนาจหน้าที่ในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ในการปฏิบัติหน้าที่ยังมีขั้นตอนอย่างอื่นที่เกี่ยวข้องและยังเป็นปัญหาโดยมีปัจจัยที่เป็นข้อจำกัดบางประการตามที่ได้กล่าวแล้ว ซึ่งหากไม่ได้รับการปรับปรุงแก้ไข อาจจะก่อให้เกิดผลเสีย และเป็นอันตรายต่อการพัฒนาประชาธิปไตย และการปฏิรูปการเมืองที่ปวงชนชาวไทยคาดหวังไว้



บทที่ ๕

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

จากการศึกษาพบว่า ภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้ก่อกำเนิดขึ้นตามแนวทางการปฏิรูปการเมือง ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนได้บัญญัติถึง รูปแบบและโครงสร้างของรัฐสภาเป็นระบบ ๒ สภา ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาขึ้นมาใหม่ พร้อมกันนี้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังได้ก่อตั้งองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญและองค์กรอื่น ๆ ขึ้นใหม่ หลายองค์กร เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐและปฏิรูปการเมือง เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และศาลรัฐธรรมนูญ เป็นต้น ซึ่งบุคคลที่ดำรงตำแหน่งในองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญต่าง ๆ เหล่านั้น ก่อนที่จะเข้ามาสู่ตำแหน่งได้ ต้องผ่านกระบวนการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาและต้องผ่านกระบวนการที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับรัฐสภาโดยเฉพาะวุฒิสภาซึ่งมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในฐานะที่เป็นองค์กรตรวจสอบ กล่าวคือ หน้าที่ในการเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์การอิสระต่าง ๆ ซึ่งเป็นกระบวนการตรวจสอบก่อนการเข้าสู่ตำแหน่ง ตลอดจนการควบคุมตรวจสอบภายหลังที่เข้าสู่ตำแหน่งแล้วโดยการถอดถอนออกจากตำแหน่ง เป็นต้น

เท่าที่ผ่านมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญใช้บังคับ เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ เป็นต้นมา จนถึงปัจจุบัน ถือได้ว่าวุฒิสภาได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และมีผลงานเป็นที่น่าพอใจในระดับหนึ่ง แต่ถึงกระนั้น ก็ยังมีปัญหาและอุปสรรคอยู่หลายประการไม่ว่าจะเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากวุฒิสภาเอง หรือปัญหาที่เกี่ยวข้องเนื่องมาจากกระบวนการในขั้นตอนอื่นที่ส่งผลกระทบต่อมาถึง ตลอดจนปัญหาจากข้อกฎหมายโดยสามารถสรุปปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญได้ดังนี้

๑.๑ ปัญหาความสัมพันธ์ในลักษณะของการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง

๑.๑.๑ ปัญหาในขั้นตอนของคณะกรรมการสรรหาซึ่งได้แก่ ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการกำหนดให้คะแนนเสียงของกรรมการที่จะทำให้นุคนผ่านการสรรหานั้นต้องมีคะแนนไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๔ ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ จนทำให้เสียงข้างน้อยบล็อคโหวตได้

๑.๑.๒ ปัญหาในขั้นตอนการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕

- (๑) ข้อจำกัดด้านเวลา
- (๒) กำหนดระยะเวลาดำเนินงานของคณะกรรมการและวุฒิสภาไม่ชัดเจน
- (๓) ไม่มีมาตรการบังคับหรือวิธีการดำเนินการใดหากใช้ระยะเวลาเกินกำหนด
- (๔) ปัญหาด้านการได้มาซึ่งข้อมูล ข้อเท็จจริง และพยานหลักฐาน

๑.๒ ปัญหาความสัมพันธ์ในลักษณะของการควบคุมหรือตรวจสอบการใช้อำนาจ

๑.๒.๑ ปัญหาการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระโดยรัฐสภา

๑.๒.๒ ปัญหาการควบคุมตรวจสอบด้านงบประมาณขององค์กรอิสระโดยรัฐสภา

๒. ข้อเสนอแนะ

จากกรณีปัญหาความสัมพันธ์ดังกล่าว สมควรที่จะได้มีการปรับปรุงข้อจำกัดหรือสาเหตุของปัญหาต่าง ๆ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการปฏิรูประบบการเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ ในกรณีนี้จึงมีข้อเสนอแนะเพื่อทำการปรับปรุงโดยแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และข้อเสนอแนะอื่น ๆ ดังนี้

๒.๑ ควรมีการแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหา เนื่องจากระบบการสรรหาในปัจจุบันรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีตัวแทนจากพรรคการเมืองรวมอยู่ด้วยประมาณ ๔ คน และ ๔ คนนี้ส่วนมากจะเป็นพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลซึ่งปัญหาการแทรกแซงดังกล่าว ต้องแก้ไขโดยตัดตัวแทนพรรคการเมืองออกจากคณะกรรมการสรรหา และให้มีตัวแทนขององค์กรอิสระแต่ละองค์กรเข้ามาทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการสรรหาแทนที่ตัวแทนจากพรรคการเมืองหรือโดยเพิ่มสัดส่วนจำนวนกรรมการสรรหาให้มีจำนวนมากขึ้น โดยเฉพาะในสัดส่วนที่จะทำให้หน้าที่ของตัวแทนพรรคการเมืองจำนวน ๔ คน ดังกล่าวน้อยลงจนไม่สามารถที่จะบล็อกโหวตได้

๒.๒ ควรกำหนดระยะเวลาการดำเนินการระหว่างขั้นตอนการสรรหาและขั้นตอนของวุฒิสภาให้แยกออกจากกันโดยระบุไว้ว่า แต่ละขั้นตอนมีระยะเวลาเท่าใด ทั้งนี้เพื่อความสะดวกในการกำหนดระยะเวลาและวางแผนการดำเนินงานของคณะกรรมการ ซึ่งรวมอยู่ในขั้นตอนของวุฒิสภาแล้วยังสะดวกต่อการติดตามและเร่งรัดในแต่ละขั้นตอนด้วย

๒.๓ ควรปรับหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญในการจัดองค์กรของคณะกรรมการ ตามมาตรา ๑๓๕ โดยกำหนดให้มีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลง ข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในกิจการหรือเรื่องที่เกี่ยวข้องหรือตรวจสอบหรือตรวจสอบได้ และนำเอา หลักเรื่องเอกสารที่คุ้มครองที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕๗ และมาตรา ๑๕๘ มาใช้บังคับกับคณะกรรมการ ตามมาตรา ๑๓๕ และบุคคลซึ่งประธานในที่ประชุมอนุญาตให้แถลงข้อเท็จจริงเพื่อเป็นหลักประกันใน การปฏิบัติหน้าที่ หรือแสดงความคิดเห็นได้อย่างอิสระ

๒.๔ ในการดำเนินการของคณะกรรมการเพื่อตรวจสอบประวัติ และความประพฤติของ บุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนั้น จำเป็นต้องมีเจ้าหน้าที่เพื่อทำหน้าที่ค้นหาและรวบรวม ข้อมูลเกี่ยวกับประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ ซึ่งเจ้าหน้าที่ดังกล่าวต้องเป็นผู้ ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ในด้านการสืบสวนสอบสวน และการติดต่อสื่อสาร

๒.๕ ควรมีมาตรการลงโทษที่เหมาะสมในกรณีที่คณะกรรมการได้ออกคำสั่งเรียกเอกสาร จากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำ หรือ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องหรือศึกษาอยู่นั้น และไม่มาตามคำสั่งเรียกโดยจงใจและไม่มีเหตุอันสมควร

๒.๖ ควรมีการรณรงค์ ส่งเสริม สนับสนุน ให้ความรู้ในเรื่องการถอดถอนแก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนเข้าชื่อถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ทั้งนี้ เพื่อแก้ไขปัญหา กรณีสมาชิกวุฒิสภาไม่ สามารถเป็นผู้ริเริ่มร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งดังที่บัญญัติไว้ตามมาตรา ๓๐๓ ของรัฐธรรมนูญได้ (นอกจากเป็นผู้ริเริ่มถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาเท่านั้น)

๒.๗ สมควรที่จะมีการพิจารณาเพื่อแก้ไขกำหนดเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ให้มีการขยาย ระยะเวลาในการพิจารณาได้ในกรณีที่มีความจำเป็น เพราะร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีความสำคัญ และมีรายละเอียดมาก

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีเจตนารมณ์ที่จะปฏิรูปการเมืองโดยให้ประชาชนสามารถเข้ามามี ส่วนร่วมในทางการเมืองเพิ่มมากขึ้น กล่าวคือ เปลี่ยนการเมืองของนักการเมืองให้เป็นการเมืองของ พลเมืองและได้กำหนดให้มีองค์กรอิสระต่าง ๆ ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและ ปฏิรูปการเมือง ดังนั้น การคัดสรรบุคคลใดให้เข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและ การควบคุมตรวจสอบอำนาจภายหลังจากที่บุคคลนั้นเข้าดำรงตำแหน่งแล้วจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งการคัดสรรบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งต่าง ๆ ดังกล่าว จะได้บุคคลที่มีความรู้ ความสามารถและเหมาะสมหรือไม่ หรือการตรวจสอบการใช้อำนาจจะได้ผลเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับ การปรับปรุงโครงสร้างและปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินการคัดสรรเป็นสำคัญ แต่การดำเนินการแก้ไข ปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ จะสำเร็จลงได้ต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องด้วย

บรรณานุกรม

- กล้าณรงค์ จันทิก , องค์การอิสระกับการปฏิบัติภารกิจตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ,
วารสารจลนิตี , เล่มที่ ๑ , ปีที่ ๒ , ธันวาคม ๒๕๔๗.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์ , พัฒนาการของกฎหมายมหาชน , (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน) ๒๕๓๘.
- นรินทร์ เศรษฐบุตร , กระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาไทย , (รายงานการวิจัยเสนอคณะกรรมการ
วิจัยและพัฒนา รัฐสภา) , ๒๕๔๒.
- บรรเจิด สังคะเนติ , ปัญหาขององค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ , วารสารวิชาการ ศาลปกครอง ,
ฉบับที่ ๓ , ปีที่ ๑ , ๒๕๔๔.
- ไพบุลย์ วราหะไพฑูรย์ , กระบวนการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับ
การเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ : ปัญหาและแนวทางแก้ไข,
(รายงานการวิจัยนักศึกษาศาสนาบันพระปกเกล้า รุ่นที่ ๕) , ๒๕๔๔.
- วิชัย สังข์ประไพ , หลักกฎหมายมหาชน , พิมพ์ครั้งที่ ๔. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย
รามคำแหง). ๒๕๔๕.
- สถาบันพระปกเกล้า , สรุปผลการวิจัยโครงการศึกษาวิจัยเพื่อปรับปรุงระบบงานของ
หน่วยงานในสังกัดรัฐสภา , มิถุนายน ๒๕๔๓.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์ , องค์การอิสระกับการปฏิบัติภารกิจตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ,
วารสารจลนิตี , เล่มที่ ๑ , ปีที่ ๒ , ธันวาคม ๒๕๔๗.
- สมยศ เทื้อไทย , คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ , เอกสารประกอบการบรรยายระดับบัณฑิตศึกษา
ภาคกฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , ๒๕๔๗ . (เอกสารโรเนียว)
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา , บทบาทและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา , (กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา) , ๒๕๔๖.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร , ระบบงานรัฐสภา , (กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร) , ๒๕๔๗.

ประวัติผู้เขียน



ชื่อ : นางสาวมาลี พิลาทอม

ปัจจุบันดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกลุ่มงานงบประมาณ
สำนักการคลังและงบประมาณ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

- เกิดเมื่อ** : วันที่ ๒๑ เดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๕๐๐
- ประวัติการศึกษา** : ปริญญาบริหารธุรกิจบัณฑิต (การบัญชี) มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- ประวัติการรับราชการ**
- ๑ กันยายน ๒๕๒๙ : เริ่มรับราชการตำแหน่งนักวิชาการเงินและบัญชี ๓
งานงบประมาณ กองคลังและพัสดุ
สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา
 - ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๓๒ : นักวิชาการเงินและบัญชี ๔ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา
 - ๑๐ มกราคม ๒๕๓๕ : นักวิชาการเงินและบัญชี ๕ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา
 - ๑๒ ตุลาคม ๒๕๓๗ : นักวิชาการเงินและบัญชี ๖ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
 - ๒ มีนาคม ๒๕๔๑ : หัวหน้าฝ่ายการบัญชี ๗ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
 - ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ : หัวหน้ากลุ่มงานงบประมาณ ๗ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
 - ๒๘ มีนาคม ๒๕๔๕ : ผู้อำนวยการกลุ่มงานงบประมาณ ๘ ว สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ประสบการณ์ในการทำงาน

- ได้รับอนุมัติจากเลขาธิการวุฒิสภา ให้เป็นคณะทำงานในการดำเนินการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ตั้งแต่ ๗ มีนาคม ๒๕๔๓ ถึง ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๔ โดยได้รับผิดชอบเกี่ยวกับ

๑. การจัดทำงบประมาณเริ่มต้นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๓ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ตลอดจนการเตรียมชี้แจงงบประมาณประจำปีของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
๒. การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง ตั้งแต่วิธีตกลงราคา สอบราคา เป็นต้น
๓. ดำเนินการติดต่อประสานงานด้านต่าง ๆ เกี่ยวกับการดำเนินการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



LIART

ผลงานทางวิชาการ

๑. จัดทำคู่มือปฏิบัติเกี่ยวกับการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการต่างประเทศชั่วคราวของประธานวุฒิสภา รองประธานวุฒิสภา คณะกรรมาธิการ สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการและบุคคลที่เกี่ยวข้องในวงงานรัฐสภา
๒. หนังสือรวมระเบียบเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ของสมาชิกวุฒิสภา

สถานที่ทำงาน : กลุ่มงานงบประมาณ สำนักการคลังและงบประมาณ

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

๔๙๙ อาคารสุขประพฤติ ชั้น ๑๓ ถนนประชาชื่น เขตบางซื่อ กทม. ๑๐๘๐๐

โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๒๔๙ - ๕๑

โทรสาร ๐ ๒๘๓๑ ๙๒๕๐



