

บทที่ 6

วิเคราะห์หลักรัฐธรรมนูญนิยมของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 : การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

การวางกลไกตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ด้วยการจัดตั้งสถาบันที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านไว้เป็นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ถือเป็นหัวใจสำคัญของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมสมัยใหม่ (modern constitutionalism) ซึ่งเป็นปัจจัยเกื้อหนุนให้หลักการแบ่งแยกอำนาจและการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน สามารถบังเกิดผลได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นแนวทางที่ประเทศต่างๆ ในภาคพื้นยุโรป ได้ยึดถือ เพื่อความมุ่งหมายในการควบคุมการใช้อำนาจของนักการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง นับแต่ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา สำหรับในประเทศไทย แม้ที่ผ่านมาจะปรากฏว่ามีรัฐธรรมนูญฉบับที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้บรรจุแนวคิดดังกล่าวไว้เป็นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แต่ก็ปรากฏว่าการจัดตั้งองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างเป็นระบบและครบถ้วน ก็ยังมีเคยเกิดขึ้นในระบบรัฐธรรมนูญไทย การทุจริต และการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง จึงเป็นผลประการสำคัญที่เกิดขึ้นและเป็นปัญหาเรื้อรังของสังคมไทยมาโดยตลอด อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะพบว่า การวางกลไกตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ได้มีลักษณะที่แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับที่แล้วๆ มาเป็นอันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การสร้างระบบตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่มีความครอบคลุมและครบถ้วนขึ้น ด้วยการจัดตั้งองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านไว้อย่างครอบคลุมถึงทุกลักษณะของการใช้อำนาจ โดยอาจจำแนกออกตามลักษณะของการตรวจสอบได้ ดังนี้

6.1 การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจรัฐ

การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการใช้อำนาจรัฐ เป็นหลักการพื้นฐานที่ปรากฏอยู่ในระบบรัฐธรรมนูญของประเทศเสรีประชาธิปไตยทุกประเทศ เพื่อกำกับและควบคุมการใช้อำนาจทั้งหลาย ที่อาจไปกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งในแต่ละประเทศก็จะมีระบบตรวจสอบที่แตกต่างกันไป ตามความเป็นมาทางประวัติศาสตร์และบทบัญญัติรัฐธรรมนูญของประเทศนั้นๆ สำหรับในประเทศไทย ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจรัฐ โดยหลักแล้วได้ถูกกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรตุลาการหรือศาล ซึ่งนอกจากจะมีศาลยุติธรรมที่เป็นศาลทั่วไป และมีอำนาจหน้าที่ในการ

พิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญาแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังได้จัดตั้งศาลขึ้นใหม่ และกำหนดให้แยกเป็นอิสระจากระบบศาลยุติธรรมโดยสิ้นเชิง ดังจะได้กล่าวถึงต่อไปนี้¹

6.1.1 ศาลรัฐธรรมนูญ

แม้แนวคิดในการตรวจสอบ และควบคุมการใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติของรัฐสภาให้เป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จะเป็นแนวคิดที่ได้รับการยอมรับ และยึดถือในประเทศไทยมาเป็นเวลานาน แต่ที่ผ่านมามีได้ปรากฏว่าการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ กลับไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร² อันส่งผลให้ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) มีอาจบังเกิดผลขึ้นได้อย่างจริงจังในระบบรัฐธรรมนูญไทย อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 การตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจในการตรากฎหมายของรัฐสภาให้เป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงถูกกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรพิเศษ ซึ่งอยู่ในรูปแบบขององค์กรตุลาการเป็นครั้งแรก โดยการปรับปรุง “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” ในอดีต ให้เป็น “ศาลรัฐธรรมนูญ” เพื่อเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยคดี ในรูปแบบของศาลในกระบวนการยุติธรรมในสาขากฎหมายมหาชน ซึ่งมีความเป็นอิสระและเป็นกลางอย่างแท้จริง โดยไม่ตกอยู่ภายใต้ความครอบงำขององค์กรทางการเมืองเหมือนที่ผ่านมา ดังจะกล่าวถึงรายละเอียดในสาระสำคัญ ดังนี้

6.1.1.1 การจัดองค์กรของศาลรัฐธรรมนูญ

การจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อทำหน้าที่หลักในการควบคุมการตรากฎหมายของรัฐสภา มิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญไว้เป็นครั้งแรก ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงขึ้นในระบบควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญในประเทศไทยเป็นอันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การปรับเปลี่ยนโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และวิธีพิจารณาความของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในอดีต ซึ่งอยู่ในรูปแบบของ “คณะ

¹ การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้เป็นผลให้เกิดการปฏิรูปครั้งสำคัญในการจัดระบบศาลของประเทศไทย ด้วยการแยกศาลแต่ละระบบให้เป็นอิสระจากกันอย่างสิ้นเชิง โดยแยกออกได้ถึง 4 ระบบด้วยกัน คือ ระบบศาลยุติธรรม ระบบศาลทหาร ระบบศาลปกครอง และระบบศาลรัฐธรรมนูญ.

² สาเหตุสำคัญมาจากลักษณะการจัดองค์กรของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ซึ่งไม่มีความเป็นอิสระและเป็นกลางอย่างแท้จริง อันทำให้ปัจจัยทางการเมืองได้มีอิทธิพลเหนือคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้ในบางเรื่อง สภาร่างรัฐธรรมนูญ, กรอบเบื้องต้นร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน เอกสารพื้นฐานประกอบกระบวนการรับฟังความคิดเห็น เพื่อการมีส่วนร่วมกำหนดรัฐธรรมนูญโดยประชาชน, 2540, หน้า 29-30.

กรรมการ” ให้อยู่ในรูปแบบของ “องค์กรตุลาการหรือศาล” ซึ่งมีลักษณะการจัดองค์กรเป็นการเฉพาะ ที่แตกต่างไปจากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญโดยสิ้นเชิง ดังจะกล่าวถึงต่อไปนี้

6.1.1.1.1 โครงสร้างของศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นทั้งศาลแรกและศาลเดียวที่มีเขตอำนาจในการวินิจฉัยว่ากฎหมายขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญ และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญรวม 15 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากบุคคลดังต่อไปนี้³

- (1) ผู้พิพากษาศาลฎีกา ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา โดยวิธีลงคะแนนลับ 5 คน
- (2) ตุลาการศาลปกครองสูงสุด ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด โดยวิธีลงคะแนนลับจำนวน 2 คน
- (3) ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ ซึ่งได้รับเลือกจากวุฒิสภาจำนวน 5 คน โดยการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
- (4) ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันรัฐศาสตร์ ซึ่งได้รับเลือกจากวุฒิสภาจำนวน 3 คน โดยการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

6.1.1.1.2 ที่มาและวิธีการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 การกำหนดที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ได้มีลักษณะที่แตกต่างไปจากที่มาของตุลาการรัฐธรรมนูญในอดีตเป็นอันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การตัดองค์ประกอบของตุลาการโดยตำแหน่งออกไป และการวางหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นไปอย่างรอบคอบและมีความเป็นกลางขึ้น ด้วยการกำหนดให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวนหนึ่งมาจากผู้พิพากษาศาลฎีกาและศาลปกครองสูงสุด ซึ่งได้รับการคัดเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ของแต่ละศาล และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอีกจำนวนหนึ่ง มาจากผู้ทรงคุณวุฒิทางนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ ซึ่งมาจากการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลดังกล่าว โดยคณะกรรมการสรรหา และให้วุฒิสภามีมติเลือกของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิ จากบัญชีรายชื่อนั้น.

คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิ ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา คณบดีคณะนิติศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน คณบดีคณะรัฐศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษา

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 255

ของรัฐทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน และผู้แทนของพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละ 1 คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน รวมทั้งสิ้น 13 คน

ทั้งนี้ คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ มีหน้าที่ในการสรรหา และจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์จำนวน 10 คน และผู้ทรงคุณวุฒิสภารัฐศาสตร์จำนวน 6 คน เพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อพิจารณาเลือกต่อไป โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อ ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่มีเหตุทำให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว มติในการเสนอชื่อผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ (มาตรา 257)

จะเห็นได้ว่า การคัดเลือกและการสรรหาบุคคล เพื่อดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญปัจจุบัน จะเป็นหลักประกันได้ในระดับหนึ่งว่าจะทำให้ได้มาซึ่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่วางตนเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ได้มากขึ้น เพราะกระบวนการและวิธีการคัดเลือกที่เป็นไปอย่างมีหลักเกณฑ์ และกระทำโดยองค์กรที่มีความเป็นกลางยิ่งขึ้น โดยมีได้เป็นอำนาจเด็ดขาดในการคัดเลือก และแต่งตั้งของรัฐสภาหรือของสภาใดสภาหนึ่งเหมือนที่แล้วมา.⁴

6.1.1.1.3 คุณสมบัติของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ให้มีความเชี่ยวชาญและมีประสบการณ์ในทางกฎหมายและทางรัฐศาสตร์มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในทางกฎหมายนั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ในจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด จะต้องประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งสำเร็จการศึกษาและมีความรู้ความเชี่ยวชาญในทางนิติศาสตร์ถึง 12 ท่าน ได้แก่ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งมาจากผู้พิพากษาศาลฎีกา 5 ท่าน ตุลาการศาลปกครองสูงสุด 2 ท่าน และผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ 5 ท่าน ทั้งยังกำหนดต่อไปด้วยว่าผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จะต้องเป็นบุคคลซึ่งมีประสบการณ์ในการบริหารราชการ

⁴ การที่รัฐธรรมนูญในอดีต ได้มอบอำนาจเด็ดขาดในการคัดเลือกและการแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญให้เป็นของรัฐสภาหรือสภาใดสภาหนึ่ง ได้เป็นผลประการสำคัญที่ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการรัฐธรรมนูญไม่อาจมีความเป็นกลางได้อย่างแท้จริง เพราะรัฐสภาเป็นองค์กรทางการเมืองและเป็นการรวมกันของกลุ่มผลประโยชน์ การคัดเลือกและการมีมติแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญ จึงเป็นไปโดยคำนึงถึงความสำคัญภายในกลุ่มทางการเมือง ซึ่งก็ส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลผู้ได้รับแต่งตั้ง ซึ่งจะต้องคำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างตนกับกลุ่มบุคคลที่ได้เสนอและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งไปด้วยโดยปริยาย. อมร จันทรสุมบุญ, “ศาลรัฐธรรมนูญ (หรือตุลาการรัฐธรรมนูญ),” ใน หนังสือครบรอบ 84 ปี ศาสตราจารย์ จิตติ ดิงศภัทย์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537, หน้า 190.

แผ่นดิน หรือเคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่น้อยต่ำกว่ารองอัยการสูงสุด อธิบดี หรือเทียบเท่า หรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์ (มาตรา 256 (3))^๕ การกำหนดคุณสมบัติของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไว้เช่นนี้ ย่อมทำให้ได้มาซึ่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในทางกฎหมายและรัฐศาสตร์ อันจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีลักษณะเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดคดีรัฐธรรมนูญ สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและไม่ถูกคร่ำครึงำโดยบุคคลใดได้โดยง่าย.

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากงานในหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ เป็นการศึกษาวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีปรัชญาทางกฎหมายแตกต่างไปจากปรัชญาทางกฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญา จึงมีความจำเป็นที่นอกจากตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จะต้องมีความรู้และมีประสบการณ์ในทางกฎหมายหรือทางรัฐศาสตร์แล้ว ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญยังจะต้องมีความรู้ และความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในทางกฎหมายมหาชน เพื่อทำหน้าที่ในการพัฒนากฎหมายรัฐธรรมนูญ ด้วยบรรทัดฐานและคุณภาพของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ^๖ แต่เมื่อรัฐธรรมนูญได้กำหนดคุณสมบัติของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิไว้ แต่เพียงหลักการกว้างๆ การปฏิบัติหน้าที่ในการสรรหา และจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จึงเป็นหน้าที่สำคัญเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเหมาะสม และมีความรู้ความเชี่ยวชาญในปรัชญากฎหมายมหาชนอย่างแท้จริง.

6.1.1.1.4 วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นตำแหน่งของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้วางหลักประกันความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไว้ ด้วยการกำหนดให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีวาระการดำรงตำแหน่งที่ยาวนาน คือเป็นเวลา 9 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว (มาตรา 259) อย่างไรก็ตาม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญก็อาจพ้นจากตำแหน่งได้ก่อนครบกำหนดตามวาระได้ หากตุลาการศาลรัฐธรรมนูญท่านใดตาย ลาออก มีอายุครบ 70 ปีบริบูรณ์ ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม หรือกระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ต้องคำพิพากษาให้จำคุก และที่สำคัญที่สุดคือ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

^๕ นอกจากนี้ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิยังต้องมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้าม ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในมาตรา 256 ในประการอื่นๆ ด้วย.

^๖ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน และ กมลชัย รัตนสกาวงศ์, ศาลรัฐธรรมนูญและวิธิจำพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ รายงานการวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538), หน้า 28-29.

อนุญาตพ้นจากตำแหน่งเพราะถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ หากถูกกล่าวหาว่ามีพฤติ
การฉ้อราษฎร์บังหลวง หรือส่อไปในทางทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ และวุฒิสภามีมติถอดถอน
(มาตรา 260)

6.1.1.1.5 หน่วยธุรการของศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งสำนักงานศาลรัฐ
ธรรมนูญขึ้นเป็นหน่วยธุรการของศาลรัฐธรรมนูญ ที่เป็นอิสระทั้งในด้านการบริหารงานบุคคล
การงบประมาณ และการดำเนินงานอื่น โดยมีเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้บังคับ
บัญชาขึ้นตรง ต่อประธานศาลรัฐธรรมนูญ. (มาตรา 270)

6.1.1.2 เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

การกำหนดเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร
ไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติไว้คล้ายคลึงกับเขตอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญใน
อดีต โดยยังคงมีอำนาจหน้าที่หลักในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นหน้าที่
สำคัญเพื่อรักษาความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ และเพื่อตรวจสอบและควบคุมการใช้
อำนาจในทางบัญญัติของรัฐสภาให้เป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญ
ได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญ มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มขึ้นในหลายประการด้วยกัน
โดยอาจสรุปอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญได้ ดังนี้⁷

6.1.1.2.1 การควบคุมกฎหมายมิให้ขัด หรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดวิธีการควบคุมกฎหมายมิให้ขัด
หรือแย้งกับรัฐธรรมนูญไว้ ดังนี้

(1) การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญก่อนการประกาศ
ใช้เป็นกฎหมาย โดยในกรณีที่ร่างกฎหมายใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว หรือถือว่าให้ความ

⁷ อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ตัดอำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็น
อำนาจโดยทั่วไปของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธ
ศักราช 2534 ออกไป ทั้งนี้ เพื่อมิให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้มีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐ
ธรรมนูญเสียเอง และกลายเป็นผู้ที่มีอำนาจก่อตั้งองค์การทางการเมือง (constituent power) ไป
โดยปริยาย. ผู้สนใจโปรดดูรายละเอียดใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, คำอภิปรายนำในการสัมมนา
ทางวิชาการ เรื่องเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร
ไทย พุทธศักราช 2540 ใน เอกสารสรุปสาระสำคัญการสัมมนาทางวิชาการ เรื่องเขต
อำนาจศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จัดโดย
มูลนิธิพัฒนาข้าราชการด้วยความร่วมมือของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, หน้า 53-70.

เห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ของร่างกฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภาในกรณีต่อไปนี้^๑

ก. วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดขัด หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีได้เสนอความเห็นเช่นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ หรือในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทน ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี และประธานแห่งสภาที่ได้ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ.

ข. วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มีข้อความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีได้เสนอความเห็นเช่นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ หรือในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่า 20 คน เสนอความเห็นเช่นนั้นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี และประธานแห่งสภาที่ได้ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ.

ทั้งนี้ หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีการเสนอความเห็นมานั้น ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือมีข้อความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญและข้อความนั้นเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จะเป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นตกไปทั้งฉบับ แต่หากข้อความที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญนั้นไม่ใช่สาระสำคัญ เฉพาะข้อความที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญเท่านั้นที่จะตกไป.

อนึ่ง แม้การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญก่อนการประกาศใช้ จะมีใช้สิ่งแปลกใหม่ในระบบการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญในประเทศไทย แต่หากพิจารณาเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆ แล้ว รัฐธรรมนูญฉบับ

^๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 262

การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญก่อนการประกาศใช้ ได้ถูกบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 และนับแต่นั้นเป็นต้นมา รัฐธรรมนูญฉบับถาวรทุกฉบับ ก็บรรจุหลักการดังกล่าวไว้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงปรากฏว่าที่ผ่านมา คณะตุลาการรัฐธรรมนูญยังไม่เคยพิจารณาวินิจฉัยคดีดังกล่าวเลย.

ปัจจุบัน ได้สร้างระบบการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญก่อนการประกาศใช้ไว้ ในลักษณะที่แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับที่แล้วมาอย่างน้อย 2 ประการด้วยกัน คือ

ประการแรก การสร้างกลไกในการทำให้การควบคุมร่างพระราชบัญญัติมิให้ขัดรัฐธรรมนูญเป็นไปโดยง่ายขึ้น ด้วยการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา สามารถเสนอความเห็นไปยังประธานแห่งสภาของตน หรือประธานรัฐสภา เพื่อเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ ในขณะที่รัฐธรรมนูญในอดีตได้กำหนดให้การเสนอความเห็นของสมาชิกรัฐสภา จะต้องประกอบด้วยสมาชิกรัฐสภา จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ซึ่งการสร้างกลไกในการทำให้การควบคุมร่างพระราชบัญญัติมิให้ขัดรัฐธรรมนูญเป็นไปโดยง่ายไว้เช่นนี้ ย่อมทำให้ให้ศาลรัฐธรรมนูญ มีบทบาทในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติเพิ่มขึ้น.

ประการที่สอง การกำหนดให้มีการแบ่งแยกผลแห่งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีร่างพระราชบัญญัติขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญไว้เป็นครั้งแรก โดยจำแนกตามลักษณะของการขัดรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ในกรณีศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ากระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญยังคงกำหนดให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นตกไปทั้งฉบับ แต่หากเป็นกรณีข้อความหรือเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติขัดรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญได้จำแนกออกเป็น 2 กรณี คือ ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติใดมีข้อความที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญและข้อความนั้นเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัตินั้นก็จะตกไปทั้งฉบับ แต่หากว่าข้อความที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญนั้นมิได้เป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ ก็จะเป็นผลให้เฉพาะแต่ข้อความที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญเท่านั้นที่จะตกไป การแบ่งแยกลักษณะการขัดรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติไว้เช่นนี้ ย่อมส่งผลให้กระบวนการนิติบัญญัติเป็นไปอย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ข้อสังเกตประการสำคัญที่ควรพิจารณา ก็คือ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้สร้างระบบ "กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ" (organic law) ซึ่งมีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากพระราชบัญญัติธรรมดา ให้เกิดขึ้นในระบบรัฐธรรมนูญไทยเป็นครั้งแรก โดยนอกจากการกำหนด "ชื่อเฉพาะ" ที่แตกต่างไปจากพระราชบัญญัติธรรมดาแล้ว รัฐธรรมนูญยังกำหนดสาระสำคัญ ซึ่งเป็นแนวทางในการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญทั้ง 8 ฉบับ ที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้จัดทำขึ้นไว้บทบาทเฉพาะกาล และบังคับให้สาระสำคัญดังกล่าวต้องปรากฏอยู่ในเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วย^๑ พร้อมทั้งกำหนดให้การ

^๑ มาตรการดังกล่าวได้รวมถึงกรณีร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วย.

^๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 192

ร้องขอให้มีการตรวจสอบ และควบคุมมิให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขัดรัฐธรรมนูญ เป็นไปโดยง่ายกว่ากรณีพระราชบัญญัติธรรมดา ทั้งนี้ เพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันมิให้มีการ ตราหรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีสถานะเป็นกฎหมายสำคัญที่ กำหนดวิธีการ ในรายละเอียดเกี่ยวกับองค์กรหรือกระบวนการที่รัฐธรรมนูญจัดตั้งขึ้น ให้เบี่ยงเบนไปจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ¹⁰

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาเปรียบเทียบกับระบบกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ ซึ่งให้ความสำคัญกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ใน ฐานะที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา โดยกำหนดวิธีการตราและวิธีการแก้ไขเพิ่ม เดิมไว้เป็นพิเศษแตกต่างไปจากกฎหมายธรรมดา เพื่อให้การตราหรือการแก้ไขเพิ่มเติม กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเป็นไปด้วยความรอบคอบและรัดกุม อาทิเช่น ในประเทศฝรั่งเศส แล้ว¹¹ จะพบว่า ระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ยังไม่เพียงพอใน ฐานะที่เป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง เพราะการกำหนดไว้แต่เพียงให้การ ตราหรือการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ต้องผูกพันตามสาระสำคัญที่บท เฉพาะกาลกำหนดไว้ และให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเมื่อมีการร้องขอจาก สมาชิกวุฒิสภาเท่านั้น ย่อมเป็นผลให้สถานะของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มีความ แตกต่างไปจากพระราชบัญญัติธรรมดาเพียงเล็กน้อย และที่สำคัญยังอาจทำให้มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีการตราหรือการแก้ไขเพิ่มเติมที่ขัดหรือแย้งกับรัฐ ธรรมนูญ เพราะปราศจากกระบวนการตราหรือการแก้ไขเพิ่มเติมที่มีความรอบคอบ ทั้งศาลรัฐ ธรรมนูญ ก็ไม่อาจจะตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติดังกล่าว ก่อนการ ประกาศใช้ได้ทุกฉบับ หากไม่มีการร้องขอไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย.¹²

¹⁰ สมคิด เลิศไพฑูรย์, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 22 (เป็น พิเศษ) วันศุกร์ที่ 18 กรกฎาคม พุทธศักราช 2540, หน้า 23. และประวิทย์ เจนวิระนนท์, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 23 วันจันทร์ที่ 21 กรกฎาคม พุทธศักราช 2540, หน้า 181.

¹¹ อมร จันทรสมบูรณ์, รวมบทความเกี่ยวกับโครงสร้างและกลไกทางกฎหมายของ รัฐธรรมนูญในทัศนะของ ศ. ดร. อมร จันทรสมบูรณ์, หน้า 21 ; ผู้สนใจโปรดดูรายละเอียด ใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ข้อคิดเพื่อการปรับปรุง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไทย, (กรุงเทพฯ: บริษัทพีเพรส จำกัด, 2540), 261 หน้า.

¹² เป็นที่น่าสังเกตว่า ในระหว่างการยกร่างรัฐธรรมนูญ ได้มีความพยายามที่จะผลักดันแนวคิดในการสร้างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไปยังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยอัตโนมัติ อันจะเป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญทุกฉบับ จะต้องผ่านการตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญ แต่เนื่องจากได้มีสมาชิกสภา ร่างรัฐธรรมนูญจำนวนมากแสดงความคิดเห็นคัดค้าน โดยให้เหตุผลว่าจะเป็นการทำให้ศาลรัฐ

(2) การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ ภายหลังจากที่มีการประกาศใช้เป็นกฎหมาย ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ เมื่อคดีที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ เป็นดังนี้

ก. อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ เมื่อในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลทั้งหลาย ได้มีคู่ความในคดีโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับแก่คดี ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ หรือศาลอาจเห็นเอง และศาลได้ส่งความเห็นเช่นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ. (มาตรา 264)

ข. อำนาจในการวินิจฉัยว่าพระราชกำหนด มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยสาธารณะหรือไม่ ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา ได้เสนอความเห็นต่อประธานสภาที่ตนเป็นสมาชิกก่อนที่รัฐสภาจะอนุมัติพระราชกำหนดว่า พระราชกำหนดนั้นมีได้เป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว และประธานสภาได้ส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย. (มาตรา 219)

ค. อำนาจวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย. (มาตรา 198)

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้สร้างมาตรการในการทำให้การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ สามารถเป็นไปได้โดยง่ายขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกำหนดให้ศาลต้องส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเสมอ เมื่อคู่ความในคดีโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับกับรัฐธรรมนูญขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ โดยมีใต้มอบอำนาจในการวินิจฉัยเบื้องต้นให้กับศาลเหมือนเช่นที่กล่าวมา รวมทั้งการเพิ่มบทบัญญัติรับรองให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา สามารถเสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งการกำหนดไว้เช่นนี้ ย่อมทำให้มีการนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญเพิ่มขึ้น.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ธรรมนูญมีอำนาจและความศักดิ์สิทธิ์เหนือรัฐสภา แนวคิดดังกล่าวจึงมิได้รับการบรรจุไว้เป็นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และนำไปสู่การประนีประนอมให้การร้องขอเพื่อให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นไปได้ง่ายกว่า กรณีพระราชบัญญัติธรรมดา โปรดดู สภาร่างรัฐธรรมนูญ, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 19 วันอังคารที่ 15 กรกฎาคม พุทธศักราช 2540, ครั้งที่ 22 (เป็นพิเศษ) วันศุกร์ที่ 18 กรกฎาคม พุทธศักราช 2540 และครั้งที่ 23 วันจันทร์ที่ 21 กรกฎาคม พุทธศักราช 2540.

6.1.1.2.2 อำนาจหน้าที่อื่นๆ ของศาลรัฐธรรมนูญ

นอกจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จะกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ที่ตราขึ้นโดยรัฐสภาแล้ว ยังได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) วินิจฉัยชี้ขาดความสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกรัฐสภา (มาตรา 96)
- (2) วินิจฉัยความเป็นรัฐมนตรี สิ้นสุดลงเฉพาะตัว (มาตรา 216 และมาตรา 96)
- (3) พิจารณาวินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมือง ชัดต่อสถานะหรือการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือไม่ (มาตรา 47 วรรคสาม)
- (4) พิจารณาวินิจฉัยคำร้องอุทธรณ์ จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่ถูกพรรคการเมืองมีมติให้พ้นจากสมาชิกพรรค (มาตรา 118)
- (5) วินิจฉัยสั่งการให้บุคคล และพรรคการเมืองเลิกกระทำการ อันมีลักษณะเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือการกระทำใดๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ โดยวิธีการที่ได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และศาลรัฐธรรมนูญอาจสั่งยุบพรรคการเมืองที่กระทำการดังกล่าวได้ (มาตรา 63)
- (6) วินิจฉัยชี้ขาดคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามของกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของสภาทั้งสองสภารวมกันไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาร้องขอต่อประธานรัฐสภา และประธานรัฐสภาได้ส่งคำร้องนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา 142)
- (7) วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาแล้วแต่กรณีส่งให้พิจารณาว่า เป็นร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีหลักการเดียวกัน หรือคล้ายคลึงกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้งไว้หรือไม่ (มาตรา 177)
- (8) วินิจฉัยว่าในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายของสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีการเสนอการแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการการเลือกตั้งมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายหรือไม่ เมื่อ

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาได้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา 180)

(9) วินิจฉัยว่าร่างข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาหรือรัฐสภา ที่ได้รับความเห็นชอบจากแต่ละสภาแล้ว แต่ยังมีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้น โดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันจำนวนไม่น้อยกว่า 20 คน ได้เสนอความเห็นต่อประธานสภาที่ตนสังกัดหรือประธานรัฐสภา และประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย (มาตรา 262 และมาตรา 263)¹³

(10) วินิจฉัยชี้ขาดในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับ อำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ (มาตรา 266)

(11) วินิจฉัยชี้ขาดในกรณีที่ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จงใจไม่ยื่นรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ ตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือจงใจยื่นเอกสารดังกล่าวด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบแก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา 295)

จะเห็นได้ว่า เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อมีการนำคดีหรือข้อพิพาท ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญขึ้นสู่การพิจารณา โดยศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่หลัก ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้น และอำนาจหน้าที่อื่นๆ ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เป็นการเฉพาะเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ จึงไม่รวมถึงปัญหาหรือข้อโต้แย้งทางรัฐธรรมนูญในทุกกรณี หากแต่จำกัดเฉพาะอำนาจหลักในการวินิจฉัยว่ากฎหมายขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ หรือไม่เท่านั้น และมีสถานะเป็นเพียงระบบศาลหนึ่งที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ในคดีรัฐธรรมนูญ

¹³ เป็นที่น่าสังเกตว่า - การตรวจสอบร่างข้อบังคับการประชุมสภาที่ได้รับความเห็นชอบแล้วว่าเป็นไปโดยชอบรัฐธรรมนูญหรือไม่ ได้ถูกกำหนดไว้ในลักษณะเดียวกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 262 (2) อันแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของร่างข้อบังคับการประชุมสภา ซึ่งเปรียบเสมือนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ที่อาจจะขยายหลักการหรือทำให้หลักการที่รัฐธรรมนูญวางไว้เฉพาะเกี่ยวกับการดำเนินการของสภาทั้งสามแตกต่างไปจากหลักการของรัฐธรรมนูญได้. บรรศักดิ์ อูวรรณ โฉม, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 23 วันจันทร์ที่ 21 กรกฎาคม พุทธศักราช 2540, หน้า 190.

ตลอดจนมีความสำคัญสูงสุด เฉพาะคดีรัฐธรรมนูญที่อยู่ในเขตอำนาจซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น.

6.1.1.3 วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 การกำหนดวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ได้ถูกกำหนดให้กระทำขึ้นโดยมติเอกฉันท์ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับประเภทและลักษณะของคดีที่จะขึ้นสู่การพิจารณาของศาล และนอกจากศาลรัฐธรรมนูญจะต้องผูกพันกับวิธีพิจารณาทั่วไปของศาล ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ในหมวด 8 ส่วนที่ 1 ว่าด้วยบททั่วไป ในมาตรา 236 และมาตรา 249 แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญ ยังต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้โดยเฉพาะ ดังนี้

6.1.1.3.1 การนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน การตรวจสอบว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่โดยศาลรัฐธรรมนูญนั้น จะกระทำได้อีกต่อเมื่อเกิดกรณีต่างๆ ต่อไปนี้

(1) เมื่อนายกรัฐมนตรีหรือสมาชิกรัฐสภา ตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนด เสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรหรือของวุฒิสภา หรือร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่.

(2) เมื่อสมาชิกรัฐสภา ตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนด เสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดได้ตราขึ้นด้วยวัตถุประสงค์ ที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่.

(3) เมื่อศาลส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีระหว่างที่มีการบังคับใช้กฎหมายในศาล คู่ความในคดีได้โต้แย้ง หรือศาลเห็นเองว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่บังคับใช้ในคดี มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ.

(4) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ได้เสนอเรื่องมายังศาลรัฐธรรมนูญว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ.

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มิได้บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชน ที่จะนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญไว้ หากแต่ได้กำหนดไว้เพียงในกรณีคู่ความในคดีหยิบยกประเด็นที่ว่ากฎหมายที่ใช้บังคับแก่คดี ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือเป็นกรณีที่ศาลเห็นเอง ศาลจะต้องรอการพิจารณาพิพากษาไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นไปยัง

ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย (มาตรา 264) ด้วยเหตุนี้ ศาลจึงต้องส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเสมอ โดยปราศจากดุลยพินิจในการวินิจฉัยเบื้องต้นเหมือนเช่นที่กล่าวมา¹⁴ อนึ่ง การที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มีได้บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนในการนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญไว้เช่นนี้ ก็คงเป็นไปเพื่อให้มีการถ่วงดุลกันก่อนที่จะนำขึ้นสู่การพิจารณา เพราะมีฉันทันแล้ว ก็อาจมีการนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญจำนวนมาก ในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเพียง 15 คน อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญจะมีได้รับการรับรองสิทธิของประชาชน ในการนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญไว้ก็ตาม แต่ในกรณีที่บุคคลใดเห็นว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บุคคลนั้นก็สามารร้องเรียนไปยังผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้ เพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย (มาตรา 198)¹⁵

6.1.1.3.2 การดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

นอกจากศาลรัฐธรรมนูญจะต้องดำเนินกระบวนการพิจารณา ตามวิธีพิจารณาความในศาล ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้เป็นหลักการทั่วไปแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ยังได้วางแนวทางในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญไว้โดยเฉพาะ และอย่างน้อยจะต้องมีหลักประกันที่จะได้รับการพิจารณาโดยเปิดเผย การเปิดโอกาสให้คู่กรณีแสดงความคิดเห็นของตนก่อนการวินิจฉัยคดี การให้สิทธิคู่กรณีที่จะขอตรวจดูเอกสารที่เกี่ยวข้องกับ

¹⁴ การที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เช่นนี้ ก็เพื่อวัตถุประสงค์ที่จะให้คดีได้ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญมากขึ้น แต่เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้วิธีการดังกล่าวเพื่อประวิงคดี รัฐธรรมนูญจึงกำหนดต่อไปว่าให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจที่จะไม่รับเรื่องไว้พิจารณาก็ได้ เมื่อเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ, สรุปผลการประชุมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ณ โรงแรมอิมพีเรียล ควีนส์ ปาร์ค ระหว่างวันที่ 17-20 เมษายน พ.ศ. 2540, หน้า 12.

¹⁵ เป็นที่น่าสังเกตว่า การที่รัฐธรรมนูญมีได้รับการรับรองสิทธิของประชาชนในการนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญไว้ ได้กลายเป็นประเด็นที่มีการวิพากษ์วิจารณ์ว่าจะทำให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชน ที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองไว้ขาดสภาพบังคับไปโดยปริยาย เพราะเมื่อมีการละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ก็จะไม่มืองค์กรใดเข้าทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ผู้สนใจโปรดดูรายละเอียดใน บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, “ความคิดเห็นบางประการเกี่ยวกับเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ,” ใน เอกสารสรุปสาระสำคัญการสัมมนาทางวิชาการ เรื่องเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, หน้า 115-122.

การมอบหมายให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม และในบางประเทศก็อาจอยู่ในเขตอำนาจของศาลที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ซึ่งจัดตั้งขึ้นเป็นพิเศษ หรือที่เรียกว่า “ศาลปกครอง” สำหรับในประเทศไทย การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายในการกระทำของฝ่ายปกครองที่ผ่านมา ได้อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม ซึ่งมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวงมาโดยตลอด แต่เนื่องจากการทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ควบคู่ไปกับการพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญาของศาลยุติธรรม ได้มีข้อด้อยบางประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การขาดผู้พิพากษาที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในคดีปกครอง ซึ่งมีปรัชญาทางกฎหมายที่แตกต่างไปจากกฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญา และจำเป็นที่จะต้องมีการพิจารณาวินิจฉัยโดยผู้พิพากษาที่มีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดินเป็นอย่างดี ด้วยเหตุนี้ จึงมีการเสนอให้มีการจัดตั้งศาลปกครอง เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยเฉพาะขึ้นในประเทศไทย¹⁷

แม้ที่ผ่านมาแนวคิดในการจัดตั้งศาลปกครอง จะได้รับการยอมรับจากนักกฎหมายในวงการต่างๆ เป็นอันมาก จนถึงขนาดมีการบัญญัติรับรองให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 และบัญญัติยืนยันไว้อีกครั้งโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2538 แต่ก็ปรากฏว่าศาลปกครองก็ยังมีเคยได้รับการจัดตั้งขึ้นในระบบศาลไทย ทั้งนี้สาเหตุสำคัญมาจากข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการจัดระบบศาลว่า ควรจะจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในระบบศาลยุติธรรม ซึ่งเรียกว่า “ระบบศาลเดี่ยว” หรือควรให้เป็นระบบศาลที่แยกเป็นอิสระและคู่ขนาน ไปกับระบบศาลยุติธรรม ซึ่งเรียกว่า “ระบบศาลคู่”¹⁸ แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ข้อโต้แย้งทั้งหลายจึงได้รับข้อยุติ และเป็นผลให้มีการจัดตั้งระบบศาลปกครอง ซึ่งเป็นระบบศาลใหม่ที่แยกเป็นอิสระจากระบบศาลยุติธรรม โดยสิ้นเชิงขึ้น ดังพิจารณาได้จากลักษณะการจัดองค์กร และเขตอำนาจของศาลปกครองที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ดังนี้¹⁹

6.1.2.1 การจัดองค์กรของศาลปกครอง

หากพิจารณาเปรียบเทียบลักษณะการจัดองค์กรในระหว่างศาลปกครอง และศาลยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จะพบว่า รัฐธรรมนูญได้วางบทบัญญัติให้ศาลป

¹⁷ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง (กรุงเทพฯ: บริษัทธรรมสาร จำกัด, 2538), หน้า 71-76.

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 77.

¹⁹ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังได้วางหลักประกันในการจัดตั้งศาลปกครองว่า จะต้องมีการจัดตั้งขึ้นภายในระยะเวลา 2 ปี ภายหลังจากวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ โดยกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลมาตรา 334 (3)

ครองเป็นระบบศาลที่แยกเป็นอิสระ ซึ่งมีโครงสร้าง การบริหารงานบุคคล งบประมาณ และ หน่วยธุรการที่คู่ขนานไปกับระบบศาลยุติธรรม อันเป็นลักษณะของระบบศาลคู่โดยแท้จริง ทั้งนี้ การจัดองค์กรของศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มีรายละเอียดในสาระสำคัญ ดังนี้

6.1.2.1.1 โครงสร้างของศาลปกครอง

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดให้ศาลปกครองซึ่งมีเขตมีอำนาจ ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยเฉพาะ ประกอบด้วย ศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุด โดยอาจมีการจัดตั้งศาลปกครองในชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้ (มาตรา 276) การที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เช่นนี้ จึงเป็นผลให้ศาลปกครองเป็นระบบศาลที่เป็นเอกเทศ และไม่ขึ้นอยู่ กับระบบศาลใด เพราะมีระบบการอุทธรณ์หรือฎีกาของตนโดยเฉพาะ เช่นเดียวกับศาลยุติธรรม

6.1.2.1.2 คุณสมบัติของตุลาการศาลปกครอง

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดคุณสมบัติของตุลาการศาลปกครองไว้แต่เฉพาะกรณีของตุลาการศาลปกครองสูงสุดว่า จะต้องประกอบไปด้วยผู้ทรงคุณวุฒิ สาขานิติศาสตร์และผู้ทรงคุณวุฒิในการบริหารราชการแผ่นดิน ในจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนตุลาการในศาลปกครองสูงสุด (มาตรา 277 วรรคสอง) ซึ่งก็คงเป็นไปเพื่อวางหลัก ประกันในการได้มาซึ่งตุลาการศาลปกครองที่มีความความรู้เชี่ยวชาญในทางกฎหมาย และมี ประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน อันจะทำให้การพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครอง ซึ่งต้อง อาศัยการชี้แจงนำหน้าระหว่างประโยชน์มหาชนกับเอกชนให้เป็นไปอย่างเหมาะสม สามารถ ดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น.

6.1.2.1.3 การบริหารงานบุคคลของศาลปกครอง

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้วางหลักประกันความอิสระของตุลาการ ศาลปกครอง โดยกำหนดให้มี “คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง” ซึ่งแยกต่างหากจากคณะกรรมการตุลาการของศาลยุติธรรม เพื่อทำหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้ง การให้ พ้นจากตำแหน่ง การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษตุลาการศาลปกครอง. (มาตรา 277) อนึ่ง เป็นที่น่าสังเกตว่า นอกจากรัฐธรรมนูญจะวางหลักประกันความอิสระ ในการบริหารงานบุคคลของศาลปกครองไว้ ด้วยการจัดตั้งและกำหนดองค์ประกอบในรายละเอียดของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง ที่เป็นเอกเทศจากระบบศาลอื่นใดแล้ว (มาตรา 279) รัฐธรรมนูญยังกำหนดต่อไปด้วยว่า ห้ามมิให้มีการดำรงตำแหน่งกรรมการใน คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม กรรมการตุลาการศาลปกครอง หรือกรรมการตุลาการของ ศาลอื่นใด ในเวลาเดียวกัน ไม่ว่าการดำรงตำแหน่งนั้น จะเป็นการดำรงตำแหน่งกรรมการโดย ตำแหน่ง หรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ (มาตรา 254) ซึ่งการกำหนดไว้เช่นนี้ก็คงเป็นไปเพื่อป้อง

กันมิให้มีการครอบงำการปฏิบัติหน้าที่ โดยกรรมการตุลาการซึ่งอยู่ในระบบศาลอื่นใด อันอาจทำให้กระทบต่อความเป็นอิสระในการพิจารณาวินิจฉัยคดีของตุลาการศาลปกครองได้.

6.1.2.1.4 หน่วยธุรการของศาลปกครอง

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งสำนักงานศาลปกครองขึ้นเป็นหน่วยงานธุรการของศาลปกครองที่เป็นอิสระ ทั้งในด้านการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่น โดยมีเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานศาลปกครองสูงสุด. (มาตรา 280)

6.1.2.2 เขตอำนาจของศาลปกครอง

การสร้างระบบตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หรือนิติกรรมทางปกครองโดยองค์กรตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ซึ่งเรียกว่า ศาลปกครอง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้วางเขตอำนาจหลักของศาลปกครองไว้ ดังนี้²⁰

(1) วินิจฉัยคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล

(2) วินิจฉัยคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน.

ทั้งนี้ ศาลปกครองจะมีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าว ก็ต่อเมื่อ ข้อพิพาทซึ่งนำขึ้นสู่การพิจารณาของศาลนั้น เป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ด้วยเหตุนี้ การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง อันเป็นเขตอำนาจของศาลปกครองตามที่กล่าวมาข้างต้นนั้น จึงหมายรวมถึงการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายในดุลยพินิจของฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นเขตแดนของฝ่ายปกครองโดยเฉพาะด้วย

²⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 271

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้วางเขตอำนาจของศาลปกครองไว้เฉพาะแต่เพียงหลักการกว้างๆ และเปิดโอกาสให้กฎหมายลำดับรองสามารถวางหลักเกณฑ์ในรายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองเพิ่มขึ้นได้.

นอกจากนี้ ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้บัญญัติรับรองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ และกำหนดให้บทบัญญัติของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ซึ่งขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเป็นอันใช้บังคับมิได้ จึงเป็นผลให้ศาลปกครองมีเขตอำนาจเพิ่มขึ้นในการพิจารณาวินิจฉัยว่า กฎ หรือข้อบังคับที่ตราขึ้นโดยฝ่ายบริหารว่า ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ เพราะเมื่อศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีเขตอำนาจเพียงการพิจารณาวินิจฉัยว่า “ บทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ” ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ และศาลปกครองก็เป็นศาลที่มีเขตอำนาจหลักในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการกระทำของฝ่ายปกครอง ซึ่งก็รวมถึงการตรา “ กฎหรือข้อบังคับ ” ด้วยแล้ว ศาลปกครองจึงเป็นศาลที่มีเขตอำนาจในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎ หรือข้อบังคับดังกล่าว ส่วนหลักเกณฑ์และวิธีการนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาล ก็คงเป็นไปตามกฎหมายลำดับรองเช่นเดียวกับคดีอื่นๆ ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจหลักของศาลปกครอง²¹

อย่างไรก็ตาม การที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้สร้างระบบศาลขึ้นใหม่ ซึ่งแตกต่างไปจากระบบศาลเดิมเป็นอันมาก จึงอาจก่อให้เกิดการขัดกันเขตอำนาจของศาลแต่ละระบบขึ้นได้ โดยเฉพาะในระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลปกครอง ซึ่งมีการถ่ายโอนเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองจากศาลยุติธรรมไปยังศาลปกครอง ด้วยเหตุนี้ การกำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งขึ้น ซึ่งประกอบด้วยประธานศาลฎีกาเป็นประธาน ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานศาลอื่น และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกไม่เกิน 4 คนตามที่กฎหมายบัญญัติเป็นกรรมการ เพื่อทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาความขัดแย้ง ในประเด็นเขตอำนาจของศาลทั้งหลาย (มาตรา 248) จึงน่าจะเป็นวิธีการระงับความขัดแย้งในระหว่างศาลทั้ง 4 ระบบที่ต่างเป็นเอกเทศและไม่ขึ้นต่อกันได้เป็นอย่างดี.

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การกำหนดให้มีการจัดตั้งระบบศาลปกครองขึ้นไว้อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรมที่สุด ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้เป็นผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในการจัดระบบศาลของประเทศ ไทย จากเดิมซึ่งเป็นระบบศาลเดี่ยวที่มีศาลยุติธรรม เป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ทั้งปวงมาโดยตลอด มาเป็นระบบศาลคู่ ซึ่งประกอบด้วยระบบศาลยุติธรรมที่มีเขตอำนาจหลักในการพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญา และระบบศาลปกครองที่เป็นอิสระและมีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยเฉพาะ ซึ่งการจัดระบบศาลตามความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านและครอบคลุมทุกประเภทคดีไว้เช่นนี้ ย่อมทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของศาลแต่

²¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 6 และมาตรา 198 รวมทั้งโปรดตุรายละเอียดใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 14 วันอังคารที่ 8 กรกฎาคม พุทธศักราช 2540, หน้า 51-52.

ละระบบในการอำนวยความสะดวกให้เกิดขึ้นกับประชาชนสามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้อย่างแท้จริง.

6.2 การตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในการใช้อำนาจรัฐ

การสร้างระบบตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ถือเป็นลักษณะเด่นประการสำคัญของระบบตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งแตกต่างไปจากที่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับใด เพราะที่ผ่านมาการปราศจากองค์กรและระบบตรวจสอบทุจริตที่มีประสิทธิภาพ ได้กลายเป็นสาเหตุสำคัญที่นำมาสู่การทุจริตคอร์รัปชันของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการชั้นสูง ซึ่งมักจะใช้อิทธิพลเหนือการดำเนินกระบวนการยุติธรรมเพื่อหลีกเลี่ยงการรับผิดชอบ และกลายเป็นปัญหาระดับชาติที่เรื้อรังและฝังรากลึกในสังคมไทยมาเป็นเวลานาน การสร้างระบบตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้อย่างเป็นระบบและมีความรัดกุมขึ้นในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จึงแสดงให้เห็นถึงความพยายามของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่จะใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น โดยสามารถแยกพิจารณาาระบบตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ออกได้เป็น 2 ลักษณะ ดังนี้

6.2.1 ลักษณะการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง

ระบบตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีลักษณะแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญในอดีตเป็นอันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิ่มมาตรการในการตรวจสอบทุจริตไว้อย่างเป็นระบบ และครอบคลุมถึงผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงทุกประเภท ซึ่งได้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบ และข้าราชการระดับสูง ทั้งนี้ หากพิจารณาาระบบตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันแล้ว อาจจำแนกออกตามลักษณะของการตรวจสอบได้ ดังนี้

6.2.1.1 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

แม้แนวคิดในการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ด้วยการกำหนดให้มีการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน จะเป็นแนวคิดที่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 และ พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2538 มาแล้วก็ตาม²² แต่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

²² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 104 และมาตรา

การแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้มีลักษณะพิเศษที่แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับที่แล้วมาในหลายประการด้วยกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การตรวจสอบบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่เป็นระบบ และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น รวมถึงการขยายการตรวจสอบทุจริตไปยังผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นๆ โดยไม่จำกัดเพียงสมาชิกวุฒิสภาและรัฐมนตรีเหมือนเช่นที่แล้วมา ดังจะกล่าวถึงต่อไปนี้

6.2.1.1.1 บุคคลที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้บัญญัติเรื่องการแสดงบัญชีทรัพย์สิน และหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้ เป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ โดยกำหนดไว้ในหมวด 10 ว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ส่วนที่ 1 ว่าด้วยการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่น และผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ มีหน้าที่ในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรใหม่ที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจัดตั้งขึ้น โดยการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน จะต้องยื่นพร้อมเอกสารประกอบ ซึ่งเป็นสำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความมืออยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน รวมทั้งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา และผู้ยื่นจะต้องลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้องกำกับไว้ในบัญชีและสำเนาหลักฐานที่ยื่นไว้ทุกหน้าด้วย. (มาตรา 291)²³

จะเห็นได้ว่า นอกจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะขยายการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินไปยังผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นๆ โดยกำหนดให้ยื่นต่อองค์กรที่รัฐธรรมนูญจัดตั้งขึ้นไว้โดยเฉพาะ ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อให้การตรวจสอบทุจริตเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และครอบคลุมถึงการใช้อำนาจทางการเมืองทั้งระบบแล้ว การกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของคู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ พร้อมทั้งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา ยังเป็นมาตรการพิเศษซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดไว้อย่างเข้มงวดและรัดกุม เพื่อป้องกันการหลบเลี่ยงการแสดงบัญชีทรัพย์สิน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538
มาตรา 95 และมาตรา 170 วรรคสอง

²³ นอกจากนี้ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 296 ยังกำหนดให้เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกำหนดไว้ ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) ด้วย.

และหนังสือที่มีอยู่จริงของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นในระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญฉบับที่แล้วมา.

6.2.1.1.2 กำหนดระยะเวลาในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่จริง ในวันที่ยื่นบัญชีต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน หรือเพื่อตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สิน ว่ามีพฤติการณ์ทุจริตหรือรัววยผิดปกติหรือไม่ ภายในกำหนดระยะเวลา ดังต่อไปนี้²⁴

(1) ในกรณีที่เป็นกรเข้ารับตำแหน่ง ต้องยื่นภายใน 30 วัน นับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง

(2) ในกรณีที่เป็นกรพ้นจากตำแหน่ง ต้องยื่นภายใน 30 วัน นับแต่วันพ้นตำแหน่ง และต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่จริง ในวันที่ยื่นบัญชีอีกครั้ง ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลา 1 ปี.

(3) ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้ยื่นบัญชี ไว้แล้ว แต่ตายในระหว่างดำรงตำแหน่งหรือก่อนยื่นบัญชีหลังจากพ้นจากตำแหน่ง ทายาทหรือผู้จัดการมรดก มีหน้าที่จะต้องยื่นบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่จริง ในวันที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นตาย ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ผู้ดำรงตำแหน่งตาย.

ทั้งนี้ หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใด จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะต้องเสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัยชี้ขาดว่ามีการกระทำเช่นนั้นจริงหรือไม่ และหากผลการวินิจฉัยเป็นการกระทำดังกล่าวจริง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นจะต้องพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ครบกำหนดระยะเวลายื่นบัญชี และจะกลายเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลา 5 ปี นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง. (มาตรา 295)

6.2.1.1.3 กระบวนการและผลการตรวจสอบทรัพย์สิน และหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดให้เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้รับบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้ว ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการ

²⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 262

ทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมอบหมาย มีหน้าที่ต้องลงลายมือชื่อกำกับไว้ในบัญชีทุกหน้า ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้มีการนำเอกสารดังกล่าวมาใส่เพิ่มไว้ในภายหลัง และเป็นหลักฐานแสดงว่ามีการยื่นเอกสารนั้น ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจริง และเพื่อป้องกันการทุจริตของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเอง ในระดับหนึ่ง รัฐธรรมนูญยังกำหนดต่อไปด้วยว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะต้องเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีให้สาธารณชนทราบโดยเร็ว แต่ต้องไม่เกิน 30 วัน นับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีดังกล่าว เพื่อให้การตรวจสอบและการลงชื่อกำกับของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดำเนินไปด้วยความรอบคอบและรัดกุม (มาตรา 293)²⁵

อนึ่ง เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) ดำเนินการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้ว ผลการตรวจสอบสามารถแยกออกได้เป็น 2 กรณี ดังนี้

(1) ในกรณีที่มีการยื่นบัญชี เพื่อตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ ด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ และศาลรัฐธรรมนูญ โดยการเสนอเรื่องของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ วินิจฉัยชี้ขาดว่ามีการกระทำความผิดจริงจะเป็นผลให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ตรวจพบว่ามี การกระทำดังกล่าว และต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลา 5 ปี นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง. (มาตรา 295)

(2) ในกรณีที่มีการยื่นบัญชี เพราะเหตุที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพ้นจากตำแหน่งหรือตาย เพื่อตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สิน หากปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใดมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีหน้าที่ส่งเอกสารทั้งหมดที่มีอยู่ พร้อมทั้งรายงานผลการตรวจสอบไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดินต่อไป.

ทั้งนี้ ในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่ารายงาน เอกสาร และ ความเห็นที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งให้ ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ อัยการสูงสุดจะต้องแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

²⁵ คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ, สรุปผลการประชุมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ณ โรงแรมมิวนิคพรีเรียล ครีนส์ บาร์ค ระหว่างวันที่ 17-20 เมษายน พ.ศ. 2540, หน้า 16.

แห่งชาติทราบ เพื่อดำเนินการต่อไป โดยต้องระบุชื่อที่ไม่สมบูรณ์ให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน และในกรณีนี้ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และอัยการสูงสุดตั้ง คณะทำงานขึ้นคณะหนึ่ง โดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายในจำนวนที่เท่ากัน เพื่อดำเนินการรวบรวม พยานหลักฐานให้สมบูรณ์ แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ คณะทำงานไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจในการดำเนินการฟ้องคดีเอง หรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้อง คดีแทนได้ (มาตรา 294)

6.2.1.2 การตรวจสอบในกรณีผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 การสร้างระบบ ตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ในกรณีที่บุคคลดังกล่าวมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ เป็นแนวคิดซึ่งได้รับการบัญญัติไว้ครั้งแรก อันจะเป็นผลให้การพิสูจน์ทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง สามารถดำเนินไปได้ง่ายกว่ากระบวนการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในอดีตเป็นอันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จากการกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ซึ่งได้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่ง ในองค์กรตรวจสอบทั้งหลาย และข้าราชการระดับสูงตามที่รัฐธรรมนูญ และกฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกำหนดไว้ อาจถูกถอดถอนจาก ตำแหน่งได้ หากถูกกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ส่อทุจริตหรือส่อว่าร่ำรวยผิดปกติ และวุฒิสภามีมติ ให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง.

ด้วยเหตุนี้ การตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ด้วยวิธีการดังกล่าว จึงเป็นกรณีไม่มีหลักฐานพิสูจน์ได้แน่ชัดว่ามีการทุจริตหรือร่ำรวยผิดปกติ หากแต่เพียง มีแนวโน้ม หรือพฤติการณ์ส่อว่ากระทำการทุจริตหรือส่อว่าร่ำรวยผิดปกติ ผู้ดำรงตำแหน่ง ระดับสูงนั้น ก็สามารถถูกกล่าวหาและอาจถูกวุฒิสภามีมติถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ นอกจากนี้ หากกรณีดังกล่าวเป็นการกล่าวหาให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ออกจาก ตำแหน่ง และต่อมาปรากฏข้อเท็จจริง อันเป็นหลักฐานยืนยันได้ว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง นั้น ทุจริตหรือร่ำรวยผิดปกติด้วยแล้ว บุคคลดังกล่าวก็ต้องถูกดำเนินคดีอาญาในศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอีกด้วย (มาตรา 303 และมาตรา 305 วรรค สี่)

โปรดดูหลักเกณฑ์และรายละเอียดเกี่ยวกับการถอดถอนออกจากตำแหน่ง และการ ดำเนินคดีอาญาในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในหัวข้อ 2.2.2 และหัวข้อ 2.2.3

6.2.1.3 การตรวจสอบในกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุจริต หรือร่ำรวยผิดปกติ

ลักษณะเด่นประการสำคัญของระบบตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งแตกต่างไปจากที่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายฉบับใด ก็คือ การจัดตั้งแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกา หรือที่เรียกว่า “ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” เพื่อเป็นองค์กรพิเศษที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีอาญา ในกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถูกกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ ตามกฎหมายอื่นไว้โดยเฉพาะ (มาตรา 308) ซึ่งแตกต่างไปจากกระบวนการดำเนินคดีอาญาของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ โดยสาเหตุของการบัญญัติไว้เช่นนี้ก็คงมาจากสภาพปัญหาของการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในอดีต ซึ่งสถานะ อิทธิพล และอำนาจของบุคคลดังกล่าว ได้เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้กระบวนการดำเนินคดีอาญาธรรมดาไม่อาจนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษได้²⁶ การสร้างองค์กรและกระบวนการพิเศษเพื่อดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้โดยเฉพาะ จึงเป็นความพยายามครั้งสำคัญของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ที่จะลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรังของระบบการเมืองไทยมาช้านาน.

6.2.2 องค์กรและกระบวนการในการตรวจสอบทุจริตผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง

เมื่อพิจารณาลักษณะการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ซึ่งแยกระดับการตรวจสอบทุจริตออกเป็นการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน การตรวจสอบกรณีมีพฤติการณ์สื่อทุจริตหรือสื่อว่าร่ำรวยผิดปกติ และการตรวจสอบกรณีทุจริตหรือร่ำรวยผิดปกติ ตามที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว จะพบว่า รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้สร้างองค์กรและกระบวนการในการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงไว้อย่างเป็นระบบ และครอบคลุมทุกลักษณะของการตรวจสอบ โดยมีรายละเอียดในสาระสำคัญ ดังนี้

6.2.2.1 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

แม้แนวคิดในการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง จะเป็นแนวคิดที่ได้รับการยอมรับ และยึดถือมาเป็นเวลานานในระบบกฎหมายไทย แต่ที่ผ่านปรากฏว่า การป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งเป็นหน้าที่โดยเฉพาะของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ปปป.) ไม่สามารถตรวจสอบและดำเนินคดี

²⁶ บวรศักดิ์ สุวรรณโณ, ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัย, 2538), หน้า 16-22.

กับบรรดาผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงได้อย่างประสิทธิภาพ²⁷ อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน การตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง โดยเฉพาะกรณีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงถูกกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) ซึ่งมีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีความอิสระและเป็นกลางไว้เป็นครั้งแรก ดังจะกล่าวถึงต่อไป²⁸

6.2.2.1.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีองค์ประกอบดังนี้²⁹

(1) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีก 8 คน รวมทั้งสิ้น 9 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา

(2) ที่มา และการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดให้กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะต้องมาจากการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 7 คน ผู้

²⁷ ทั้งนี้ การขาดความอิสระและเป็นกลางได้เป็นปัจจัยสำคัญ ซึ่งทำให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ปปป.) ไม่สามารถตรวจสอบและดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงได้เลย โดยจะมีก็แต่เพียงการดำเนินการกับข้าราชการระดับล่างหรือกรณีเป็นการทุจริตในวงเล็กน้อยเท่านั้น. โปรดดูรายละเอียดใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 20-21. และ สุจิต บุญบงการ, "คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ," ใน รวมสารรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, 2541), หน้า 411.

²⁸ อย่างไรก็ตาม ในบทเฉพาะกาล มาตรา 321 ได้กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ปปป.) และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เป็นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จนกว่าจะมีการแต่งตั้ง หรือจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งจะต้องกระทำภายใน 2 ปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ.

²⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 297

แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละ 1 คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 5 คน รวมทั้งสิ้น 15 คน ทั้งนี้ การสรรหาและการเลือกกรรมการป้องกันและทุจริตแห่งชาติ จะมีวิธีการเช่นเดียวกันกับกรณีการสรรหาและการเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 257 และมาตรา 258

(3) คุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามของกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะมีลักษณะเช่นเดียวกับการณ์ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 256 และจะต้องเป็นบุคคลซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์.

(4) วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ 9 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว. (มาตรา 298)

(5) การพ้นตำแหน่งของกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะเป็นกรณีเดียวกับการพ้นตำแหน่งของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 260 และมาตรา 261 แต่อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญได้กำหนดเรื่องการพ้นตำแหน่งโดยการถอดถอนกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไว้ โดยเฉพาะว่า หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ร้องขอต่อประธานวุฒิสภาว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ใด กระทำการขาดความเที่ยงธรรม จงใจฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือมีพฤติการณ์ ที่เป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่งอย่างร้ายแรง กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ก็อาจถูกถอดถอนจากตำแหน่งได้ หากวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนจากตำแหน่ง (มาตรา 299)

(6) หน่วยงานธุรการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งมีความอิสระทั้งในด้านการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นผู้บังคับบัญชา ขึ้นตรงต่อประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (มาตรา 302)

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้มุ่งเน้นความอิสระและเป็นกลางให้เกิดขึ้น อันจะเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ในการ

เป็นที่น่าสังเกตว่า การที่รัฐธรรมนูญกำหนดเรื่อง การถอดถอนกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไว้โดยเฉพาะ ได้แสดงให้เห็นถึงสถานะและความสำคัญในฐานะที่เป็นองค์การตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงได้เป็นอย่างดี.

ตรวจสอบทุจริตผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง และไม่ตกอยู่ภายใต้ความครอบงำขององค์กรใดๆ เหมือนเช่นที่แล้มา.

6.2.2.1.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

การจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไว้เป็นครั้งแรก โดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงนั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ดังนี้³⁰

(1) อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบทรัพย์สิน และหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง โดยอาจแยกพิจารณาเป็นดังนี้

ก. ตรวจสอบความถูกต้อง และความมืออยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ตามบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบที่ได้ยื่นไว้ตามมาตรา 292 ทั้งนี้ ในกรณีเป็นการตรวจสอบบัญชีของดำรงตำแหน่งทางการเมือง และหากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เห็นว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใด จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินหรือเอกสารประกอบ หรือจงใจยื่นบัญชีดังกล่าว ด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะต้องส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยชี้ขาด และหากผลการวินิจฉัยเป็นการจงใจกระทำดังกล่าว ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น ก็ต้องพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ถูกกำหนดต้องยื่นบัญชี หรือนับแต่วันที่ตรวจพบว่าการกระทำดังกล่าว และต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลา 5 ปี นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง.

ข. ตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สิน และหนี้สินในกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพ้นจากตำแหน่งหรือถึงแก่ความตาย และหากปรากฏว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ต้องส่งเรื่องไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นตกเป็นของแผ่นดินต่อไป.

(2) อำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น ในการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง โดยอาจแยกพิจารณาเป็นดังนี้

³⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 301

ก. ในกรณีที่มีการร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงต่อวุฒิสภา โดยกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงผู้ใด มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติส่อไปในทางทุจริต เมื่อประธานวุฒิสภาได้ส่งเรื่องมายังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการชุดดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริง และสรุปสำนวนพร้อมทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภา โดยรายงานนั้นต้องระบุให้ชัดเจนว่า ข้อกล่าวหาตามคำร้องขอข้อใดมีมูลหรือไม่ เพียงใด พร้อมทั้งระบุเหตุแห่งการนั้น.

หากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ต้องส่งเรื่องไปยังประธานวุฒิสภาเพื่อดำเนินการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงดังกล่าว และอัยการสูงสุด ในกรณีที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป แต่หากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่า ข้อกล่าวหาไม่มีมูล ข้อกล่าวหาอันนั้นจะเป็นอันตกไป.

ข. ในกรณีที่มีการร้องขอให้ดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงผู้ใดร่ำรวยผิดปกติ กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริง และสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็น ส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.

(3) อำนาจหน้าที่ในการไต่สวน และวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(4) รายงานผลการตรวจสอบ และผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาทุกปี และนำรายงานนั้นออกพิมพ์เผยแพร่ต่อไป.

(5) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จะมีอำนาจหน้าที่หลักในการไต่สวนและชี้ขาดข้อเท็จจริงเบื้องต้นในการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงเท่านั้น โดยไม่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดในตัวเอง

ในกรณี que เห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล แต่ต้องส่งเรื่องไปยังองค์กรชี้ขาด ซึ่งได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใด จงใจไม่ยื่นบัญชี หรือจงใจยื่นบัญชีเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงอันควรทราบ วุฒิสภา ในกรณีมีการร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงที่มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติหรือทุจริต และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในกรณีมีการร้องขอให้ดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ที่ร่ำรวยผิดปกติหรือทุจริต

6.2.2.2 การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงโดยวุฒิสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้สร้างระบบตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง โดยการกำหนดให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงโดยวุฒิสภา ในกรณีมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตไว้เป็นครั้งแรก โดยมีรายละเอียดในสาระสำคัญดังนี้

6.2.2.2.1 บุคคลที่อาจถูกถอดถอนจากตำแหน่ง

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ซึ่งอาจถูกวุฒิสภาถอดถอนจากตำแหน่ง ในกรณีที่ถูกกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ได้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงต่อไปนี้³¹

(1) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา

(2) ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

นอกจากนี้ ยังรวมถึงกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำการขาดความเที่ยงธรรม จงใจฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือมีพฤติการณ์ที่เป็นการเสื่อมเสีย แก่เกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่งอย่างร้ายแรงด้วย. (มาตรา 299)

ทั้งนี้ ยกเว้นกรณีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะมีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดด้วยตัวเอง.

³¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 303

(3) ข้าราชการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงอื่นๆ ได้แก่ อัยการสูงสุด ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงอื่น ตามที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกำหนด.

6.2.2.2.2 ผู้มีสิทธิร้องขอให้ถอดถอนจากตำแหน่ง

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้บัญญัติรับรองให้บุคคลต่อไปนี้ มีสิทธิในการร้องขอต่อประธานวุฒิสภา ให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงออกจากตำแหน่ง³²

(1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

(2) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน โดยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการที่ประชาชนจะเข้าชื่อร้องขอ จะเป็นไป ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(3) สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา ทั้งนี้ เฉพาะกรณีการร้องขอให้ถอดถอนสมาชิกวุฒิสภา ด้วยกันเองออกจากตำแหน่งเท่านั้น

ทั้งนี้ คำร้องขอให้วุฒิสภามีมติถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง จะต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำความผิดเป็นข้อๆให้ชัดเจนด้วย.

6.2.2.2.3 กระบวนการถอดถอนจากตำแหน่ง

เมื่อมีการยื่นคำร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงคนใด ออกจากตำแหน่งต่อประธานวุฒิสภาแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดกระบวนการถอดถอนจากตำแหน่งโดยวุฒิสภาไว้ดังนี้³³

(1) ประธานวุฒิสภาจะต้องส่งเรื่อง ไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อดำเนินการไต่สวนหาข้อเท็จจริง และจัดทำรายงานเสนอต่อวุฒิสภาว่า ข้อกล่าวหาตามคำร้องขอข้อใดมีมูลหรือไม่

หากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูล นับแต่วันดังกล่าวผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปมิได้จนกว่าวุฒิสภามีมติ และประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ต้องส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานวุฒิสภา เพื่อพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงนั้นออกจากตำแหน่ง และอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป อย่างไรก็ตาม หากคณะ

³² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 304

³³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 305-มาตรา 307

กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีมติว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ข้อกล่าวหา นั้นจะเป็นอันตกไป.

(2) เมื่อได้รับรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็น จากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่า ข้อกล่าวหาใดมีมูลแล้ว ประธานวุฒิสภาจะต้องจัดให้มีการพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ซึ่งถูกกล่าวหาว่ามี พฤติการณ์ร้ายร้ายผิดปกติส่อทุจริตโดยเร็ว

(3) การออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกวุฒิสภา จะต้อง กระทำโดยวิธีลับ และสมาชิกวุฒิสภาทุกคนมีอิสระในการลงคะแนนเสียงว่า จะถอดถอนผู้ดำรง ตำแหน่งผู้ใดออกจากตำแหน่งหรือไม่ ทั้งนี้ มติที่ให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงออก จากตำแหน่ง จะต้องมิคะแนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของ วุฒิสภา หรือคะแนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ทั้งหมดของวุฒิสภา กรณีเป็นการลงมติเพื่อถอดถอนกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติให้พ้นจาก ตำแหน่ง. (มาตรา 299)

ทั้งนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่า ภายใต้กระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง ระดับสูงนี้ แม้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งถูกกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ร้ายร้ายผิดปกติหรือส่อ ทุจริต จะลาออกจากตำแหน่ง เพื่อหลีกเลี่ยงการถูกถอดถอนจากตำแหน่งภายหลังคณะ กรรมการป้องกันและปราบปรามป้องกันกาทุจริตแห่งชาติ มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล แต่ผู้ ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ก็ยังจะต้องถูกดำเนินคดีอาญาในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมืองด้วย แต่สำหรับกรณีผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงอื่นๆ นั้นก็คงจะเป็นหน้าที่ ของรัฐสภา ในการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เพื่อกำหนดเรื่องดังกล่าวไว้ในรายละเอียด ต่อไป.

6.2.2.2.4 ผลของการถอดถอนจากตำแหน่ง

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดให้ในกรณีที่วุฒิสภามีมติถอดถอน ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงผู้ใดออกจากตำแหน่ง ผู้นั้นจะต้องพ้นจากตำแหน่งหรือออกจาก ราชการ นับแต่วันที่วุฒิสภามีมติให้ถอดถอน และตัดสิทธิผู้นั้นในการดำรงตำแหน่งใดๆ ใน ทางการเมืองหรือในการรับราชการเป็นเวลา 5 ปี ทั้งนี้ มติของวุฒิสภาถือเป็นที่สุด และจะมี การร้องขอให้ถอดถอนบุคคลดังกล่าวโดยอาศัยเหตุเดียวกันอีกมิได้ แต่ไม่กระทบกระเทือน การพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. (มาตรา 307)

จะเห็นได้ว่า การตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ด้วยการถอด ถอนออกจากตำแหน่งเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้น ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเป็นครั้งแรก ซึ่ง แม้จะมีการเปิดโอกาสให้การเสนอคำร้องให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง สามารถกระทำได้ อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การรับรองสิทธิของประชาชน 50,000 คน แต่ก็เป็นที่น่า

สังเกตว่า กระบวนการดังกล่าวได้ถูกสร้างไว้อย่างรัดกุมและรอบคอบ โดยเฉพาะการกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นองค์กรไต่สวนและชี้ขาดข้อเท็จจริงเบื้องต้นว่าข้อกล่าวหาจะมีมูลหรือไม่ และยิ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้มติดอตตอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ออกจากตำแหน่งต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 หรือมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ทั้งหมดของวุฒิสภา ในกรณีดอตตอนกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ การดอตตอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง โดยวุฒิสภา จึงไม่อาจกระทำได้ง่าย เพราะจะต้องอาศัยคะแนนเสียงจำนวนมากในการลงมติ เพื่อดอตตอนของวุฒิสภา อย่างไรก็ตาม การที่ระบบดอตตอนจากตำแหน่ง จะสามารถตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ให้บังเกิดผลได้อย่างจริงจังและมีประสิทธิภาพหรือไม่ เพียงใดนั้น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งรัฐสภาจะต้องตราขึ้น เพื่อกำหนดวิธีการในรายละเอียดภายใน 2 ปีนับแต่วันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ จะเป็นปัจจัยสำคัญของการบรรลุเป้าหมายดังกล่าว.

6.2.2.3 การดำเนินคดีอาญาในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้จัดตั้งแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้นในศาลฎีกา ซึ่งเรียกว่า “ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ไว้เป็นครั้งแรก เพื่อเป็นองค์กรพิเศษที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีอาญา ในกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถูกกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติ หรือทุจริต โดยมีรายละเอียดในสาระสำคัญ ดังนี้

6.2.2.3.1 บุคคลที่อาจถูกดำเนินคดี

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และบุคคลอื่นใด ซึ่งอาจถูกดำเนินคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในกรณีที่ถูกลกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ได้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และข้าราชการการเมืองอื่น รวมทั้งบุคคลอื่นใดที่เป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน (มาตรา 308)

6.2.2.3.2 การนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาล

ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน การนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จะสามารถกระทำได้ก็ต่อเมื่อมีการตีต่อไปนี้

(1) กรณีที่ผู้ได้รับความเสียหาย จากการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่นของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อให้ดำเนินการไต่สวนและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็น และส่งเรื่องไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีต่อไป. (มาตรา 309)

(2) กรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ที่พ้นจากตำแหน่งหรือตาย และพบว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะส่งเอกสารทั้งหมดที่มีอยู่พร้อมรายงานผลการตรวจสอบไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดินต่อไป. (มาตรา 294)

(3) กรณีมีการร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง และผลการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มูล นอกจากประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังวุฒิสภาเพื่อพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้ว ในขณะเดียวกันก็จะส่งเรื่องไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป. (มาตรา 305 วรรคสี่)

6.2.2.3.3 การพิจารณาพิพากษาคดีของศาล

เมื่อมีการนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้การพิจารณาพิพากษาคดีของศาล ในสาระสำคัญเป็นดังนี้³⁴

(1) ในการพิจารณาคดี ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จะต้องยึดสำนวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นหลักในการพิจารณา

(2) วิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จะมีระบบการพิจารณาค้นหาความจริงเป็นระบบไต่สวน ซึ่งแตกต่างไปจากระบบการค้นหาข้อเท็จจริงในการดำเนินคดีอาญาในศาลธรรมดา โดยศาลอาจไต่สวนการหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ ตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ ศาลจะต้องยึดถือหลักการฟังความทุกฝ่าย และ

³⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 310 และมาตรา

สิทธิในการต่อสู้คดีของผู้ถูกกล่าวหา ภายใต้การพิจารณาคดีโดยเปิดเผย เว้นแต่จะมีความจำเป็นเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะสำคัญ.³⁵

(3) ในการปฏิบัติหน้าที่ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีอำนาจเรียกเอกสาร หรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ ตลอดจนขอให้ศาล พนักงานสอบสวน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นดำเนินการใด เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา และอาจแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมายได้.

(4) ในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ห้ามมิให้นำบทบัญญัติว่าด้วยความคุ้มกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภามาใช้บังคับ.

(5) ในการทำพิพากษาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จะต้องถือเสียงข้างมากโดยผู้พิพากษาซึ่งเป็นองค์คณะทุกคนต้องทำความเห็นในการวินิจฉัยคดีเป็นหนังสือ พร้อมทั้งต้องแถลงด้วยวาจาต่อที่ประชุมก่อนการลงมติ ทั้งนี้ ความเห็นในการวินิจฉัยคดีอย่างน้อยจะต้องประกอบด้วย ชื่อผู้ถูกกล่าวหา, เรื่องที่ถูกกล่าวหา, ข้อกล่าวหาและสรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากการพิจารณา, เหตุผลในการวินิจฉัยทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย, บทบัญญัติของกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง และคำวินิจฉัยคดี รวมทั้งการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินที่เกี่ยวข้อง ถ้ามี.

(6) ผลแห่งคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จะต้องเปิดเผยและถือเป็นที่สุด ไม่สามารถอุทธรณ์หรือฎีกาได้.

จะเห็นได้ว่า การสร้างองค์กรและกระบวนการพิเศษ เพื่อดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ที่แตกต่างไปจากกรณีการกระทำผิดของบุคคลธรรมดาไว้เป็นครั้งแรก ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ย่อมจะส่งผลให้การตรวจสอบทุจริตและการดำเนินการกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งมีสถานะและอิทธิพลระดับสูง สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และไม่ประสบบกับความล้มเหลวเหมือนเช่นที่ผ่านมา.³⁶

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 332

³⁶ อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่า ในระหว่างการยกร่างรัฐธรรมนูญได้มีสมาชิกสภาผู้ร่างรัฐธรรมนูญจำนวนหนึ่ง แสดงความคิดเห็นคัดค้านการจัดตั้งแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้นในศาลฎีกาที่น่าสนใจไว้ในหลายประการด้วยกัน ผู้สนใจโปรดดูรายละเอียดใน คำอภิปรายของ คุณิต วัฒนคร, พันัส ทศนียานนท์ และเสรี สุวรรณภานนท์, รายงานการประชุมสภาผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 25 (เป็นพิเศษ) วันพุธที่ 23 กรกฎาคม พุทธศักราช 2540, หน้า 137-139 และหน้า 144-148.

6.3 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่ไม่เหมาะสม และก่อความเสียหายแก่ประชาชน

การสร้างระบบตรวจสอบความชอบธรรม และความเหมาะสมของการใช้อำนาจรัฐ เป็นหลักการที่ได้รับการยึดถือในประเทศเสรีประชาธิปไตยมาเป็นเวลานาน ซึ่งอาจอยู่ในรูปแบบที่แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ อาทิเช่น สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในประเทศ ภาคพื้นยุโรป หรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของในบางประเทศ เช่น ออสเตรเลีย หรือฟิลิปปินส์ สำหรับในประเทศไทย ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 การสร้างระบบตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ที่มุ่งเน้นการตรวจสอบความชอบธรรมและความเหมาะสมของการใช้อำนาจ ที่ไปกระทบต่อสิทธิมนุษยชน หรือก่อความเสียหายแก่ประชาชน จึงได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรก โดยอาจแยกพิจารณาตามประเภทขององค์การตรวจสอบซึ่งรัฐธรรมนูญจัดตั้งขึ้นไว้ ได้ดังนี้

6.3.1 สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

แม้สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จะเคยได้รับการบัญญัติให้มีการจัดตั้งขึ้นไว้เป็นครั้งแรก โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2538 มาแล้วก็ตาม แต่ที่ผ่านมามีปรากฏว่าการจัดตั้งองค์กร ที่มีอำนาจหน้าที่ในการรับเรื่องร้องเรียน จากประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนหรือความเสียหาย จากการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมหรือไม่เหมาะสมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในรูปแบบของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาหรือในรูปแบบใดๆ ก็ยังมีเคยเกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จึงได้รับหลักประกันในการจัดตั้งขึ้น โดยมีหลักการในสาระสำคัญขององค์ประกอบ และอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ดังนี้³⁷

6.3.1.1 องค์ประกอบของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดให้สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ประกอบด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจำนวนไม่เกิน 3 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน มีความรอบรู้และมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิสาหกิจ หรือกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะ และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งทั้งสิ้น 6 ปีและจะดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว ทั้งนี้ คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา

³⁷ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้วางหลักประกันในการจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ในบทเฉพาะกาล มาตรา 329 (1) ว่าจะต้องมีการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปี.

และการเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จะเป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (มาตรา 196)

6.3.1.2 อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้³⁸

(1) อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริง ตามคำร้องเรียนในกรณี

ก. การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

ข. การปฏิบัติ หรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(2) อำนาจหน้าที่ในการจัดทำรายงาน พร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา

(3) อำนาจหน้าที่ในการเสนอเรื่องราว พร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี.

จะเห็นได้ว่า การที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้วางหลักการในสาระสำคัญเกี่ยวกับองค์ประกอบ และอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา นอกเหนือไปจากการกำหนดให้มีการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ขึ้นภายใน 2 ปี นับแต่วันที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้ตามที่กล่าวมาข้างต้นนั้น ย่อมเป็นหลักประกันได้

³⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 197 และมาตรา

ว่าสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จะได้รับการจัดตั้งขึ้นภายในระยะเวลาอันใกล้ และจะเป็นองค์กร ที่สามารถให้ความคุ้มครองและพิทักษ์รักษาสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้เพิ่มขึ้น โดยไม่ประสบกับปัญหาความล่าช้าในการจัดตั้งเหมือนเช่นที่แล้วมา.

6.3.2 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

การละเมิดสิทธิมนุษยชน เป็นปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นในประเทศไทยมาโดยตลอด โดยปราศจากองค์กรหรือหน่วยงานใด ที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนนี้โดยตรง การจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขึ้นเป็นครั้งแรก โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงเป็นก้าวสำคัญของการสร้างองค์กรตรวจสอบ และการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ เพื่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย ทั้งนี้ โดยมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ในสาระสำคัญ ดังนี้³⁹

6.3.2.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีก 10 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความรู้หรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์ โดยการเลือกสรรผู้ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของวุฒิสภานั้น จะต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้แทนจากองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการชุดดังกล่าว สามารถดำเนินไปได้อย่างโปร่งใสและมีประสิทธิภาพ เพราะการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งที่ผ่านมามักจะเป็นผู้ละเมิดสิทธิมนุษยชนเสียเอง เป็นองค์ประกอบทั้งหมดในองค์กรคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ก็ย่อมจะก่อให้เกิดอุปสรรคหรือข้อครหาในการปฏิบัติงานได้ไม่ว่าทางใดก็ทางหนึ่ง.⁴⁰

³⁹ เป็นที่น่าสังเกตว่า เดิมนั้นคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญมีความเห็นว่า ควรให้สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เป็นองค์กรหลักแต่เพียงองค์กรเดียวในการให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เพื่อป้องกันการซ้ำซ้อนกันในอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรทั้งสอง แต่ในท้ายที่สุดเมื่อได้มีการศึกษาในรายละเอียดเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่แล้ว สภาว่่างรัฐธรรมนูญจึงได้จัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขึ้น เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยไว้โดยตรง. คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ, สรุปผลการประชุมยกร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ณ โรงแรมรอยัล คลิฟ บีช พัทยา ในระหว่างวันที่ 17-20 เมษายน พ.ศ. 2540.

⁴⁰ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, รายงานการประชุมสภาว่่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 22 (เป็นพิเศษ) วันศุกร์ที่ 18 กรกฎาคม พุทธศักราช 2540, หน้า 98-99.

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีวาระการดำรงตำแหน่งทั้งสิ้น 6 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และจะดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว ทั้งนี้ คุณสมบัติลักษณะต้องห้าม การสรรหา การเลือก การถอดถอน และการกำหนดคำตอบแทนกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จะเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ. (มาตรา 199)

6.3.2.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ดังนี้⁴¹

(1) ตรวจสอบ และรายงานการกระทำ หรือการละเลยการกระทำ อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอ ให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

(2) เสนอแนะนโยบาย และข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(3) ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน

(4) ส่งเสริมความร่วมมือ และการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์กรเอกชน และองค์กรอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน

(5) จัดทำรายงานประจำปี เพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชน ภายในประเทศและเสนอต่อรัฐสภา

(6) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ทั้งนี้ ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติ และประชาชนประกอบด้วย

ด้วยเหตุนี้ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบบทบาท และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กับผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จะพบว่ารัฐธรรมนูญได้กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ที่แคบกว่ากรณีของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามาก ซึ่งอย่างน้อยที่สุดก็มี 2 กรณี ดังต่อไปนี้

ประการแรก การกำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน มีอำนาจหน้าที่หลักใน การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยนั้น เป็นลักษณะการตรวจสอบที่แคบกว่ากรณีของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งจะมี

⁴¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 200

อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบในกรณีการใช้อำนาจรัฐ ไปกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพทั้งหลายของประชาชน โดยมีได้จำกัดแต่เพียงสิทธิมนุษยชน (human right)

ประการที่สอง การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่เพียงการตรวจสอบและจัดทำรายงาน เพื่อเสนอให้เกิดความเปลี่ยนแปลงการกระทำ กฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับให้เป็นไปโดยสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนเท่านั้น โดยมีได้มีอำนาจในการพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงมีเขตอำนาจที่จำกัดกว่ากรณีของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งจะมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวด้วย.

อย่างไรก็ตาม แม้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จะมีเขตอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ในลักษณะที่จำกัดกว่าสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตามที่กล่าวมาข้างต้นนั้น แต่หากพิจารณาในแง่วิธีดำเนินการในระหว่างองค์กรทั้งสองแล้ว จะพบว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จะสามารถหยิบยกเรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจของตนขึ้นตรวจสอบได้อย่างกว้างขวาง โดยไม่จำกัดเฉพาะกรณีที่ต้องมีการร้องเรียนจากประชาชน หรือกรณี que เห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหลาย มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงจะนำเรื่องขึ้นตรวจสอบได้เหมือนเช่นกรณีของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา หากแต่เพียงคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นว่าการกระทำ กฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับใดไม่สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ก็สามารถหยิบยกเรื่องดังกล่าวขึ้นตรวจสอบเองได้.

อนึ่ง ข้อสังเกตที่ควรพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนของการตรวจสอบและรายงานการกระทำ หรือการละเลยการกระทำ อันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี ตามบทบัญญัติมาตรา 200 (1) นั้น ปรากฏว่าในระหว่างการร่างรัฐธรรมนูญ ได้มีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจำนวนหนึ่ง แสดงความคิดเห็นคัดค้านการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยให้เหตุผลว่าการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว จะเป็นผลให้ประเทศไทยต้องถูกแทรกแซงกิจการภายใน และสูญเสียอำนาจอธิปไตย ให้กับองค์การสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นองค์การระหว่างประเทศ แต่อย่างไรก็ตาม ในท้ายที่สุด สภาร่างรัฐธรรมนูญก็ได้มีมติให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนขึ้น โดยมีคำอธิบายว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน จะไม่ทำให้ประเทศไทยต้องสูญเสียอำนาจอธิปไตย เพราะมิได้มีการแย่งไป หากแต่เป็นการยอมสละอำนาจอธิปไตยด้วยความเต็มใจ และการตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำ อันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนนั้น ก็จะไม่กระทบต่ออธิปไตยของประเทศไทยได้สมควรใจเข้าเป็นภาคี ซึ่งผ่านกระบวนการพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบก่อน

จะเข้าเป็นภาคีเท่านั้น โดยมีได้ครอบคลุมถึงข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในทุกกรณีไป.⁴²

กล่าวโดยสรุป แม้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะเป็นเพียงการตรวจสอบและการจัดทำรายงานเสนอต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป โดยปราศจากอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดให้เกิดสภาพบังคับในตัวเองก็ตาม แต่การจัดตั้งองค์กรดังกล่าว ก็ย่อมจะทำให้ทบทวนคดีคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรอง และให้ความคุ้มครองไว้สามารถมีกลไกบังคับได้มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จากระบบตรวจสอบใหม่ ซึ่งมุ่งเน้นการตรวจสอบความชอบธรรมและความเหมาะสมของการใช้อำนาจ ที่สามารถปิดช่องโหว่ของกฎหมาย ซึ่งผู้ใช้อำนาจรัฐมักจะอ้างความชอบธรรม ตามกฎหมายไปกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมาโดยตลอด.

6.4 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทางการเงิน : สถาบันตรวจเงินแผ่นดิน

แม้ระบบตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐด้วยการตรวจสอบทางการเงิน จะเป็นระบบตรวจสอบการใช้อำนาจ ซึ่งมีการใช้บังคับในประเทศไทยมาเป็นเวลานาน แต่ที่ผ่านมาปรากฏว่าการปฏิบัติหน้าที่ในตรวจสอบและควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐ ซึ่งในปัจจุบันเป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน กลับดำเนินไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ และเป็นผลให้เกิดการทุจริตทางการเงินในหลายหน่วยงาน โดยที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินไม่อาจตรวจสอบได้ ทั้งนี้ สาเหตุสำคัญมาจากการที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินไม่มีความอิสระ และความเป็นกลาง ในการปฏิบัติหน้าที่อย่างแท้จริง⁴³ อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สถาบันตรวจเงินแผ่นดินที่มีความอิสระ

⁴² ผู้สนใจโปรดดูรายละเอียด ในคำอภิปรายของ อานันท์ ปันยารชุน, นาวาอากาศตรี ประสงค์ สุ่นศิริ และบวรศักดิ์ อุวรรณโณ, รายงานการประชุมสภาว่ารัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 22 (เป็นพิเศษ) วันศุกร์ที่ 18 กรกฎาคม พุทธศักราช 2540, หน้า 84-88 และหน้า 96-101.

⁴³ ลักษณะการจัดองค์กรของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พุทธศักราช 2522 ซึ่งกำหนดให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี และมีผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เป็นหัวหน้าทางบริหาร ที่เป็นผู้รับผิดชอบการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐเพียงผู้เดียว ได้เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ฝ่ายการเมือง สามารถแทรกแซงการดำเนินงานได้โดยง่าย. ผู้สนใจโปรดดูรายละเอียดใน เนตรทราย ตั้งขจรศักดิ์, "บทบาทและโครงสร้างของสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาค วิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), 255 หน้า.

และเป็นกลาง จึงได้รับการจัดตั้งขึ้น เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบและควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของรัฐ ดังมีรายละเอียดในสาระสำคัญ ต่อไปนี้

6.4.1 การจัดองค์กรของสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดให้องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจเงินแผ่นดิน ได้แก่ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งมีความอิสระและเป็นกลาง ภายใต้การ จัดองค์กรที่มีองค์ประกอบและรายละเอียดในสาระสำคัญ ดังนี้⁴⁴

(1) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีก 9 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง และด้านอื่น โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว.

คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา การเลือก และการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จะเป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ทั้งนี้ การกำหนดคุณสมบัติและวิธีการเลือกบุคคล ซึ่งจะได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จะต้องเป็นไปเพื่อให้ได้บุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมและมีความซื่อสัตย์สุจริต และเพื่อให้ได้หลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลดังกล่าว.

(2) ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

นอกจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จะกำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว ยังกำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวร่วมด้วย ทั้งนี้ ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จะต้องมาจากผู้ซึ่งมีความชำนาญ

อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบและควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ก็มีได้เป็นผลให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พุทธศักราช 2522 ต้องยกเลิกไปโดยอัตโนมัติ โดยองค์การดังกล่าวอาจยังคงทำหน้าที่ในการตรวจเงินแผ่นดิน ในฐานะเป็นองค์กรตรวจสอบภายในของฝ่ายบริหารต่อไปได้.

⁴⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 312 และมาตรา

และประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง หรือด้านอื่น.

คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา การเลือก และการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จะเป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ทั้งนี้ การกำหนดคุณสมบัติและวิธีการเลือกบุคคล ซึ่งจะได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จะต้องเป็นไปเพื่อให้ได้บุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมและมีความซื่อสัตย์สุจริต และเพื่อให้ได้หลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลดังกล่าว.

(3) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งหน่วยธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเรียกว่า สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระ เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การปฏิบัติงาน และการดำเนินการอื่น โดยมีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

8.4.2 อำนาจหน้าที่ของสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน

แม้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จะบัญญัติไว้แต่เพียงการกำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจเงินแผ่นดิน โดยมีได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในรายละเอียดไว้ก็ตาม แต่หากพิจารณาบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวแล้ว ก็พบว่าอำนาจหน้าที่ของสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน จะแบ่งสรรไปตามลักษณะการจัดองค์กรตามที่กล่าวมาข้างต้น กล่าวคือ ในระหว่างองค์กรทั้งสาม ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน จะมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ และมีการถ่วงดุลและมีความสัมพันธ์ในระหว่างการใช้อำนาจขององค์กรทั้งสาม ซึ่ง จะได้รับการบัญญัติไว้ใน กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ทั้งนี้ อย่างน้อยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จะต้องมีส่วนสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การวางนโยบาย การให้คำปรึกษาและคำแนะนำ การเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน

(2) การกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับ การตรวจเงินแผ่นดิน

(3) การกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีพิจารณา ในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง

(4) การกำหนดโทษปรับทางปกครอง

(5) การพิจารณาวินิจฉัยความผิดทางวินัย และงบประมาณและการคลังในฐานะเป็นองค์กรสูงสุด

(8) การพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่ง ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

จะเห็นได้ว่า การจัดตั้งระบบตรวจสอบการใช้อำนาจทางการเงินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือสถาบันตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลางไว้เป็นครั้งแรก โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ย่อมเป็นผลให้การตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นระบบตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่สำคัญที่สุดระบบหนึ่ง ในการบริหารงานของรัฐ⁴⁵ สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยอาศัยความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นหลักประกันการปฏิบัติงานว่า จะไม่ถูกก้าวก่ายหรือแทรกแซงจากองค์กรอื่นใด รวมถึงจะไม่มีการตรากฎหมายมาจำกัด หรือรื้อถอนความเป็นอิสระและความเป็นกลางที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองไว้ แต่การตรวจสอบจะมีประสิทธิภาพแค่ไหน เพียงใดนั้น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งรัฐสภาจะต้องจัดทำขึ้นให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ จะเป็นปัจจัยสำคัญที่จะได้รับการพิสูจน์ในอนาคต

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้สร้างระบบตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไว้ ในลักษณะที่แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาทุกฉบับ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การสร้างองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่ครอบคลุมครบถ้วนขึ้น ด้วยการจัดตั้งองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในทุกลักษณะของการใช้อำนาจ รวมถึงการสร้างมาตรการบังคับ ซึ่งเป็นหลักประกันในการจัดตั้งองค์กรตรวจสอบทั้งหลาย ให้สามารถเกิดขึ้นได้จริงภายในระยะเวลาอันใกล้ โดยมีให้เป็นไปตามระยะเวลาอันเนิ่นนานในการตรากฎหมายลำดับรองของรัฐสภาเหมือนเช่นที่แล้มาแล้ว การสร้างระบบตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จึงเป็นกลไกสำคัญในการทำให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชน ที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองไว้สามารถเกิดผลบังคับได้อย่างจริงจัง โดยอาศัยความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นเครื่องมือ เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายดังกล่าว อันเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับประเทศเสรีประชาธิปไตยทั้งหลาย ได้ยึดถือและใช้บังคับตลอดมา.

⁴⁵ อมร จันทรสุมบุรณ์, “คอนสติติวชันแนลลิสม์ (Constitutionalism) : ทางออกของประเทศไทย,” วารสารนิติศาสตร์ 24(มิถุนายน 2537): 304.