

หลักรัฐธรรมนูญนิยมของรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

: การตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ

วลัยมาศ แก้วศรัชัย*

การวางกลไกตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ ด้วยการจัดตั้งสถาบันที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านไว้เป็นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ถือเป็นหัวใจสำคัญของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมสมัยใหม่ (modern constitutionalism) ซึ่งเป็นปัจจัยเกื้อหนุนให้หลักการแบ่งแยกอำนาจ และการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน สามารถบังเกิดผลได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นแนวทางที่ประเทศต่างๆ ในภาคพื้นยุโรป ได้ยึดถือ เพื่อความมุ่งหมายในการควบคุมการใช้อำนาจของนักการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง นับแต่ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ เป็นต้นมา สำหรับในประเทศไทย แม้ที่ผ่านมาจะปรากฏว่ามีรัฐธรรมนูญฉบับที่ผู้ร่าง

รัฐธรรมนูญได้บรรจุแนวคิดดังกล่าวไว้เป็นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แต่ก็ปรากฏว่าการจัดตั้งองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐอย่างเป็นระบบและครบถ้วน ก็ยังมีเคยเกิดขึ้นในระบบรัฐธรรมนูญไทย การทุจริตและการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง จึงเป็นผลประการสำคัญที่เกิดขึ้นและเป็นปัญหาเรื้อรังของสังคมไทยมาโดยตลอด อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ จะพบว่า การวางกลไกตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ได้มีลักษณะที่แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับที่แล้วๆ มา

*นิติศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ผู้ช่วยสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐

เป็นอันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การสร้างระบบตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่มีความครอบคลุมและครบถ้วนขึ้น ด้วยการจัดตั้งองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านไว้อย่างครอบคลุมถึงทุกลักษณะของการใช้อำนาจ โดยอาจจำแนกออกตามลักษณะของการตรวจสอบได้ ดังนี้

๑. การตรวจสอบความชอบด้วย

กฎหมายของการใช้อำนาจรัฐ

การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการใช้อำนาจรัฐ เป็นหลักการพื้นฐานที่ปรากฏอยู่ในระบบรัฐธรรมนูญของประเทศเสรีประชาธิปไตยทุกประเทศ เพื่อกำกับและควบคุมการใช้อำนาจทั้งหลายที่อาจไปกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งในแต่ละประเทศก็จะมีระบบตรวจสอบที่แตกต่างกันไปตามความเป็นมาทางประวัติศาสตร์และบทบัญญัติรัฐธรรมนูญของประเทศนั้นๆ สำหรับในประเทศไทย ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจรัฐโดยหลักแล้วได้ถูกกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่

ขององค์กรตุลาการหรือศาล ซึ่งนอกจากจะมีศาลยุติธรรมที่เป็นศาลทั่วไป และมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญาแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังได้จัดตั้งศาลขึ้นใหม่ และกำหนดให้แยกเป็นอิสระจากระบบศาลยุติธรรมโดยสิ้นเชิง ดังจะได้กล่าวถึงต่อไปนี้^๑

๑.๑ ศาลรัฐธรรมนูญ

แม้แนวคิดในการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติของรัฐสภาให้เป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จะเป็นแนวคิดที่ได้รับการยอมรับและยึดถือในประเทศไทยมาเป็นเวลานาน แต่ที่ผ่านมาได้ปรากฏว่าการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญกลับไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร^๒ อันส่งผลให้ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) มีอาจบังเกิดผลขึ้นได้อย่างจริงจังในระบบรัฐธรรมนูญไทย อย่างไรก็ดีตามเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ การตรวจสอบและ

^๑การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้เป็นผลให้เกิดการปฏิรูปครั้งสำคัญในการจัดระบบศาลของประเทศ ไทย ด้วยการแยกศาลแต่ละระบบให้เป็นอิสระจากกันอย่างสิ้นเชิง โดยแยกออกได้ถึง ๔ ระบบด้วยกัน คือ ระบบศาลยุติธรรม, ระบบศาลทหาร, ระบบศาลปกครอง และระบบศาลรัฐธรรมนูญ.

^๒สาเหตุสำคัญมาจากลักษณะการจัดองค์กรของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ซึ่งไม่มีความเป็นอิสระและเป็นกลางอย่างแท้จริง อันทำให้ปัจจัยทางการเมืองได้มีอิทธิพลเหนือคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้ในบางเรื่อง สภาว่างรัฐธรรมนูญ, กรอบเบื้องต้นร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน เอกสารพื้นฐานประกอบกระบวนการรับฟังความคิดเห็น เพื่อการมีส่วนร่วมกำหนดรัฐธรรมนูญโดยประชาชน, ๒๕๔๐, หน้า ๒๙-๓๐.

ควบคุมการใช้อำนาจในการตรากฎหมายของ รัฐสภาให้เป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึง ถูกกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรพิเศษ ซึ่งอยู่ในรูปแบบขององค์กรตุลาการเป็นครั้งแรก โดยการปรับปรุง “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” ในอดีตให้เป็น “ศาลรัฐธรรมนูญ” เพื่อเป็น องค์กรที่มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยคดีใน รูปแบบของศาลในกระบวนการยุติธรรมใน สาขากฎหมายมหาชน ซึ่งมีความเป็นอิสระและ เป็นกลางอย่างแท้จริง โดยไม่ตกอยู่ภายใต้ ความครอบงำขององค์กรทางการเมืองเหมือน ที่ผ่านมา ดังจะกล่าวถึงรายละเอียดในสาระ สำคัญดังนี้

๑.๑.๑ การจัดองค์กรของศาลรัฐธรรมนูญ

การจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อทำหน้าที่ หลักในการควบคุมการตรากฎหมายของรัฐสภา มิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญไว้เป็นครั้งแรก ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงขึ้นใน ระบบควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญใน ประเทศไทยเป็นอันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การปรับเปลี่ยนโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และ วิธีพิจารณาความของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ในอดีต ซึ่งอยู่ในรูปแบบของ “คณะกรรมการ” ให้อยู่ในรูปแบบของ “องค์กรตุลาการหรือศาล” ซึ่งมีลักษณะการจัดองค์กรเป็นการเฉพาะที่

แตกต่างไปจากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญโดย ล้วนเชิง ดังจะกล่าวถึงต่อไปนี้

๑.๑.๑.๑ โครงสร้างของศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดให้ ศาลรัฐธรรมนูญเป็นทั้งศาลแรกและศาลเดียว ที่มีเขตอำนาจในการวินิจฉัยว่ากฎหมายขัด รัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยประกอบด้วยประธาน ศาลรัฐธรรมนูญ และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ รวม ๑๕ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง ตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากบุคคลดังต่อไปนี้

(๑) ผู้พิพากษาศาลฎีกา ซึ่งได้รับเลือก โดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา โดยวิธีลงคะแนนลับ ๕ คน

(๒) ตุลาการศาลปกครองสูงสุด ซึ่งได้ รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด โดยวิธีลงคะแนนลับจำนวน ๒ คน

(๓) ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ ซึ่ง ได้รับเลือกจากวุฒิสภাজำนวน ๕ คน โดยการ สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อของคณะกรรมการ สรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(๔) ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันรัฐศาสตร์ ซึ่ง ได้รับเลือกจากวุฒิสภাজำนวน ๓ คน โดยการ สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อของคณะกรรมการ สรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

๑.๑.๑.๒ ที่มาและวิธีการสรรหาตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ การกำหนดที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ได้มีลักษณะที่แตกต่างไปจากที่มาของตุลาการรัฐธรรมนูญในอดีตเป็นอันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การตัดองค์ประกอบของตุลาการโดยตำแหน่งออกไป และการวางหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นไปอย่างรอบคอบและมีความเป็นกลางขึ้น ด้วยการกำหนดให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวนหนึ่งมาจากผู้พิพากษาศาลฎีกาและศาลปกครองสูงสุด ซึ่งได้รับการคัดเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ของแต่ละศาล และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอีกจำนวนหนึ่งมาจากผู้ทรงคุณวุฒิทางนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ ซึ่งมาจากการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลดังกล่าวให้วุฒิสภามีมติเลือกของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิ ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา คณบดีคณะนิติศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่ง ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ ๔ คน คณบดีคณะรัฐศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ ๔ คน

และผู้แทนของพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละ ๑ คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ ๔ คน รวมทั้งสิ้น ๑๓ คน

ทั้งนี้ คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ มีหน้าที่ในการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒินิติศาสตร์จำนวน ๑๐ คน และผู้ทรงคุณวุฒิสถาปัตยกรรมจำนวน ๖ คน เพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อพิจารณาเลือกต่อไป โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่มีเหตุทำให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว มติในการเสนอชื่อผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๔ ของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ (มาตรา ๒๕๗) จะเห็นได้ว่าการคัดเลือกและการสรรหาบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญปัจจุบัน จะเป็นหลักประกันได้ในระดับหนึ่งว่าจะทำให้ได้มาซึ่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่วางตนเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ได้มากขึ้น เพราะกระบวนการและวิธีการคัดเลือกที่เป็นไปอย่างมีหลักเกณฑ์และกระทำโดยองค์กรที่มีความเป็นกลางยิ่งขึ้น โดยมีได้เป็นอำนาจเด็ดขาดในการคัดเลือกและแต่งตั้งของรัฐสภาหรือของสภาใดสภาหนึ่งเหมือนที่แล้มาแล้ว

“การที่รัฐธรรมนูญในอดีต ได้มอบอำนาจเด็ดขาดในการคัดเลือกและการแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญให้เป็นของรัฐสภาหรือสภาใดสภาหนึ่ง ได้เป็นผลประการสำคัญที่ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการรัฐธรรมนูญไม่อาจมีความเป็นกลางได้อย่างแท้จริง เพราะรัฐสภาเป็นองค์กรทางการเมืองและเป็นการรวมกันของกลุ่มผลประโยชน์ การคัดเลือก

๖.๖.๖.๓ คุณสมบัติของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ให้มีความเชี่ยวชาญและมีประสบการณ์ในทางกฎหมายและทางรัฐศาสตร์มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในทางกฎหมายนั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ในจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด จะต้องประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งสำเร็จการศึกษาและมีความรู้ความเชี่ยวชาญในทางนิติศาสตร์ถึง ๑๒ ท่าน ได้แก่ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งมาจากผู้พิพากษาศาลฎีกา ๕ ท่าน ตุลาการศาลปกครองสูงสุด ๒ ท่าน และผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ ๕ ท่าน ทั้งยังกำหนดต่อไปด้วยว่าผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จะต้องเป็นบุคคลซึ่งมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดินหรือเคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ

กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่น้อยต่ำกว่ารองอธิการสูงสุดอธิบดีหรือเทียบเท่า หรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์ (มาตรา ๒๕๖(๓))^๕ การกำหนดคุณสมบัติของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไว้เช่นนี้ ย่อมทำให้ได้มาซึ่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในทางกฎหมายและรัฐศาสตร์ อันจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีลักษณะเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดคดีรัฐธรรมนูญ สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและไม่ถูกครอบงำโดยบุคคลใดได้โดยง่าย

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากงานในหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญเป็นการพิจารณาวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีปรัชญาทางกฎหมายแตกต่างไปจากปรัชญาทางกฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญา จึงมีความจำเป็นที่นอกจากตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จะต้องมีความรู้และมีประสบการณ์ในทางกฎหมายหรือทางรัฐศาสตร์แล้ว ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญยังจะต้องมีความรู้และความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในทางกฎหมายมหาชน เพื่อทำหน้าที่ในการพัฒนากฎหมายรัฐธรรมนูญ ด้วย

และการมีมติแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญ จึงเป็นไปโดยคำนึงถึงความสำคัญภายในกลุ่มทางการเมือง ซึ่งก็ส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลผู้ได้รับแต่งตั้ง ซึ่งจะต้องคำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างตนกับกลุ่มบุคคลที่ได้เสนอและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งไปด้วยโดยปริยาย. อมร จันทรสมบูรณ์, “ศาลรัฐธรรมนูญ (หรือตุลาการรัฐธรรมนูญ),” ใน หนังสือครบรอบ ๘๔ ปี ศาสตราจารย์ จิตติ ดิงศักดิ์ย์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๗, หน้า ๑๔๐.

“นอกจากนี้ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิยังต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในมาตรา ๒๕๖ ในประการอื่น ๆ ด้วย.

บรรทัดฐานและคุณภาพของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ^๖ แต่เมื่อรัฐธรรมนูญได้กำหนดคุณสมบัติของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิไว้แต่เพียงหลักการกว้างๆ การปฏิบัติหน้าที่ในการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จึงเป็นหน้าที่สำคัญเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเหมาะสม และมีความรู้ความเชี่ยวชาญในปรัชญากฎหมายมหาชนอย่างแท้จริง.

๑.๑.๑.๔ วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นตำแหน่งของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้วางหลักประกันความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไว้ ด้วยการกำหนดให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีวาระการดำรงตำแหน่งที่ยาวนาน คือเป็นเวลา ๙ ปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว (มาตรา ๒๕๙) อย่างไรก็ตาม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญก็อาจพ้นจากตำแหน่งได้ก่อนครบกำหนดตามวาระได้ หากตุลาการศาลรัฐธรรมนูญท่านใดตาย ลาออก มีอายุครบ ๗๐ ปีบริบูรณ์ ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม หรือกระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ต้องคำพิพากษาให้จำคุก และที่สำคัญที่สุดคือ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอาจพ้นจากตำแหน่งเพราะถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ หากถูกกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ หรือส่อไปในทางทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ และวุฒิสภามีมติถอดถอน. (มาตรา ๒๖๐)

๑.๑.๑.๕ หน่วยธุรการของศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นหน่วยธุรการของศาลรัฐธรรมนูญ ที่เป็นอิสระทั้งในด้านการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินงานอื่น โดยมีเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานศาลรัฐธรรมนูญ. (มาตรา ๒๗๐)

๑.๑.๒ เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

การกำหนดเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้บัญญัติไว้คล้ายคลึงกับเขตอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในอดีต โดยยังคงมีอำนาจหน้าที่หลักในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นหน้าที่สำคัญเพื่อรักษาความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ และเพื่อตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจในทางบัญญัติของรัฐสภาให้เป็น

^๖เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน และ กมลชัย รัตนสภาวะวงศ์, ศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ รายงานการวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คปป.) (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, ๒๕๓๘), หน้า ๒๘-๒๙.

ไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญ มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มขึ้นในหลายประการด้วยกัน โดยอาจสรุปอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญได้ ดังนี้^๑

๑.๑.๒.๑ การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดวิธีการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญไว้ดังนี้

ก. การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญก่อนการประกาศใช้เป็นกฎหมาย โดยในกรณีที่ร่างกฎหมายใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว หรือถือว่าให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภาในกรณีต่อไปนี้^๒

(๑) วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีได้เสนอความเห็นเช่นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ หรือในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๑๐ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทน ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี และประธานแห่งสภาที่ได้ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ.

(๒) วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีข้อความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีได้เสนอความเห็นเช่นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ หรือในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่า ๒๐ คน เสนอความเห็นเช่นนั้นต่อประธานสภา

^๑อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ตัดอำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นอำนาจโดยทั่วไปของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๔ ออกไป ทั้งนี้ เพื่อให้มีให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้มีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเสียเอง และกลายเป็นผู้ที่มีอำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมือง (constituent power) ไปโดยปริยาย. ผู้สนใจโปรดดูรายละเอียดใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, คำอภิปรายนำในการสัมมนาทางวิชาการ เรื่องเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๖๕๐ ใน เอกสารสรุปสาระสำคัญการสัมมนาทางวิชาการ เรื่องเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จัดโดย มูลนิธิพัฒนาข้าราชการด้วยความร่วมมือของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, หน้า ๕๓-๗๐.

^๒รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๒

ผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี และประธานแห่งสภาที่ได้ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ.

ทั้งนี้ หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีการเสนอความเห็นมานั้น ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือมีข้อความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญและข้อความนั้นเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จะเป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นตกไปทั้งฉบับ แต่หากข้อความที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญนั้นไม่ใช่สาระสำคัญ เฉพาะข้อความที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญเท่านั้นที่จะตกไป.

อนึ่ง แม้การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญก่อนการประกาศใช้ จะมีใช้สิ่งแปลกใหม่ในระบบการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญในประเทศไทย^๔ แต่หากพิจารณาเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆ แล้ว รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้สร้างระบบการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญก่อนการประกาศใช้ไว้ในลักษณะที่แตกต่างไปจาก

รัฐธรรมนูญฉบับที่แล้วมาอย่างน้อย ๒ ประการด้วยกัน คือ

ประการแรก การสร้างกลไกในการทำให้การควบคุมร่างพระราชบัญญัติมิให้ขัดรัฐธรรมนูญเป็นไปโดยง่ายขึ้น ด้วยการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน จำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๑๐ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา สามารถเสนอความเห็นไปยังประธานแห่งสภาของตน หรือประธานรัฐสภา เพื่อเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ ในขณะที่รัฐธรรมนูญในอดีตได้กำหนดให้การเสนอความเห็นของสมาชิกรัฐสภา จะต้องประกอบด้วยสมาชิกรัฐสภาจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ซึ่งการสร้างกลไกในการทำให้การควบคุมร่างพระราชบัญญัติมิให้ขัดรัฐธรรมนูญเป็นไปโดยง่ายไว้เช่นนี้ ย่อมทำให้ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติเพิ่มขึ้น.

ประการที่สอง การกำหนดให้มีการแบ่งแยกผลแห่งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีร่างพระราชบัญญัติขัดหรือแย้งกับ

^๔ การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญก่อนการประกาศใช้ ได้ถูกบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ และนับแต่นั้นเป็นต้นมารัฐธรรมนูญฉบับถาวรทุกฉบับ ก็บรรจุหลักการดังกล่าวไว้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงปรากฏว่าที่ผ่านมา คณะตุลาการรัฐธรรมนูญยังไม่เคยพิจารณาวินิจฉัยคดีดังกล่าวเลย.

รัฐธรรมนูญไว้เป็นครั้งแรก โดยจำแนกตามลักษณะของการจัดรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ในกรณีศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ากระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญยังคงกำหนดให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นตกไปทั้งฉบับ แต่หากเป็นกรณีข้อความหรือเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติขัดรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญได้จำแนกออกเป็น ๒ กรณี คือ ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติใดมีข้อความที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญและข้อความนั้นเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัตินั้นก็จะตกไปทั้งฉบับ แต่หากว่าข้อความที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญนั้นมิได้เป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ ก็จะเป็นผลให้เฉพาะแต่ข้อความที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญเท่านั้นที่จะตกไป การแบ่งแยกลักษณะการจัดรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติไว้เช่นนี้ย่อมส่งผลให้กระบวนการนิติบัญญัติเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น^{๑๑}

ข้อสังเกตประการสำคัญที่ควรพิจารณาก็คือ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้สร้างระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (organic law) ซึ่งมีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากพระราช

บัญญัติธรรมดา ให้เกิดขึ้นในระบบรัฐธรรมนูญไทยเป็นครั้งแรก โดยนอกจากการกำหนด “ชื่อเฉพาะ” ที่แตกต่างไปจากพระราชบัญญัติธรรมดาแล้ว รัฐธรรมนูญยังกำหนดสาระสำคัญ ซึ่งเป็นแนวทางในการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญทั้ง ๘ ฉบับ ที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้จัดทำขึ้นไว้ในบทเฉพาะกาล และบังคับให้สาระสำคัญดังกล่าวต้องปรากฏอยู่ในเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วย^{๑๒} พร้อมทั้งกำหนดให้การร้องขอให้มีการตรวจสอบ และควบคุมมิให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขัดรัฐธรรมนูญเป็นไปโดยง่ายกว่ากรณีพระราชบัญญัติธรรมดา ทั้งนี้ เพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันมิให้มีการตราหรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีสถานะเป็นกฎหมายสำคัญที่กำหนดวิธีการในรายละเอียดเกี่ยวกับองค์กรหรือกระบวนการที่รัฐธรรมนูญจัดตั้งขึ้น ให้เบี่ยงเบนไปจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ^{๑๓}

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาเปรียบเทียบกับระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ ซึ่งให้ความสำคัญกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ในฐานะที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา โดยกำหนด

^{๑๑}มาตรการดังกล่าวได้รวมถึงกรณีร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วย.

^{๑๒}รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๒

^{๑๓}สมคิด เลิศไพฑูรย์, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๒๒ (เป็นพิเศษ) วันศุกร์ที่ ๑๔ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๐, หน้า ๒๓. และประวิทย์ เจนวิระนนท์, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๒๓ วันจันทร์ที่ ๒๑ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๐, หน้า ๑๔๑.

วิธีการตราและวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมไว้เป็นพิเศษ แตกต่างไปจากกฎหมายธรรมดา เพื่อให้การ ตราหรือการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญเป็นไปด้วยความรอบคอบและ รัดกุมแล้ว”^{๓๓} จะพบว่า ระบบกฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ยัง ไม่เพียงพอในฐานะที่เป็นกฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง เพราะการกำหนดไว้ แต่เพียงให้การตราหรือการแก้ไขเพิ่มเติมพระ ราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ต้องผูกพัน ตามสาระสำคัญที่บทเฉพาะกาลกำหนดไว้ และ ให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เมื่อมีการร้องขอจากสมาชิกวุฒิสภาเท่านั้น ย่อม เป็นผลให้สถานะของพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญ มีความแตกต่างไปจากพระราช บัญญัติธรรมดาเพียงเล็กน้อย และที่สำคัญยัง อาจทำให้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีการตราหรือการ แก้ไขเพิ่มเติมที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ เพราะปราศจากกระบวนการตราหรือการแก้ไข

เพิ่มเติมที่มีความรอบคอบ ทั้งศาลรัฐธรรมนูญ ก็ไม่อาจจะตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ของพระราชบัญญัติดังกล่าวก่อนการประกาศ ใช้ได้ทุกฉบับ หากไม่มีการร้องขอไปยังศาล รัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”^{๓๔}

ข. การควบคุมกฎหมายมิให้ขัด รัฐธรรมนูญภายหลังที่มีการประกาศใช้เป็น กฎหมาย ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณา วินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ เมื่อคดีที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ เป็นดังนี้

(๑) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งกับ รัฐธรรมนูญ เมื่อในระหว่างการพิจารณาคดี ของศาลทั้งหลาย ได้มีคู่ความในคดีโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับแก่คดีขัด หรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ หรือศาลอาจเห็นเอง และศาลได้ส่งความเห็นเช่นนั้นไปยังศาล รัฐธรรมนูญ. (มาตรา ๒๖๔)

^{๓๓}อมร จันทรสมบูรณ์, รวมบทความเกี่ยวกับโครงสร้างและกลไกทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญในทัศนะของ ศ.ดร.อมร จันทรสมบูรณ์, หน้า ๒๑.

^{๓๔}เป็นที่น่าสังเกตว่า ในระหว่างการยกย่องรัฐธรรมนูญ ได้มีความพยายามที่จะผลักดันแนวคิดในการสร้าง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไปยังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยอัตโนมัติ อันจะ เป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทุกฉบับ จะต้องผ่านการตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญ แต่เนื่องจาก ได้มีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจำนวนมากแสดงความคิดเห็นคัดค้าน โดยให้เหตุผลว่าจะเป็นการทำให้ศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจและความศักดิ์สิทธิ์เหนือรัฐสภา แนวคิดดังกล่าวจึงมิได้รับการบรรจุไว้เป็นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และนำไปสู่การประนีประนอมให้การร้องขอเพื่อให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญเป็นไปได้ง่ายกว่ากรณีพระราชบัญญัติธรรมดา. โปรดดู รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑๙ วันอังคารที่ ๑๕ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๔๐, ครั้งที่ ๒๒ (เป็นพิเศษ) วันศุกร์ที่ ๑๔ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๔๐ และครั้งที่ ๒๓ วันจันทร์ที่ ๒๑ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๔๐.

(๒) อำนาจในการวินิจฉัยว่าพระราชกำหนด มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยสาธารณะหรือไม่ ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา จำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา ได้เสนอความเห็นต่อประธานสภาที่ตนเป็นสมาชิกก่อนที่รัฐสภาจะอนุมัติ พระราชกำหนดว่า พระราชกำหนดนั้นมิได้เป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว และประธานสภาได้ส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย. (มาตรา ๒๑๙)

(๓) อำนาจวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย. (มาตรา ๑๙๘)

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้สร้างมาตรการในการทำให้การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ สามารถเป็นไปได้อย่างง่ายดายขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกำหนดให้ศาลต้องส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเสมอเมื่อคู่ความในคดีได้โต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับกับรัฐธรรมนูญขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ โดยมีมอบอำนาจในการวินิจฉัยเบื้องต้นให้กับศาลเหมือนเช่นที่กล่าวมา รวมทั้งการเพิ่มบทบัญญัติรับรองให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสามารถ

เสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งการกำหนดไว้เช่นนี้ย่อมทำให้มีการนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญเพิ่มขึ้น.

๑.๑.๒.๒ อำนาจหน้าที่อื่นๆ ของศาลรัฐธรรมนูญ

นอกจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จะกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภาแล้ว ยังได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

ก. วินิจฉัยชี้ขาดความสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกรัฐสภา (มาตรา ๙๖)

ข. วินิจฉัยความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว (มาตรา ๒๑๖ และมาตรา ๙๖)

ค. พิจารณาวินิจฉัยว่ามติหรือหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองขัดต่อสถานะหรือการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญหรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือไม่ (มาตรา ๔๗ วรรคสาม)

ง. พิจารณาวินิจฉัยคำร้องอุทธรณ์จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่ถูกพรรคการเมืองมีมติให้พ้นจากสมาชิกพรรค (มาตรา ๑๑๘)

จ. วินิจฉัยสั่งการให้บุคคลและพรรคการเมืองเลิกกระทำการ อันมีลักษณะเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย อัน

มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือ การกระทำใด ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการที่มีได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และศาลรัฐธรรมนูญอาจสั่งยุบพรรคการเมืองที่กระทำการดังกล่าวได้ (มาตรา ๖๓)

ฉ. วินิจฉัยชี้ขาดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของสภาทั้งสองสภารวมกันไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๑๐ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาร้องขอต่อประธานรัฐสภา และประธานรัฐสภาได้ส่งคำร้องนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๑๔๒)

ช. วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาแล้วแต่กรณีส่งให้พิจารณาว่า เป็นร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีหลักการเดียวกัน หรือคล้ายคลึงกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้งไว้หรือไม่ (มาตรา ๑๗๗)

ซ. วินิจฉัยว่าในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายของสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะกรรมการการเลือกสรรการแปรรูปที่ดินหรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการการเลือกสรรที่ดินหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายหรือไม่ เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา จำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๑๐ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาได้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๑๘๐)

ฅ. วินิจฉัยว่าร่างข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาหรือรัฐสภา ที่ได้รับความเห็นชอบจากแต่ละสภาแล้ว แต่ยังมีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันจำนวนไม่น้อยกว่า ๒๐ คนได้เสนอความเห็นต่อประธานสภาที่ตนสังกัดหรือประธานรัฐสภา และประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย (มาตรา ๒๖๒ และมาตรา ๒๖๓)^{๑๔}

^{๑๔} เป็นที่น่าสังเกตว่า การตรวจสอบร่างข้อบังคับการประชุมสภาที่ได้รับความเห็นชอบแล้วว่าเป็นไปโดยชอบรัฐธรรมนูญหรือไม่ ได้ถูกกำหนดไว้ในลักษณะเดียวกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๖๒(๒) อันแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของร่างข้อบังคับการประชุมสภา ซึ่งเปรียบ

ญ. วินิจฉัยชี้ขาดในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๒๖๖)

ฎ. วินิจฉัยชี้ขาดในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจงใจไม่ยื่นรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือจงใจยื่นเอกสารดังกล่าวด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบแก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๒๔๕)

จะเห็นได้ว่า เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อมีการนำคดีหรือข้อพิพาทซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญขึ้นสู่การพิจารณาโดยศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่หลักในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้น และอำนาจหน้าที่อื่นๆ ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่รวมถึงปัญหาหรือข้อโต้แย้งทางรัฐธรรมนูญในทุกกรณี หากแต่จำกัดเฉพาะอำนาจหลักในการวินิจฉัยว่ากฎหมายขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่เท่านั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีสถานะเป็นเพียง

ระบบศาลหนึ่งที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในคดีรัฐธรรมนูญ และมีความสำคัญสูงสุดเฉพาะคดีรัฐธรรมนูญที่อยู่ในเขตอำนาจซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น.

1.1.3 วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ การกำหนดวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ได้ถูกกำหนดให้กระทำขึ้นโดยมติเอกฉันท์ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับประเภทและลักษณะของคดีที่จะขึ้นสู่การพิจารณาของศาล และนอกจากศาลรัฐธรรมนูญจะต้องผูกพันกับวิธีพิจารณาทั่วไปของศาล ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ในหมวด ๘ ส่วนที่ ๑ ว่าด้วยบททั่วไป ในมาตรา ๒๓๖ และมาตรา ๒๔๔ แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญยังต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้โดยเฉพาะ ดังนี้

๑.๑.๓.๑ การนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

หากพิจารณาบทบัญญัติเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันแล้ว จะพบว่าการตรวจสอบว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่โดยศาลรัฐธรรมนูญนั้น จะกระทำได้ก็ต่อเมื่อเกิดกรณีต่าง ๆ ต่อไปนี้

เสมือนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ที่อาจจะขยายหลักการหรือทำให้หลักการที่รัฐธรรมนูญวางไว้เฉพาะเกี่ยวกับการดำเนินการของสภาทั้งสามแตกต่างไปจากหลักการของรัฐธรรมนูญได้. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๒๓ วันจันทร์ที่ ๒๑ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๐, หน้า ๑๙๐.

ก. เมื่อนายกรัฐมนตรี หรือสมาชิก รัฐสภาตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนด เสนอ เรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างข้อบังคับการประชุม ของสภาผู้แทนราษฎรหรือของวุฒิสภา หรือ ร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตาม บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่.

ข. เมื่อสมาชิกรัฐสภาตามจำนวนที่ รัฐธรรมนูญกำหนด เสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดได้ตราขึ้น ด้วยวัตถุประสงค์ที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่.

ค. เมื่อศาลส่งความเห็นไปยังศาล รัฐธรรมนูญ ในกรณีระหว่างที่มีการบังคับใช้ กฎหมายในศาล คู่ความในคดีโต้แย้งหรือ ศาลเห็นเองว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่บังคับ ใช้ในคดีมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ.

ง. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้ เสนอเรื่องมายังศาลรัฐธรรมนูญว่าบทบัญญัติ แห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ.

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมิได้บัญญัติรับรอง สิทธิของประชาชนที่จะนำคดีขึ้นสู่การพิจารณา ของศาลรัฐธรรมนูญไว้ หากแต่ได้กำหนดไว้ เพียงในกรณีคู่ความในคดีหยิบยกประเด็นที่ว่า กฎหมายที่ใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญหรือเป็นกรณีที่ศาลเห็นเอง ศาล จะต้องรอการพิจารณาพิพากษาไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อ พิจารณาวินิจฉัย (มาตรา ๒๖๔) ด้วยเหตุนี้ ศาลจึงต้องส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเสมอ โดยปราศจากดุลยพินิจในการวินิจฉัยเบื้องต้น เหมือนเช่นที่แล้วมา^{๑๑} อนึ่ง การที่รัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบันมิได้บัญญัติรับรองสิทธิของ ประชาชนในการนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาล รัฐธรรมนูญไว้เช่นนี้ ก็คงเป็นไปเพื่อให้มี การกลั่นกรองคดีก่อนที่จะนำขึ้นสู่การพิจารณา เพราะมีฉะนั้นแล้วก็อาจมีการนำคดีขึ้นสู่การ พิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญจำนวนมาก ในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญเพียง ๑๕ คน อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญจะมีได้รับรองสิทธิของประชาชน ในการนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาล รัฐธรรมนูญไว้ก็ตาม แต่ในกรณีที่บุคคลใดเห็น

^{๑๑} การที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เช่นนี้ ก็เพื่อวัตถุประสงค์ที่จะให้คดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ มากขึ้น แต่เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้วิธีการดังกล่าวเพื่อประวิงคดี รัฐธรรมนูญจึงกำหนดต่อไปว่าให้ศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจที่จะไม่รับเรื่องไว้พิจารณาก็ได้เมื่อเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยคณะกรรมการสิทธิการร่างรัฐธรรมนูญ, สรุปผลการประชุมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ณ โรงแรมอิมพีเรียล ควีนส์ ปาร์ค ระหว่าง วันที่ ๑๗-๒๐ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๐, หน้า ๑๒.

ว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บุคคลนั้นก็สามารถร้องเรียนไปยังผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้ เพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย (มาตรา ๑๙๘)^{๑๗}

๑.๑.๓.๒ การดำเนินกระบวนการพิจารณาของ ศาลรัฐธรรมนูญ

นอกจากศาลรัฐธรรมนูญจะต้องดำเนิน กระบวนการพิจารณาตามวิธีพิจารณาคความในศาล ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้เป็นหลักการทั่วไป แล้ว รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ยังได้วาง แนวทางในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของ ศาลรัฐธรรมนูญไว้โดยเฉพาะ และอย่างน้อยจะต้องมีหลักประกันที่จะได้รับการพิจารณาโดย เปิดเผย, การเปิดโอกาสให้ผู้กรณีแสดงความ คิดเห็นของตนก่อนการวินิจฉัยคดี, การให้สิทธิ ผู้กรณีที่จะขอตรวจดูเอกสารที่เกี่ยวข้องกับตน, การเปิดโอกาสให้มีการคัดค้านตุลาการศาล รัฐธรรมนูญ และการให้เหตุผลประกอบ คำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญ^{๑๘}

๑.๑.๓.๓ การพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาล รัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้ องค์คณะในการพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาล รัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยตุลาการศาล รัฐธรรมนูญ ไม่น้อยกว่า ๙ คน และตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์คณะทุกคน จะต้อง ทำคำวินิจฉัยในส่วนของตน พร้อมทั้งแถลง ด้วยวาจาต่อที่ประชุมก่อนการลงมติ ทั้งนี้ อย่างน้อยในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะต้องประกอบด้วยความเป็นมาหรือคำกล่าวหา สรุปรวบรัดข้อเท็จจริงที่ได้มาจากการพิจารณา เหตุผล ในการวินิจฉัยปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ที่ยกขึ้นอ้างอิง โดยคำวินิจฉัยของตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญทุกคนต้องประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา (มาตรา ๒๖๗)

๑.๑.๓.๔ ผลแห่งคำวินิจฉัยของศาล รัฐธรรมนูญ

การที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนด ให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นเด็ดขาด

^{๑๗}เป็นที่น่าสังเกตว่า การที่รัฐธรรมนูญมิได้รับรองสิทธิของประชาชนในการนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาล รัฐธรรมนูญไว้ ได้กลายเป็นประเด็นที่มีการวิพากษ์วิจารณ์ว่าจะทำให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญให้การ รับรองไว้ขาดสภาพบังคับไปโดยปริยาย เพราะเมื่อมีการละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ก็จะไม่มียุติธรรมใด เข้าทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน. ผู้สนใจโปรดดูรายละเอียดใน บุญศรี มิ่งศรีโชคไชย, “ความคิดเห็น บางประการเกี่ยวกับเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ,” ใน เอกสารสรุปสาระสำคัญการสัมมนาทางวิชาการ เรื่องเขต อำนาจศาลรัฐธรรมนูญ ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐, หน้า ๑๑๕-๑๒๒.

^{๑๘}รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๙

มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และ
องค์กรอื่นของรัฐ (มาตรา ๒๖๘) จึงเป็นผลให้
ศาลรัฐธรรมนูญมีความสำคัญสูงสุดเหนือองค์กร
อื่นใดของรัฐ แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่าศาล
รัฐธรรมนูญจะมีสถานะเป็นศาลสูงสุดเหนือ
ระบบศาลอื่นใด หากแต่เป็นศาลที่มีความสำคัญ
สูงสุดในการพิจารณาวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญซึ่ง
อยู่ในเขตอำนาจเท่านั้น

อนึ่ง การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร
ไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้จัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ
เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบความชอบด้วย
รัฐธรรมนูญของการใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติ
ของรัฐสภาที่มีความอิสระและเป็นกลางขึ้น
ย่อมส่งผลให้การดำเนินงานของศาลรัฐธรรมนูญ
ในฐานะที่เป็นองค์กรสำคัญที่มีหน้าที่ในการ
พิทักษ์รักษาความเป็นกฎหมายสูงสุดของ
รัฐธรรมนูญดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ
และสามารถเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพ
ของประชาชนได้มากขึ้น อันเป็นส่วนสำคัญที่จะ
ทำให้นวนคิดรัฐธรรมนูญนิยม (constitutiona-
lism) สามารถเกิดขึ้นในระบอบรัฐธรรมนูญไทย
ได้อย่างถาวร

๑.๒ ศาลปกครอง

การสร้างระบบควบคุมความชอบด้วย
กฎหมายของการกระทำทางปกครองโดย
องค์กรตุลาการ เป็นแนวความคิดพื้นฐานที่ได้

รับการยึดถือในประเทศเสรีประชาธิปไตย
ทั้งหลาย ซึ่งอาจมอบหมายให้อยู่ในเขตอำนาจ
ของศาลที่แตกต่างกันไป เช่น ในบางประเทศ
อาจมีการมอบหมายให้อยู่ในเขตอำนาจของ
ศาลยุติธรรม และในบางประเทศก็อาจอยู่ใน
เขตอำนาจของศาลที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ
ด้าน ซึ่งจัดตั้งขึ้นเป็นพิเศษ หรือที่เรียกว่า
“ศาลปกครอง” สำหรับในประเทศไทย การ
ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายในการกระทำ
ของฝ่ายปกครองที่ผ่านมา ได้อยู่ในเขตอำนาจ
ของศาลยุติธรรม ซึ่งมีอำนาจในการพิจารณา
พิพากษาคดีที่ทั้งปวงมาโดยตลอด แต่เนื่องจาก
การทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดี
ปกครองควบคู่ไปกับการพิจารณาพิพากษาคดี
แพ่งและคดีอาญาของศาลยุติธรรมได้มี
ข้อด้อยบางประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การ
ขาดผู้พิพากษาผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในคดี
ปกครอง ซึ่งมีปรัชญาทางกฎหมายที่แตกต่าง
ไปจากกฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญา และ
จำเป็นที่จะต้องมีการพิจารณาวินิจฉัยโดย
ผู้พิพากษาที่มีประสบการณ์ในการบริหาร
ราชการแผ่นดินเป็นอย่างดี ด้วยเหตุนี้ จึงมีการ
เสนอให้มีการจัดตั้งศาลปกครอง เพื่อทำหน้าที่
ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยเฉพาะ
ขึ้นในประเทศไทย^{๑๑}

แม้ที่ผ่านมาแนวคิดในการจัดตั้งศาล
ปกครองจะได้รับการยอมรับจากนักกฎหมายใน

^{๑๑}วราพจน์ วิศรุตพิชญ์, หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง (กรุงเทพฯ: บริษัทธรรมสาร จำกัด, ๒๕๓๘),
หน้า ๗๑-๗๖.

วงการต่างๆ เป็นอันมาก จนถึงขนาดมีการบัญญัติรับรองให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ และบัญญัติยืนยันไว้อีกครั้งโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๓๘ แต่ก็ปรากฏว่าศาลปกครองก็ยังมีเคยได้รับการจัดตั้งขึ้นในระบบศาลไทย ทั้งนี้ สาเหตุสำคัญมาจากข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการจัดระบบศาลว่า ควรจะจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในระบบศาลยุติธรรม ซึ่งเรียกว่า “ระบบศาลเดี่ยว” หรือควรให้เป็นระบบศาลที่แยกเป็นอิสระและคู่ขนานไปกับระบบศาลยุติธรรม ซึ่งเรียกว่า “ระบบศาลคู่”^{๒๐} แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ข้อโต้แย้งทั้งหลายจึงได้รับข้อยุติ และเป็นผลให้มีการจัดตั้งระบบศาลปกครองซึ่งเป็นระบบศาลใหม่ที่แยกเป็นอิสระจากระบบศาลยุติธรรมโดยสิ้นเชิงขึ้น ดังพิจารณาได้จากลักษณะการจัดองค์กร และเขตอำนาจของศาลปกครองที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ดังนี้^{๒๑}

๑.๒.๑ การจัดองค์กรของศาลปกครอง

หากพิจารณาเปรียบเทียบลักษณะการจัดองค์กรในระหว่างศาลปกครอง และศาลยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จะพบว่ารัฐธรรมนูญได้วางบทบัญญัติให้ศาลปกครอง

เป็นระบบศาลที่แยกเป็นอิสระ ซึ่งมีโครงสร้างการบริหารงานบุคคล งบประมาณ และหน่วยธุรการที่คู่ขนานไปกับระบบศาลยุติธรรม อันเป็นลักษณะของระบบศาลคู่โดยแท้จริง ทั้งนี้ การจัดองค์กรของศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มีรายละเอียดในสาระสำคัญ ดังนี้

๑.๒.๑.๑ โครงสร้างของศาลปกครอง

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้ศาลปกครอง ซึ่งมีเขตมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยเฉพาะ ประกอบด้วยศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุด โดยอาจมีการจัดตั้งศาลปกครองในชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้ (มาตรา ๒๗๖) การที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เช่นนี้ จึงเป็นผลให้ศาลปกครองเป็นระบบศาลที่เป็นเอกเทศ และไม่ขึ้นอยู่กับระบบศาลใด เพราะมีระบบการอุทธรณ์หรือฎีกาของตนโดยเฉพาะเช่นเดียวกับศาลยุติธรรม.

๑.๒.๑.๒ คุณสมบัติของตุลาการศาลปกครอง

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดคุณสมบัติของตุลาการศาลปกครองไว้แต่เฉพาะกรณีของตุลาการศาลปกครองสูงสุดว่า จะต้องประกอบไปด้วยผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์และผู้ทรงคุณวุฒิในการบริหารราชการแผ่นดิน ในจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของจำนวน

^{๒๐} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๗๗.

^{๒๑} นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังได้วางหลักประกันในการจัดตั้งศาลปกครองว่า จะต้องมีการจัดตั้งขึ้นภายในระยะเวลา ๒ ปีภายหลังวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ โดยกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลมาตรา ๓๓๔(๓)

ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด (มาตรา ๒๗๗ วรรคสอง) ซึ่งก็คงเป็นไปเพื่อวางหลักประกัน ในการได้มาซึ่งตุลาการศาลปกครองที่มีความรู้ เชี่ยวชาญในทางกฎหมาย และมีประสบการณ์ ในการบริหารราชการแผ่นดิน อันจะทำให้การ พิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองซึ่งต้องอาศัยการ ชั่งน้ำหนักกระหว่างประโยชน์มหาชนกับเอกชน ให้เป็นไปอย่างเหมาะสม สามารถดำเนินไปได้ อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น.

๑.๒.๑.๓ การบริหารงานบุคคลของศาล ปกครอง

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้วางหลัก ประกันความอิสระของตุลาการศาลปกครอง โดยกำหนดให้มี “คณะกรรมการตุลาการศาล ปกครอง” ซึ่งแยกต่างหากจากคณะกรรมการ ตุลาการของศาลยุติธรรม เพื่อทำหน้าที่ในการ ให้ความเห็นชอบการแต่งตั้ง การให้พ้นจาก ตำแหน่ง การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อน เงินเดือน และการลงโทษตุลาการศาลปกครอง. (มาตรา ๒๗๗) อนึ่ง เป็นที่น่าสังเกตว่า นอกจากรัฐธรรมนูญจะวางหลักประกันความ อิสระในการบริหารงานบุคคลของศาลปกครอง ไว้ ด้วยการจัดตั้งและกำหนดองค์ประกอบ ในรายละเอียดของคณะกรรมการตุลาการศาล ปกครองที่เป็นเอกเทศจากระบบศาลอื่นใดแล้ว (มาตรา ๒๗๙) รัฐธรรมนูญยังกำหนดต่อไป ด้วยว่า ห้ามมิให้มีการดำรงตำแหน่งกรรมการ ในคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม

กรรมการตุลาการศาลปกครอง หรือกรรมการ ตุลาการของศาลอื่นใด ในเวลาเดียวกัน ไม่ว่าการดำรงตำแหน่งนั้น จะเป็นการดำรง ตำแหน่งกรรมการโดยตำแหน่ง หรือกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิ. (มาตรา ๒๕๔) ซึ่งการกำหนดไว้ เช่นนี้ก็คงเป็นไปเพื่อป้องกันมิให้มีการครอบงำ การปฏิบัติหน้าที่โดยกรรมการตุลาการซึ่งอยู่ ในระบบศาลอื่นใด อันอาจทำให้กระทบต่อ ความเป็นอิสระในการพิจารณาวินิจฉัยคดีของ ตุลาการศาลปกครองได้.

๑.๒.๑.๔ หน่วยธุรการของศาลปกครอง

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดให้มี การจัดตั้งสำนักงานศาลปกครองขึ้นเป็นหน่วย งานธุรการของศาลปกครองที่เป็นอิสระ ทั้งใน ด้านการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและ การดำเนินการอื่น โดยมีเลขาธิการสำนักงาน ศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อ ประธานศาลปกครองสูงสุด. (มาตรา ๒๘๐)

๑.๒.๒ เขตอำนาจของศาลปกครอง

การสร้างระบบตรวจสอบความชอบด้วย กฎหมายของการกระทำทางปกครอง หรือ นิติกรรมทางปกครองโดยองค์กรตุลาการที่มี ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ซึ่งเรียกว่า ศาล ปกครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้วางเขตอำนาจหลักของศาล ปกครองไว้ ดังนี้^{๒๒}

^{๒๒} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๗๑.

(๑) วินิจฉัยคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่าง เอกชนกับหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล

(๒) วินิจฉัยคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่าง หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของ รัฐบาลด้วยกัน.

ทั้งนี้ ศาลปกครองจะมีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวก็ต่อเมื่อ ข้อพิพาทซึ่งนำขึ้นสู่การพิจารณาของศาลนั้น เป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ^{๒๓} ด้วยเหตุนี้ การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง

อันเป็นเขตอำนาจของศาลปกครองตามที่กล่าวมาข้างต้นนั้น จึงหมายรวมถึงการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายในดุลยพินิจของฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นเขตแดนของฝ่ายปกครองโดยเฉพาะด้วย.^{๒๔}

นอกจากนี้ ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้บัญญัติรับรองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ และกำหนดให้ บทบัญญัติของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ซึ่งขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเป็นอันใช้บังคับมิได้ จึงเป็นผลให้ศาลปกครองมีเขตอำนาจเพิ่มขึ้นในการพิจารณาวินิจฉัยว่า กฎ หรือข้อบังคับที่ตราขึ้นโดยฝ่ายบริหารว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ เพราะเมื่อศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีเขตอำนาจเพียงการพิจารณาวินิจฉัยว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมายใด” ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ และศาลปกครองก็เป็นศาลที่มีเขตอำนาจหลักในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการกระทำของฝ่ายปกครอง ซึ่งก็รวมถึงการตรา “กฎหรือข้อบังคับ” ด้วยแล้ว ศาลปกครองจึงเป็นศาลที่มีเขตอำนาจในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหรือข้อบังคับดังกล่าว ส่วนหลักเกณฑ์และวิธีการนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลก็คงเป็นไปตามกฎหมายลำดับรองเช่น

^{๒๓}จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้วางเขตอำนาจของศาลปกครองไว้เฉพาะแต่เพียงหลักการกว้างๆ และเปิดโอกาสให้กฎหมายลำดับรองสามารถวางหลักเกณฑ์ในรายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองเพิ่มขึ้นได้.

^{๒๔}เป็นที่น่าสังเกตว่า ที่ผ่านมาศาลยุติธรรมไม่เคยเข้าไปตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการใช้อำนาจดุลยพินิจของฝ่ายปกครองแต่ประการใด.

เดียวกับคดีอื่น ๆ ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจหลักของ ศาลปกครอง.^{๒๔}

อย่างไรก็ตาม การที่รัฐธรรมนูญฉบับ ปัจจุบันได้สร้างระบบศาลขึ้นใหม่ ซึ่งแตกต่าง ไปจากระบบศาลเดิมเป็นอันมาก จึงอาจก่อให้เกิดการขัดกัน ในเขตอำนาจของศาลแต่ละระบบ ขึ้นได้ โดยเฉพาะในระหว่างศาลยุติธรรมกับ ศาลปกครอง ซึ่งมีการถ่ายโอนเขตอำนาจในการ พิจารณาพิพากษาคดีปกครองจากศาล ยุติธรรมไปยังศาลปกครอง ด้วยเหตุนี้ การ กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่ง ขึ้น ซึ่งประกอบด้วยประธานศาลฎีกาเป็น ประธาน ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธาน ศาลอื่น และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกไม่เกิน ๕ คน ตามที่กฎหมายบัญญัติเป็นกรรมการ เพื่อทำ หน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาความขัดแย้งใน ประเด็นเขตอำนาจของศาลทั้งหลาย (มาตรา ๒๕๘) จึงน่าจะเป็นวิธีการระงับความขัดแย้งใน ระหว่างศาลทั้ง ๔ ระบบที่ต่างเป็นเอกเทศและ ไม่ขึ้นต่อกันได้เป็นอย่างดี.

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การ กำหนดให้มีการจัดตั้งระบบศาลปกครองขึ้นไว้ อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรมที่สุดของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้เป็นผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ ในการจัดระบบศาลของประเทศไทย จากเดิม

ซึ่งเป็นระบบศาลเดียวที่มีศาลยุติธรรมเป็นศาล ที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวงมาโดย ตลอด มาเป็นระบบศาลคู่ ซึ่งประกอบด้วย ระบบศาลยุติธรรมที่มีเขตอำนาจหลักในการ พิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญา และ ระบบศาลปกครองที่เป็นอิสระและมีเขตอำนาจ ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยเฉพาะ ซึ่งการจัดระบบศาลตามความเชี่ยวชาญเฉพาะ ด้านและครอบคลุมทุกประเภทคดีไว้เช่นนี้ ย่อมทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของศาลแต่ละระบบ ในการอำนวยความยุติธรรมให้เกิดขึ้นกับ ประชาชนสามารถดำเนินไปได้ อย่างมี ประสิทธิภาพ และเป็นหลักประกันสิทธิและ เสรีภาพของประชาชนได้อย่างแท้จริง.

๒. การตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในการใช้อำนาจอธิปไตย

การสร้างระบบตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ถือเป็นลักษณะเด่น ประการสำคัญของระบบตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งแตกต่างไปจากที่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับใด เพราะที่ผ่านมา การปราศจากองค์กรและระบบตรวจสอบทุจริตที่มีประสิทธิภาพ ได้กลายเป็นสาเหตุสำคัญที่นำมาสู่การทุจริตคอร์รัปชันของผู้ดำรง

^{๒๔}รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖ และมาตรา ๑๙๘ รวมทั้งโปรดดูรายละเอียด ใน บรรดาศักดิ์ อุวรรณโณ, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑๔ วันอังคารที่ ๘ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๐, หน้า ๕๑-๕๒.

ตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการชั้นสูง ซึ่งมักจะใช้อิทธิพลเหนือการดำเนินกระบวนการยุติธรรมเพื่อหลีกเลี่ยงการรับผิดชอบ และกลายเป็นปัญหาระดับชาติที่เรื้อรังและฝังรากลึกในสังคมไทยมาเป็นเวลานาน การสร้างระบบตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้อย่างเป็นระบบและมีความรัดกุมขึ้นในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จึงแสดงให้เห็นถึงความพยายามของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่จะใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น โดยสามารถแยกพิจารณากระบวนการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ออกได้เป็น ๒ ลักษณะ ดังนี้

๒.๑ ลักษณะการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง

ระบบตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้มีลักษณะแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญในอดีตเป็นอันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิ่มมาตรการในการตรวจสอบทุจริตไว้อย่างเป็นระบบ และครอบคลุมถึงผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงทุกประเภท ซึ่งได้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่ง

ในองค์กรตรวจสอบ และข้าราชการระดับสูง ทั้งนี้ หากพิจารณาระบบตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันแล้ว อาจจำแนกออกตามลักษณะของการตรวจสอบได้ ดังนี้

๒.๑.๑ การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

แม้แนวคิดในการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ด้วยการกำหนดให้มีการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน จะเป็นแนวคิดที่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ และ พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๓๘ มาแล้วก็ตาม^{๒๖} แต่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ การแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้มีลักษณะพิเศษที่แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับที่แล้วมาในหลายประการด้วยกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การตรวจสอบบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่เป็นระบบ และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น รวมถึงการขยายการตรวจสอบทุจริตไปยังผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นๆ โดยไม่จำกัดเพียงสมาชิกวุฒิสภาและรัฐมนตรีเหมือนเช่นที่แล้มาดังจะกล่าวถึงต่อไปนี้

^{๒๖}รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ มาตรา ๑๐๔ และมาตรา ๑๔๑

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๘ มาตรา ๙๕ และมาตรา ๑๗๐
บรรณคดี

๒.๑.๑.๑ บุคคลที่ต้องยื่นบัญชีแสดง รายการทรัพย์สินและหนี้สิน

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้บัญญัติเรื่องการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ โดยกำหนดไว้ในหมวด ๑๐ การตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ ส่วนที่ ๑ ว่าด้วยการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่น และผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ มีหน้าที่ในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรใหม่ที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจัดตั้งขึ้น โดยการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินจะต้องยื่นพร้อมเอกสารประกอบ ซึ่งเป็นสำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความมืออยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน รวมทั้งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา และผู้ยื่นจะต้องลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้องกำกับไว้ในบัญชีและสำเนาหลักฐานที่ยื่นไว้ทุกหน้าด้วย. (มาตรา ๒๔๑)^{๒๗}

จะเห็นได้ว่า นอกจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะขยายการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินไปยังผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นๆ โดยกำหนดให้ยื่นต่อองค์กรที่รัฐธรรมนูญจัดตั้งขึ้นไว้โดยเฉพาะ ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อให้การตรวจสอบทุจริตเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และครอบคลุมถึงการใช้อำนาจทางการเมืองทั้งระบบแล้ว การกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของคู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ พร้อมทั้งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา ยังเป็นมาตรการพิเศษซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดไว้อย่างเข้มงวดและรัดกุม เพื่อป้องกันการหลบเลี่ยงการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่จริงของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นในระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญฉบับที่แล้วมา.

๒.๑.๑.๒ กำหนดระยะเวลาในการยื่นบัญชี แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ต้องยื่นบัญชีแสดง

^{๒๗}นอกจากนี้ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๔๖ ยังกำหนดให้เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกำหนดไว้ ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) ด้วย.

รายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่จริงในวันที่ ยื่นบัญชีต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน หรือเพื่อตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สิน ว่ามีพฤติการณ์ทุจริตหรือร่ำรวยผิดปกติหรือไม่ ภายในกำหนดระยะเวลาดังต่อไปนี้^{๒๔}

ก. ในกรณีที่เป็นกรณการเข้ารับตำแหน่ง ต้องยื่นภายใน ๓๐ วันนับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง

ข. ในกรณีที่เป็นกรณการพ้นจากตำแหน่ง ต้องยื่นภายใน ๓๐ วันนับแต่วันพ้นตำแหน่ง และต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่จริงในวันที่ยื่นบัญชีอีกครั้ง ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลา ๑ ปี.

ค. ในกรณีที่มีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้ยื่นบัญชีไว้แล้ว แต่ตายในระหว่างดำรงตำแหน่งหรือก่อนยื่นบัญชีหลังจากพ้นจากตำแหน่ง ทายาทหรือผู้จัดการมรดก มีหน้าที่จะต้องยื่นบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่จริงในวันที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นตาย ภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่ผู้ดำรงตำแหน่งตาย.

ทั้งนี้ หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใด จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสาร

ประกอบที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะต้องเสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัยชี้ขาดว่ามีการกระทำเช่นนั้นจริงหรือไม่ และหากผลการวินิจฉัยเป็นว่ามีการกระทำความผิดจริง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นจะต้องพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ครบกำหนดระยะเวลายื่นบัญชี และจะกลายเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลา ๕ ปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง. (มาตรา ๒๕๕)

๒.๑.๑.๓ กระบวนการและผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดให้เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้รับบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้ว ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมอบหมาย มีหน้าที่ต้องลงลายมือชื่อกำกับไว้ในบัญชีทุกหน้า ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้มีการนำเอกสารดังกล่าวมาใส่เพิ่มไว้ในภายหลัง และเป็นหลักฐานแสดงว่ามีการยื่นเอกสารนั้นต่อคณะกรรมการป้องกัน

^{๒๔}รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๒

และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจริง และเพื่อป้องกันการทุจริตของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเอง ในระดับหนึ่ง รัฐธรรมนูญยังกำหนดต่อไปด้วยว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะต้องเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีให้สาธารณชนทราบโดยเร็ว แต่ต้องไม่เกิน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีดังกล่าว เพื่อให้การตรวจสอบและการลงชื่อกำกับของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดำเนินไปด้วยความรอบคอบและรัดกุม (มาตรา ๒๕๓)^{๒๔}

อนึ่ง เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) ดำเนินการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้ว ผลการตรวจสอบสามารถแยกออกได้เป็น ๒ กรณี ดังนี้

ก. ในกรณีที่มีการยื่นบัญชี เพื่อตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใด จงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ ด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิด

ข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ และศาลรัฐธรรมนูญ โดยการเสนอเรื่องของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ วินิจฉัยชี้ขาดว่ามีการกระทำเช่นนั้นจริงจะเป็นผลให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ตรวจพบว่ามีการกระทำความผิด และต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลา ๕ ปี นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง. (มาตรา ๒๕๕)

ข. ในกรณีที่มีการยื่นบัญชีเพราะเหตุที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพ้นจากตำแหน่งหรือตาย เพื่อตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สิน หากปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใดมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีหน้าที่ส่งเอกสารทั้งหมดที่มีอยู่พร้อมทั้งรายงานผลการตรวจสอบไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดินต่อไป.

ทั้งนี้ ในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่า รายงาน เอกสาร และความเห็นที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งให้ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ อัยการสูงสุดจะต้องแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและ

^{๒๔} คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ, สรุปผลการประชุมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ณ โรงแรมอิมพีเรียล ควีนส์ปาร์ค ระหว่างวันที่ ๑๗-๒๐ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๐, หน้า ๑๖.

ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบเพื่อดำเนินการต่อไป โดยต้องระบุข้อที่ไม่สมบูรณ์ให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน และในกรณีนี้ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และอัยการสูงสุดตั้งคณะทำงานขึ้นคณะหนึ่ง โดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายในจำนวนที่เท่ากัน เพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่คณะทำงานไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจในการดำเนินการฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้ (มาตรา ๒๔๔)

๒.๒.๒ การตรวจสอบในกรณีผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ การสร้างระบบตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ในกรณีที่บุคคลดังกล่าวมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ เป็นแนวคิดซึ่งได้รับการบัญญัติไว้ครั้งแรก อันจะเป็นผลให้การพิสูจน์ทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงสามารถดำเนินไปได้ง่ายกว่ากระบวนการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงใน

อดีตเป็นอันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จากการกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ซึ่งได้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบทั้งหลาย และข้าราชการระดับสูงตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกำหนดไว้ อาจถูกถอดถอนจากตำแหน่งได้ หากถูกกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ส่อทุจริตหรือส่อว่าร่ำรวยผิดปกติ และวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง.

ด้วยเหตุนี้ การตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงด้วยวิธีการดังกล่าวจึงเป็นกรณีไม่มีหลักฐานพิสูจน์ได้แน่ชัดว่ามีการทุจริตหรือร่ำรวยผิดปกติ หากแต่เพียงมีแนวโน้มหรือพฤติการณ์ส่อว่ากระทำการทุจริตหรือส่อว่าร่ำรวยผิดปกติ ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงนั้นก็สามารรถถูกกล่าวหาและอาจถูกวุฒิสภามีมติถอดถอนออกจากตำแหน่งได้นอกจากนี้ หากกรณีดังกล่าวเป็นการกล่าวหาให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง และต่อมาปรากฏข้อเท็จจริง อันหลักฐานยืนยันได้ว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นทุจริตหรือร่ำรวยผิดปกติด้วยแล้ว บุคคลดังกล่าวยังต้องถูกดำเนินคดีอาญาในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอีกด้วย. (มาตรา ๓๐๓ และมาตรา ๓๐๕ วรรคสี่)^{๙๐}

^{๙๐}โปรดดูหลักเกณฑ์และรายละเอียดเกี่ยวกับการถอดถอนออกจากตำแหน่ง และการดำเนินคดีอาญาในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในหัวข้อ ๒.๒.๒ และหัวข้อ ๒.๒.๓

2.1.3 การตรวจสอบในกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุจริตหรือร่ำรวยผิดปกติ

ลักษณะเด่นประการสำคัญของระบบตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งแตกต่างไปจากที่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายฉบับใด ก็คือ การจัดตั้งแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกา หรือที่เรียกว่า “ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” เพื่อเป็นองค์กรพิเศษที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีอาญา ในกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถูกกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่นไว้โดยเฉพาะ (มาตรา ๓๐๘) ซึ่งแตกต่างไปจากกระบวนการดำเนินคดีอาญาของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ โดยสาเหตุของการบัญญัติไว้เช่นนี้ก็คงมาจากสภาพปัญหาของการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในอดีต ซึ่งสถานะอิทธิพล และอำนาจของบุคคลดังกล่าว ได้เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้กระบวนการดำเนินคดีอาญาธรรมดาไม่อาจนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้^{๓๓} การสร้างองค์กรและกระบวนการพิเศษเพื่อ

ดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้โดยเฉพาะ จึงเป็นความพยายามครั้งสำคัญของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่จะลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรังของระบบการเมืองไทยมาช้านาน

๒.๒ องค์กรและกระบวนการในการตรวจสอบทุจริตผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง

เมื่อพิจารณาลักษณะการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ซึ่งแยกกระบวนการตรวจสอบทุจริตออกเป็น การตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน การตรวจสอบกรณีมีพฤติการณ์ส่อทุจริตหรือส่อว่าร่ำรวยผิดปกติ และการตรวจสอบกรณีทุจริตหรือร่ำรวยผิดปกติ ตามที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว จะพบว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้สร้างองค์กรและกระบวนการในการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงไว้อย่างเป็นระบบ และครอบคลุมทุกลักษณะของการตรวจสอบ โดยมีรายละเอียดในสาระสำคัญ ดังนี้

๒.๒.๑ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

แม้แนวคิดในการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง จะเป็นแนวคิดที่ได้รับการยอมรับและยึดถือมาเป็นเวลานานในระบบ

^{๓๓}บรรศักดิ์ อวรรณโณ, ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง รายงานการวิจัยเสนอต่อ คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คปป.) (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัย, ๒๕๓๔), หน้า ๑๖-๒๒.

กฎหมายไทย แต่ที่ผ่านปรากฏว่า การป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งเป็นหน้าที่โดยเฉพาะของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ปปป.) ไม่สามารถตรวจสอบและดำเนินคดีกับบรรดาผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงได้อย่างมีประสิทธิภาพ^{๒๒} อย่างไรก็ตาม ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน การตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง โดยเฉพาะกรณีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงถูกกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) ซึ่งมีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีความอิสระและเป็นกลางไว้เป็นครั้งแรก ดังจะกล่าวถึงต่อไปนี้^{๒๓}

๒.๒.๑ องค์ประกอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดให้

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีองค์ประกอบดังนี้^{๒๔}

ก. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีก ๘ คน รวมทั้งสิ้น ๙ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา

ข. ที่มาและการสรรหากรรมการป้องกันการทุจริตแห่งชาติ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะต้องมาจากการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วยประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่ง ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ ๗ คน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภา

^{๒๒} ทั้งนี้ การขาดความอิสระและเป็นกลางได้เป็นปัจจัยสำคัญ ซึ่งทำให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ปปป.) ไม่สามารถตรวจสอบและดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงได้เลย โดยจะมีก็แต่เพียงการดำเนินการกับข้าราชการระดับล่างหรือกรณีเป็นการทุจริตในวงเล็กน้อยเท่านั้น. โปรดดูรายละเอียดในเรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๐-๒๑. และ สัจจิต บุญบงการ, “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ,” ในรวมสาระรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, ๒๖๕๑), หน้า ๔๑๑.

^{๒๓} อย่างไรก็ตาม ในบทเฉพาะกาล มาตรา ๓๒๑ ได้กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ปปป.) และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เป็นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จนกว่าจะมีการแต่งตั้ง หรือจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งจะต้องกระทำภายใน ๒ ปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ.

^{๒๔} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๗

ผู้แทนราษฎรพรรคละ ๑ คน ซึ่งเลือกกันเอง ให้เหลือ ๕ คน รวมทั้งสิ้น ๑๕ คน ทั้งนี้ การสรรหาและการเลือกกรรมการป้องกันและทุจริตแห่งชาติ จะมีวิธีการเช่นเดียวกันกับกรณีการสรรหาและการเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๗ และมาตรา ๒๕๘

ค. คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะมีลักษณะเช่นเดียวกับกรณีของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๖ และจะต้องเป็นบุคคลซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์

ง. วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ๔ ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว. (มาตรา ๒๕๘)

จ. การพ้นตำแหน่งของกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะเป็นกรณีเดียวกับการพ้นตำแหน่งของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๐ และมาตรา ๒๖๑ แต่อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญได้กำหนดเรื่องการพ้นตำแหน่งโดยการถอดถอนกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไว้ โดยเฉพาะว่า หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๔ ของจำนวนสมาชิก

ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ร้องขอต่อประธานวุฒิสภาว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ใด กระทำการขาดความเที่ยงธรรม. จงใจฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือมีพฤติการณ์ที่เป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่งอย่างร้ายแรง กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็อาจถูกถอดถอนจากตำแหน่งได้ หากวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนจากตำแหน่ง (มาตรา ๒๕๙)^{๑๔}

ฉ. หน่วยงานธุรการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้แก่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งมีความอิสระทั้งในด้านการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้บังคับบัญชา ขึ้นตรงต่อประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (มาตรา ๓๐๒)

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้มุ่งเน้นความอิสระและเป็นกลางให้เกิดขึ้น อันจะเป็นปัจจัยสำคัญ

^{๑๔}เป็นที่น่าสังเกตว่า การที่รัฐธรรมนูญกำหนดเรื่อง การถอดถอนกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไว้โดยเฉพาะ ได้แสดงให้เห็นถึงสถานะและความสำคัญในฐานะที่เป็นองค์กรตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงได้เป็นอย่างดี.

ที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบ
ทุจริตผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง สามารถดำเนิน
ไปได้อย่างมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง
และไม่ตกอยู่ภายใต้ความครอบงำขององค์กร
ใดๆ เหมือนเช่นที่แล้มา.

๒.๒.๑.๒ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

การจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและ
ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไว้เป็นครั้งแรก
โดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เพื่อทำหน้าที่ใน
การตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับ
สูงนั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้คณะกรรมการ
ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มี
อำนาจหน้าที่ดังนี้^{๓๖}

ก. อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ
ทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งระดับ
สูง โดยอาจแยกพิจารณาเป็นดังนี้

(๑) ตรวจสอบความถูกต้องและความ
มีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรง
ตำแหน่งระดับสูง ตามบัญชีแสดงรายการ
ทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบที่ได้
ยื่นไว้ตามมาตรา ๒๙๒ ทั้งนี้ ในกรณีเป็นการ
ตรวจสอบบัญชีของดำรงตำแหน่งทางการเมือง
และหากคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม
การทุจริตแห่งชาติเห็นว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทาง
การเมืองผู้ใด จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการ

ทรัพย์สินหรือเอกสารประกอบ หรือจงใจยื่น
บัญชีดังกล่าวด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือ
ปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ คณะ
กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่ง
ชาติ จะต้องส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อ
วินิจฉัยชี้ขาด และหากผลการวินิจฉัยเป็นว่า
มีการจงใจกระทำการดังกล่าว ผู้ดำรงตำแหน่ง
ทางการเมืองนั้น ก็ต้องพ้นจากตำแหน่งนับแต่
วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชี หรือนับแต่วันที่
ตรวจพบว่าการกระทำดังกล่าว และต้องห้าม
มิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลา
๕ ปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง.

(๒) ตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของ
ทรัพย์สินและหนี้สินในกรณีผู้ดำรงตำแหน่ง
ทางการเมืองพ้นจากตำแหน่งหรือถึงแก่ความ
ตาย และหากปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งทาง
การเมืองผู้ใดมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ
ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการ
ทุจริตแห่งชาติ ต้องส่งเรื่องไปยังอัยการสูงสุด
เพื่อดำเนินคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของ
ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ทรัพย์สินที่เพิ่ม
ขึ้นตกเป็นของแผ่นดินต่อไป.

ข. อำนาจหน้าที่ในการได้สวนข้อเท็จจริง
เบื้องต้นในการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรง
ตำแหน่งระดับสูง โดยอาจแยกพิจารณาเป็นดังนี้

(๑) ในกรณีที่มีการร้องขอให้ถอดถอน

^{๓๖} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๓๐๑

ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงต่อวุฒิสภา โดยกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงผู้ใดมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติดังต่อไปนี้ทางทุจริต เมื่อประธานวุฒิสภาได้ส่งเรื่องมายังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการชุดดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทำความเข้าใจเสนอต่อวุฒิสภา โดยรายงานนั้นต้องระบุให้ชัดเจนว่า ข้อกล่าวหาตามคำร้องขอข้อใดมีมูลหรือไม่ เพียงใด พร้อมทั้งระบุเหตุแห่งการนั้น

หากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูล ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ต้องส่งเรื่องไปยังประธานวุฒิสภาเพื่อดำเนินการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงดังกล่าว และอัยการสูงสุด ในกรณีที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป แต่หากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่า ข้อกล่าวหาไม่มีมูล ข้อกล่าวหาเหล่านั้นจะเป็นอันตกไป

(๒) ในกรณีที่มีการร้องขอให้ดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงผู้ใดร้ายแรงผิดปกติ กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้า

ที่ตามกฎหมายอื่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริง และสรุปสำนวน พร้อมทั้งทำความเข้าใจส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ค. อำนาจหน้าที่ในการไต่สวนและวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายแรงผิดปกติกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ง. รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาทุกปี และนำรายงานนั้นออกพิมพ์เผยแพร่ต่อไป

จ. ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จะมีอำนาจหน้าที่หลักในการไต่สวนและชี้ขาดข้อเท็จจริงเบื้องต้นในการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงเท่านั้น โดยไม่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดในตัวเองในกรณีเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล แต่ต้องส่งเรื่องไปยังองค์กรชี้ขาด ซึ่งได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญในกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใด จงใจไม่ยื่นบัญชีหรือจงใจยื่นบัญชีเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงอันควรทราบ วุฒิสภาในกรณีมีการร้องขอให้

ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงที่มีพฤติการณ์
ร่ำรวยผิดปกติหรือทุจริต และศาลฎีกาแผนก
คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใน
กรณีมีการร้องขอให้ดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรง
ตำแหน่งทางการเมืองที่ร่ำรวยผิดปกติหรือ
ทุจริต.^{๓๗}

๒.๒.๒ การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง ระดับสูงโดยวุฒิสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.
๒๕๕๐ ได้สร้างระบบตรวจสอบทุจริตของ
ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง โดยการกำหนดให้มี
การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงโดยวุฒิสภา
ในกรณีมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปใน
ทางทุจริตไว้เป็นครั้งแรก โดยมีรายละเอียดใน
สาระสำคัญดังนี้

๒.๒.๒.๑ บุคคลที่อาจถูกถอดถอนจาก ตำแหน่ง

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดให้ผู้
ดำรงตำแหน่งระดับสูง ซึ่งอาจถูกวุฒิสภา
ถอดถอนจากตำแหน่ง ในกรณีที่ถูกล่ามว่า
มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริต
ต่อตำแหน่งหน้าที่ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่ง
หน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่ง

หน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจ
หน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือ
กฎหมาย ได้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง
ต่อไปนี้^{๓๘}

ก. ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่
นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา

ข. ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบ
การใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่
ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
ประธานศาลปกครองสูงสุด กรรมการการ
เลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และกรรมการตรวจ
เงินแผ่นดิน

นอกจากนี้ ยังรวมถึงกรรมการป้องกัน
และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งถูก
กล่าวหาว่ากระทำการขาดความเที่ยงธรรม จงใจ
ฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือมี
พฤติการณ์ที่เป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์
ของการดำรงตำแหน่งอย่างร้ายแรงด้วย.
(มาตรา ๒๔๔)

ค. ข้าราชการหรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับ
สูงอื่นๆ ได้แก่ อัยการสูงสุด ผู้พิพากษาหรือ

^{๓๗} ทั้งนี้ ยกเว้นกรณีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ
ปราบปรามการทุจริต ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะมีอำนาจหน้าที่ในการได้สวน
ข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดด้วยตัวเอง.

^{๓๘} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๓

ตุลาการ พนักงานอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงอื่น ตามที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกำหนด.

๒.๒.๒.๒ ผู้มีสิทธิร้องขอให้ถอดถอนจากตำแหน่ง

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้บัญญัติรับรองให้บุคคลต่อไปนี้ มีสิทธิในการร้องขอต่อประธานวุฒิสภา ให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่^{๓๔}

ก. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๔ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

ข. ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คน โดยหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการที่ประชาชนจะเข้าชื่อร้องขอ จะเป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ค. สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๔ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา ทั้งนี้ เฉพาะกรณีการร้องขอให้ถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาด้วยตนเองออกจากตำแหน่งเท่านั้น

ทั้งนี้ คำร้องขอให้วุฒิสภามีมติถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง จะต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำความผิดเป็นข้อ ๆ ให้ชัดเจนด้วย.

๒.๒.๒.๓ กระบวนการถอดถอนจากตำแหน่ง

เมื่อมีการยื่นคำร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงคนใดออกจากตำแหน่งต่อประธานวุฒิสภาแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดกระบวนการถอดถอนจากตำแหน่งโดยวุฒิสภาไว้ดังนี้^{๓๕}

ก. ประธานวุฒิสภาจะต้องส่งเรื่องไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อดำเนินการไต่สวนหาข้อเท็จจริง และจัดทำรายงานเสนอต่อวุฒิสภาว่าข้อกล่าวหาตามคำร้องขอข้อใดมีมูลหรือไม่

หากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูล นับแต่วันดังกล่าวผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปมิได้จนกว่าวุฒิสภามีมติ และประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ต้องส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานวุฒิสภาเพื่อพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงนั้นออกจากตำแหน่ง

^{๓๔}รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๔

^{๓๕}รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๕ - มาตรา ๓๐๗

และอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองต่อไป อย่างไรก็ตาม หากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ข้อกล่าวหา นั้นจะเป็นอันตกไป.

ข. เมื่อได้รับรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นจากคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูลแล้ว ประธานวุฒิสภาจะต้องจัดให้มีการพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ซึ่งถูกกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกตีส่อ ทุจริตโดยเร็ว.

ค. การออกเสียงลงคะแนนของสมาชิก วุฒิสภา จะต้องกระทำโดยวิธีลับ และสมาชิก วุฒิสภาทุกคนมีอิสระในการลงคะแนนเสียงว่า จะถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใดออกจากตำแหน่ง หรือไม่ ทั้งนี้ มติที่ให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง ระดับสูงออกจากตำแหน่ง จะต้องมิฉะนั้นเสียง ไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา หรือคะแนนเสียง ไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๔ ของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ทั้งหมดของวุฒิสภา กรณีเป็นการลงมติ เพื่อถอดถอนกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติให้พ้นจากตำแหน่ง. (มาตรา ๒๔๙)

ทั้งนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่าภายใต้กระบวนการ ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงนี้ แม้ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งถูกกล่าวหาว่า

มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกตีส่อทุจริต จะ ลาออกจากตำแหน่งเพื่อหลีกเลี่ยงการถูก ถอดถอนจากตำแหน่งภายหลังคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามป้องกันการทุจริตแห่ง ชาติมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล แต่ผู้ดำรง ตำแหน่งดังกล่าวก็จะต้องถูกดำเนินคดีอาญา ในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองด้วย แต่สำหรับกรณีผู้ดำรง ตำแหน่งระดับสูงอื่นๆ นั้นก็คงจะเป็นหน้าที่ ของรัฐสภาในการตรากฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญเพื่อกำหนดเรื่องดังกล่าวไว้ใน รายละเอียดต่อไป.

๒.๒.๒.๔ ผลของการถอดถอนจากตำแหน่ง

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดให้ ในกรณีที่วุฒิสภามีมติถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง ระดับสูงผู้ใดออกจากตำแหน่ง ผู้นั้นจะต้องพ้น จากตำแหน่งหรือออกจากราชการ นับแต่วันที่ วุฒิสภามีมติให้ถอดถอน และตัดสิทธิผู้นั้นใน การดำรงตำแหน่งใดๆ ในทางการเมืองหรือใน การรับราชการเป็นเวลา ๕ ปี ทั้งนี้ มติของ วุฒิสภาถือเป็นที่สุด และจะมีการร้องขอให้ ถอดถอนบุคคลดังกล่าวโดยอาศัยเหตุเดียวกัน อีกมิได้ แต่ไม่กระทบกระเทือนการพิจารณา ของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมือง. (มาตรา ๓๐๗)

จะเห็นได้ว่า การตรวจสอบทุจริตของ ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ด้วยการถอดถอน ออกจากตำแหน่งเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นใน รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเป็นครั้งแรก ซึ่งแม้จะ

มีการเปิดโอกาสให้การเสนอคำร้องให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสามารถกระทำได้อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรับรองสิทธิของประชาชน ๕๐,๐๐๐ คน แต่ก็เป็นที่น่าสังเกตว่า กระบวนการดังกล่าวได้ถูกสร้างไว้อย่างรัดกุมและรอบคอบ โดยเฉพาะการกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นองค์กรไต่สวนและชี้ขาดข้อเท็จจริงเบื้องต้นว่าข้อกล่าวหาเป็นมูลหรือไม่ และยิ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้มติดถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงออกจากตำแหน่งต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๕ หรือมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๔ ของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ทั้งหมดของวุฒิสภาในกรณีถอดถอนกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงโดยวุฒิสภาจึงไม่อาจกระทำได้โดยง่าย เพราะจะต้องอาศัยคะแนนเสียงจำนวนมาก ในการลงมติเพื่อถอดถอนของวุฒิสภา อย่างไรก็ตาม การที่ระบบถอดถอนจากตำแหน่ง จะสามารถตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงให้บังเกิดผลได้อย่างจริงจังและมีประสิทธิภาพหรือไม่ เพียงใดนั้น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งรัฐสภาจะต้องตราขึ้นเพื่อกำหนดวิธีการในรายละเอียดภายใน ๒ ปีนับแต่วันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ จะเป็นปัจจัยสำคัญของการบรรลุเป้าหมายดังกล่าว.

๒.๒.๑ การดำเนินคดีอาญาในศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้จัดตั้งแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้นในศาลฎีกา ซึ่งเรียกว่า “ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ไว้เป็นครั้งแรก เพื่อเป็นองค์กรพิเศษที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีอาญาในกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ถูกกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติหรือทุจริต โดยมีรายละเอียดในสาระสำคัญ ดังนี้

๒.๒.๑.๑ บุคคลที่อาจถูกดำเนินคดี

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและบุคคลอื่นใด ซึ่งอาจถูกดำเนินคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในกรณีที่ถูกกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ได้แก่ บุคคลต่อไปนี้^{๑๑}

ก. ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และข้าราชการการเมืองอื่น

^{๑๑}รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๘

ข. บุคคลอื่นใดที่เป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือ ผู้สนับสนุน

๒.๒.๓.๒ การนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของ ศาล

ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน การนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จะสามารถกระทำได้อีกต่อเมื่อมีกรณีต่อไปนี้

ก. กรณีที่ผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่นของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อให้ดำเนินการไต่สวนและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นและส่งเรื่องไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีต่อไป. (มาตรา ๓๐๙)

ข. กรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่พ้นจากตำแหน่งหรือตาย และพบว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะส่งเอกสาร

ทั้งหมดที่มีอยู่พร้อมรายงานผลการตรวจสอบไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดินต่อไป. (มาตรา ๒๙๔)

ค. กรณีมีการร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง และผลการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มูล นอกจากประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังวุฒิสภาเพื่อพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้ว ในขณะเดียวกันก็จะส่งเรื่องไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป. (มาตรา ๓๐๕ วรรคสี่)

๒.๒.๓.๓ การพิจารณาพิพากษาคดีของศาล

เมื่อมีการนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลในสาระสำคัญเป็นดังนี้^{๑๖}

ก. ในการพิจารณาคดี ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จะ

^{๑๖}รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๑๐ และมาตรา ๓๑๑

ต้องยึดสำนวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหลักในการพิจารณา

ข. วิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จะมีระบบการพิจารณาค้นหาความจริงเป็นระบบไต่สวน ซึ่งแตกต่างไปจากระบบการค้นหาข้อเท็จจริงในการดำเนินคดีอาญาในศาลธรรมดา โดยศาลอาจไต่สวนการหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ ศาลจะต้องยึดถือหลักการฟังความทุกฝ่ายและสิทธิในการต่อสู้คดีของผู้ถูกกล่าวหา ภายใต้การพิจารณาคดีโดยเปิดเผย เว้นแต่จะมีความจำเป็นเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะสำคัญ^{๔๓}

ค. ในการปฏิบัติหน้าที่ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้อ่านคำตลอดจนขอให้ศาล พนักงานสอบสวน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นดำเนินการใดเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา และอาจแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมายได้

ง. ในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ห้ามมิให้นำบทบัญญัติว่าด้วยความคุ้มกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ

สมาชิกวุฒิสภามาใช้บังคับ.

จ. ในการทำพิพากษาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จะต้องถือเสียงข้างมากโดยผู้พิพากษาซึ่งเป็นองค์คณะทุกคนต้องความเห็นในการวินิจฉัยคดีเป็นหนังสือ พร้อมทั้งต้องแถลงด้วยวาจาต่อที่ประชุมก่อนการลงมติ ทั้งนี้ ความเห็นในการวินิจฉัยคดีอย่างน้อยจะต้องประกอบด้วยชื่อผู้ถูกกล่าวหา, เรื่องที่ถูกกล่าวหา, ข้อกล่าวหาและสรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากการพิจารณา, เหตุผลในการวินิจฉัยทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย, บทบัญญัติของกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง และคำวินิจฉัยคดีรวมทั้งการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินที่เกี่ยวข้อง ถ้ามี.

ฉ. ผลแห่งคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จะต้องเปิดเผยและถือเป็นที่สุด ไม่สามารถอุทธรณ์หรือฎีกาได้.

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การสร้างองค์กรและกระบวนการพิเศษเพื่อดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ที่แตกต่างไปจากกรณีการกระทำผิดของบุคคลธรรมดาไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ย่อมจะส่งผลให้การตรวจสอบทุจริตและการดำเนินการกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งมีสถานะและอิทธิพลระดับสูง สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและไม่ประสบกับความ

^{๔๓}รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๓๓๒

ล้มเหลวเหมือนเช่นที่ผ่านมา^{๔๔}

๓. การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่ไม่เหมาะสม และก่อความเสียหายแก่ประชาชน

การสร้างระบบตรวจสอบความชอบธรรมและความเหมาะสมของการใช้อำนาจอรัฐ เป็นหลักการที่ได้รับการยึดถือในประเทศเสรีประชาธิปไตยมาเป็นเวลานาน ซึ่งอาจอยู่ในรูปแบบที่แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ อาทิเช่น สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในประเทศภาคพื้นยุโรป หรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของในบางประเทศ เช่น อัฟริกาใต้ หรือฟิลิปปินส์ สำหรับในประเทศไทยภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ การสร้างระบบตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ ที่มุ่งเน้นการตรวจสอบความชอบธรรมและความเหมาะสมของการใช้อำนาจ ที่ไปกระทบต่อสิทธิมนุษยชนหรือก่อความเสียหายแก่ประชาชน จึงได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมเป็นครั้งแรก โดยอาจแยกพิจารณา

ตามประเภทขององค์กรตรวจสอบซึ่งรัฐธรรมนูญจัดตั้งขึ้นไว้ ได้ดังนี้

๓.๑ สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

แม้สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะเคยได้รับการบัญญัติให้มีการจัดตั้งขึ้นไว้เป็นครั้งแรก โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๓๘ มาแล้วก็ตาม แต่ที่ผ่านมามีปรากฏว่าการจัดตั้งองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการรับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนหรือความเสียหาย จากการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมหรือไม่เหมาะสมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในรูปแบบของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็ยังมีเคยเกิดขึ้นอย่างใดก็ตาม เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงได้รับหลักประกันในการจัดตั้งขึ้น โดยมีหลักการในสาระสำคัญขององค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ดังนี้^{๔๕}

^{๔๔}อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่า ในระหว่างการยกร่างรัฐธรรมนูญได้มีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจำนวนหนึ่ง แสดงความคิดเห็นคัดค้านการจัดตั้งแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้นในศาลฎีกาที่น่าสนใจไว้ในหลายประการด้วยกัน ผู้สนใจโปรดดูรายละเอียดใน คำอภิปรายของ คณิต ณ นคร, พันธ์ ทศยานนท์ และ เสรี สุวรรณภานนท์, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๒๕ (เป็นพิเศษ) วันพุธที่ ๒๓ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๐, หน้า ๑๓๗-๑๓๙ และหน้า ๑๔๔-๑๔๖.

^{๔๕}รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้วางหลักประกันในการจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ในบทเฉพาะกาล มาตรา ๓๑๙(๑) ว่าจะต้องมีการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาให้แล้วเสร็จภายใน ๒ ปี.

๓.๖.๑ องค์ประกอบของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดให้สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาประกอบด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจำนวนไม่เกิน ๓ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน มีความรอบรู้และมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิสาหกิจ หรือกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะ และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งทั้งสิ้น ๖ ปีและจะดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว ทั้งนี้ คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา และการเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะเป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา. (มาตรา ๑๙๖)

๓.๖.๒ อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ดังนี้^{๑๔}

(๑) อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วย

ราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชน โดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(๒) อำนาจหน้าที่ในการจัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา

(๓) อำนาจหน้าที่ในการเสนอเรื่องราวพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี.

จะเห็นได้ว่า การที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้วางหลักการในสาระสำคัญเกี่ยวกับองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา นอกเหนือไปจากการกำหนดให้มีการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่า

ด้วยผู้ตรวจแผ่นดินของรัฐสภาขึ้นภายใน ๒ ปี นับแต่วันที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้ตามที่กล่าวมาข้างต้นนั้น ย่อมเป็นหลักประกันได้ว่าสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะได้รับการจัดตั้งขึ้นภายในระยะเวลาอันใกล้ และจะเป็นองค์กรที่สามารถให้ความคุ้มครองและพิทักษ์รักษาสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้เพิ่มขึ้น โดยไม่ประสบกับปัญหาความล่าช้าในการจัดตั้งเหมือนเช่นที่แล้วมา.

๓.๒ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

การละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นในประเทศไทยมาโดยตลอด โดยปราศจากองค์กรหรือหน่วยงานใด ที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนนี้โดยตรง การจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขึ้นเป็นครั้งแรก โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ จึงเป็นก้าวสำคัญของการสร้างองค์กรตรวจสอบและการควบคุมการใช้อำนาจอรัฐ เพื่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย ทั้งนี้ โดยมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ในสาระ

สำคัญ ดังนี้^{๖๖}

๓.๒.๑ องค์ประกอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีก ๑๐ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งมีความรู้หรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์ โดยการเลือกสรรผู้ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของวุฒิสภานั้น จะต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้แทนจากองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการชุดดังกล่าวสามารถดำเนินไปได้อย่างโปร่งใสและมีประสิทธิภาพ เพราะการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งที่ผ่านมามักจะเป็นผู้ละเมิดสิทธิมนุษยชนเสียเอง เป็นองค์ประกอบทั้งหมดในองค์กรคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ก็ย่อมจะก่อให้เกิดอุปสรรคหรือข้อครหาในการปฏิบัติงานได้ไม่ว่าทางใดก็ทางหนึ่ง.^{๖๗}

^{๖๖}รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๑๔๗ และมาตรา ๑๔๘.

^{๖๗}เป็นที่น่าสังเกตว่า เดิมนั้นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนมีความเห็นว่า ควรให้สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เป็นองค์กรหลักแต่เพียงองค์กรเดียวในการให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เพื่อป้องกันการซ้ำซ้อนกันให้อำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรทั้งสอง แต่ในท้ายที่สุดเมื่อได้มีการศึกษาในรายละเอียดเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่แล้ว สภาวรัฐธรรมนูญจึงได้จัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขึ้น เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยไว้โดยตรง. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน, สรุปผลการประชุมยกย่องรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการยกย่องรัฐธรรมนูญ ณ โรงแรมรอยัล คลิฟ บีช พัทยา ในระหว่างวันที่ ๑๗-๒๐ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๐.

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีวาระการดำรงตำแหน่งทั้งสิ้น ๖ ปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และจะดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว ทั้งนี้ คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา การเลือก การถอดถอน และการกำหนดค่าตอบแทนกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จะเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ. (มาตรา ๑๙๙)

๓.๒.๒ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ดังนี้^{๔๔}

(๑) ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรืออันไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอ ให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

(๒) เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ต่อ

รัฐสภาและคณะรัฐมนตรี เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(๓) ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน

(๔) ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์กรเอกชน และองค์กรอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน

(๕) จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชน ภายในประเทศ และเสนอต่อรัฐสภา

(๖) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ทั้งนี้ ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติ และประชาชนประกอบด้วย

ด้วยเหตุนี้ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบบทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกับผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จะพบว่ารัฐธรรมนูญได้กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ที่แคบกว่ากรณีของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามาก ซึ่งอย่างน้อยที่สุดก็มี ๒ กรณีดังต่อไปนี้

^{๔๔}บรรดักดิ์ อวรรณโณ, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๒๒ (เป็นพิเศษ) วันศุกร์ที่ ๑๔ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๔๐, หน้า ๙๔-๙๕.

ประการแรก การกำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนมีอำนาจหน้าที่หลักในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยนั้น เป็นลักษณะการตรวจสอบที่แคบกว่ากรณีของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งจะมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบในกรณีการใช้อำนาจรัฐไปกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพทั้งหลายของประชาชนโดยมิได้จำกัดแต่เพียงสิทธิมนุษยชน (human right)

ประการที่สอง การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่เพียงการตรวจสอบและจัดทำรายงาน เพื่อเสนอให้เกิดความเปลี่ยนแปลงการกระทำ กฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับให้เป็นไปโดยสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนเท่านั้น โดยมิได้มีอำนาจในการพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงมีเขตอำนาจที่จำกัดกว่ากรณีของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งจะมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวด้วย.

อย่างไรก็ตาม แม้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะมีเขตอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ในลักษณะที่จำกัดกว่าสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามที่กล่าวมาข้างต้นนั้น แต่หากพิจารณาในแง่วิธีดำเนินการในระหว่างองค์กรทั้งสองแล้ว จะพบว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จะสามารถหยิบยกเรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจของตนขึ้นตรวจสอบได้อย่างกว้างขวาง โดยไม่จำกัด

เฉพาะกรณีที่ต้องมีการร้องเรียนจากประชาชน หรือกรณีที่เห็นว่าทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหลาย มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงจะนำเรื่องขึ้นตรวจสอบได้ เหมือนเช่นกรณีของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา หากแต่เพียงคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นว่าการกระทำ กฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับใดไม่สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก็สามารถหยิบยกเรื่องดังกล่าวขึ้นตรวจสอบเองได้.

อนึ่ง ข้อสังเกตที่ควรพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของ การตรวจสอบและรายงานการกระทำ หรือการละเลยการกระทำอันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี ตามบทบัญญัติมาตรา ๒๐๐ (๑) นั้น ปรากฏว่าในระหว่างการยกร่างรัฐธรรมนูญ ได้มีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจำนวนหนึ่งแสดงความคิดเห็นคัดค้านการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยให้เหตุผลว่าการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว จะเป็นผลให้ประเทศไทยต้องถูกแทรกแซงกิจการภายใน และสูญเสียอำนาจอธิปไตยให้กับองค์การสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นองค์กรระหว่างประเทศ แต่อย่างไรก็ตาม ในท้ายที่สุด สภาร่างรัฐธรรมนูญก็ได้มีมติให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิ

มนุษยชนขึ้น โดยมีคำอธิบายว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน จะไม่ทำให้ประเทศไทยต้องสูญเสียอำนาจอธิปไตยเพราะมิได้มีการแย่งไป หากแต่เป็นการยอมสละอำนาจอธิปไตยด้วยความเต็มใจ และการตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนนั้น ก็จะต้องเฉพาะข้อตกลงระหว่างประเทศซึ่งประเทศไทยได้สมัครใจเข้าเป็นภาคี ซึ่งผ่านกระบวนการพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบก่อนจะเข้าเป็นภาคีเท่านั้น โดยมิได้ครอบคลุมถึงข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนในทุกกรณีไป^{๔๔}

กล่าวโดยสรุป แม้การตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยโดยสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ จะเป็นเพียงการตรวจสอบและการจัดทำรายงานเสนอต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป โดยปราศจากอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดให้เกิดสภาพบังคับในตัวเองก็ตาม แต่การจัดตั้งองค์กรดังกล่าว ก็ย่อมจะทำให้บทบัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองและให้ความคุ้มครองไว้สามารถมีกลไกบังคับได้มากขึ้น

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จากระบบตรวจสอบใหม่ซึ่งมุ่งเน้นการตรวจสอบความชอบธรรมและความเหมาะสมของการใช้อำนาจ ที่สามารถปิดช่องโหว่ของกฎหมาย ซึ่งผู้ใช้อำนาจอธิปไตยจะอ้างความชอบธรรมตามกฎหมายไปกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมาโดยตลอด.

๔. การตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย ทางการเงิน : สถาบันตรวจเงินแผ่นดิน

แม้ระบบตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยด้วยการตรวจสอบทางการเงิน จะเป็นระบบตรวจสอบการใช้อำนาจซึ่งมีการใช้บังคับในประเทศไทยมาเป็นเวลานาน แต่ที่ผ่านมามีปรากฏว่าการปฏิบัติหน้าที่ในตรวจสอบและควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐ ซึ่งในปัจจุบันเป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินกลับดำเนินไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ และเป็นผลให้เกิดการทุจริตทางการเงินในหลายหน่วยงาน โดยที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินไม่อาจตรวจสอบได้ ซึ่งสาเหตุสำคัญมาจากการที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินไม่มีความอิสระ และความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่อย่างแท้จริง^{๔๕} อย่างไรก็ตาม ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการ

^{๔๔}รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๐๐.

^{๔๕}ผู้สนใจโปรดดูรายละเอียด ในคำอภิปรายของ อานันท์ ปันยารชุน, นาวาอากาศตรี ประสงค์ สุ่นศิริ และบรรศักดิ์ อวรรณโณ, รายงานการประชุมสมัชชาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๒๒ (เป็นพิเศษ) วันศุกร์ที่ ๑๔ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๔๐, หน้า ๘๔-๘๘ และหน้า ๙๖-๑๐๑.

ตรวจเงินแผ่นดินที่มีความอิสระและเป็นกลาง จึงได้รับการจัดตั้งขึ้น เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบและควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของรัฐ ดังมีรายละเอียดในสาระสำคัญ ต่อไปนี้^{๔๖}

๔.๑ การจัดองค์กรของสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดให้องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจเงินแผ่นดิน ได้แก่ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งมีความอิสระและเป็นกลาง ภายใต้การจัดองค์กรที่มีองค์ประกอบและรายละเอียดในสาระสำคัญ ดังนี้^{๔๗}

(๑) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีก ๙ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความชำนาญ

และประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงิน การคลัง และด้านอื่น โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๖ ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว.

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

(๒) ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

นอกจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จะกำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็น

^{๔๖} ลักษณะการจัดองค์กรของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งกำหนดให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี และมีผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เป็นหัวหน้าทางบริหารที่เป็นผู้รับผิดชอบการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐเพียงผู้เดียว ได้เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ฝ่ายการเมืองสามารถแทรกแซงการดำเนินงานได้โดยง่าย. ผู้สนใจโปรดดูรายละเอียดใน เนตรทราย ตั้งจรศักดิ์, “บทบาทและโครงสร้างของสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๔), ๒๕๕ หน้า.

^{๔๗} อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบและควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ก็มีได้เป็นผลให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๒๒ ต้องยกเลิกไปโดยอัตโนมัติ โดยองค์กรดังกล่าวอาจยังคงทำหน้าที่ในการตรวจเงินแผ่นดินในฐานะเป็นองค์กรตรวจสอบภายในของฝ่ายบริหารต่อไปได้.

องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจเงินแผ่นดิน แล้ว ยังกำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินซึ่ง พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของ วุฒิสภา มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวร่วมด้วย ทั้งนี้ ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จะต้องมาจากผู้ซึ่งมีความชำนาญและประสบการณ์ ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง หรือด้านอื่น.

คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา การเลือก และการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดิน จะเป็นไปตามกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ทั้งนี้ การกำหนดคุณสมบัติและวิธีการเลือก บุคคล ซึ่งจะได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดิน จะต้องเป็นไปเพื่อให้ได้ บุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมและมีความ ซื่อสัตย์สุจริต และเพื่อให้ได้หลักประกันความ เป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลดังกล่าว.

(๒) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดให้มีการ จัดตั้งหน่วยธุรการของคณะกรรมการตรวจ เงินแผ่นดิน ซึ่งเรียกว่า สำนักงานการตรวจเงิน แผ่นดินที่เป็นอิสระ เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการ บริหารงานบุคคล การงบประมาณ การปฏิบัติงาน และการดำเนินการอื่น โดยมีผู้ว่าการตรวจเงิน แผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธาน กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตามที่บัญญัติไว้ใน กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจ เงินแผ่นดิน

๔.๒ อำนาจหน้าที่ของสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน

แม้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จะบัญญัติไว้แต่เพียงการกำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงิน แผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจ หน้าที่ในการตรวจเงินแผ่นดิน โดยมีได้กำหนด อำนาจหน้าที่ในรายละเอียดไว้ก็ตาม แต่หาก พิจารณาทบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวแล้ว ก็ จะพบว่าอำนาจหน้าที่ของสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน จะแบ่งสรรไปตามลักษณะการจัดองค์กรตามที่ กล่าวมาข้างต้น กล่าวคือ ในระหว่างองค์กร ทั้งสาม ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการตรวจเงิน แผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน จะมีอำนาจหน้าที่ ของตนเองโดยเฉพาะ และมีการถ่วงดุลและมีความ สัมพันธ์ในระหว่างการใช้อำนาจขององค์กร ทั้งสาม ซึ่งจะได้รับการบัญญัติไว้ในกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ทั้งนี้ อย่างน้อยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดิน จะต้องมีส่วนสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) การวางนโยบาย การให้คำปรึกษา และคำแนะนำ การเสนอแนะให้มีการแก้ไข ข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน

(๒) การกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐาน เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน

(๓) การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธี พิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการ คลัง

(๔) การกำหนดโทษปรับทางปกครอง

(๕) การพิจารณาวินิจฉัยความผิดทางวินัยและงบประมาณและการคลังในฐานะเป็นองค์กรสูงสุด

(๖) การพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

การจัดตั้งระบบตรวจสอบการใช้อำนาจทางการเงินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือสถาบันตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลางไว้เป็นครั้งแรก โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ย่อมเป็นผลให้การตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นระบบตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่สำคัญที่สุดระบบหนึ่งในการบริหารงานของรัฐ^{๓๗} สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยอาศัยความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นหลักประกันการปฏิบัติงานว่าจะไม่ถูกก้ำก๋ายหรือแทรกแซงจากองค์กรอื่นใด รวมถึงจะไม่มีการตรากฎหมายจำกัด หรือรีดรอนความเป็นอิสระและความเป็นกลางที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองไว้ แต่การตรวจสอบจะมีประสิทธิภาพแค่ไหน เพียงใดนั้น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งรัฐสภาจะต้องจัดทำขึ้นให้แล้วเสร็จภายใน ๒ ปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ จะเป็นปัจจัยสำคัญที่จะได้รับ

การพิสูจน์ในอนาคต.

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้สร้างระบบตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไว้ในลักษณะที่แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาทุกฉบับ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การสร้างองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่ครอบคลุมครบถ้วนชั้น ด้วยการจัดตั้งองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในทุกลักษณะของการใช้อำนาจ รวมถึงการสร้างมาตรการบังคับซึ่งเป็นหลักประกันในการจัดตั้งองค์กรตรวจสอบทั้งหลายให้สามารถเกิดขึ้นได้จริงภายในระยะเวลาอันใกล้ โดยมีให้เป็นไปตามระยะเวลาอันเนิ่นนานในการตรากฎหมายลำดับรองของรัฐสภาเหมือนเช่นที่แล้วมา การสร้างระบบตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จึงเป็นกลไกสำคัญในการทำให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองไว้สามารถเกิดผลบังคับได้อย่างจริงจัง โดยอาศัยความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นเครื่องมือเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายดังกล่าว อันเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับประเทศเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายได้ยึดถือและใช้บังคับตลอดมา.



^{๓๗} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๑๒ และมาตรา ๓๓๓

^{๓๘} อมร จันทรสุมบุรณ์, “คอนสติติวชันแนลลิสม์ (Constitutionalism) : ทางออกของประเทศไทย,” วารสารนิติศาสตร์ (๒๔ มิถุนายน ๒๕๓๗): ๓๐๔.