



# รายงานการศึกษาวិเคราะห์ข้อมูล ภารกิจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

แก้ไข ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๑ | โดย



สำนักประสานงานการเมือง

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

## คำนำ

สำนักประสานงานการเมือง สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี มีภารกิจที่สำคัญประการหนึ่ง โดยในมาตรา ๘ จ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๓ และนายกรัฐมนตรีออกกฎกระทรวงไว้ กล่าวคือ เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการประสานการดำเนินงานกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรทางการเมือง และในปีงบประมาณ ๒๕๕๑ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ได้กำหนดให้เป็นตัวชี้วัดระดับความสำเร็จ ตามแผนปฏิบัติราชการ ซึ่งในการดำเนินการสิ่งที่สำคัญในการให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ จึงควรที่ผู้ที่เกี่ยวข้องและหน่วยงานต่าง ๆ ต้องทราบถึงภารกิจ แนวทางการดำเนินการในการประสานงานในทุกด้าน สำนักประสานงานการเมืองจึงได้มีการรวบรวมและจัดทำ รายงานการศึกษา วิเคราะห์ข้อมูลภารกิจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

รายงานการศึกษา วิเคราะห์ข้อมูลภารกิจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนี้ ได้ประมวลแนวทางในการประสานงาน ภารกิจที่เกี่ยวข้อง และวิธีดำเนินการของสำนักประสานงานการเมือง รวมทั้งส่วนราชการและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ในการดำเนินการร่วมกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการศึกษา ค้นคว้า และประชาสัมพันธ์วิธีดำเนินการให้ เจ้าหน้าที่ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผู้สนใจได้รับทราบ นอกเหนือจากที่ต้องเป็นภารกิจในการกำหนดตัวชี้วัดระดับความสำเร็จในการดำเนินการไว้ด้วย

ทั้งนี้ การจัดทำรายงานฉบับนี้ได้มาจากความร่วมมือของเจ้าหน้าที่ของสำนักประสานงานการเมืองทุกฝ่าย และเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งหวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะเกิดประโยชน์และสามารถพัฒนากระบวนการดำเนินการเกี่ยวกับกลไกการประสานงานกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญให้ดียิ่งขึ้นต่อไป

สำนักประสานงานการเมือง

๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๐

## สารบัญ

|            |                                                                                      | หน้า  |
|------------|--------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| ๑. บทที่ ๑ | บทนำ                                                                                 |       |
|            | - ความสำคัญของปัญหา                                                                  | ๑     |
|            | - วัตถุประสงค์                                                                       | ๑     |
|            | - แนวคิดการตรวจสอบอำนาจรัฐ                                                           | ๒-๕   |
|            | - ขอบเขตและข้อจำกัด                                                                  | ๖     |
|            | - ประเภทองค์กรตามรัฐธรรมนูญ                                                          | ๖     |
| ๒. บทที่ ๒ | ศึกษา วิเคราะห์ข้อมูลภารกิจองค์กรตามรัฐธรรมนูญ<br>แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ |       |
|            | - คณะกรรมการการเลือกตั้ง                                                             | ๗-๑๑  |
|            | - ผู้ตรวจการแผ่นดิน                                                                  | ๑๒-๑๕ |
|            | - คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ                                      | ๑๖-๑๙ |
|            | - คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน                                                          | ๒๐-๒๕ |
|            | - องค์กรอัยการ                                                                       | ๒๖-๓๐ |
|            | - คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ                                                     | ๓๑-๓๖ |
|            | - สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ                                               | ๓๗-๔๐ |
|            | - บทเฉพาะกาลที่เกี่ยวข้องกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ                                      | ๔๑    |
| ๓. บทที่ ๓ | ความสัมพันธ์ทางการบริหารงานของคณะรัฐมนตรีกับองค์กรตาม<br>รัฐธรรมนูญ                  | ๔๒-๕๕ |
| ๔. บทที่ ๔ | กลไกการประสานงานระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญกับ<br>สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี          | ๕๖-๕๙ |
| ๕. บทที่ ๕ | บทสรุปและข้อเสนอแนะ                                                                  | ๖๐-๖๕ |

## บทที่ ๑

### บทนำ

#### ๑. ความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยเป็นประเทศที่อยู่ในระบบนิติรัฐ คือ เป็นรัฐที่ทุกคนไม่ว่าจะอยู่ในฐานะใดต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายทั้งสิ้น หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ทั้งหลายของรัฐย่อมไม่อาจจะใช้อำนาจหรือการกระทำใด ๆ ที่จะไปกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ แต่จะต้องกระทำการโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย และจะต้องกระทำตามหลักเกณฑ์ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้มีเจตนารมณ์สำคัญในการปฏิรูปการเมือง ๓ ประการ คือ การปฏิรูปกระบวนการเข้าสู่อำนาจของนักการเมือง โดยให้มีการเลือกตั้งที่สุจริตและเที่ยงธรรม เพื่อให้ได้คนดีที่มีความสามารถเข้ามาบริหารบ้านเมือง กระบวนการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจ ที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใส และกระบวนการถอดถอนผู้ใช้อำนาจในทางมิชอบให้ออกจากตำแหน่ง อันเป็นต้นกำเนิดของการจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นมารองรับการปฏิบัติการดังกล่าว โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หมวด ๑๑ ได้กำหนดให้มีองค์กรตามรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นองค์กรอิสระ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทั้งจากองค์กรภายในและองค์กรภายนอกโดยเฉพาะอย่างยิ่งการถูกตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐหรือฝ่ายปกครองโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

การบริหารราชการแผ่นดินของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีตามแนวทางที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ จำเป็นต้องมีการปฏิบัติงานสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกับสถาบันหรือองค์กรภาครัฐ และองค์กรหลักอื่น ๆ เพื่อให้การบริหารพัฒนาประเทศในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ฯลฯ ให้เป็นไปตามที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีในฐานะหน่วยงานหรือองค์กรฝ่ายปกครองมีภารกิจเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการด้านการเมือง ด้านวิชาการ ด้านเลขานุการ ตลอดจนเป็นศูนย์ประสานการบริหารราชการกับสถาบันหรือหน่วยงานภาครัฐ และองค์กรตามรัฐธรรมนูญของนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี เพื่อให้การปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาลบรรลุตามวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดต่อประชาชนต่อไป

#### ๒. วัตถุประสงค์

๒.๑ ศึกษา วิเคราะห์ ข้อมูลและภารกิจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพื่อสร้างความเชื่อมโยงการประสานงานที่ดีในการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพื่อสนับสนุนการบริหารราชการแผ่นดินของนายกรัฐมนตรี

๒.๒ ศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะการสร้างกลไกการประสานงานของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีในส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

๒.๓ เผยแพร่แลกเปลี่ยนองค์ความรู้ที่ได้จากการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลและภารกิจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้ประโยชน์ในการประสานงานกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญต่อไป

๒.๔ เป็นส่วนหนึ่งของเอกสารประกอบของระดับความสำเร็จของการสร้างกลไกการประสานงานกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ระดับที่ ๑ การศึกษา วิเคราะห์ข้อมูล ภารกิจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีต้องประสานทั้งหมด และระดับที่ ๒ การวางแผนระยะยาวเพื่อกำหนดกลไกการประสานงานและการทำงาน เชื่อมโยงเป็นเครือข่าย ระดับที่ ๓ การจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานด้านการประสานงานและกำหนดให้มีระบบการเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้ง ระดับที่ ๔ การถ่ายทอดความรู้ให้กับหน่วยงานหรือบุคคลเกี่ยวข้องต่อไป

### ๓. แนวคิดการตรวจสอบอำนาจรัฐ

การใช้อำนาจของรัฐเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐจะปรากฏออกมาในรูปของการกระทำในลักษณะต่าง ๆ โดยผ่านทางองค์กรของรัฐ การใช้อำนาจของรัฐนั้น ถ้าพิจารณาจากหลักการแบ่งแยกอำนาจ จะแบ่งได้เป็น ๓ ประเภท คือ (๑) การใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรนิติบัญญัติ (๒) การใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรบริหาร และ (๓) การใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรตุลาการ

#### ๓.๑ การใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรนิติบัญญัติ

การใช้อำนาจรัฐขององค์กรนิติบัญญัติสามารถแยกได้เป็น ๒ ฐานะ คือ การใช้อำนาจรัฐขององค์กรนิติบัญญัติในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญกับการใช้อำนาจรัฐขององค์กรนิติบัญญัติในฐานะที่เป็นองค์กรฝ่ายปกครอง

การใช้อำนาจรัฐขององค์กรนิติบัญญัติในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการใช้อำนาจรัฐในทางนิติบัญญัติหรือการตรากฎหมายซึ่งรัฐปัจจุบันจะทำเป็นสายลักษณ์อักษรในลักษณะการกำหนดสิทธิและหน้าที่ให้แก่ประชาชนที่มีลักษณะทั่วไปเป็นนามธรรมแตกต่างจากคำสั่งเฉพาะรายหรือมาตรการเฉพาะกรณีซึ่งมีลักษณะเฉพาะและเป็นรูปธรรม สำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การใช้อำนาจของรัฐในการตรากฎหมายทั่วไประบุการออกคำสั่งเฉพาะรายจะแตกต่างกันในเรื่องหลักการ โดยมีหลักการในเรื่องการแบ่งแยกอำนาจกำหนดให้องค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่ตรากฎหมายทั่วไประบุการออกคำสั่งเฉพาะรายคือมีองค์กรนิติบัญญัติแยกออกจากองค์กรบริหาร<sup>๑</sup>

๑. สมยศ เชื้อไทย. หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๓๖ หน้า ๑๔๙.

๒. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ กฎหมายมหาชน เล่ม ๓ ที่มาและนิติวิธี. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๓๔ หน้า ๓๗.

องค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติย่อมแตกต่างกันไปตามยุคตามสมัย และตามระบบการปกครองของแต่ละประเทศ สำหรับการปกครองแบบประชาธิปไตยจะมีรัฐสภา (Parliament) เป็นผู้มีอำนาจนิติบัญญัติ หรือมีอำนาจในการออกกฎหมาย คือ สามารถวางกฎเกณฑ์เป็นการทั่วไป ไม่ระบุตัวบุคคล มีผลบังคับให้บุคคลในระบบกฎหมายต้องทำตาม ทั้งนี้ โดยมีเหตุผลสำคัญ ๓ ประการ<sup>๓</sup> คือประการแรก เมื่ออำนาจสูงสุดอยู่ที่ประชาชน การออกกฎหมายซึ่งถือว่าเป็นเรื่องสำคัญต้องเป็นอำนาจของประชาชนโดยตรง (บางประเทศให้ประชาชนมีสิทธิร่วมกันเสนอกฎหมายได้ หรืออย่างน้อยก็ให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติในเรื่องสำคัญ) หรือโดยประชาชนมอบให้ผู้แทนที่ประชาชนเลือกตั้งเข้ามาเท่านั้นที่ออกกฎหมายแทนตนได้ จึงถือกันว่ากฎหมายคือเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชน ประการที่สอง เพื่อมิให้อำนาจสูงสุดทั้งหมดอยู่ในมือคนหรือกลุ่มคนกลุ่มเดียว จึงต้องแบ่งแยกการใช้อำนาจอัติปไตย โดยให้องค์กรที่เป็นผู้แทนของประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจที่สำคัญที่สุดคืออำนาจออกกฎหมาย ทั้งนี้ ตามทฤษฎีการแบ่งแยกการใช้อำนาจอัติปไตย และประการสุดท้าย การออกกฎหมายโดยรัฐสภานี้จะมีผลเป็นการทั่วไป ใช้บังคับกับประชาชนทุกคนในสังคมอย่างเสมอภาคกัน อันจะเป็นการป้องกันการเลือกปฏิบัติ ตลอดจนมีลักษณะชัดเจนจำกัดการใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจของเจ้าหน้าที่และออกได้รวดเร็ว ทันต่อความต้องการแก้ปัญหาหรือใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหของผู้มีอำนาจได้รวดเร็ว

### ๓.๒ การใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรบริหาร

การใช้อำนาจรัฐขององค์กรบริหาร สามารถแยกได้เป็น ๒ ฐานะ คือ การใช้อำนาจรัฐขององค์กรบริหารในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ กับการใช้อำนาจรัฐขององค์กรบริหารในฐานะที่เป็นองค์กรฝ่ายปกครอง หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งว่า องค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร แยกออกเป็น ๒ ส่วน คือ รัฐบาล (Government) และเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง (Administrative Organs)" สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองนั้น เป็นที่ยอมรับกันเป็นที่ยุติว่าบรรดา "องค์กร" หรือ "เจ้าหน้าที่" ที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับหรือควบคุมดูแลโดยตรงหรือโดยทางอ้อมของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งเป็น "องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง" หรือ "เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง" แต่ในขณะที่พระมหากษัตริย์โดยคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีแต่ละคนกระทำการได้สองฐานะด้วยกัน กล่าวคือ บางกรณีกระทำการในฐานะที่เป็น "รัฐบาล" บางกรณีกระทำการในฐานะที่เป็น "องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง" หรือ "เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง" การพิจารณาว่ากรณีใดเป็นกระทำการในฐานะที่เป็นรัฐบาล และกรณีใดเป็นกระทำการในฐานะที่เป็นองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองพิจารณาจาก ๓ ทฤษฎี คือ

๓. วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, "หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง", ในหนังสือคู่มือการศึกษาวิชายกฎหมายปกครอง, สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๔๙ หน้า ๑๔๙.

การโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ให้ถือว่ากระทำการในฐานะที่เป็น “รัฐบาล” แต่ในกรณีที่กระทำการโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดให้ถือว่ากระทำการในฐานะที่เป็น “องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง” หรือ “เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง”

### ๓.๓ การใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรตุลาการ

การใช้อำนาจรัฐขององค์กรตุลาการ สามารถแยกได้เป็น ๒ สถานะ คือ การใช้อำนาจรัฐขององค์กรตุลาการในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ กับการใช้อำนาจรัฐขององค์กรตุลาการในฐานะที่เป็นองค์กรฝ่ายปกครอง

การใช้อำนาจรัฐขององค์กรตุลาการในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือที่เรียกว่าการกระทำทางตุลาการ คือ การพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่มีลักษณะเป็นการนำกฎหมายมาปรับกับข้อเท็จจริงในคดีแต่ละคดี ลักษณะของคดีหรือข้อพิพาทมีหลายลักษณะ ถ้าเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชนในเรื่องสิทธิส่วนตัวที่เกี่ยวกับทรัพย์สินหรือความสัมพันธ์ส่วนตัวด้านต่าง ๆ เรียกว่าคดีแพ่ง ถ้าเป็นข้อพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชนในเรื่องกระทำผิดทางอาญาเรียกว่า คดีอาญา ถ้าเป็นข้อพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชนในเรื่องการกระทำทางปกครองเรียกว่า คดีปกครอง ถ้าเป็นข้อพิพาทระหว่างองค์กรของรัฐตามรัฐธรรมนูญ เรียกว่า คดีรัฐธรรมนูญ

องค์กรที่กำหนดหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี ศาลยุติธรรม ในบางประเทศได้แยกศาลปกครองซึ่งมีอำนาจพิจารณาตัดสินคดีปกครองออกจากศาลยุติธรรม และมีศาลรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะในการทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ในการพิจารณาคดีศาลจะต้องดำเนินการไปตามกฎหมาย เพราะฉะนั้นผู้พิพากษาจึงเป็นเพียงผู้รับใช้กฎหมาย และเมื่อกฎหมายนั้นตราขึ้นโดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร จึงมีผลเท่ากับว่าผู้พิพากษาพิจารณาคดีให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของราษฎรเท่านั้น แม้ผู้พิพากษาจะต้องพิจารณาพิพากษาไปตามกฎหมาย แต่ผู้พิพากษาก็มีอิสระในการวินิจฉัยกฎหมายปรับกับข้อเท็จจริง แล้วชี้ว่ามีผลทางกฎหมายอย่างไร

ลักษณะขององค์กรตุลาการหรือลักษณะความเป็นศาลนั้น มีลักษณะเฉพาะแตกต่างจากองค์กรฝ่ายบริหารหรือองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ดังต่อไปนี้

(๑) เป็นองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดอาจเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชน ข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับรัฐ หรือระหว่างองค์กรของรัฐด้วยกันก็ได้

(๒) กระบวนการวิธีพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดจะต้องมีระเบียบแบบแผนรัดกุมเป็นธรรมกับคู่กรณีทั้งสองฝ่ายและจะต้องเปิดเผย การพิจารณาลับเป็นข้อยกเว้น

(๓) คำวินิจฉัยชี้ขาดต้องมีลักษณะเด็ดขาดถึงที่สุด (res judicata) ที่เรียกว่า “คำพิพากษา” กล่าวคือ เมื่อศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วไม่มีใครมาเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้ แม้แต่ผู้ทำคำพิพากษาเองก็แก้ไขเปลี่ยนแปลงไม่ได้

(๔) ผู้ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดในองค์กรตุลาการหรือศาลที่เรียกว่า “ผู้พิพากษา” จะต้องมิอิสระในการทำคำวินิจฉัยชี้ขาด หลักข้อนี้มีความสำคัญต่อองค์กรตุลาการทำให้ผู้พิพากษามีสถานะแตกต่างจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ความเป็นอิสระของผู้พิพากษาแยกได้เป็น ๒ ประการ คือ ประการแรก เป็นความเป็นอิสระในแง่เนื้อหา หมายความว่า ผู้พิพากษามีอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีโดยไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติหรือคำสั่งของบุคคลหรือองค์กรใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ ประการที่สอง เป็นความเป็นอิสระในแง่ส่วนตัว หมายความว่า ผู้พิพากษาสามารถปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากความกลัวว่าจะได้รับผลร้ายหากตัดสินใจไปในทางใดทางหนึ่งด้วยเหตุนี้ จึงต้องมีหลักประกันความเป็นอิสระเกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้าย การให้ความดีความชอบ เป็นต้น

#### ๔. ขอบเขตและข้อจำกัด

๔.๑ ศึกษา วิเคราะห์ ภารกิจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ประกอบด้วย คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน องค์กรอัยการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

๔.๒ ศึกษา วิเคราะห์ความเชื่อมโยงด้านการบริหารจัดการระหว่างสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีกับหน่วยงานธุรการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

๔.๓ ศึกษา วิเคราะห์หลักปฏิบัติตามจารีตประเพณีและธรรมเนียมปฏิบัติของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

#### ๕. ประเภทองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หมวด ๑๑ ได้บัญญัติให้มีองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จำแนกเป็น ๒ ส่วน คือ

๑. องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

๒. องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย องค์กรอัยการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

## บทที่ ๒

ศึกษาวิเคราะห์ ข้อมูล การกิจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช ๒๕๕๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดองค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้ในหมวด ๑๑ โดยแบ่งเป็น ๒ ส่วน คือ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย องค์กรอัยการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดย องค์กรตามรัฐธรรมนูญได้ปรับปรุงรายละเอียดอำนาจหน้าที่จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น ซึ่งมีรายละเอียดที่สำคัญดังนี้

## ๒.๑ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

### ๒.๑.๑ คณะกรรมการการเลือกตั้ง

#### (๑) ที่มาและวัตถุประสงค์

จากการที่มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ ได้มีการปฏิรูปการจัดการเลือกตั้ง โดยให้มืองค์กรจัดการเลือกตั้งที่มีความเป็นอิสระ โดยการดำเนินการมีตัวแทนของภาคประชาชนหลาย ๆ ฝ่าย จัดทำร่างรัฐธรรมนูญซึ่งมีเนื้อหาที่ส่งเสริมคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และให้โอกาสประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากที่สุด อย่างที่ไม่เคยมีมาก่อน รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีเจตนารมณ์ในการปฏิรูปการเมือง ๓ ประการ คือ การปฏิรูปกระบวนการเข้าสู่อำนาจของนักการเมือง โดยให้มีการเลือกตั้งที่สุจริตและเที่ยงธรรม เพื่อให้ได้คนดีมีความสามารถเข้ามาบริหารบ้านเมือง กระบวนการตรวจสอบและควบคุมการใช้ อำนาจที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใส และกระบวนการถอดถอนผู้ใช้อำนาจในทางมิชอบให้ออกจากตำแหน่ง อันเป็นจุดกำเนิดของการจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นมารองรับภารกิจในการปฏิรูปการเมือง ดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) เป็นองค์กรอิสระโดยมีคณะกรรมการ จำนวน ๕ คน ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้ง โดยการเลือกสรรของวุฒิสภา คณะกรรมการการเลือกตั้งมีวาระดำรงตำแหน่ง ๗ ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงครั้งเดียวโดยจะประกอบไปด้วย ประธานกรรมการการเลือกตั้ง ๑ คน และกรรมการการเลือกตั้ง ๔ คน จะต้องเป็นผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมือง และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ โดยมีอำนาจหน้าที่เป็นผู้ควบคุม ดำเนินการจัดหรือ จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

ปัจจุบันได้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยในส่วนของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ก็ได้ใช้หลักการเดิมของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แต่มีการเปลี่ยนแปลงในบางเรื่องเพื่อให้มีความถูกต้องและเป็นธรรมมากขึ้น ดังนี้

๑. ประเด็นการให้ใบเหลือง ใบแดง ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง สามารถอุทธรณ์ต่อศาลฎีกาได้

๒. ในการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นสามารถอุทธรณ์คำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ศาลอุทธรณ์ได้ ได้มีการแก้ไขให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามให้มีลักษณะเช่นเดียวกันกับของศาลรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ (๑) (๔) (๕) และ (๖)

๓. ปรับเปลี่ยนการสรรหา เพื่อเสนอรายชื่อบุคคลเพื่อให้วุฒิสภามีพิจารณาคัดเลือกมาเป็นการสรรหาให้ได้ตามจำนวนที่จะพึงมีแล้วเสนอให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบเพื่อกราบบังคมทูลทรงพระกรุณาฯ โปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง โดยในการสรรหาขึ้น จะกำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาประกอบด้วยประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร บุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาคัดเลือกจำนวนหนึ่งก่อน และบุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดคัดเลือกจำนวนหนึ่งก่อนเป็นกรรมการ โดยทำหน้าที่สรรหาผู้ซึ่งได้รับการเสนอชื่อเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งจำนวนสามคน และที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาสรรหาผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งจำนวนสองคน เพื่อเสนอต่อวุฒิสภาให้ความเห็นชอบ โดยในกรณีที่คณะกรรมการสรรหาไม่สามารถสรรหาได้หรือไม่มีคณะกรรมการสรรหา ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเป็นผู้เสนอรายชื่อตามจำนวนที่คณะกรรมการสรรหาจะต้องเสนอแทน เพื่อแก้ไขปัญหาการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ได้ และเสนอให้วุฒิสภาเห็นชอบ มิใช่เสนอจำนวนสองเท่าเพื่อให้วุฒิสภาเลือก จะทำให้เกิดความโปร่งใสที่จะไม่มีการกำหนดตัวบุคคลและวิ่งเต้นเพื่อให้ได้รับการคัดเลือกดังที่เคยเกิดปัญหา

๔. แก้ไขเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามวาระให้มีลักษณะเช่นเดียวกับตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

๕. เพื่อให้สอดคล้องกับระบบการสรรหาและการแต่งตั้งกรรมการการเลือกตั้งตามร่างรัฐธรรมนูญใหม่ ในกรณีที่กรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งตามวาระพร้อมกันทั้งคณะให้ดำเนินการสรรหาตามมาตรา ๒๓๑

๖. มีการแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการควบคุมการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม โดยให้มีอำนาจจรรยาบรรณเกี่ยวกับการหาเสียงเลือกตั้งและการดำเนินการใด ๆ ของพรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้งและผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการให้การสนับสนุนการเลือกตั้งให้มีความเหมาะสมและมีโอกาสทัดเทียมกันในการหาเสียงเลือกตั้ง นอกจากนี้ได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจจรรยาบรรณเกี่ยวกับข้อห้ามการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีขณะที่อยู่ในตำแหน่ง เพื่อให้ป้องกันการใช้อำนาจหรือปฏิบัติหน้าที่โดย

ไม่สุจริตหรือการใช้อิทธิพลที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันมีผลให้การบริหารราชการแผ่นดินไม่เป็นไป ด้วยความถูกต้องและเที่ยงธรรม ทั้งนี้ เพื่อเพิ่มอำนาจให้กับคณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถ กำหนดระเบียบในเรื่องต่าง ๆ ที่จะสามารถครอบคลุมการดำเนินการที่เกี่ยวกับการหาเสียงเลือกตั้ง ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมยิ่งขึ้น

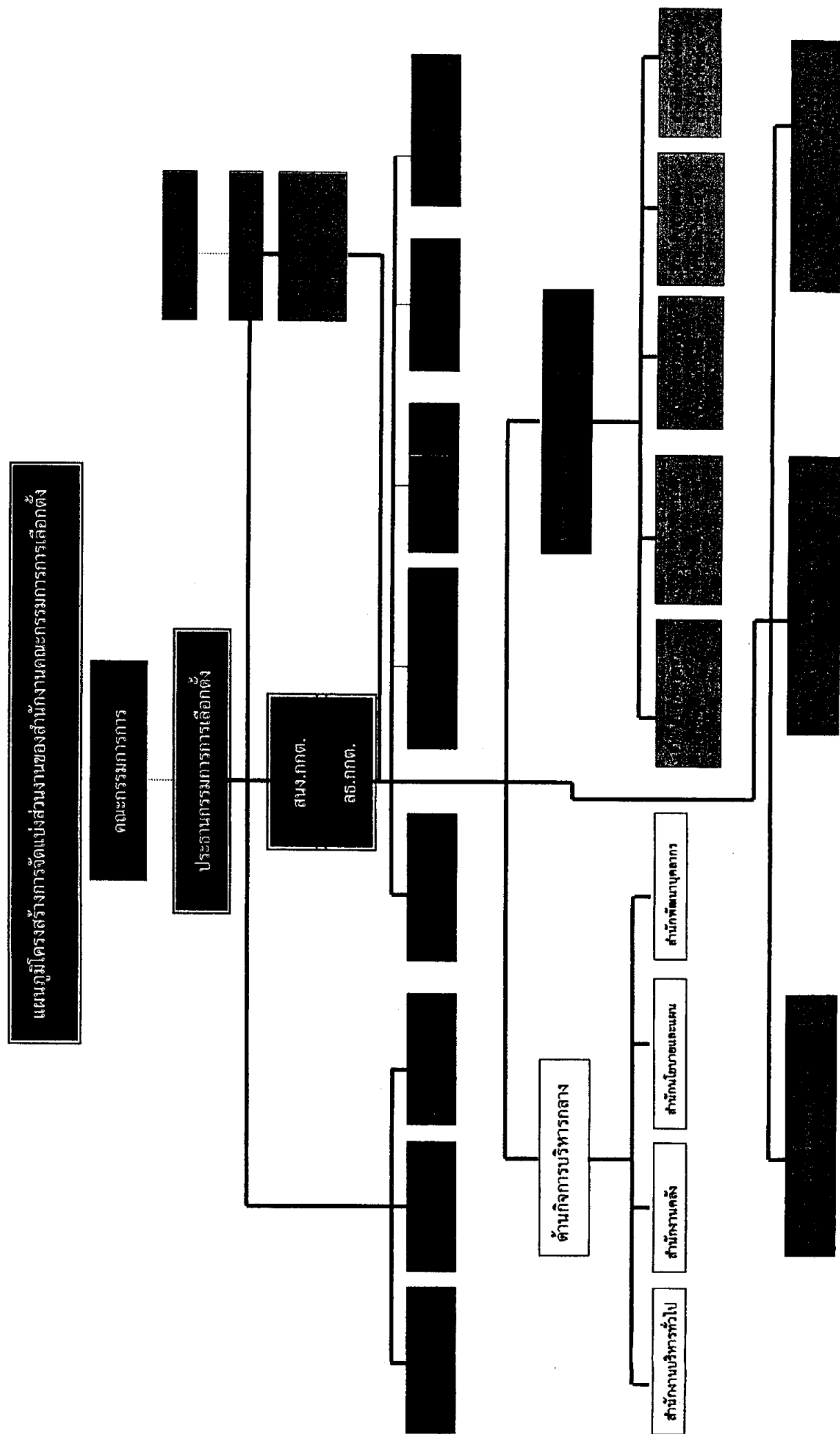
๗. แก้ไขหลักการเดิมในการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่และการเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งโดยจำกัดอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้ใช้ได้เฉพาะกรณีที่ยกก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง เพื่อให้ การเลือกตั้งเป็นไปโดยรวดเร็ว โดยหาก เป็นกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งมี อำนาจเพียงทำการสอบสวนข้อเท็จจริงเพื่อส่งสำนวนให้ศาลฎีกาวินิจฉัยสั่งการต่อไป สำหรับใน กรณีของการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นคณะกรรมการมีอำนาจเช่นเดียวกัน แต่การส่งเรื่องต่อศาลเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ให้ส่งต่อศาลอุทธรณ์เพื่อให้กระบวนการการเลือกตั้ง เกิดความรวดเร็ว สำหรับการแก้ไขหลักการนี้เพื่อให้การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมีผลกระทบต่อบุคคลได้มีการตรวจสอบและกลั่นกรองความถูกต้องโดยศาลเสียก่อน

**ตารางเปรียบเทียบจำนวน ที่มา ขององค์การตามรัฐธรรมนูญ  
ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และ ๒๕๕๐**

| ชื่อของสภา                 | ก่อน<br>แก้ไข                   |                                                                                 | แก้ไข<br>ปี ๒๕๕๐                                                                                                            |       | อำนาจ/หน้าที่                                                                                                 |
|----------------------------|---------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                            | จำนวน                           | ที่มา                                                                           | จำนวน                                                                                                                       | ที่มา |                                                                                                               |
| คณะกรรมการ<br>การเลือกตั้ง | ที่มาของ<br>คณะกรรมการ<br>สรรหา | ๑๐ คน<br>(๒+๔+๔)<br>ปธ.ศาล รธน./ปกครอง (๒)<br>อธิการบดี (๔) +<br>ตัวแทนพรรค (๔) | ๗ คน<br>(๓+๒+๒)<br>ปธ.ศาลฎีกา/รธน /<br>ปกครอง (๓) +<br>ตัวแทนที่ประชุม<br>ศาลฎีกา/ปกครอง (๒) +<br>ปธ. สส./ผู้นำฝ่ายค้าน (๒) |       | จัดการการเลือกตั้ง<br>ทั้งระดับประเทศและ<br>ท้องถิ่น/ตรวจสอบการ<br>เลือกตั้งให้เป็นไปโดย<br>บริสุทธิ์ยุติธรรม |

พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกอบด้วย

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒๙-มาตรา ๒๔๑
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พุทธศักราช ๒๕๕๐
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พุทธศักราช ๒๕๕๐
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐



## ภารกิจและยุทธศาสตร์

๑. พัฒนาระบบการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม
๒. ส่งเสริมประชาชนให้มีความรู้ ความเข้าใจ มีจิตสำนึกและวิถีชีวิตประชาธิปไตย
๓. เสริมสร้างการเมืองภาคประชาชนให้มีความเข้มแข็ง
๔. ส่งเสริมสนับสนุนพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็ง
๕. พัฒนาองค์กรให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้
๖. เสริมสร้างประสิทธิภาพในการจัดการเลือกตั้ง
๗. พัฒนาศักยภาพให้เป็นมืออาชีพในการปฏิบัติงานเลือกตั้ง
๘. พัฒนาระบบการสืบสวนสอบสวนและการข่าวเลือกตั้งเชิงรุก
๙. การประชาสัมพันธ์การเลือกตั้งเชิงรุก
๑๐. เสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจ เพื่อให้ประชาชนมีจิตสำนึกและวิถีชีวิตประชาธิปไตย
๑๑. ส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์การเอกชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการเลือกตั้งทุกระดับ
๑๒. พัฒนาการมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้งของประชาชน
๑๓. เสริมสร้างประสิทธิภาพในการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมือง
๑๔. ส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพบุคลากรของพรรคการเมืองและพนักงานสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งในการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมือง
๑๕. เสริมสร้างประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง
๑๖. เสริมสร้างการประชาสัมพันธ์เชิงรุกของพรรคการเมือง
๑๗. เสริมสร้างศักยภาพ สร้างจิตสำนึก และส่งเสริมขวัญกำลังใจในการทำงาน
๑๘. เสริมสร้างประสิทธิภาพและมาตรฐานในการทำงาน
๑๙. เสริมสร้างภาพลักษณ์องค์กรโดยการประชาสัมพันธ์เชิงรุก

ที่มา ๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และ พุทธศักราช ๒๕๕๐

๒. หนังสือรายงานผลการปฏิบัติงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำปี ๒๕๕๗

๓. [www.ect.go.th](http://www.ect.go.th)

## ๒.๑.๒ ผู้ตรวจการแผ่นดิน

## (๑) ที่มาและวัตถุประสงค์

หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขในปีพุทธศักราช ๒๔๗๕ ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ยังไม่มีเสถียรภาพมากนัก เป็นช่วงเวลาที่ผู้ปกครองใช้อำนาจเด็ดขาดทำให้อ่อนหน้าปี พ.ศ. ๒๕๑๖ แนวความคิดเกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตยที่มาจากการเลือกตั้ง การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลโดยองค์กรอิสระโดยเฉพาะ “ผู้ตรวจการของรัฐสภา” หรือ “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” จึงไม่ได้รับความสนใจจากฝ่ายบริหารเท่าใดนัก มีเพียงวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องของนักวิชาการ จากสถาบันการศึกษาจำนวนหนึ่งที่พยายามจะเสนอแนวคิดและเผยแพร่ระบบผู้ตรวจการของรัฐสภาให้เป็นที่ยอมรับในประเทศไทย จนกระทั่งภายหลังเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ สถานการณ์ความเข้มงวดในการใช้อำนาจปกครองเริ่มคลี่คลายลง แนวคิด ในการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้ถูกหยิบยกขึ้นเป็นประเด็นในทางวิชาการและในทางปฏิบัติมากขึ้นโดยเฉพาะในหมู่นักวิชาการ ผู้บริหารและนักการเมืองรุ่นใหม่

ต่อมาในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้ผลักดันให้มีการจัดตั้งสถาบันนี้ขึ้นโดยใช้ชื่อว่า “ผู้ตรวจการรัฐสภา” ซึ่งได้รับการตอบรับจากฝ่ายนิติบัญญัติมีการจัดสัมมนาเพื่อศึกษา ความเป็นไปได้และจัดทำร่างกฎหมายเพื่อเสนอต่อรัฐสภา แต่ก่อนที่จะสำเร็จก็เกิดเหตุการณ์รัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติก่อน จนสมัยรัฐบาล นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นช่วงที่มีการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๓๔ ในระหว่างการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการธิการเพื่อทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในการจัดทำครั้งนี้ คณะกรรมการธิการ ฯ ได้ยกร่างบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้ตรวจการของรัฐสภา เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา การพิจารณามีความเห็นว่าความรับผิดชอบของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ขัดซ้อนกับหน่วยงานของฝ่ายบริหาร เช่น คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น และมีการดำเนินงานเช่นเดียวกับคณะกรรมการธิการประจำสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนี้ การทำงานของผู้ตรวจการของรัฐสภาเป็นการก้าวก้าวการทำงานของฝ่ายบริหารด้วย

อย่างไรก็ตามความพยายามในการเรียกร้องและผลักดันให้มีสถาบันผู้ตรวจการของรัฐสภา โดยภาคประชาชน นักวิชาการ สื่อมวลชน นักการเมือง ก็ยังมีอย่างต่อเนื่องจนกระทั่งในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ครั้งที่ ๕ ได้มีการเพิ่มบทบัญญัติว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา แต่อย่างไรก็ตามก็ยังไม่มีการแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในระหว่างที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลบังคับใช้แต่อย่างใด

เมื่อเข้าสู่ยุคปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ การจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการของรัฐสภาประสบความสำเร็จในที่สุดโดยใช้ชื่อว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” ซึ่งบัญญัติไว้ในหมวด ๖ รัฐสภา ส่วนที่ ๗ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ๑๙๖ ถึงมาตรา ๑๙๘ ทั้งนี้ต้องมีการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาภายในสองปี นับแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ซึ่งในที่สุดรัฐสภาก็ได้ให้ความเห็นชอบประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งใช้บังคับเมื่อวันที่ ๔ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นต้นมา ต่อมาเมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๓ ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายพิเชต สุนทรพิพิธ เป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และจัดตั้งสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๓ หลังจากนั้น เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๕ ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง นายพลทรัพย์ ปิยะอนันต์ ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ต่อมาได้มีการแต่งตั้ง พลเอก อีรเดช มีเพียร เมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๖ แทนนายพิเชต สุนทรพิพิธ ที่ครบวาระ และมีการแต่งตั้งนายปราโมทย์ โชติมงคล เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๘ ซึ่งทำให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน มีจำนวน ๓ คน ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้ประกาศใช้ และให้มีผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และใช้หลักการเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๕๐ แต่มีการเปลี่ยนแปลงในบางประเด็น เช่น ชื่อ และเพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจในการดำเนินการเพิ่มมากขึ้น จึงให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถหยิบยกเรื่องที่เกิดความเสียหายต่อประชาชนโดยส่วนรวม หรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะขึ้นได้เอง โดยไม่จำเป็นต้องมีการร้องเรียนได้ นอกจากนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้ เมื่อเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือเห็นว่ากฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายนั้น ๆ

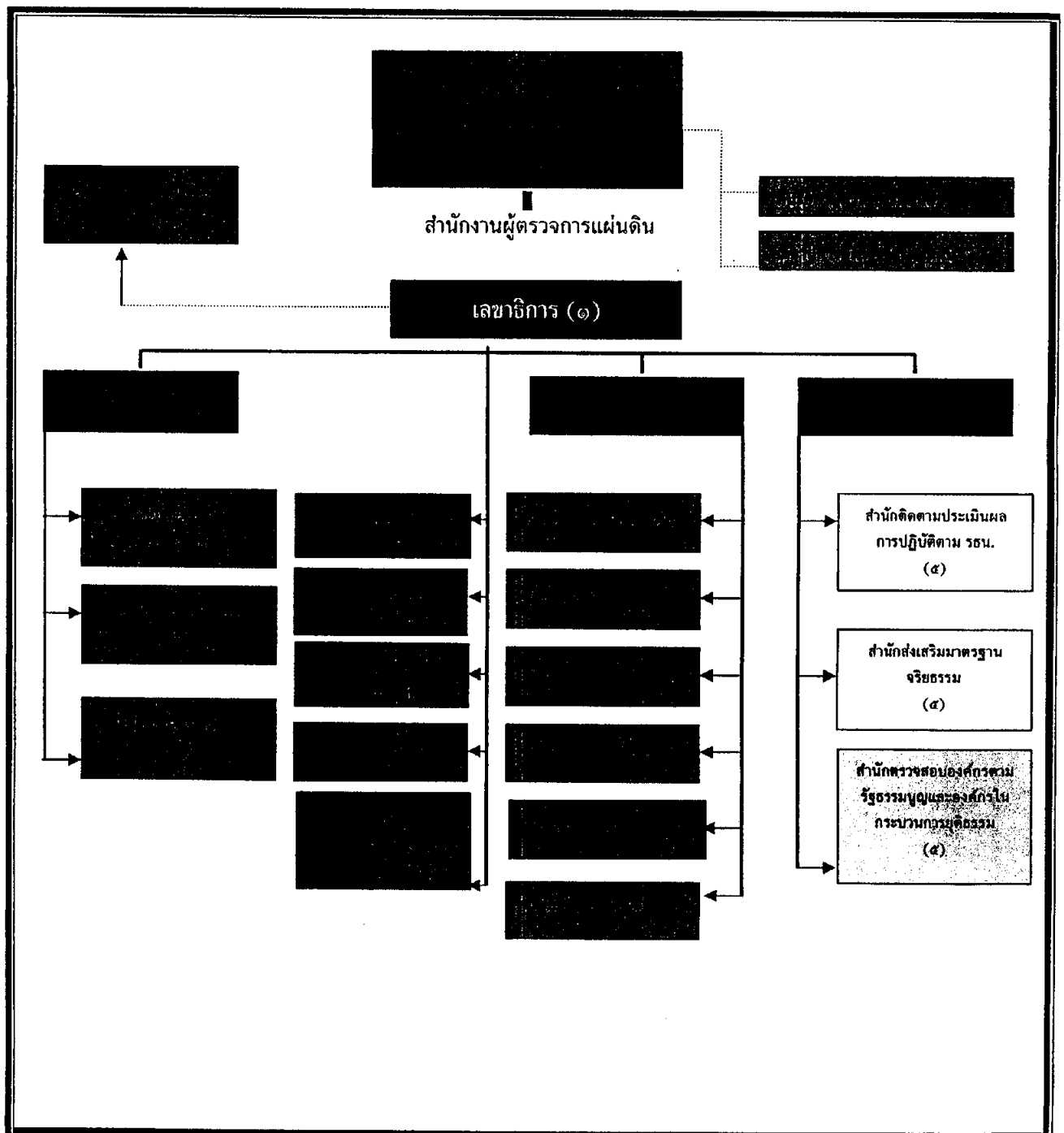
**ตารางเปรียบเทียบจำนวน ที่มา ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ  
ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และ ๒๕๕๐**

| ชื่อองค์กร            |                       | รธน.<br>ปี ๒๕๕๐                                                                                               | รธน.<br>ปี ๒๕๕๐                                                                                                             | อำนาจ / หน้าที่                                                                                                                               |
|-----------------------|-----------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ผู้ตรวจการ<br>แผ่นดิน | จำนวน                 | ๓๑ คน                                                                                                         | ๗ คน                                                                                                                        | รับเรื่องราวร้องทุกข์/<br>ตรวจสอบ/พิจารณา<br>การกระทำของ<br>หน่วยงานรัฐ<br>ที่ทำให้ประชาชน<br>เดือดร้อนหรือ<br>ไม่ได้รับความ<br>เป็นธรรมสงศาล |
|                       | ที่มากรรมการ<br>สรรหา | ๓๑ คน<br>(๑๙+๔+๔+๔)<br>ตัวแทนพรรค (๑๙) +<br>อธิการบดี (๔) +<br>อัยการ (๔) +<br>ตัวแทนที่ประชุม<br>ศาลฎีกา (๔) | ๗ คน<br>(๓+๒+๒)<br>ปธ.ศาลฎีกา/รธน./<br>ปกครอง (๓) +<br>ตัวแทนที่ประชุม<br>ศาลฎีกา/ปกครอง (๒) +<br>ปธ. สส./ผู้นำฝ่ายค้าน (๒) |                                                                                                                                               |

พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับผู้ตรวจการแผ่นดิน ประกอบด้วย

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๔๒-มาตรา ๒๔๕
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๒

(๒) โครงสร้างของผู้ตรวจการแผ่นดิน มีดังนี้



## ภารกิจและยุทธศาสตร์

๑. สามารถบำบัดและแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อน ความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ร้องเรียน
๒. สามารถเสนอแนะแนวทางแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ ขั้นตอนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้เป็นธรรมและเกิดประโยชน์แก่ประชาชน
๓. ประชาชนและหน่วยงานของรัฐได้รับทราบเกี่ยวกับสิทธิที่จะร้องเรียนตามรัฐธรรมนูญ
๔. มีเครือข่ายความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐ และเอกชนที่เกี่ยวข้อง มีข้อตกลงอย่างเป็นทางการและมีกิจกรรมร่วมกันกับหน่วยงานภายในประเทศ และกับหน่วยงานต่างประเทศ
๕. สามารถปรับปรุงระบบบริหารจัดการของสำนักงาน ฯ ให้มีประสิทธิภาพ โดยใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยและเหมาะสม มีการบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคลเพื่อสร้างขวัญกำลังใจ เพื่อให้พนักงานมีศักยภาพในการปฏิบัติงานอย่างมืออาชีพ
๖. เผยแพร่วิชาการ และให้ความรู้และการศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับสิทธิร้องเรียน และจัดทำรายงาน เฉพาะเรื่องและรายงานประจำปี เสนอต่อรัฐสภาและสาธารณชน

### ๒.๑.๓ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

#### (๑) ที่มาและวัตถุประสงค์

การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของประเทศไทยมีมาแต่อดีตนับตั้งแต่สมัยสุโขทัย สมัยกรุงศรีอยุธยา สมัยกรุงธนบุรี สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ จนถึงยุคปัจจุบัน โดยจุดเริ่มต้นของยุคปัจจุบันได้เริ่มจากการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต คือ กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. ๑๒๗ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการ พ.ศ. ๒๔๗๑ พระราชบัญญัติคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๖ พระราชกฤษฎีกาวิธีพิจารณาของโทษข้าราชการและพนักงานเทศบาล ผู้กระทำความผิดหน้าที่หรือห่อนความสามารถ พ.ศ. ๒๔๙๐ พระราชบัญญัติเรื่องราร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๔๙๒ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๙๔ ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิบัติราชการตามมติประชาชน (ก.ป.ช.) เพื่อรับเรื่องราร้องทุกข์และพัฒนาเป็นกรมตรวจราชการแผ่นดินในปี พ.ศ. ๒๔๙๖ แต่ได้ถูกยุบเลิกไปในปี พ.ศ. ๒๕๐๓ และมีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบเกี่ยวกับภาษีอากร (ก.ต.ภ.) ขึ้นตามพระราชบัญญัติตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวกับภาษีอากร และรายได้อื่นของรัฐ พ.ศ. ๒๕๐๓ ภายหลังการปฏิวัติเมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๔ ได้มีการปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดินใหม่ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหาร ลดการทำงานที่ซ้ำซ้อนโดยรวมงานของ ก.ต.ภ. สำนักงานคณะกรรมการเรื่องราร้องทุกข์และงานของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี เข้าด้วยกันแล้วจัดตั้งเป็นสำนักงานคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป.) ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๑๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ มีหน้าที่ตรวจและติดตามการปฏิบัติงานตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผน และนโยบายของรัฐบาลรวมทั้งการสืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ แต่เมื่อเกิดเหตุการณ์เรียกร้องประชาธิปไตยในวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ เป็นผลให้สำนักงาน ก.ต.ป. ต้องถูกยุบเลิกไป เมื่อนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลได้มีเจตจำนงที่จะป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการให้หมดสิ้นไปหรืออย่างน้อยก็ให้บรรเทเบาบางลง จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการขึ้น โดยอาศัยอำนาจตามความในข้อ ๙ (๖) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๑๕ มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ แต่ไม่ทันได้เริ่มดำเนินการนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเสียก่อน หลังจากนั้นเมื่อได้รับ พระมหากรุณาธิคุณโปรดเกล้าโปรดกระหม่อม แต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งก็ได้ปรับปรุงคณะกรรมการ ป.ป.ป. ใหม่ และเริ่มดำเนินงานตั้งแต่วันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๑๗ หลังจากนั้นไม่นานก็ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ เมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๑๘ และตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๖ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๑๕ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๑๘ จัดตั้งสำนักงาน ป.ป.ป. สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีขึ้น เมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งมีการกำหนดองค์กรอิสระขึ้น

รวม ๘ องค์กร หนึ่งในจำนวนนั้น ได้มีองค์กรหนึ่งที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เรียกว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหน่วยธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น

ต่อมาในวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นผลให้สำนักงาน ป.ป.ป. ได้ถูกยุบเลิกไป และได้มีการจัดตั้งเป็นสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่เรียกโดยย่อว่า "สำนักงาน ป.ป.ช." ขึ้น

ปัจจุบันได้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยในส่วน ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ก็ได้ใช้หลักการเดิมของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แต่มีการเปลี่ยนแปลงในบางเรื่องที่สำคัญ เพื่อให้มีความการดำเนินการเป็นไปโดยอิสระ เป็นธรรมและมีความคล่องตัว ดังนี้

๑. กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรง ส่วนการสรรหาใช้แนวทางเดียวกับศาลรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๔ วรรคสามและวรรคสี่ มาตรา ๒๐๖ และมาตรา ๒๐๗

๒. เพิ่มสิทธิประชาชนในการเข้าชื่อเพื่อตรวจสอบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

๓. กำหนดให้กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจเฉพาะที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐในระดับสูง ซึ่งการกระทำผิดมีผลต่อประเทศชาติอย่างมาก เพื่อให้การดำเนินการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกระทำไ้รวดเร็ว และสามารถลงโทษผู้กระทำความผิดได้ทันต่อเหตุการณ์ ส่วนเจ้าหน้าที่อื่นให้ เป็นไปตามกระบวนการตรวจสอบโดยปกติของรัฐ

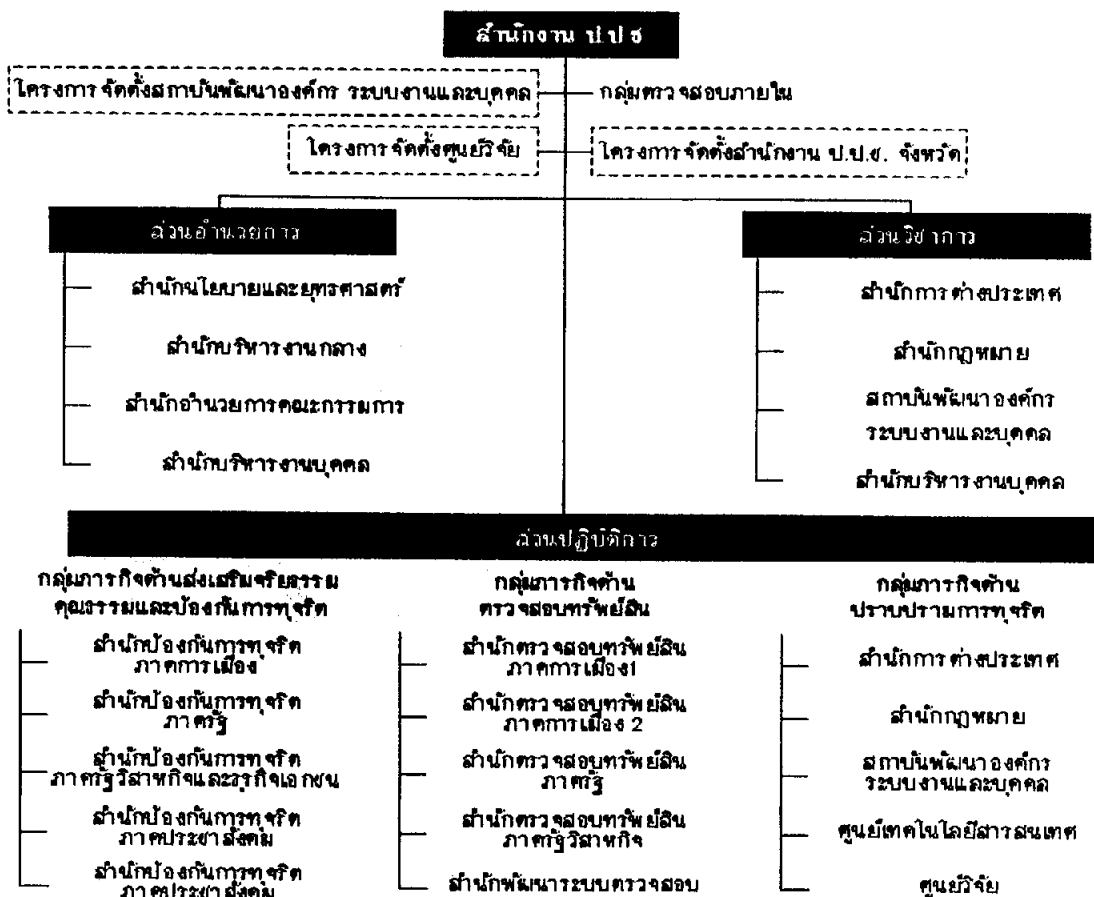
ตารางเปรียบเทียบจำนวน ที่มา ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ  
ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และ ๒๕๕๐

| ชื่อองค์กร                                                                | ที่มา                 | ก่อน<br>ปี ๒๕๕๐                                                                                          | หลัง<br>ปี ๒๕๕๐                                                                | อำนาจ/ หน้าที่                                                                                                                 |
|---------------------------------------------------------------------------|-----------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                           |                       | เดิม                                                                                                     | ใหม่                                                                           |                                                                                                                                |
| คณะกรรมการ<br>ป้องกันและ<br>ปราบปราม<br>การทุจริต<br>แห่งชาติ<br>(ป.ป.ช.) | ที่มากรรมการ<br>สรรหา | ๑๓ คน<br>(๑+๔+๔+๔)<br>ปธ. ศาลฎีกา (๑) +<br>คณบดีคณะนิติศาสตร์<br>(๔) + รัฐศาสตร์ (๔) +<br>ตัวแทนพรรค (๔) | ๕ คน<br>(๓+๒)<br>ปธ.ศาลฎีกา/รธน./<br>ปกครอง (๓) +ปธ. สส./<br>ผู้นำฝ่ายค้าน (๒) | ตรวจสอบทรัพย์สิน<br>และพฤติกรรมมิชอบ<br>ของนักการเมือง/<br>ผู้ดำรงตำแหน่ง<br>ทางการเมือง/<br>ข้าราชการระดับสูง/<br>องค์กรอิสระ |

พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ประกอบด้วย

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๔๖-มาตรา ๒๕๑
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พุทธศักราช ๒๕๔๒
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๒
- พระราชบัญญัติความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒
- พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓

(๒) โครงสร้างของ ป.ป.ช. มีดังนี้



## ภารกิจและยุทธศาสตร์

สำนักงาน ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และให้มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๑. รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการ ป.ป.ช.
๒. ศึกษาและรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช.
๓. ศึกษาและสนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัยและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการทุจริต  
ในวงราชการ และการเมือง
๔. ปฏิบัติตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย
๕. เสนอบประมาณรายจ่ายตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต่อคณะรัฐมนตรี  
เพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนของคณะกรรมการ

## ๒.๑.๕ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

### (๑) ที่มาและวัตถุประสงค์

ในรัชสมัยรัชกาลที่ ๕ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตรา “พระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติแล้วด้วยกรมต่างๆ ซึ่งจะเบิกเงินส่งเงิน” อันถือเป็นต้นกำเนิดของการตรวจเงินแผ่นดินในประเทศไทย ต่อมาการตรวจเงินแผ่นดินไทยสมัยรัชกาลที่ ๖ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๕๓ ถึง พ.ศ. ๒๔๕๘ ยังคงมีรูปแบบเหมือนปลายสมัยรัชกาลที่ ๕ จนกระทั่งในปี พ.ศ. ๒๔๕๘ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงรื้อฟื้นเรื่องการจัดตั้งกรมที่จะตรวจบัญชีและการเงินแผ่นดินขึ้นมาอีก เนื่องจากทรงเห็นว่ารายได้และรายจ่ายของแผ่นดินมีมากขึ้น จำเป็นต้องตรวจตราการรับจ่ายและรักษาเงินให้รัดกุมยิ่งขึ้นกว่าแต่ก่อน จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งกรมตรวจเงินแผ่นดินขึ้นในสังกัดกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน พ.ศ. ๒๔๕๘ และทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้นายอีฟลอริโอ เป็นอธิบดีกรมตรวจเงินแผ่นดินคนแรก โดยที่กรมตรวจเงินแผ่นดินกับกรมบัญชีกลางมีความเกี่ยวพันกันอยู่ตลอดเวลา เพราะมีหน้าที่ใกล้ชิดกันอย่างมาก พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงมีพระบรมราชโองการให้สมทบกรมตรวจเงินแผ่นดินเข้ากับกรมบัญชีกลางเมื่อวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๖๙ จนกระทั่ง เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๕ หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบบประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข คณะกรรมการราษฎรเห็นว่าการตรวจเงินแผ่นดินสังกัดอยู่ในกรมบัญชีกลาง กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ การตรวจตราตลอดจนการแสดงความเห็นสำหรับผลแห่งการตรวจย่อมไม่เป็นไปโดยอิสระสมควรจะโอนกรมตรวจเงินแผ่นดินมาขึ้นต่อคณะกรรมการราษฎร พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีประกาศโอนกรมตรวจเงินแผ่นดินไปขึ้นต่อคณะกรรมการราษฎร เมื่อวันที่ ๒๐ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๗๕

ในปี พ.ศ. ๒๔๗๖ รัฐบาลเห็นสมควรให้การตรวจตราทรัพย์สินของแผ่นดินเป็นที่เชื่อถือแก่ประชาราษฎรมากขึ้น จึงตราพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๖ จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินขึ้นแทนกรมตรวจเงินแผ่นดินเมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๖ มีฐานะเทียบเท่ากรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๑๕ ได้มีการปรับปรุงระเบียบการบริหารแผ่นดินใหม่ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๖ กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นกรม ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีแต่ให้อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี การตรวจเงินแผ่นดินระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๗๕-๒๕๒๒ มีการจัดองค์การการทำงานโดยระบบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งประกอบด้วย ประธาน เลขาธิการ และกรรมการ ประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นตำแหน่งเทียบเท่าอธิบดี เลขาธิการเทียบเท่ารองอธิบดีเป็นข้าราชการชั้นพิเศษส่วนกรรมการเป็นข้าราชการชั้นเอกระดับหัวหน่ากอง

ต่อมาได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยมีเนื้อหาเพื่อให้มีการตรวจสอบการรับจ่ายเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเป็นไปโดยถูกต้องและเรียบร้อยมีประสิทธิภาพ ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ นอกจาก

ปรับเปลี่ยนโครงสร้างของสถาบันตรวจเงินแผ่นดินจากคณะกรรมการมาเป็นรูปแบบที่มีผู้อำนวยการสำนักงานฯ เป็นผู้รับผิดชอบงานของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเพียงผู้เดียวแล้วยังเพิ่มบทบาทการตรวจสอบ โดยให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบถึงประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและความประหยัดของการใช้จ่ายเงินงบประมาณและตรวจสอบการจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นการพัฒนาบทบาทของสถาบันตรวจเงินแผ่นดินของไทยให้สอดคล้องกับปฏิญาสากลว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

ปัจจุบันการตรวจเงินแผ่นดินของไทยเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งออกตามความในมาตรา ๓๑๒ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่กำหนดให้การตรวจเงินแผ่นดิน กระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง และตามบทเฉพาะกาล มาตรา ๓๓๓ ได้กำหนดสาระสำคัญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินประกอบด้วย อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน อันได้แก่ การวางนโยบาย การให้คำปรึกษาและคำแนะนำ การเสนอแนะให้มีการแก้ไข ข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาใน เรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การกำหนดโทษปรับทางปกครอง การพิจารณาวินิจฉัยความผิดทางวินัยและงบประมาณและการคลังในฐานะที่เป็น องค์การสูงสุด และการพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และการจัดให้มีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การปฏิบัติงาน และการดำเนินการอื่น

ดังนั้นการตรวจเงินแผ่นดินในปัจจุบันจึงเป็นองค์กรตรวจสอบอิสระและเป็นกลาง ประกอบด้วย คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยให้เสนอรายงานผลการปฏิบัติงาน ต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี และมีคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่พิจารณาและกำหนดโทษปรับทางปกครองเบื้องต้น แก่เจ้าหน้าที่หรือ พนักงานของหน่วยรับตรวจที่ฝ่าฝืนมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐ

ทั้งนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้ประกาศใช้ และให้มีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และใช้หลักการเช่นเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แต่มีบางประเด็นเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งเป็นไปเพื่อเสริมสร้างให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี และเพื่อให้การบริหารราชการบรรลุเป้าหมายที่เกิดประโยชน์สุขและคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน ดังนี้

๑. ให้ศาลปกครองมีอำนาจวินิจฉัยคำสั่งของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้
๒. ลดจำนวนคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยเหตุผลเดียวกับศาลรัฐธรรมนูญ
๓. กำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินปฏิบัติงานในกำกับของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้ชัดเจนในบทบาทหน้าที่

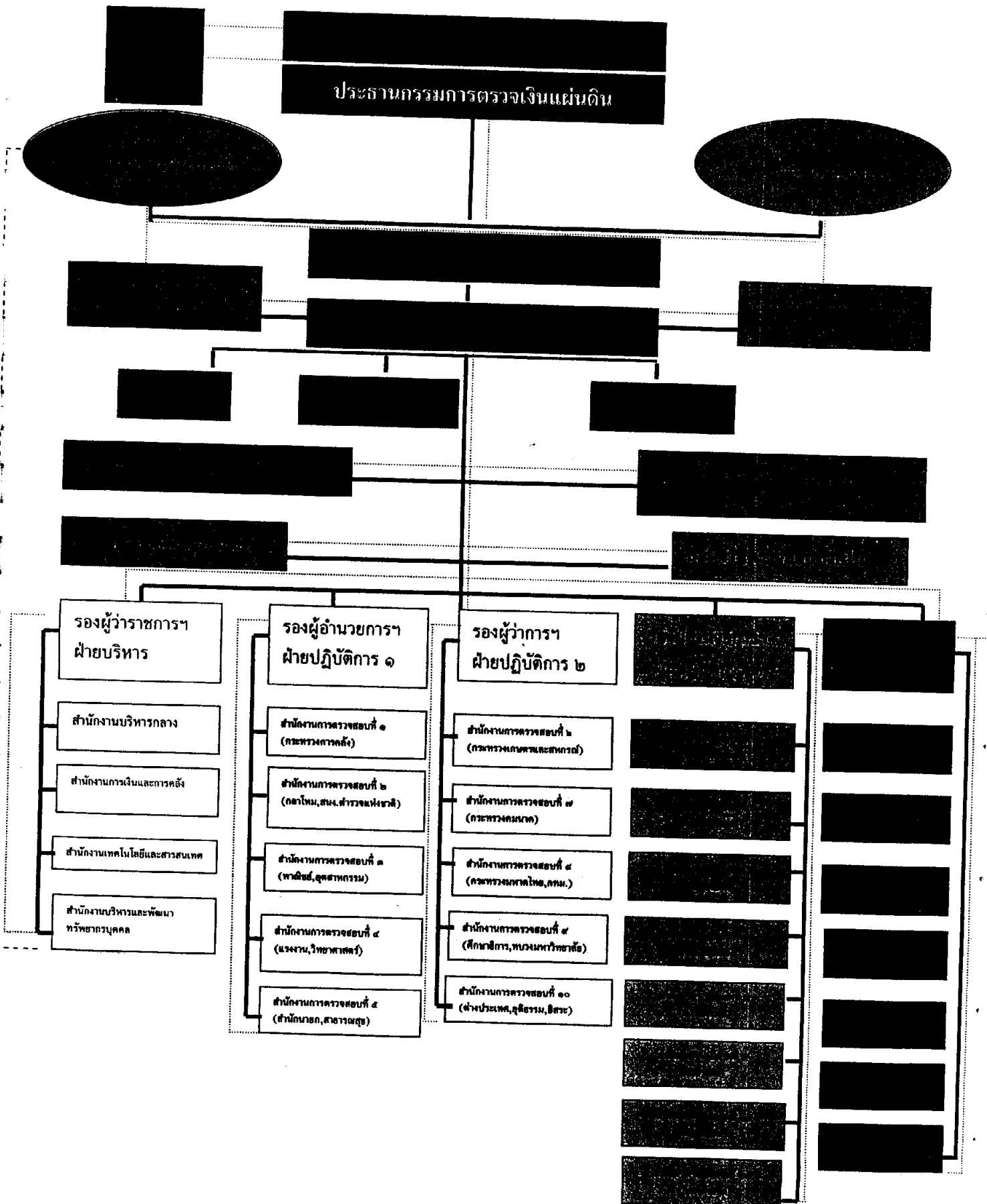
ตารางเปรียบเทียบจำนวน ที่มา ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ  
ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และ ๒๕๕๐

| ชื่อ/องค์กร                                 | จำนวน                 | รธน.ปี ๒๕๕๐                                                                              | รธน.ปี ๒๕๕๐                                                                                                               | อำนาจ / หน้าที่                                                                                                     |
|---------------------------------------------|-----------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                             |                       | ๑๐ คน                                                                                    | ๗ คน                                                                                                                      |                                                                                                                     |
| คณะกรรมการ<br>ตรวจเงิน<br>แผ่นดิน<br>(คตง.) | ที่มากรรมการ<br>สรรหา | ๑๕ คน<br>(๓+๗+๕)<br>ปธ.ศาลฎีกา/รธน./<br>ปกรอง (๓) +<br>อธิการบดี (๗) +<br>ตัวแทนพรรค (๕) | ๗ คน (๓+๒+๒)<br>ปธ.ศาลฎีกา/รธน./<br>ปกรอง (๓) +<br>ตัวแทนที่ประชุมศาลฎีกา<br>/ศาลปกรอง (๒) +<br>ปธ. สส./ผู้นำฝ่ายค้าน (๒) | ตรวจสอบการใช้<br>จ่ายเงินของหน่วย<br>ราชการ รัฐวิสาหกิจ/<br>องค์กรอิสระ<br>ให้เป็นไปโดยบริสุทธิ์<br>โปร่งใส ชอบธรรม |

พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประกอบด้วย

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา มาตรา ๒๕๒ - มาตรา ๒๕๔
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒

## (๒) โครงสร้างของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีดังนี้



## ภารกิจ นโยบาย และยุทธศาสตร์

๑. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน ให้คำปรึกษา แนะนำ และเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องกับการตรวจเงินแผ่นดิน และมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังที่เป็นอิสระเพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยการดำเนินการที่เกี่ยวกับวินัยทางการเงิน การคลัง และการงบประมาณ และให้คดีที่พิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัยทางการเงินการคลังในเรื่องดังกล่าวเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง
๒. วางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน
๓. ให้คำปรึกษาแก่ประธานรัฐสภาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ คตง.
๔. ให้คำแนะนำแก่ฝ่ายบริหารในการแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการควบคุมเงินของรัฐ
๕. กำหนดมาตรฐานหรือมาตรการเกี่ยวกับการตรวจสอบการบริหารงบประมาณสำหรับหน่วยรับตรวจ
๖. เป็นองค์กรชี้ขาดสูงสุดในกระบวนการทางวินัยทางงบประมาณและการคลัง
๗. พิจารณาคัดเลือกผู้ว่าการ
๘. แต่งตั้งกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังหรืออนุกรรมการ
๙. พิจารณาคำร้องขอของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะรัฐมนตรีที่ขอให้ตรวจสอบ
๑๐. ออกระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศตามอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน
๑๑. เสนอข้อสังเกตและความเห็นต่อคณะกรรมการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี
๑๒. ออกระเบียบ ประกาศเกี่ยวกับการบริหารทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและการคลัง และการดำเนินการอื่น
๑๓. ดำเนินบทบาทสำคัญในการเสริมสร้างให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมือง สังคมที่ดีในภาครัฐโดยการตรวจสอบเพื่อให้ทราบและแสดงความเห็นในการจัดเก็บรายได้ การเก็บรักษา การใช้จ่ายเงิน และทรัพย์สินอื่นว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติ คณะรัฐมนตรี แผนงาน วัตถุประสงค์ โดยประหยัต์ได้ผลตามเป้าหมายและมีผลคุ้มค่า
๑๔. ปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นอิสระและเป็นกลาง ยึดมั่นในอุดมการณ์แห่งวิชาชีพ มีจรรยาบรรณ ซื่อสัตย์สุจริต มีคุณธรรมและเที่ยงธรรม
๑๕. กำหนดมาตรฐานตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป เพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติงานในการตรวจสอบ

๑๖. การตรวจสอบจะเป็นไปเพื่อสร้างสรรค์ รัตกุม เข้มงวด มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะป้องกันความเสียหายหรือทันต่อเหตุการณ์

๑๗. เสริมสร้างวินัยทางงบประมาณและการคลังในภาครัฐพร้อมทั้งติดตามดูแลให้ปฏิบัติตามโดยเคร่งครัด

๑๘. ประสานงานและให้ความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการตามภารกิจให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ

๑๙. พัฒนาศักยภาพของบุคลากรให้มีประสิทธิภาพ สร้างขวัญกำลังใจ และสามัคคีในการปฏิบัติหน้าที่

---

ที่มา ๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และพุทธศักราช ๒๕๕๐

๒. รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

๓. [www.oag.go.th](http://www.oag.go.th)

## ๒.๒ องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ

## ๒.๒.๑ องค์กรอัยการ

## (๑) ที่มาและวัตถุประสงค์

ในอดีตกรมอัยการได้สังกัดอยู่ในกระทรวงมหาดไทยมาตั้งแต่วันที่ ๑ สิงหาคม ๒๔๖๕ ได้ก่อให้เกิดปัญหาข้อขัดข้องหลายประการ นอกจากนั้นองค์กรอัยการในหลายประเทศได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศเช่นเดียวกับองค์กรตุลาการในเอเชีย เช่น พม่า อินเดีย สาธารณรัฐประชาชนจีน ในกลุ่มประเทศลาตินอเมริกา เช่น เม็กซิโก เวเนซุเอลา เปรู ปานามา เอลซัลวาดอร์ โคลัมเบีย เอกวาดอร์ โดมินีกัน คิวบา ฯลฯ กลุ่มประเทศสังคมนิยม เช่น สหภาพโซเวียต (ก่อนแยกเป็นรัฐอิสระในปัจจุบัน) และประเทศกลุ่มบริวารของรัสเซีย(เดิม) ยุโรป เช่น สวีเดน เป็นต้น ฯลฯ

ต่อมาคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ จึงได้มีประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติฉบับที่ ๔๗ และฉบับที่ ๔๙ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔ แยกกรมอัยการออกจากกระทรวงมหาดไทย ไปเป็นหน่วยงานราชการอิสระไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง โดยอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีโดยตรงโดยเปลี่ยนชื่อจาก "กรมอัยการ" เป็น "สำนักงานอัยการสูงสุด" และเปลี่ยนชื่อตำแหน่ง "อธิบดีกรมอัยการ" และ "รองอธิบดี กรมอัยการ" เป็น "อัยการสูงสุด" และ "รองอัยการสูงสุด" ตามลำดับ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงระบบการบริหารงานยุติธรรมในส่วนที่เกี่ยวกับงานอัยการให้มีความเป็นอิสระเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ยิ่งขึ้น และเพื่อมิให้อิทธิพลทางการเมืองก้าวก่ายการดำเนินคดี ซึ่งจะทำให้เกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชนโดยรวมยิ่งขึ้น

นอกจากนั้นยังได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการบริหารงานบุคคลตาม "พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ๒๕๒๑" ซึ่งกำหนดให้ "รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย" เป็นประธาน ก.อ. โดยตำแหน่ง โดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๙ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ และข้อ ๕ ได้แก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑ กำหนดให้ประธาน ก.อ. มาจากการเลือกตั้งจากผู้รับบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำนาญข้าราชการซึ่งเคยรับราชการเป็นข้าราชการอัยการมาแล้ว ในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอธิบดีกรมอัยการ หรือรองอัยการสูงสุด หรือผู้ทรงคุณวุฒิในทางกฎหมาย ซึ่งเป็นผู้รับบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำนาญข้าราชการ และเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือเทียบเท่าขึ้นไป ทั้งนี้ต้องไม่เคยเป็นสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมืองในระยะเวลาสิบปีที่ผ่านมาและไม่เป็นข้าราชการการเมืองหรือสมาชิกรัฐสภาหรือ หมายความว่าในการเลือกประธาน ก.อ. ให้คณะกรรมการอัยการ (ยกเว้นประธาน ก.อ.) ประชุมกันกำหนดรายชื่อบุคคลที่เห็นสมควรเป็นประธานไม่น้อยกว่า ๕ ชื่อ ส่งให้ข้าราชการที่ได้รับเงินเดือนตั้งแต่ชั้น ๒ ขึ้นไปทำการเลือกจากรายชื่อดังกล่าว เมื่อผลการเลือกเป็นการใด ให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ผลที่กฎหมายใหม่กำหนดให้ประธาน ก.อ. มาจากการเลือกตั้งโดย

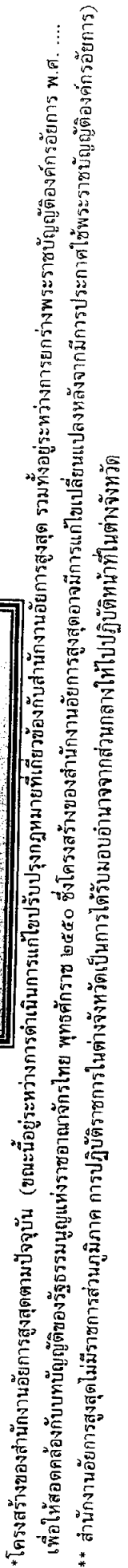
ข้าราชการอัยการโดยตรงก็เพื่อให้การบริหารงานบุคคลข้าราชการอัยการเป็นอิสระและปลอดจากการเมืองอย่างแท้

ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้ประกาศใช้ และให้มืองค์กรอัยการ เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการเพิ่มขึ้นมาใหม่ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของอัยการเป็นอิสระ มิใช่เป็นส่วนราชการของฝ่ายบริหาร ซึ่งจะเป็นการสอดคล้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการที่ต้องให้ความยุติธรรมอย่างเป็นกลางและต้องดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญด้วย ซึ่งจะต้องดำเนินการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการให้มีความเป็นอิสระและเป็นกลางตามรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับผู้พิพากษาและตุลาการต่อไป

พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับองค์กรอัยการ ประกอบด้วย

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๕

1. The first part of the paper is devoted to the study of the asymptotic behavior of the solutions of the system of equations (1) as  $\epsilon \rightarrow 0$ . It is shown that the solutions of the system (1) converge to the solutions of the system (2) in the sense of the weak convergence of the measures. The second part of the paper is devoted to the study of the asymptotic behavior of the solutions of the system (1) as  $\epsilon \rightarrow 0$ . It is shown that the solutions of the system (1) converge to the solutions of the system (2) in the sense of the weak convergence of the measures.



\*โครงสร้างของสำนักงานอัยการสูงสุดตามปัจจุบัน (ขณะนี้อยู่ระหว่างการดำเนินการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสำนักงานอัยการสูงสุด รวมทั้งระยะห่างการยกย่องพระราชบัญญัติองค์การ พ.ศ. .... เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐) ซึ่งโครงสร้างสำนักงานอัยการสูงสุดอาจมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลังจากมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การ) \*\* สำนักงานอัยการสูงสุดไม่มีราชการส่วนภูมิภาค การปฏิบัติราชการในต่างจังหวัดเป็นการได้รับมอบอำนาจจากส่วนกลางให้ไปปฏิบัติหน้าที่ในต่างจังหวัด

## ภารกิจและยุทธศาสตร์

แต่เดิมมา ไม่มีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของกรมอัยการไว้อย่างแน่ชัด คงมีกฎหมายต่าง ๆ กำหนดไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ ปัจจุบันนี้ได้มีมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๓๔ บัญญัติให้สำนักงานอัยการสูงสุด มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาทั้งปวง ดำเนินคดีแพ่งและให้คำปรึกษาด้านกฎหมาย แก่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ และอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ สำนักงานอัยการสูงสุดจะเป็นองค์กรอัยการในระดับเดียวกับ องค์กรอัยการนานาชาติ (World Class Organization) ด้วยการสร้างสรรค์นวัตกรรมใหม่ในการบริหารจัดการการอำนวยความยุติธรรมด้วยมาตรฐานสากล เพื่อรักษาผลประโยชน์ของรัฐ และประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ในทุกภารกิจด้วยภูมิปัญญา ความรู้ ความสามารถ ความซื่อสัตย์สุจริตและความรับผิดชอบ ก่อปรด้วยคุณธรรมและจริยธรรม ในอนาคตองค์กรอัยการจะกำเนินการอำนวยความยุติธรรมด้วยความรอบคอบ รวดเร็ว และโปร่งใส รักษาผลประโยชน์ของรัฐบนพื้นฐานความเสมอภาคระหว่างภาครัฐและเอกชน และช่วยเหลือ ค้ำครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชนบนพื้นฐานหลักสิทธิมนุษยชนตาม รัฐธรรมนูญ

สำหรับแผนงานอำนวยความยุติธรรมและรักษาผลประโยชน์ทางกฎหมาย มีวัตถุประสงค์เพื่อให้รัฐและประชาชนได้รับประโยชน์จากการใช้กฎหมาย ดังนี้

๑. เพื่อให้การดำเนินคดีอาญาตามอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ สามารถอำนวยความยุติธรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ
๒. เพื่อให้การใช้ดุลพินิจในการพิจารณาสั่งคดีตามอำนาจของพนักงานอัยการ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ
๓. เพื่อให้การคุ้มครองเด็กและเยาวชนในคดีอาญาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ
๔. เพื่อให้การชันสูตรพลิกศพ และการไต่สวน เกี่ยวกับการตายของบุคคลมี ประสิทธิภาพสามารถให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ตาย
๕. ดำเนินการให้คำปรึกษาหารือในข้อกฎหมาย และที่เกี่ยวกับคดี ดำเนินการ ตรวจร่างสัญญา และทำหน้าที่เป็นอนุญาโตตุลาการของรัฐ
๖. ดำเนินคดีแพ่งทุกประเภท และดำเนินการบังคับคดีแพ่งและฟื้นฟูคดี ล้มละลาย
๗. เพื่อดำเนินการฝึกอบรมบุคลากรในภาครัฐให้มีความรู้ และทักษะในการ ดำเนินการทางกฎหมาย
๘. ให้ประชาชนได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพพื้นฐานอย่างทั่วถึงและ เท่าเทียม

๙. เพื่อให้ความช่วยเหลือและเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องและจำเป็นตามสถานการณ์แก่ประชาชน

๑๐. เพื่อส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมาย และระบบการคุ้มครองทางสังคมของรัฐให้บังเกิดความยุติธรรมยิ่งขึ้น

๑๑. เพื่อลดปัญหาข้อพิพาทและการกระทำอันไม่เป็นธรรมต่างๆในสังคม รวมทั้งการให้ความคุ้มครองกลุ่มคนยากจนและด้อยโอกาส

๑๒. โครงการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและกระบวนการยุติธรรมเบื้องต้นสำหรับประชาชนลงสู่ท้องถิ่น วัตถุประสงค์ เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นชนบทมีคุณภาพชีวิต และความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

## ๒.๒.๒ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.)

### (๑) ที่มาและวัตถุประสงค์

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๕๐ เกิดขึ้นจากแรงผลักดันและความเรียกร้องต้องการของ ประชาชนที่มุ่งหวังให้มีกลไกอิสระ เพื่อทำหน้าที่ส่งเสริม ค้ำครอง และพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของ ประชาชนให้มีผลปรากฏเป็นจริง ตามที่มีการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพอย่างกว้างขวางไว้ใน รัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยที่กระบวนการร่างกฎหมายเพื่อจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ ภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นับเป็น แบบอย่างที่ดีของการร่างกฎหมายที่มีผลเกี่ยวข้องกับประชาชน โดยคณะรัฐมนตรีกำหนดให้มี การพิจารณาพิจารณาทั่วประเทศ ในขณะที่ภาคประชาชนที่ตื่นตัวมีส่วนร่วมจัดเวทีศึกษา แลกเปลี่ยน บทเรียนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของประเทศอื่น ๆ ซึ่งเป็นผลให้มีการปรับปรุงร่าง กฎหมายนี้ให้ดีขึ้นจากร่างเดิมในหลายประเด็น

ประเทศไทยมีกระบวนการพัฒนาระบบประชาธิปไตย และการสร้างจิตสำนึก ของประชาชนในการร่วมกันรับผิดชอบต่อการสร้างสรรค์สังคมผ่านเหตุการณ์สำคัญใน ประวัติศาสตร์การเมืองไทยหลายช่วง โดยเฉพาะเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ กรณี ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ และเหตุการณ์พฤษภา ๒๕๓๕ ที่มีผลให้ประชาชนตื่นตัวที่จะมีส่วนร่วมในการเมือง และ การตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ

นอกจากนี้ ประเทศไทยเองมีวิถีชีวิตดั้งเดิมในการอยู่ร่วมกันเป็นชุมชนที่สุขสงบ และเคารพคุณค่าซึ่งกันและกันมายาวนาน รวมทั้งได้รับรองปฏิญญาสากลสิทธิมนุษยชนแห่ง สหประชาชาติ ในวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๔๑ ต่อมา ก็แสดงเจตนารมณ์ในการพัฒนาการส่งเสริม และคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทั้งในประเทศไทย และในระดับสากล โดยการเข้าเป็นภาคีสันติสัญญา ระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนอีกหลายฉบับในระยะต่อมาที่สำคัญ เช่น อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิ เด็ก ค.ศ. ๑๙๘๙ อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ค.ศ. ๑๙๗๙ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. ๑๙๖๖ กติการะหว่าง ประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ. ๑๙๖๖ การเป็นภาคีสันติสัญญา ระหว่างประเทศเหล่านี้ มีผลให้ประเทศไทยมีข้อผูกพันที่จะต้องรายงานสถานการณ์สิทธิมนุษยชน แต่ละด้านต่อสหประชาชาติ และต้องมีการปรับปรุงรัฐธรรมนูญ กฎหมาย กฎระเบียบต่างๆ และ การปฏิบัติของหน่วยงานรัฐให้สอดคล้องกับพันธกรณีต่างๆ ซึ่งการจัดตั้งกลไกอิสระระดับชาติ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบ ค้ำครอง และส่งเสริมสิทธิมนุษยชนย่อมช่วยให้สิทธิมนุษยชนได้ ปรากฏผลที่เป็นจริง

โดยข้อเท็จจริงแล้ว มีความพยายามของภาครัฐโดยคณะรัฐมนตรีได้มอบให้ สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นหน่วยงานกลาง เตรียมการจัดทำร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและ คุ้มครองสิทธิมนุษยชนขึ้น แต่จนถึงปี พ.ศ. ๒๕๓๙ ร่างดังกล่าวยังไม่เสร็จสมบูรณ์ อย่างไรก็ตาม

พื้นฐานของร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนฉบับนี้ ยังไม่ถือว่าเป็นองค์กรอิสระ แต่เป็นเพียงกลไกหนึ่งของการบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น

ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ เป็นฉบับแก้ไข พุทธศักราช ๒๕๓๔ ได้มีการกำหนดให้มีองค์กร “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” ไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ยังไม่เป็นองค์กรอิสระ และไม่มีอำนาจหน้าที่ในการเป็นกลไกตรวจสอบและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ซึ่งแม้จะบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว ก็ยังไม่มีการจัดตั้งแต่ประการใด

เมื่อมีกระแสเรียกร้องจากประชาชนให้มีการปฏิรูปการเมือง รัฐสภาได้มีมติให้จัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ โดยคัดเลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจากทั่วประเทศ ๙๙ คน และเน้นกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญที่ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วม ทำให้เกิดการรับฟังความคิดเห็นและประชาพิจารณ์ทั่วประเทศอย่างกว้างขวาง ส่งผลให้รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ทั้งบุคคล ชุมชน และการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง รวมทั้งการบัญญัติให้มีกลไกอิสระหลายองค์กรเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ และส่งเสริมคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างจริงจัง ตลอดจนการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการต่าง ๆ

ในส่วนของการจัดตั้งองค์กรอิสระต่าง ๆ นั้น แต่เดิมยังไม่ปรากฏ “คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ” ในร่างฉบับแรกของคณะกรรมการที่สภาร่างรัฐธรรมนูญมอบหมายโดยกำหนดให้มีแต่ “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” และมีการกำหนดหน้าที่ประการหนึ่งไว้ว่า “พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณีการกระทำหรือละเลยการกระทำ อันไม่เป็นไปตามพันธกรณีหรือข้อกำหนดที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน” กล่าวคือ ให้ทำหน้าที่เป็นกลไกด้านสิทธิมนุษยชนควบคู่ไปด้วยแต่บทบาทหน้าที่ยังมีข้อจำกัดมาก

ในช่วงการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ได้มีการเสนอให้แยกเป็นสององค์กรอิสระ คือ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เนื่องจากภาระหน้าที่แต่ละด้านกว้างขวางมาก จะไม่สามารถครอบคลุมภาระหน้าที่ ด้านส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้มีประสิทธิภาพเพียงพอ จึงเป็นที่มาของหมวด ๖ รัฐสภา ส่วนที่ ๗ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (มาตรา ๑๙๖ - มาตรา ๑๙๘) และส่วนที่ ๘ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (มาตรา ๑๙๙ และมาตรา ๒๐๐) ซึ่งจากการที่สภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำแบบสอบถามทั่วประเทศ ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนมากกว่าร้อยละ ๘๐ ระบุให้มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และในที่สุดก็มีการกำหนดให้เป็นหนึ่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ และมีบทเฉพาะกาล มาตรา ๓๓๔ ให้จัดตั้งองค์กร “คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ” ภายในสองปี เช่นเดียวกับ “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา”

ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้ประกาศใช้ และให้มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และใช้หลักการเช่นเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๕๐ แต่มีการเปลี่ยนแปลงในบางประเด็น กล่าวคือ ลดจำนวนกรรมการสิทธิมนุษยชนเพื่อให้มีจำนวนจำกัด ซึ่งจะทำให้สามารถสรรหาบุคคลที่มีความเหมาะสมอย่างแท้จริงเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ได้ตรงกับเจตนารมณ์

และทำให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพ โดยใช้ระบบการสรรหาเช่นเดียวกับศาลรัฐธรรมนูญ เพิ่มอำนาจคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฟ้องศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองได้ ในกรณีที่กฎหมาย กฎคำสั่ง หรือการกระทำใดขัดต่อรัฐธรรมนูญ และเป็นผู้เสียหายแทนประชาชนเพื่อฟ้องศาลได้ในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชน

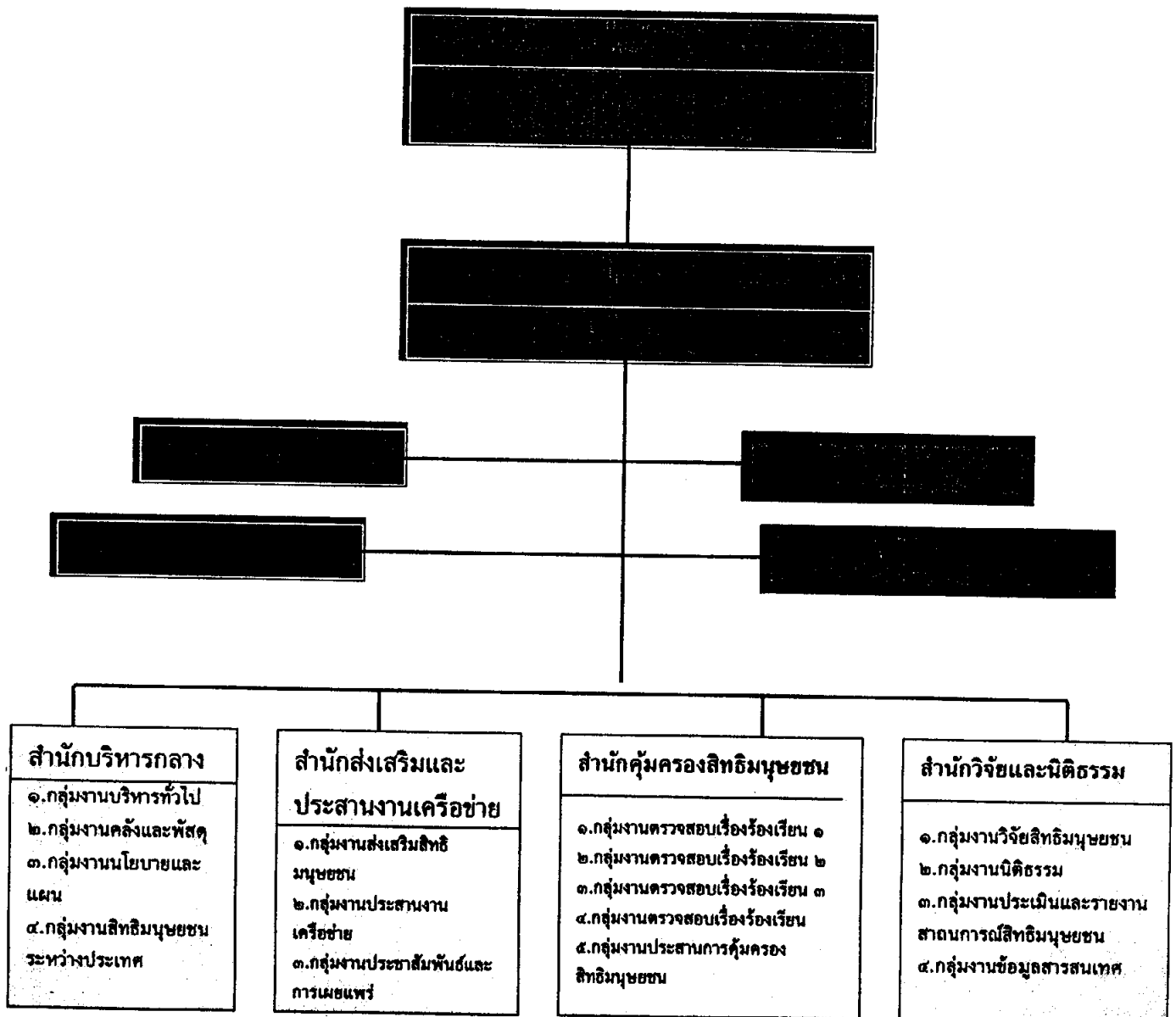
ตารางเปรียบเทียบจำนวน ที่มา ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ  
ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และ ๒๕๕๐

| ชื่อ/องค์กร                    | ที่มา             | รธน.<br>ปี ๒๕๕๐                                                                                                                                                             | รธน.<br>ปี ๒๕๕๐                                                                                                                 | อำนาจ / หน้าที่                                                                                                              |
|--------------------------------|-------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                |                   | ๒๕๕๐                                                                                                                                                                        | ๒๕๕๐                                                                                                                            |                                                                                                                              |
| คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ | ที่มากรรมการสรรหา | ๒๗ คน<br>(๒+๒)+๕+๑๐+๕+๓)<br>ปธ.ศาลฎีกา/ปกครอง<br>(๒) + อัยการ + นายกสภา<br>ทนายความ (๒) +<br>อธิการบดี (๕) + NGO<br>ด้านสิทธิ (๑๐) +<br>ตัวแทนพรรค (๕) +<br>ตัวแทนสื่อ (๑๐) | ๗ คน<br>(๓+๒)+๒)<br>ปธ.ศาลฎีกา/รธน./<br>ปกครอง (๓) +<br>ตัวแทนที่ประชุมศาลฎีกา/<br>ศาลปกครอง (๒) +<br>ปธ. สส./ผู้นำฝ่ายค้าน (๒) | ตรวจสอบ/<br>รับเรื่องราว/<br>พิจารณาการละเมิด<br>สิทธิมนุษยชนที่เกิด<br>ขึ้นกับประชาชนและ<br>ทำข้อเสนอต่อรัฐบาล<br>และรัฐสภา |

พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประกอบด้วย

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๖-มาตรา ๒๕๗
- พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พุทธศักราช ๒๕๕๒
- ระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีรับรององค์การด้านสิทธิมนุษยชน พ.ศ. ๒๕๕๔
- ระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. ๒๕๕๕

## (๒) โครงสร้างของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีดังนี้



## ภารกิจและยุทธศาสตร์

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้กำหนดภารกิจโดยจะมุ่งสู่ความเป็นสถาบันที่สร้างสรรค์วัฒนธรรมและ วิถีชีวิตสิทธิมนุษยชนในสังคมไทย โดยยึดในหลักการเคารพศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ และเคารพคุณค่าแห่งสิทธิเสรีภาพ ตลอดจนสร้างความเป็นธรรมในสังคม และเสริมสร้างวัฒนธรรมสิทธิมนุษยชนให้เป็นวิถีชีวิตของคนในสังคมไทย ให้ความเอื้ออาทรต่อเพื่อนมนุษย์ และมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาสิทธิมนุษยชนในประเทศและระหว่างประเทศ โดยมียุทธศาสตร์ในการดำเนินงาน ดังนี้

๑. สร้างและพัฒนาองค์กรของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้มีความเข้มแข็ง ทำงานเป็นระบบ มีประสิทธิภาพ และเป็นที่ยอมรับของสาธารณชน

๒. สร้างและพัฒนาาระบบเครือข่ายข้อมูลข่าวสาร องค์ความรู้ และการศึกษาวิจัย เพื่อสนับสนุนการบริหาร และการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตลอดจนสนับสนุนการเคลื่อนไหวของประชาชนและการขับเคลื่อนสังคม

๓. ผลักดันให้มีการพัฒนานโยบาย และการปรับปรุงกฎหมายให้มีประสิทธิภาพ ในการปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

๔. เสริมสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับองค์กรภาครัฐ องค์กรภาคเอกชนและ องค์กรภาคประชาสังคม ทั้งในประเทศและต่างประเทศ

๕. พัฒนากลไกการคุ้มครองด้านสิทธิมนุษยชนให้มีประสิทธิภาพและศักยภาพ สูงโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน

๖. สร้างมาตรการในการเพิ่มศักยภาพแก่ประชาชนในการปกป้องคุ้มครองและ ใช้สิทธิของตนเองได้อย่างถูกต้องตามแนวทางของรัฐธรรมนุญ

๗. ปฏิบัติการเชิงรุกในการปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

๘. สร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน เพื่อช่วยผลักดันและหรือดำเนินการทุกวิถีทางให้ผู้คนในสังคมไทยทุกคนมีความรู้ ความเข้าใจ ความตระหนัก และความสำนึกด้านการคุ้มครองและเคารพสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เพื่อก้าวสู่การเสริมสร้างวัฒนธรรม และวิถีชีวิตสิทธิมนุษยชนในสังคมไทย

## กรณีศึกษาเปรียบเทียบ

บทบาทหน้าที่ “คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ” ที่มีประเด็นต่างจาก “ผู้ตรวจการแผ่นดินของผู้ตรวจการแผ่นดิน” อาจจำแนกโดยย่อดังนี้

๑. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนทั้งการละเมิดจากเอกชน และจากเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ นอกจากนี้ สามารถหยิบยกกรณีมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนขึ้นมาพิจารณาตรวจสอบได้เองแม้จะไม่มีผู้ร้องเรียน และยัง สามารถรับเรื่องร้องเรียนที่ไม่ระบุผู้ร้องได้ ในขณะที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของผู้ตรวจการแผ่นดิน ไม่อาจที่จะริเริ่ม การตรวจสอบได้เอง และได้จำกัดเฉพาะกรณีร้องเรียนต่อหน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น

๒. ในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ไม่จำกัดอยู่ที่ความชอบตามกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียว เพราะต้องมีการพิจารณาด้วยว่า กฎหมาย กฎระเบียบต่างๆ นั้นขัดกับหลักสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และหลักสิทธิมนุษยชนตามพันธกรณีหรือสนธิสัญญา หรืออนุสัญญาระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคีหรือไม่ นอกจากนี้บางกรณี แม้อาจจะมีการกระทำหรือละเลยการกระทำที่ไม่ผิดกฎหมาย แต่อาจเป็นการกระทำที่ไม่เหมาะสมหรือไม่เป็นธรรมในมิติของสิทธิมนุษยชนได้ด้วย ส่วนการมีบทบาทในการใกล้ชิด เยียวยาได้นั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถทำหน้าที่ได้เช่นเดียวกับผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งมีบทบาทด้านนี้ได้เต็มที่

๓. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหน้าที่ทำงานเชิงรุก เพื่อส่งเสริมและป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยมีการศึกษา วิจัย และมีข้อเสนอแนะในเชิงกฎหมาย และนโยบายต่อรัฐบาล และรัฐสภา รวมทั้งการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน เพื่อสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของสังคมในการสร้างสรรค์วัฒนธรรมสิทธิมนุษยชน โดยมีหน้าที่ประสานความร่วมมือกับเครือข่ายจากหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐ สถาบันวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน และประชาชน ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินของผู้ตรวจการแผ่นดิน ก็เน้นการทำงานประสานงานกับเครือข่ายเช่นกัน แต่ผู้ตรวจการแผ่นดินของผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่ชัดเจนโดยตรงในการเสนอกฎหมาย กฎระเบียบ และการกระทำต่างๆ ให้ศาลรัฐธรรมนูญ หรือให้ศาลปกครองวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

๔. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหน้าที่จัดทำรายงานประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนประจำปีเสนอต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และสาธารณชน และเสนอแนะต่อรัฐบาล ในการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ไทยเป็นภาคี รวมทั้งการพิจารณาเสนอการเข้าเป็นภาคีเพิ่มเติมในข้อตกลงระหว่างประเทศที่ได้ประกาศใช้แล้วในนานาประเทศ

ที่มา ๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และพุทธศักราช ๒๕๕๐

๒. รายงานผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๔

๓. [www.nhrc.or.th](http://www.nhrc.or.th)

### ๒.๑.๓ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

#### (๑) ที่มาและวัตถุประสงค์

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หมวด ๕ มาตรา ๘๙ กำหนดให้มีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติต้องให้สภาที่ปรึกษาฯ ให้ความเห็นก่อนพิจารณาประกาศใช้ ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ ตั้งแต่วันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๓ ซึ่งประกอบด้วยกฎหมายทั้งสิ้น ๓๐ มาตรา โดยในมาตรา ๒๗ ของพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้มี สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขึ้น เพื่อเป็นหน่วยงานสนับสนุนการทำงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทั้งนี้ในบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๙ กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำหน้าที่สำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ ในวาระเริ่มแรก และมาตรา ๓๐ กำหนดไว้ว่า เมื่อพระราชบัญญัติฉบับนี้บังคับใช้ครบ ๒ ปี ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาจัดตั้งสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ ต่อไป

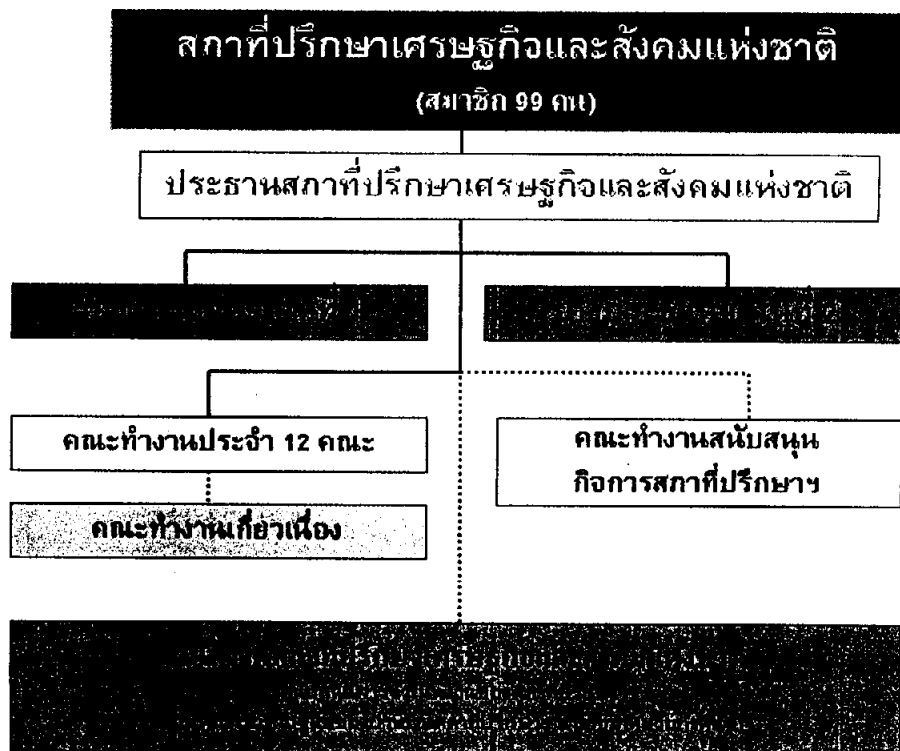
สำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ ซึ่งถือกำเนิดตามพระราชบัญญัติข้างต้น ได้ปฏิบัติหน้าที่มาตั้งแต่เดือนสิงหาคม ๒๕๕๔ จนครบตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้นสำนักงานฯ จึงได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ฉบับที่ ...) พ.ศ. .... ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา และพระราชบัญญัตินี้ได้ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาและได้มีการประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๗

ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๕๖ ได้ประกาศใช้ และให้มีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และใช้หลักการเช่นเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๕๐ แต่มีการเปลี่ยนแปลงในบางประเด็นที่สำคัญ คือ ให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีอำนาจเพิ่มขึ้นในการให้ความเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายทั้งหลายที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคมด้วย

พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประกอบด้วย

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๘
- พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓
- พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๗

(๒) โครงสร้างของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีดังนี้



ทั้งนี้ สมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีจำนวน ๙๙ คน ซึ่งได้รับเลือกจากบุคคลที่เป็นตัวแทนของกลุ่มในภาคเศรษฐกิจ ภาคสังคม ฐานทรัพยากร และผู้ทรงคุณวุฒิ ตามจำนวนที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาฯ พ.ศ. ๒๕๔๓ ประกอบด้วย

๑. กลุ่มในภาคเศรษฐกิจ จำนวน ๕๐ คน

๑.๑ การผลิตด้านการเกษตร เช่น การทำนา การทำไร่ การทำสวน การเลี้ยงสัตว์ การเพาะขยายหรือปรับปรุงพันธุ์พืช และสัตว์การประมง การแปรรูปสินค้าเกษตรชุมชน หรืองานเกษตรกรรมอื่น ๆ จำนวน ๑๖ คน

๑.๒ การผลิตด้านการอุตสาหกรรม เช่น การทำเหมือง รวมทั้งการระเบิดหรือย่อยหิน การผลิตอาหาร เครื่องดื่ม สิ่งทอ เครื่องนุ่งห่ม เครื่องหนัง การผลิตไม้ เฟอร์นิเจอร์ กระดาษ การผลิตเคมีภัณฑ์ ยา ผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม ยางธรรมชาติ แก้ว ปูนซีเมนต์ เซรามิค วัสดุก่อสร้าง อัญมณี เครื่องประดับ โลหะ เครื่องจักรกลและอุปกรณ์ ยานยนต์ และอะไหล่ เครื่องใช้ไฟฟ้าอิเล็กทรอนิกส์และอุปกรณ์ หรือการผลิต อุตสาหกรรมอื่น ๆ จำนวน ๑๗ คน

๑.๓ การผลิตด้านการบริการ เช่น กิจการด้านการคมนาคม การขนส่ง การสื่อสาร การโทรคมนาคมและเทคโนโลยีสารสนเทศ การนำเข้า-ส่งออก การค้าสินค้าเกษตรและสินค้าอุตสาหกรรมภายในประเทศ การท่องเที่ยว การบริการทางกฎหมาย การบริการทางบัญชี การบริการ ทางสถาปัตยกรรม การบริการทางวิศวกรรม การก่อสร้าง การกีฬา และนันทนาการ

ศิลปินและนักประพันธ์ ข้าราชการ ธุรกิจร้านอาหาร สื่อมวลชนหรือการบริการอื่น ๆ จำนวน ๑๗ คน

๒. กลุ่มในภาคสังคมฐานทรัพยากรและผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน ๔๙ คน ประกอบด้วย

๒.๑ การพัฒนาชุมชน จำนวน ๒ คน

๒.๒ การสาธารณสุข จำนวน ๒ คน

๒.๓ การศึกษา ศิลปวัฒนธรรมและศาสนา จำนวน ๔ คน

๒.๔ การพัฒนาและส่งเสริมคนพิการ จำนวน ๒ คน

๒.๕ การพัฒนาเด็ก เยาวชน สตรีและผู้สูงอายุ จำนวน ๔ คน

๒.๖ การพัฒนาแรงงาน จำนวน ๔ คน

๒.๗ การคุ้มครองผู้บริโภค จำนวน ๑ คน

๒.๘ ฐานทรัพยากร เช่น ที่ดิน ป่าไม้ แหล่งน้ำ ลุ่มน้ำ ทะเล อากาศ หรือความหลากหลายทางชีวภาพ จำนวน ๑๐ คน

๒.๙ การพัฒนาระบบการเกษตร จำนวน ๔ คน

๒.๑๐ การพัฒนาระบบการอุตสาหกรรม จำนวน ๑ คน

๒.๑๑ การพัฒนาระบบการบริการ จำนวน ๑ คน

๒.๑๒ กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน ๑๔ คน

### ภารกิจและยุทธศาสตร์

๑. พัฒนาระบบการมีส่วนร่วมของประชาชน
๒. เป็นเวทีสะท้อนปัญหาสาธารณะ ลดปัญหาความขัดแย้งในสังคม
๓. พัฒนาระบบการเรียนรู้ ส่งเสริมการรวมกลุ่มให้กับภาคประชาชน
๔. กระตุ้นให้ประชาชนมีสำนึกร่วมรับผิดชอบต่อสังคม
๕. เป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้การกำหนดนโยบายพัฒนาประเทศของรัฐบาล ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น
๖. พัฒนาระบบการเรียนรู้มุ่งสู่เศรษฐกิจพอเพียง เพื่อความสมดุลและยั่งยืน
๗. สนับสนุนการดำเนินงานตามภารกิจของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
๘. พัฒนาระบบการดำเนินการต่าง ๆ ในการเลือกสมาชิกสภาที่ปรึกษา ให้มีประสิทธิภาพเป็นธรรม และมีความโปร่งใส
๙. พัฒนาระบบการบริหารจัดการ ระบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ระบบการบริหารเทคโนโลยีสารสนเทศ และระบบการบริหารงบประมาณของสำนักงานสภาที่ปรึกษา ให้มีศักยภาพสามารถรองรับภารกิจของสภาที่ปรึกษา ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
๑๐. เพิ่มประสิทธิภาพความทันสมัยและความโปร่งใสในระบบงานเพื่อรองรับสนับสนุนการดำเนินของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
๑๑. เพิ่มขีดความสามารถและศักยภาพของบุคลากรเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
๑๒. การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

---

ที่มา ๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และพุทธศักราช ๒๕๕๐  
 ๒. รายงานประจำปี ๒๕๕๖ ของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ  
 ๓. [www.nesac.go.th](http://www.nesac.go.th)

**บทเฉพาะกาลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐  
ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ**

มาตรา ๒๙๙ กำหนดเพื่อรองรับผู้ปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรรัฐธรรมนูญให้ปฏิบัติงานต่อเนื่องจนครบวาระ เพื่อให้มีผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญอย่างต่อเนื่องและวางรากฐานของกฎหมายและแนวทางการปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนี้อย่างแท้จริง โดยที่ในขณะนี้ไม่มีประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน จึงให้ผู้ตรวจการแผ่นดินที่มีอยู่เลือกกันเป็นประธาน เพื่อทำหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญนี้

มาตรา ๓๐๑ (๒) กำหนดให้มีการสรรหาคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญนี้ เนื่องจากในขณะนี้ยังไม่มีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และในระหว่างที่ยังไม่มีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่ดำรงตำแหน่งอยู่ใช้อำนาจหน้าที่แทนไปพลางก่อน เพื่อให้มีผู้ปฏิบัติงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามกฎหมาย

มาตรา ๓๐๒ กำหนดรองรับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนี้ยังคงใช้บังคับต่อไป เพื่อให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญปฏิบัติงานได้อย่างต่อเนื่อง แต่กำหนดให้ต้องมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเหล่านั้นให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญนี้ภายในเวลาที่กำหนด โดยให้เป็นหน้าที่ของผู้รักษาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นผู้ดำเนินการ

**สำหรับองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ต้องอยู่ต่อไปมีวาระดังนี้**

| องค์กรตามรัฐธรรมนูญ                                    | วาระ | หมายเหตุ                                                           |
|--------------------------------------------------------|------|--------------------------------------------------------------------|
| คณะกรรมการการเลือกตั้ง                                 | ๗ ปี | หมดวาระ ปี ๒๕๕๖                                                    |
| คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) | ๙ ปี | หมดวาระ ปี ๒๕๕๘                                                    |
| ผู้ตรวจการแผ่นดิน                                      | ๖ ปี | วาระเริ่มไม่พร้อมกัน คนแรกจะหมด ปี ๒๕๕๑<br>คนสุดท้ายหมดวาระปี ๒๕๕๕ |
| กรรมการสิทธิมนุษยชน                                    | ๙ ปี | หมดวาระเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๑                                           |
| สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ                   | ๖ ปี | หมดวาระ ปี ๒๕๕๕                                                    |

ที่มา ๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

๒. [www.ect.go.th](http://www.ect.go.th), [www.nccc.thaigov.net](http://www.nccc.thaigov.net), [www.ombudsman.go.th](http://www.ombudsman.go.th), [www.nhrc.or.th](http://www.nhrc.or.th), [www.nesac.go.th](http://www.nesac.go.th)

## บทที่ ๓

## ความสัมพันธ์ทางการบริหารงานของคณะรัฐมนตรีกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๗๑ บัญญัติไว้ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคนประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน” และมาตรา ๑๗๖ คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาและชี้แจงการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามมาตรา ๗๕ โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ ทั้งนี้ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันเข้ารับหน้าที่ และเมื่อแถลงนโยบายต่อรัฐสภาแล้วต้องจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการแต่ละปีตามมาตรา ๗๖

ก่อนแถลงนโยบายต่อรัฐสภตามวรรคหนึ่ง หากมีกรณีที่สำคัญและจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะกระทบต่อประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีที่เข้ารับหน้าที่จะดำเนินการไปพลางก่อนเพียงเท่าที่จำเป็นก็ได้ ดังนั้น นโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน จึงเป็นการกำหนดทิศทางที่สำคัญในการบริหารราชการของรัฐบาล เพื่อให้หน่วยงานในสังกัดฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองนำไปเป็นแนวทางในการจัดทำแผนปฏิบัติการตามนโยบายให้เกิดเป็นรูปธรรมทางปฏิบัติต่อไป

ฝ่ายปกครอง<sup>๒</sup> หมายถึง องค์กรและเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งปวง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะอันมีลักษณะเป็นราชการบริหาร ได้แก่ องค์กรและเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และการบริหารอาชญากรรมได้เป็น ๒ ส่วน คือ

- รัฐบาล หมายถึง คณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายในการปกครองประเทศ
- ฝ่ายปกครอง หมายถึง ผู้ปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบายที่คณะรัฐมนตรีได้กำหนดไว้ ฝ่ายปกครองจะเป็นคนกลางในการเชื่อมโยงระหว่างคณะรัฐมนตรีกับประชาชน ในที่นี้ฝ่ายปกครองจึงรวมถึงนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้ากระทรวงไม่ใช่ในฐานะเป็นหนึ่งในคณะรัฐมนตรี ตลอดจนส่วนราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งปวง

สาโรช โชติพันธุ์<sup>๓</sup> เห็นว่า องค์กรฝ่ายบริหารที่เรียกว่ารัฐบาล (พระมหากษัตริย์ คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี) อาจกระทำการได้ใน ๒ ลักษณะ คือ

<sup>๒</sup> รายงานการศึกษา เรื่องความสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐมนตรีกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ปี ๒๕๔๙, หน้า ๔๘

<sup>๓</sup> สาโรช โชติพันธุ์, “การควบคุมการกระทำของรัฐบาลโดยสภา, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ปีการศึกษา ๒๕๔๑, หน้า ๒๕๓-๓๔๔

ถ้าการกระทำที่มีลักษณะเป็นการเมือง (Political Action) หรือเป็นการกระทำในเชิงนโยบาย ถือว่าองค์กรนั้นกระทำการในฐานะที่เป็นรัฐบาลและการกระทำขององค์กรเหล่านี้ก็คือ การกระทำของรัฐบาล ตรงกันข้าม ถ้าหากพระมหากษัตริย์ คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี กระทำการซึ่งมีลักษณะเป็นงานประจำ (Routine หรือ Affaire Courante) ถือว่าองค์กรเหล่านั้นกระทำการในฐานะที่เป็นองค์กรฝ่ายปกครอง และการกระทำเหล่านี้ก็คือการกระทำทางปกครอง

การกระทำของรัฐบาลหรือนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีเป็นเรื่องของการใช้ดุลพินิจเพื่อเลือกตัดสินใจกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งที่มีลักษณะเป็นนโยบายชั้นสูงหรือนโยบายทั่วไป หรืออีกนัยหนึ่งเป็นกิจการงานที่มีลักษณะเป็นไปในทางการเมือง เพราะเป็นเรื่องที่รัฐบาลจะต้องร่วมรับผิดชอบในทางการเมืองร่วมกันต่อรัฐสภา

การกระทำของรัฐบาลในกฎหมายไทย โดยเฉพาะตามรัฐธรรมนูญ ได้จำแนกประเภทลักษณะการกระทำของรัฐบาล ดังนี้

๑. การกระทำที่เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะ

- การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายตราว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์
- การยับยั้งร่างพระราชบัญญัติของรัฐสภา
- การเลือกและการแต่งตั้งองคมนตรี และการให้องคมนตรีพ้นจากตำแหน่ง
- การแต่งตั้งและการให้ข้าราชการในพระองค์และสมุหราชองครักษ์พ้นจากตำแหน่ง
- การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

๒. การกระทำเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามแบบพิธี

- การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามมติของสภาผู้แทนราษฎร
- การแต่งตั้งรัฐมนตรีและการให้รัฐมนตรีพ้นจากความเป็นรัฐมนตรีตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี
- การแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี
- การแต่งตั้งและให้ข้าราชการฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน ตำแหน่ง ปลัดกระทรวง อธิบดีและเทียบเท่า พ้นจากตำแหน่งตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี

๓. การกระทำที่เกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ

- การประกาศใช้และเลิกใช้กฎอัยการศึก
- การประกาศสงคราม

## ๔. การกระทำที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

- การแต่งตั้งทูตของประเทศไทยและการรับทูตของต่างประเทศ
- การทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศหรือกับองค์กรระหว่างประเทศ

## ๕. การกระทำอันเป็นที่มาแห่งเกียรติยศ

- การสถาปนาและถอดถอนฐานันดรศักดิ์
- การพระราชทานและเรียกคืนเครื่องราชอิสริยาภรณ์

## ๖. การกระทำเกี่ยวกับความเป็นธรรม เช่น การพระราชทานอภัยโทษ

## ๗. การกระทำเกี่ยวกับการดำเนินงานทางรัฐสภา

- การยุบสภา
- การเรียกประชุมรัฐสภา
- การขยายเวลาสมัยประชุมสามัญของรัฐสภา
- การปิดประชุมรัฐสภา
- การตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ
- การตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย
- การเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภา
- การแถลงนโยบายต่อรัฐสภา

## ๘. การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ บทกฎหมาย พระราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการใด ๆ อันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน

## ๙. การกระทำในทางนโยบาย

- การกระทำในทางนโยบายของคณะรัฐมนตรี
- การกระทำในทางนโยบายของนายกรัฐมนตรี
- การกระทำในทางนโยบายของรัฐมนตรี

การใช้อำนาจรัฐขององค์กรฝ่ายบริหาร จำแนกออกเป็น ๒ ฐานะ คือ

๑. การใช้อำนาจรัฐขององค์กรฝ่ายบริหารในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ
๒. การใช้อำนาจรัฐขององค์กรฝ่ายบริหารในฐานะที่เป็นองค์กรฝ่ายปกครอง

อำนาจและหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีที่มีต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ และองค์กรทางปกครอง จำแนกเป็น ๒ ประการ คือ<sup>๑</sup>

๑. อำนาจบังคับบัญชา (pouvoir hiérarchique) เป็นอำนาจที่เจ้าหน้าที่ผู้ดำรงตำแหน่งสูงกว่ามีอำนาจควบคุมการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาและมีมาตรการในการควบคุมตัวผู้ใต้บังคับบัญชา เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อำนาจบังคับบัญชา ประกอบด้วย

๑.๑ อำนาจควบคุมเหนือการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชา ได้แก่ อำนาจแนะนำ สั่งการ และวางแผนทางปฏิบัติ อำนาจเพิกถอนการกระทำ อำนาจแก้ไขเปลี่ยนแปลง และอำนาจสอดเข้าไปใช้อำนาจเป็นการใช้อำนาจวินิจฉัยสั่งการแทนผู้ใต้บังคับบัญชาได้ในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเร่งด่วนหรือกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้

๑.๒ อำนาจควบคุมเหนือตัวบุคคล เป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชา เกี่ยวกับสถานภาพของผู้ใต้บังคับบัญชา เช่น อำนาจลงโทษทางวินัย อำนาจเลื่อนขั้นเงินเดือน อำนาจโยกย้ายหรือแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง เป็นต้น

๒. อำนาจกำกับดูแล หมายถึง การที่ตัวแทนของรัฐบาลดูแลกิจกรรมขององค์กรมหาชนอื่น เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ฯลฯ เพื่อให้องค์กรเหล่านี้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย

อำนาจกำกับดูแลต่างกับอำนาจบังคับบัญชา เพราะอำนาจกำกับดูแลไม่ได้อำนาจให้เกิดความสัมพันธ์ในลักษณะของการบังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา แต่เป็นไปในลักษณะของผู้ควบคุมกำกับและผู้ถูกควบคุมกำกับ อำนาจกำกับดูแลจึงเป็นอำนาจที่มีเงื่อนไข อำนาจนี้จะมีได้ก็แต่ในกรณีและในรูปแบบที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนั้น อำนาจกำกับดูแลจึงเป็นอำนาจที่ไม่สามารถออกคำสั่งโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ได้ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจควบคุมกำกับเพียงแต่ควบคุมว่ามีการปฏิบัติตามกฎหมายหรือไม่เท่านั้น

ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนดุล ได้ให้ความหมายของ กฎหมายรัฐธรรมนูญ (droit constitutionnel) ว่า เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดระเบียบการปกครองรัฐในทางการเมืองโดยกำหนดโครงสร้างรัฐระบอบการปกครอง การใช้อำนาจอธิปไตย และการดำเนินงานของสถาบันสูงสุดของรัฐที่ใช้อำนาจอธิปไตย และความหมายของกฎหมายปกครอง (action administration) ว่า เป็นกฎหมายที่วางหลักเกี่ยวกับการจัดระเบียบการปกครองของรัฐในทางปกครอง หรือที่เรียกตามศัพท์กฎหมายปกครองของไทยว่า การจัดระเบียบราชการบริหาร รวมทั้งการวางระเบียบเกี่ยวกับกิจกรรมของฝ่ายปกครองที่เรียกว่า “บริหารสาธารณะ” ดังนั้น กฎหมายปกครองจึงเป็นกฎหมายที่กำหนดสถานะและการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครอง

<sup>๑</sup> ยงยุทธ อนุกุล, สถานะและผล แห่งกฎหมายของหนังสือเวียน คำสั่งและมาตรการภายในของฝ่ายปกครอง, วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาวิทยลัยธรรมศาสตร์, ปี ๒๕๓๓ หน้า ๗ - ๑๔

ศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม ได้ตั้งข้อสังเกตความเหมือนและความแตกต่างระหว่างกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครอง ดังนี้

๑. ด้านเนื้อหา กฎหมายรัฐธรรมนูญได้วางระเบียบการปกครองรัฐในระดับสูงและกว้างขวางกว่ากฎหมายปกครอง เช่น การเข้าสู่อำนาจ การสิ้นสุดอำนาจและวางระเบียบเกี่ยวกับการบริหารฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ ในขณะที่กฎหมายปกครองจะวางระเบียบรัฐในการปกครองหรือในการบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น โดยไม่เกี่ยวกับฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ ประการสำคัญ กฎหมายปกครองจะมุ่งเน้นรูปแบบและวิธีการดำเนินการของฝ่ายปกครองที่เรียกว่า “บริการสาธารณะ” เป็นพิเศษ

๒. ด้านความสัมพันธ์ระหว่างราษฎรกับรัฐ แม้กฎหมายรัฐธรรมนูญจะเป็นกฎหมายมหาชนแต่ได้กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับราษฎรไว้ด้วย โดยจะอยู่ในรูปของกลุ่มราษฎรเป็นส่วนร่วม ในขณะที่กฎหมายปกครองจะกำหนดสัมพันธ์ระหว่างราษฎรรายบุคคลกับรัฐ โดยการวางหลักเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของราษฎรในส่วนที่เกี่ยวกับการกระทำของฝ่ายบริหารและป้องกันมิให้ฝ่ายปกครองบังคับเอาแก่ราษฎรตามใจชอบ

๓. ด้านฐานะของกฎหมาย กฎหมายรัฐธรรมนูญได้กำหนดกฎเกณฑ์การปกครองประเทศเป็นส่วนรวมในทุกด้าน ไม่ว่าส่วนที่เป็นรัฐประศาสนบาย หรือรัฐวิเทศบาย กฎหมายรัฐธรรมนูญ จึงมีความสำคัญมากกว่ากฎหมายปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญถือว่าเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ

การบริหารราชการแผ่นดินของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี หลังจากที่ได้แถลงนโยบายรัฐบาลต่อรัฐสภาแล้ว หน่วยงานในสังกัดฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองทำหน้าที่เป็นกลไกในการขับเคลื่อนแปลงนโยบายด้านต่าง ๆ ลงสู่การปฏิบัติให้เกิดเป็นรูปธรรมอย่างชัดเจน ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองนอกจากจะต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญกำหนดแล้ว ยังต้องปฏิบัติตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องดังนี้

● พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้กำหนดเป้าหมายของการบริหารราชการแผ่นดินตามมาตรา ๓/๑ บัญญัติว่า การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและการยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน

การจัดสรรงบประมาณ การบรรจุและการแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ต้องคำนึงถึงหลักการตามวรรคหนึ่ง และการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตาม ตรวจสอบและประเมินผล การปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ

• พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๑๓ ได้ให้อำนาจกับคณะรัฐมนตรีในการจัดให้มีแผนการบริหารราชการแผ่นดินตลอดระยะเวลาการบริหารราชการของคณะรัฐมนตรี โดยเมื่อคณะรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาแล้ว ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงบประมาณร่วมกันจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา และเมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในแผนการบริหารราชการแผ่นดินแล้ว ให้มีผลผูกพันคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีและส่วนราชการที่จะต้องดำเนินการจัดทำภารกิจให้เป็นไปตามแผนการบริหารราชการแผ่นดิน

ความสัมพันธ์ทางการบริหารของคณะรัฐมนตรีกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นความสัมพันธ์ในทางปฏิบัติตามที่มีบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นกำหนดไว้ได้แบ่งความสัมพันธ์ออกเป็น ๓ ประการ คือ

๑. ความสัมพันธ์ทางการบริหารงานของคณะรัฐมนตรีกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

๒. ความสัมพันธ์เกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามภารกิจของคณะรัฐมนตรีกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

๓. ความสัมพันธ์ตามจารีตประเพณีและธรรมเนียมปฏิบัติของคณะรัฐมนตรีกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

๑. ความสัมพันธ์ทางการบริหารงานของคณะรัฐมนตรีกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติองค์กรตามรัฐธรรมนูญขึ้นมาหลายองค์กร เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี ประกอบด้วย องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ องค์กรอัยการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งทั้ง ๗ องค์กรนี้ รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติให้อำนาจในการกำหนดสภาพบังคับให้มีผลโดยตรงกับนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี กล่าวคือ ไม่มีอำนาจออกมติหรือคำสั่งให้คณะรัฐมนตรีต้องปฏิบัติตามหรือไม่มีอำนาจในการยกเลิกหรือเพิกถอนการกระทำของคณะรัฐมนตรีได้ แต่องค์กรตามรัฐธรรมนูญสามารถกระทำได้โดยการยื่นคำร้องหรือฟ้องศาล เพื่อให้ศาลมีคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาที่มีสภาพบังคับต่อคณะรัฐมนตรีหรืออาจทำได้โดยการจัดทำข้อเสนอแนะหรือคำแนะนำต่อหน่วยงานของฝ่ายบริหาร คณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา<sup>๔</sup>

<sup>๔</sup> รายงานการศึกษาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐมนตรีกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. ปี ๒๕๔๙.

ความสัมพันธ์เกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายแผ่นดินและการตรวจสอบการใช้งบประมาณแผ่นดิน เป็นความสัมพันธ์ตามรัฐธรรมนูญ โดยกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานธุรการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเสนองบประมาณรายจ่ายตามมติขององค์กรตามรัฐธรรมนูญต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย และคณะรัฐมนตรีอาจความเห็นเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณขององค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้ในรายงานการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายด้วยเพื่อให้รัฐสภาพิจารณา

ด้านการจัดสรรงบประมาณให้กับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ สำนักงบประมาณมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีงบประมาณเป็นผู้พิจารณากลับกรอง และจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยไม่มีการเสนอค่าของงบประมาณที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญเสนอขอปรากฏในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และคณะรัฐมนตรีจะพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้กับองค์กรตามรัฐธรรมนูญเพื่อให้อยู่ในกรอบภาพรวมของประเทศ ทั้งนี้ จะต้องให้สอดคล้องกับรายได้ที่รัฐสามารถจัดหามาได้ เอกสารงบประมาณรายจ่ายที่นำเสนอต่อรัฐสภานั้นจะปรากฏเฉพาะยอดงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรเท่านั้น แต่จะไม่ปรากฏรายละเอียดรวมถึงเหตุผลของการปรับลดงบประมาณ

ความสัมพันธ์เกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายแผ่นดินและการตรวจสอบการใช้งบประมาณแผ่นดินระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งกับคณะรัฐมนตรี

- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๘ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนองบประมาณรายจ่าย เพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนของคณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้วแต่กรณี

ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่างบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรให้ไม่เพียงพอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอคำแปรญัตติต่อคณะกรรมการพิจารณาประมาณของสภาผู้แทนราษฎรได้โดยตรง

ในการเสนองบประมาณรายจ่ายตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบถึงรายได้และทรัพย์สินที่มีอยู่ด้วย

ในกรณีที่มีค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง การสรรหาสมาชิกวุฒิสภา หรือการจัดทำประชามติมากกว่างบประมาณที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับ ให้รัฐอุดหนุนค่าใช้จ่ายให้เพียงพอต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๐ รายได้ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายอื่น

ให้สำนักงานงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจัดทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินตามวรรคหนึ่ง เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อสิ้นปีงบประมาณทุกปี และให้คณะรัฐมนตรีทำรายงานเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่อไป

ให้อสหกรรรมทรัพย์ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจัดทำด้วยเงินรายได้ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นกรรมสิทธิ์ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการปกครองดูแลบำรุงรักษาทรัพย์สินของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

● พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจัดทำงบการเงินและบัญชีทำการส่งผู้สอบบัญชีภายในเก้าสิบวันแต่วันสิ้นปีบัญชี

ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และให้ทำการตรวจสอบรับรองบัญชีและการเงินทุกประเภทของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง รวมทั้งประเมินผลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยแสดงให้เห็นด้วยว่าการใช้จ่ายดังกล่าว เป็นไปตามวัตถุประสงค์ประหยัด และได้ผลตามเป้าหมาย เพียงใด แล้วทำรายงานเสนอผลการสอบบัญชีต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีโดยไม่ชักช้า

ความสัมพันธ์เกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายแผ่นดินและการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินระหว่างคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับคณะรัฐมนตรี

● พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๑๕ กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเสนองบประมาณรายจ่ายตามมติคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้วแต่กรณี

● พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๑๗ วรรคสอง กำหนดว่า เมื่อสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้ทำการตรวจสอบรับรองบัญชีและการเงินทุกประเภทของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแล้ว ให้เสนอผลการสอบบัญชีต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีโดยไม่ชักช้า

ด้านการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินนั้น คณะรัฐมนตรีสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดฝ่ายบริหาร หน่วยงานในสังกัดรัฐสภา

และองค์การตามรัฐธรรมนูญ จะถูกตรวจสอบโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะเป็นผู้สอบบัญชีและทำการตรวจสอบ รับรองบัญชีและการเงิน แล้วทำรายงานเสนอผลการสอบบัญชีต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี ซึ่งสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินก็จะถูกตรวจสอบโดยคณะผู้ตรวจสอบที่ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา นายกรัฐมนตรีและผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรร่วมกันแต่งตั้งทำหน้าที่ตรวจสอบการรับจ่ายเงินและทรัพย์สิน บัญชีทะเบียนเอกสารหรือหลักฐานอื่น แล้วรายงานผลการตรวจสอบให้สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีทราบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจสอบเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๙ ดังนั้น ความสัมพันธ์ด้านการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินจึงเป็นความสัมพันธ์ที่ออกแบบไว้ เพื่อให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีความเป็นอิสระในขณะเดียวกันสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินก็จะถูกตรวจสอบเช่นเดียวกัน

## ๒. ความสัมพันธ์เกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามภารกิจของคณะรัฐมนตรีกับองค์การตามรัฐธรรมนูญ

ความสัมพันธ์เกี่ยวกับการปฏิบัติตามภารกิจหรือตามอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะรัฐมนตรีกับองค์การตามรัฐธรรมนูญ โดยหลักการกฎหมายได้กำหนดให้องค์การตามรัฐธรรมนูญต้องรายงานผลการปฏิบัติหน้าที่ รวมถึงข้อเสนอแนะต่าง ๆ เพื่อให้คณะรัฐมนตรีและรัฐสภาทราบ และเป็นแนวทางในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี หรือเป็นข้อมูลหรือประเด็นให้รัฐสภาได้ติดตามตรวจสอบการทำหน้าที่ของฝ่ายคณะรัฐมนตรีหรือหน่วยงานในสังกัดฝ่ายบริหาร เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่เสนอมาตรการความเห็นหรือข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือการวางแผนงานโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันหรือปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในทางยุติธรรม หรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เป็นต้น

ความสัมพันธ์เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งกับคณะรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งหรือการสรรหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นแล้วแต่กรณี รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และมาตรา ๒๓๖ (๒) กำหนดให้

“ รายงานการศึกษาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐมนตรีกับองค์การตามรัฐธรรมนูญ. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. ปี ๒๕๕๙. หน้า ๑๗๐ - ๑๗๙ ”

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ในการวางระเบียบเกี่ยวกับข้อห้ามในการปฏิบัติหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ขณะอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๑๘๑ โดยคำนึงถึงการรักษาประโยชน์ของรัฐและคำนึงถึงความสุจริต เทียงธรรม ความเสมอภาค และโอกาสทัดเทียมกันในการเลือกตั้ง

● พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งหรือสนับสนุน การสรรหา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณี รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

(๒) ออกประกาศหรือวางระเบียบกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็น หรือ ดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออก เสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อให้ การเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

(๓) วางระเบียบเกี่ยวกับการหาเสียงเลือกตั้งและการดำเนินการใด ๆ ของพรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อให้เป็นไปโดยสุจริตและ เที่ยงธรรมและกำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินการของรัฐในการสนับสนุนให้การเลือกตั้งมีความ เสมอภาค และมีโอกาสทัดเทียมกันในการหาเสียงเลือกตั้ง

(๔) วางระเบียบเกี่ยวกับการช่วยเหลือในการตรวจสอบการเลือกตั้งตาม มาตรา ๒๔

(๕) วางระเบียบเกี่ยวกับข้อควรปฏิบัติและข้อห้ามมิให้ปฏิบัติของ พรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในส่วนที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง และการ ตอบข้อหารือของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ โดยต้องตอบข้อหารือ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับข้อหารือ และจะปฏิเสธไม่ตอบข้อหารือเพราะเหตุที่เรื่องนั้นยัง ไม่เกิดขึ้นมิได้

(๖) วางระเบียบหรือให้ความเห็นชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของ คณะรัฐมนตรีในระหว่างที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ในเรื่องดังต่อไปนี้

(ก) ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งหรือโยกย้ายข้าราชการ ซึ่งมี ตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการที่รัฐถือหุ้น ใหญ่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง หรือให้บุคคล ดังกล่าวพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่หรือพ้นจากตำแหน่ง หรือให้ผู้อื่นมาปฏิบัติหน้าที่แทน

(ข) ให้ความเห็นชอบในการอนุมัติให้ใช้จ่ายงบประมาณสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

(ค) วางระเบียบเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรของรัฐหรือบุคลากรของรัฐเพื่อกระทำการใด ซึ่งจะมีผลต่อการเลือกตั้ง หรือให้ความเห็นชอบในการดำเนินการดังกล่าว

ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงการรักษาประโยชน์ของรัฐ รวมทั้งคำนึงความสุจริตและเที่ยงธรรม ความเสมอภาค และโอกาสทัดเทียมกันในการเลือกตั้ง

(๗) กำหนดมาตรการและการควบคุมการบริจาดเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ ให้แก่พรรคการเมือง การสนับสนุนทางการเงิน โดยรัฐ การใช้จ่ายเงินของพรรคการเมือง และผู้สมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งการตรวจสอบบัญชีทางการเงินของพรรคการเมือง โดยเปิดเผยและการควบคุมการจ่ายเงินหรือรับเงินเพื่อประโยชน์ในการลงคะแนนเลือกตั้ง ทั้งนี้ โดยให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง

(๘) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(๙) ดำเนินการแบ่งเขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และการเลือกตั้งแบบสัดส่วน และการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งจัดให้มีบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

(๑๐) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ หรือกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(๑๑) ส่งเรื่องไปยังประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภา ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาคนใดคนหนึ่งสิ้นสุดลงหรือส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่เห็นว่าความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งสิ้นสุดลง

(๑๒) สั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง หรือสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่ เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียง

ประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

(๑๓) ประกาศผลการเลือกตั้ง ผลการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา และผลการออกเสียงประชามติ

(๑๔) ส่งเสริมและสนับสนุนหรือประสานงานกับหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือสนับสนุนองค์การเอกชน ในการให้การศึกษแก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และการช่วยเหลือในการตรวจสอบการเลือกตั้งตามมาตรา ๒๕ ทั้งนี้ การจัดสรรงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

(๑๕) วางระเบียบเป็นแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ได้รับการแต่งตั้งให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง การสนับสนุนการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา หรือการออกเสียงประชามติ

(๑๖) จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีและข้อสังเกตเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

(๑๗) ดำเนินการอื่นตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญอื่น หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

**ความสัมพันธ์เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกับสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกับคณะรัฐมนตรี**

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๗ กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ ตาม (๔) ให้ฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหาย เมื่อได้รับการร้องขอจากผู้เสียหาย และเป็นกรณีที่เห็นสมควร เพื่อแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ ตามกฎหมายบัญญัติและ (๕) เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอให้การปรับปรุงกฎหมาย และกฎต่อรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

- พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓๐ กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่จัดทำรายงานผลการตรวจสอบ โดยระบุรายละเอียดข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับพฤติกรรมแห่งการละเมิดสิทธิมนุษยชน เหตุผล และมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยกำหนดให้บุคคลหรือหน่วยงานใดมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องใดและด้วยวิธีการอย่างไร รวมทั้งระยะเวลาในการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวและถ้าบุคคลหรือหน่วยงานมิได้มีการดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือดำเนินการแล้วแต่ยังไม่แล้วเสร็จโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจรายงานต่อ

นายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการให้มีการดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาละเมิดสิทธิมนุษยชนภายในหาสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงาน ในการนี้ให้คณะกรรมการกำหนดรายละเอียดในการใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อการสั่งการของนายกรัฐมนตรีด้วย

• พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ (๓) กำหนดให้คณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน มาตรา ๑๕ (๖) กำหนดให้คณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศเสนอต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี และเปิดเผยต่อสาธารณชน มาตรา ๑๕ (๘) กำหนดให้คณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาในกรณีที่ประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีสันติสัญญาเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญจะต้องมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัย การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ หรือไม่นั้น ปัญหา คือ ปัจจุบันองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ไม่ใช่องค์กรศาลยังไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัย การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

สำหรับการทำพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ บังคับใช้กับหน่วยงานธุรการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ไม่มีปัญหาในทางปฏิบัติ กรณีสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องบังคับตามกฎหมายฉบับนี้ การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว ไม่กระทบต่อหลักความเป็นอิสระขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ในการพิจารณาความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดนั้น ไม่ต้องรายงานกระทรวงการคลัง หน่วยงานธุรการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเองได้

๓. ความสัมพันธ์ตามจารีตประเพณีหรือธรรมเนียมปฏิบัติระหว่างคณะรัฐมนตรีกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

จารีตประเพณีในทางกฎหมายมหาชน แยกได้เป็น ๒ กรณี คือ จารีตประเพณีในรัฐธรรมนูญ หรือ ธรรมเนียมปฏิบัติในรัฐธรรมนูญ กับจารีตประเพณีในกฎหมายปกครอง หรือเรียกว่าระเบียบแบบแผนของทางราชการ

จารีตประเพณีหรือธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญมีลักษณะสำคัญ ๒ ประการ<sup>๔</sup> คือ

<sup>๔</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ กฎหมายมหาชน เล่ม ๓ ที่มาและนิติวิธี, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๓๘ หน้า ๒๒๓ และหน้า ๒๒๔

(๑) เป็นทางปฏิบัติ (practice) หรือธรรมเนียมที่เคยประพฤติสืบเนื่องกันมาในทางการเมืองทั้ง ๆ ที่กฎหมายไม่ได้บังคับ เช่น ธรรมเนียมปฏิบัติที่ว่า ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะกราบบังคับทูลเสนอ และพระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากหัวหน้าพรรคการเมืองหรือบุคคลอื่นที่ได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกรัฐสภาเสียงข้างมาก ทั้งที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ มิได้บังคับให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือพระมหากษัตริย์ต้องทำหรือทรงกระทำเช่นนั้น

(๒) ทางปฏิบัตินั้นต้องมีผลผูกพัน (binding) คือ องค์การการเมืองและบุคคลที่มีอำนาจตามกฎหมายจะต้องรู้สึกกว่าตนผูกพันโดยธรรมเนียมปฏิบัตินั้น

สำหรับระเบียบแบบแผนของทางราชการที่ถือเป็นจารีตประเพณีทางปกครองอาจแยกได้เป็นระเบียบแบบแผนที่เป็นลายลักษณ์อักษรในรูปหนังสือเวียน หรือแนวทาง ซึ่งหากปฏิบัติกันนาน ๆ ก็กลายเป็นจารีตประเพณีได้ แต่การปฏิบัติย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของศาล ส่วนระเบียบแบบแผนที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรเป็นการถือปฏิบัติกันจนมีความรู้สึกร่วมว่าเป็นกฎเกณฑ์ เช่น ถือกันในวงราชการว่า องค์ประชุมคณะกรรมการมีจำนวนกึ่งหนึ่งของกรรมการนั้น ๆ ทั้ง ๆ ที่ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยตรง หรือถือปฏิบัติกันมาจนเป็นกฎเกณฑ์ว่า การไปร่วมประชุมกับส่วนราชการอื่นหรือหน่วยงานของรัฐในเวลาราชการ ย่อมทำได้ และไม่ถือว่าขาดราชการ เป็นต้น

ลักษณะของธรรมเนียมปฏิบัติหรือจารีตประเพณีตามรัฐธรรมนูญนั้น แม้จะไม่มีบทบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร แต่มีการปฏิบัติซ้ำ ๆ กัน ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง จึงจะเกิดเป็นธรรมเนียมปฏิบัติหรือจารีตประเพณีตามรัฐธรรมนูญ ความสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐมนตรีกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นอยู่ในปัจจุบันยังไม่มีกรณีที่เราเรียกว่าเป็นจารีตประเพณีตามรัฐธรรมนูญ

## บทที่ ๔

กลไกการประสานงานระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ  
สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

แนวทางการประสานงานและการดำเนินงานของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี  
เกี่ยวกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ข้อกฎหมาย

ตามร่างกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนัก  
นายกรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๕๑ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ  
บริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ  
แผ่นดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๓ มีดังต่อไปนี้

๑. ให้สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี มีภารกิจเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการด้าน  
การเมือง ด้านวิชาการ ด้านเลขานุการ ตลอดจนเป็นศูนย์ประสานการบริหารราชการของ  
นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี รวมทั้งข้าราชการการเมือง  
ในสำนักนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มุ่งผลสัมฤทธิ์และ  
เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) เสนอแนะการกำหนดยุทธศาสตร์และนโยบายการบริหารประเทศ
- (๒) อำนวยความสะดวกและประสานงานกิจการทางการเมืองกับรัฐสภาและองค์กร  
ตามรัฐธรรมนูญ
- (๓) ติดตามและรายงานผลการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล รับฟัง  
ความเห็นและประสานการให้ความช่วยเหลือประชาชน
- (๔) เป็นศูนย์สารสนเทศเพื่อการบริหารราชการแผ่นดินของนายกรัฐมนตรี  
รวมทั้งเป็นศูนย์กลางประสานข้อสนเทศในระดับรัฐบาล
- (๕) ดำเนินงานเกี่ยวกับงานพิธีการและอำนวยความสะดวกบริการต่าง ๆ  
เพื่อสนับสนุนภาพลักษณ์ผู้นำประเทศ
- (๖) เผยแพร่และประชาสัมพันธ์นโยบาย ยุทธศาสตร์ และผลงานของรัฐบาล

(๗) ดำเนินการด้านการต้อนรับประมุข ผู้นำ และบุคคลสำคัญต่างประเทศ รวมทั้ง การเยือนต่างประเทศของนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี

(๘) เสนอความเห็นเพื่อการสั่งการของนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี รวมทั้งการช่วยอำนวยความสะดวก ในการติดตามและประสานงานการจัดเตรียมข้อมูล ประเด็นการประชุมหารือ และคำกล่าวสุนทรพจน์

(๙) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี หรือตามที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

แผนงานและยุทธศาสตร์ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้กำหนดการดำเนินงาน ดังนี้

๑. เป็นองค์กรชั้นนำที่มีประสิทธิภาพสูงในการตอบสนองการบริหารราชการแผ่นดินของนายกรัฐมนตรี

๒. มุ่งเน้นการบริหารจัดการที่ดี มีคุณภาพ โดยเน้นความถูกต้อง รวดเร็ว โปร่งใส เป็นธรรมในการดำเนินการเพิ่มขีดความสามารถของบุคลากรทั้งในด้านการปฏิบัติงาน และคุณธรรม จริยธรรมจรรยาภิบาลอย่างต่อเนื่องเสริมสร้างภาพลักษณ์ และความเข้าใจอันดีระหว่างรัฐบาลกับประชาชน เป็นศูนย์ประสานเทระดับรัฐบาล และอำนวยความสะดวกให้การบริหารราชการแผ่นดินของนายกรัฐมนตรีบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

๓. บริหารจัดการที่ดีขององค์กร

๔. สร้างบุคลากรที่มีคุณภาพ คุณธรรม และจริยธรรมในการปฏิบัติงาน

๕. เพิ่มประสิทธิภาพในการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัยมาใช้ในการปฏิบัติงาน

๖. การมีประสิทธิภาพสูงในการตอบสนองการบริหารราชการแผ่นดินของนายกรัฐมนตรี

๗. วางยุทธศาสตร์และติดตามการขับเคลื่อนนโยบายรัฐบาล การสั่งการ และการบริหารประเทศของนายกรัฐมนตรี

๘. อำนวยความสะดวก ประสานงาน กิจกรรมทางด้านการเมืองกับองค์กรต่างๆ เพื่อการบริหารงานของของนายกรัฐมนตรี ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ

๙. เป็นศูนย์กลางเผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ นโยบาย ยุทธศาสตร์ผลงานและข้อมูลข่าวสารของรัฐบาลให้กับทุกกลุ่มเป้าหมาย

กลไกการประสานงานระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญกับสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

๑. องค์กรตามรัฐธรรมนูญมีหนังสือกราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อโปรดพิจารณา ดำเนินการเกี่ยวกับรายงาน ข้อเสนอแนะ ผลการตรวจสอบ นโยบาย และอื่น ๆ ที่องค์กรตาม รัฐธรรมนูญ พิจารณาแล้ว เห็นควรนำกราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อทราบหรือพิจารณาดำเนินการ ตามรัฐธรรมนูญ หรือตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

๒. กรณีเป็นเรื่องที่ต้องเสนอนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ปฏิบัติ ราชการแทนนายกรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการโดย พิจารณา ตรวจสอบ กลั่นกรอง ในเรื่องดังกล่าว และหากมีหน่วยงานของรัฐ ฝ่ายบริหารใดที่ เกี่ยวข้อง จะส่งเรื่องให้พิจารณาดำเนินการโดยตรง แต่กรณีเป็นเรื่องที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรีจะ ส่งเรื่องให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีดำเนินการ

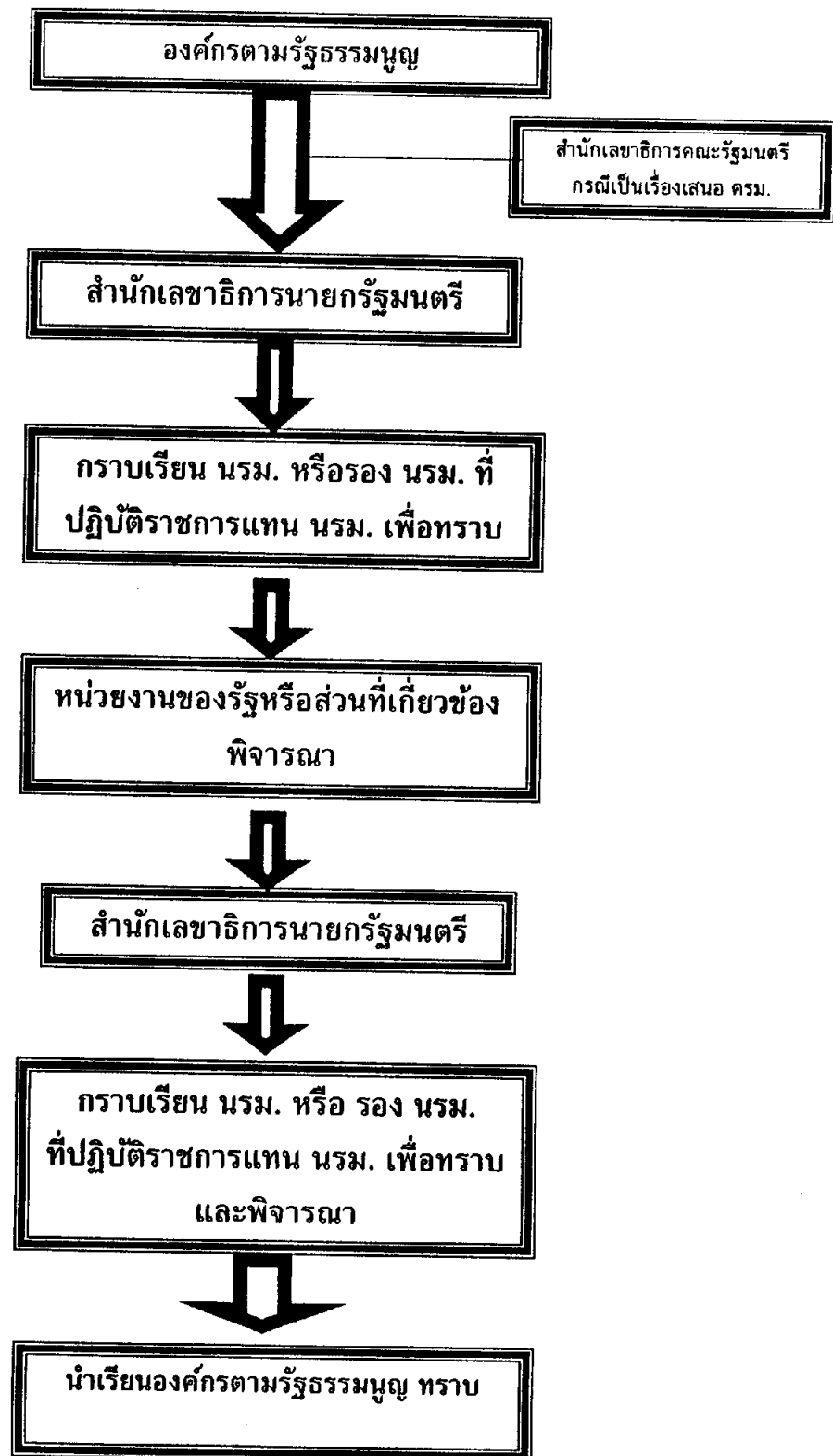
๓. ส่งเรื่องให้หน่วยงานของรัฐหรือส่วนที่เกี่ยวข้องพิจารณาดำเนินการตามที่ องค์กรตามรัฐธรรมนูญเสนอ เพื่อแก้ไขปัญหา หรือบรรเทาปัญหาที่เกิดขึ้น และนำเรียน นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีเพื่อโปรดทราบ

๔. หน่วยงานของรัฐหรือส่วนที่เกี่ยวข้องส่งผลการพิจารณาเรื่องดังกล่าวเพื่อให้ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีดำเนินการต่อไป

๕. สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี รวบรวมผลการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐ หรือส่วนที่เกี่ยวข้องส่งมาและนำมาพิจารณาผลการดำเนินการว่ามีการดำเนินการตามที่องค์กรตาม รัฐธรรมนูญหรือไม่ อย่างไร และกราบเรียนนายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีที่ปฏิบัติราชการ แทนนายกรัฐมนตรีเพื่อโปรดทราบและพิจารณาแล้วแต่กรณี

๖. นำเรื่องที่นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ปฏิบัติราชการแทน นายกรัฐมนตรี ได้รับทราบเรื่องและพิจารณาแล้ว เรียนองค์กรตามรัฐธรรมนูญเพื่อรับทราบ แนวทางการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

## แผนผังการดำเนินการ



## บทที่ ๕

## บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษา วิเคราะห์โครงสร้าง ภารกิจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ในการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ ๔ องค์กร ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ ๓ องค์กร ได้แก่ องค์กรอัยการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จะทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบการใช้อำนาจทางการบริหารของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ทางการบริหารงานตามรัฐธรรมนูญสามารถสรุปได้ดังนี้

ด้านความสัมพันธ์เกี่ยวกับการบริหารงานระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญกับคณะรัฐมนตรี เป็นลักษณะของความสัมพันธ์ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดไว้ โดยเฉพาะการศึกษาความสัมพันธ์ตามโครงสร้างและภารกิจระหว่างคณะรัฐมนตรีกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นองค์กรด้านนิติบัญญัติ (หมวด ๑๐ ศาล ตั้งแต่มาตรา ๑๙๗ - ๒๒๘) และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ (หมวด ๑๑) ประกอบด้วย องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๒๒๙ - ๒๕๔) ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๒๕๕ - ๒๕๙) ได้แก่ องค์กรอัยการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

มาตรา ๒๓๕ คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งหรือการสรรหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณี รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

มาตรา ๒๔๔ ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(๑) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

- การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

- การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิด

ความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

... การตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษารรคดีของศาล

- กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(๒) ดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๒๗๙ วรรคสาม และมาตรา ๒๘๐

(๓) ติดตาม ประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ รวมถึงตลอดถึงข้อพิจารณาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีที่เห็นว่าจำเป็น

(๔) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาทุกปี ทั้งนี้ ให้ประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาและเปิดเผยต่อสาธารณะด้วย

การใช้อำนาจหน้าที่ตาม (๑) ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการเมื่อมีการร้องเรียน เว้นแต่เป็นกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าการกระทำดังกล่าวมีผลกระทบต่อความเสียหายของประชาชนส่วนรวมหรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจพิจารณาและสอบสวนโดยไม่มีการร้องเรียนได้

มาตรา ๒๕๐ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(๑) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเกี่ยวกับการถอดถอนออกจากตำแหน่งเสนอต่อวุฒิสภามาตรา ๒๗๒ และมาตรา ๒๗๙ วรรคสาม

(๒) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๒๗๕

(๓) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไปร้ายวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวหรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นสมควรดำเนินการด้วย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(๔) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา ๒๕๙ และมาตรา ๒๖๔ ตามบัญชีและเอกสารประกอบที่ได้ยื่นไว้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนด

(๕) กำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(๖) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาทุกปี ทั้งนี้ ให้ประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาและเปิดเผยต่อสาธารณะด้วย

(๗) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๑๓ มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติด้วยโดยอนุโลม

ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นเจ้าพนักงานในการยุติธรรมตามกฎหมาย

มาตรา ๒๕๓ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน ให้คำปรึกษา แนะนำ และเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน และมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังที่เป็นอิสระ เพื่อกำหนดที่วินิจฉัยการดำเนินการที่เกี่ยวกับวินัยทางการเงิน การคลัง และการงบประมาณ และให้คดีที่พิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังในเรื่องดังกล่าวเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง

มาตรา ๒๕๔ พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญนี้และตามกฎหมายว่าด้วยอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการและกฎหมายอื่น

พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรม

การแต่งตั้งและการให้อัยการสูงสุดพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามมติของคณะกรรมการอัยการ และได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา

ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งอัยการสูงสุด  
องค์กรอัยการมีหน่วยงานธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น โดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชา ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๒๕๗ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(๑) ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำ อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าว เพื่อดำเนินการในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอ ให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

(๒) เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณี que เห็นชอบตามที่มีผู้ร้องเรียนว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

(๓) เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง ในกรณีที่เห็นชอบตามที่มีผู้ร้องเรียนว่า กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดในทางปกครองกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

(๔) พิจารณาต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหาย เมื่อได้รับการร้องขอจากผู้เสียหาย และเป็นกรณีที่เห็นสมควร เพื่อแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

(๕) เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎต่อรัฐสภา หรือคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(๖) ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน

(๗) ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์กรเอกชน และองค์กรอื่นในค่านสิทธิมนุษยชน

(๘) จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศและเสนอต่อรัฐสภา

(๙) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติและประชาชนประกอบด้วย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาให้อภัยคำ รวมทั้งมีอำนาจอื่นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๒๕๘ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีหน้าที่ให้คำปรึกษา และข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติต้องให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ให้ความเห็นก่อนพิจารณาประกาศใช้

องค์ประกอบ ที่มา อำนาจหน้าที่ และการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้มีสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

นอกจากการศึกษา วิเคราะห์ข้อมูลด้านความสัมพันธ์เกี่ยวกับการบริหารงานระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญกับคณะรัฐมนตรี โครงสร้างและภารกิจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญทั้ง ๗ องค์กร และกลไกการประสานงานระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญกับสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้เพิ่มองค์กรตามรัฐธรรมนูญขึ้น ๒ องค์กร คือ องค์กรอัยการและสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และได้เพิ่มอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มาตรา ๒๕๗ (๒) (๓) (๔) ให้สามารถเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหาย เมื่อได้รับการร้องขอจากผู้เสียหายและเป็นกรณีที่เห็นสมควรเพื่อแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งจากเหตุผลดังกล่าวทำให้สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีในฐานะหน่วยงานสนับสนุนช่วยอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติราชการให้แก่นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี จึงมีความจำเป็นต้องปรับโครงสร้างและภารกิจของหน่วยงานให้มีความเหมาะสม รวมถึงการสร้างกลไกในการประสานความร่วมมือปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานตุลาการและหน่วยงานฝ่ายปฏิบัติด้านนิติบัญญัติของรัฐสภา และองค์กรตามรัฐธรรมนูญทั้ง ๗ องค์กร โดยการประสานหารือเป็นการภายในหรือจัดผู้แทนในการประสานงานกับหน่วยงานองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพื่อปรึกษาหารือเชื่อมโยงการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างฝ่ายบริหารกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

#### ข้อเสนอแนะในทางปฏิบัติ

๑. สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีควรสร้างกลไกในการประสานความร่วมมือกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญทุกองค์กร โดยการประสานหารือเป็นการภายในหรือจัดตั้งผู้แทนประสานงานกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญทุกองค์กร เพื่อหารือเชื่อมโยงในการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างองค์กรฝ่ายบริหารกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นรูปธรรมชัดเจน
๒. สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีควรเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของรัฐสภา ซึ่งเป็นเรื่องที่รัฐบาลต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อรัฐสภาที่ไม่อยู่ภายใต้การตรวจสอบขององค์กรศาลหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้เกิดความเข้าใจร่วมกันระหว่างคณะรัฐมนตรี องค์กรตามรัฐธรรมนูญ และประชาชนทั่วไป

๓. สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีควรเตรียมความพร้อมในการจัดทำระบบความสัมพันธ์ระหว่างนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยการพัฒนาระบบความสัมพันธ์เชิงภารกิจ ประกอบด้วย ภารกิจหลัก ได้แก่ การควบคุมตรวจสอบอำนาจ การบริหาร และการสร้างบรรทัดฐานของธรรมเนียมประเพณี เพื่อใช้เป็นฐานในการจัดวางกรอบภารกิจพื้นฐานที่จำเป็นต้องใช้ในการประสานงานให้เพียงพอกับความต้องการอย่างครอบคลุมทุกด้าน
  ๔. สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีควรจัดอบรมสัมมนาให้ความรู้กับบุคลากรในหน่วยงานธุรการและหน่วยงานฝ่ายปฏิบัติของส่วนราชการในสังกัดสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีที่ต้องประสานปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพื่อร่วมหารือกำหนดแนวทางในการประสานปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญทั้ง ๗ องค์กร ตลอดจนการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการเชื่อมโยงสร้างเครือข่ายการประสานปฏิบัติร่วมกันระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญกับสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีต่อไป
-