

การควบคุมการใช้อำนาจขององค์กร
ตามรัฐธรรมนูญโดยศาลปกครอง



นายอรรถพล พรหมสุวรรณ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2548

ISBN 974-14-2114-1

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**CONTROL POWERS OF ORGANS UNDER THE CONSTITUTION
BY THE ADMINISTRATIVE COURT**

Mr. Auttapon Promsuwan

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws Program in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2005

ISBN 974-14-2114-1

หัวข้อวิทยานิพนธ์

การควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยศาลปกครอง

โดย

นายอรรถพล พรหมสุวรรณ

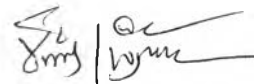
สาขาวิชา

นิติศาสตร์


อาจารย์ที่ปรึกษา

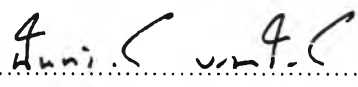
ศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์

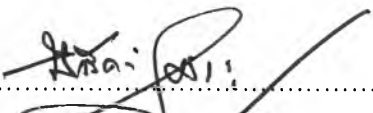
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโท

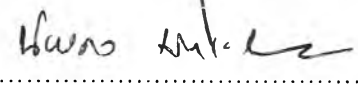

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ธิตีพันธุ์ เชื้อบุญชัย)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. โกถิ่น พลกุล)


..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(ศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์)


..... กรรมการ
(อาจารย์ ยุวรัตน์ กมลเวชช)


..... กรรมการ
(อาจารย์ นพดล เสงเจริญ)

อรรถพล พรหมสุวรรณ : การควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยศาลปกครอง. (CONTROL POWERS OF ORGANS UNDER THE CONSTITUTION BY THE ADMINISTRATIVE COURT) อาจารย์ที่ปรึกษา : ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์, 321 หน้า. ISBN 974-14-2114-1.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มุ่งศึกษาถึงหลักเกณฑ์ในการควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยศาลปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยศึกษาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ คำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองที่เกี่ยวข้องในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตลอดจนปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

จากการศึกษาพบว่า ในประเทศที่เป็นนิติรัฐนั้น การใช้อำนาจขององค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยจะต้องกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายและมีการตรวจสอบการใช้อำนาจได้ การที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมิใช่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาล ตามมาตรา 276 ของรัฐธรรมนูญ (คำวินิจฉัยที่ 24/2543) และหากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งได้แก่ ก.ก.ต. ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามมาตรา 145 วรรคหนึ่ง (3) เป็นการใช้อำนาจดังเช่นตุลาการและเป็นยุติ (คำวินิจฉัยที่ 562/2546) ส่งผลให้ศาลปกครองไม่สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจของ ก.ก.ต. ในกรณีดังกล่าวได้ ดังนั้น สิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่อาจถูกละเมิดจากการใช้อำนาจดังกล่าวจึงไม่อาจใช้สิทธิเยียวยาในทางศาลหรือยกเป็นข้อต่อสู้ในศาลได้ ตามมาตรา 28 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ และอาจไม่สอดคล้องกับหลักนิติรัฐ และการที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยแล้วย่อมเด็ดขาดและผูกพันองค์กรของรัฐทุกองค์กรทำให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ได้รับการรับรองคุ้มครองจากการใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเสนอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้ชัดเจนขึ้นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองและอำนาจหน้าที่ของ ก.ก.ต. เพื่อให้ศาลปกครองสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจของ ก.ก.ต. ได้ภายในขอบเขตที่เหมาะสม และได้เสนอวิธีการให้ศาลปกครองออกระเบียบวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ในส่วนขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอื่นนอกจาก ก.ก.ต. แล้ว ผู้เขียนมิได้เสนอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด เพราะการใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอื่นนั้นอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครองถ้าหากว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น ๆ ใช้อำนาจปกครองหรืออำนาจมหาชน

สาขาวิชานิติศาสตร์
ปีการศึกษา 2548

ลายมือชื่อนิติ..... อรรถพล พรหมสุวรรณ
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา..... ศ.ดร. น.น.น.

4586129134 : MAJOR LAW

KEYWORDS : CONTROL POWERS / ORGANS UNDER THE CONSTITUTION
 AUTTAPON PROMSUWAN : CONTROL POWERS OF ORGAN UNDER THE
 CONSTITUTION BY THE ADMINISTRATIVE COURT. THESIS ADVISOR :
 PROFESSOR NANTAWAT BORAMANAND, Ph.d., 321 PP. ISBN 974-14-2114-1.

This Thesis aims to study rule for control powers of organs under the constitution by The Administrative Court, particularly inspection of the exercise powers of independent organ under the constitution. For this purpose, the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2540 (1997), laws about organs under the constitution, decision of The Constitution Court, judgment or order of The Administrative Court about inspection and control exercise powers of organs under the constitution including problem at arise from inspection of the exercise powers from organ under the constitution.

According to the study, organs in the nation of legal state which apply sovereignty power must on principle of legality action and have inspection exercise powers. With The Constitution Court had decision that independent organs under the constitution was not administrative agency or State official consequence of the act or omission of the act under the responsibility in section 276 of The Constitution (the adjudication no. 24/2543) and supposing that independent organ under the constitution what be able to The Election Commission exercise powers from constitution in decision on arising problems or dispute under section 145 (3) of The Constitution as same as judge and res judicata (the adjudication no. 52/2546). Initiate The Administrative court cannot inspection of exercise power of the Election Commission in as above case. Thus rights and liberties of people may be violate cannot invoke to bring a lawsuit or to defend for remedy in the court under section 28 paragraph two of The Constitution and may be not accoding principle of legal state. And The Constitution Court have dicision shall be deemd final and binding on every State organ therefore, the rights and liberties of people has not protection from exercise powers of independent organs.

In conclusion, the writer suggests amendment The Constitution for clarity about the provisions of any law about powers and duties of The Administrative Court and The Election Commission in order that The Administrative Court can inspection of The Election Commission in appropriate extent and suggests the process for The Administrative Court issue rule of general assembly of judge of the supreme administrative court on administrative court procedure about election. Another independent organs under the constitution other than The Election Commission, the writer not suggest amendment The Constitution because the exercise powers of another independent organs under the constitution to be at under inspection of The Administrative Court provide that organs under the constitution exercise administrative or public powers.

Field of study Laws

Student's signature..... 

Academic year 2005

Advisor's signature 

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้เพราะความเมตตาและความกรุณาอย่างยิ่งของ ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ผู้ที่ให้ทั้งคำปรึกษาแนะนำ และเอาใจใส่ดูแลผู้เขียนในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ด้วยดีเสมอมา ซึ่งพระคุณดังกล่าวยากที่จะหาใดเปรียบ ผู้เขียนขอกราบขอบขอบคุณท่านเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

ผู้เขียนกราบขอบคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.โกสิน พลกุล ที่ได้เมตตาได้รับเป็นประธาน กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ กราบขอบขอบคุณอาจารย์ยุวรัตน์ กมลเวชช และอาจารย์นพดล เสงเจริญ ที่ได้เมตตาตลอดเวลาอันมีค่ารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ คำแนะนำและข้อคิดเห็นต่าง ๆ ของอาจารย์ทั้งสามท่านสูงค่าและเป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับผู้เขียนในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ให้สำเร็จ ความเมตตาและกรุณาของอาจารย์ทั้งสามท่านที่มีต่อผู้เขียนจึงสูงยิ่ง

ผู้เขียนขอกราบขอบคุณคุณพ่อณรงค์ คุณแม่กาญจนา พรหมสุวรรณ รวมทั้งบุคคล ในครอบครัวทุกท่าน ผู้ซึ่งเป็นที่เคารพรักและเป็นกำลังใจให้แก่ผู้เขียน รวมทั้งให้โอกาสทางการศึกษาแก่ผู้เขียนตลอดมา ขอกราบขอบคุณผู้ทรงคุณวุฒิในศาลปกครองทุกท่านที่ไม่ได้เอ่ยนาม ไว้ ณ ที่นี้ที่ได้ให้ข้อคิดแก่ผู้เขียนในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้ลุล่วง กราบขอบคุณคณาจารย์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยทุกท่านที่ประสิทธิ์ประสาทวิชาให้แก่ผู้เขียน

ขอบคุณพี่ ๆ เพื่อน ๆ น้อง ๆ สำนักงานศาลปกครองทุกท่านที่เป็นกำลังใจให้แก่ผู้เขียน ตลอดมา ขอขอบคุณเพื่อน ๆ คณะนิติศาสตร์และเจ้าหน้าที่ของคณะนิติศาสตร์ทุกท่านที่คอยช่วยเหลือ ด้านการศึกษา ขอขอบคุณคุณรุ่งสุรีย์ ภูติจินดานันท์ ที่กรุณาช่วยจัดพิมพ์วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ด้วยความ พากเพียร

หากวิทยานิพนธ์เล่มนี้มีคุณค่าและประโยชน์ประการใดแล้ว ผู้เขียนขอมอบแด่ปู่ชนิยาจารย์ ทุกท่านที่ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ให้แก่ผู้เขียนมาตั้งแต่เยาว์วัย ตลอดจนผู้มีพระคุณทุก ๆ ท่าน ถ้าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความบกพร่องประการใดแล้ว ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	6
1.3 ขอบเขตการศึกษา.....	6
1.4 สมมติฐานของการวิจัย.....	7
1.5 วิธีการศึกษาวิจัย.....	7
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย.....	8
บทที่ 2 ความทั่วไปเกี่ยวกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ	9
2.1 ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ : หลักนิติรัฐ.....	9
2.1.1 หลักการแบ่งแยกอำนาจ.....	15
2.1.1.1 หลักการแบ่งแยกอำนาจในต่างประเทศ.....	18
2.1.1.2 หลักการแบ่งแยกอำนาจกับกฎหมายปกครอง.....	20
2.1.2 หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ.....	22
2.1.2.1 หลักความผูกพันโดยตรงต่อสิทธิและเสรีภาพ ต่อองค์กรของรัฐ.....	23
2.1.2.2 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทำได้ แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้.....	26
2.1.2.3 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องมีผลเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง.....	28

2.1.2.4	การระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิ.....	33
2.1.2.5	การจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้.....	35
2.1.2.6	หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเท่าที่จำเป็น.....	36
2.1.3	หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง.....	37
2.1.3.1	หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการ.....	38
2.1.3.2	หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง.....	39
2.1.4	หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา.....	43
2.1.4.1	หลักความแน่นอนของกฎหมาย.....	43
2.1.4.2	หลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง.....	45
2.1.4.3	หลักความพอสมควรแก่เหตุหรือหลักความได้สัดส่วน.....	46
2.1.5	หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา.....	47
2.1.6	หลัก “ไม่มีความผิดและไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย”.....	47
2.1.7	หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ.....	48
2.1.7.1	พัฒนาการในทางประวัติศาสตร์ของหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ.....	48
2.1.7.2	ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ.....	55
2.2	ลักษณะและความหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยทั่วไป.....	58
2.2.1	ความหมายทั่วไปขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ.....	58
2.2.2	องค์กรตามรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ.....	60
2.2.2.1	ประเทศเยอรมัน.....	60
2.2.2.2	ประเทศฝรั่งเศส.....	63
2.2.2.3	ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	74
2.3	วัตถุประสงค์ของการก่อตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญในประเทศไทย.....	75
2.3.1	การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ.....	75
2.3.1.1	ขยายการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความเสมอภาค สิทธิ เสรีภาพ.....	75

2.3.1.2	ขยายส่วนร่วมของพลเมืองในทางการเมือง.....	76
2.3.2	การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ.....	76
2.3.3	การเสริมสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพให้รัฐบาล.....	77
2.4	ลักษณะการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยทั่วไป.....	77
2.4.1	การใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ กับการแบ่งแยกอำนาจ.....	78
2.4.2	องค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย.....	78
2.4.2.1	อำนาจนิติบัญญัติ.....	79
2.4.2.2	อำนาจบริหาร.....	79
2.4.2.3	อำนาจตุลาการ.....	84
2.5	อำนาจอธิปไตยกับการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ.....	84
บทที่ 3	การแบ่งประเภทขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ.....	86
3.1	ข้อพิจารณาตามบทบัญญัติมาตรา 266 ของรัฐธรรมนูญ.....	86
3.1.1	เกณฑ์ในการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ.....	88
3.1.1.1	องค์กรที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ.....	88
3.1.1.2	องค์กรที่ไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ.....	89
3.1.2	การวินิจฉัยประเภทขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยศาลรัฐธรรมนูญ.....	90
3.1.2.1	ความชัดเจนขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ.....	91
3.1.2.2	ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กร ตามรัฐธรรมนูญ.....	91
	ก. ความหมายของคำว่า “ปัญหาเกี่ยวกับ อำนาจหน้าที่”.....	91
	ข. หลักอำนาจอธิปไตยและการแบ่งแยก การใช้อำนาจ.....	93
	ค. อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ กับหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจ.....	93

3.2	องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นองค์กรทางการเมือง.....	93
3.2.1	รัฐสภา.....	93
3.2.2	สภาผู้แทนราษฎร.....	99
3.2.3	วุฒิสภา.....	100
3.2.4	คณะรัฐมนตรี.....	102
3.3	องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นองค์กรตุลาการหรือองค์กรศาล.....	105
3.3.1	ศาลรัฐธรรมนูญ.....	106
3.3.2	ศาลยุติธรรม.....	108
3.3.3	ศาลปกครอง.....	110
3.3.4	ศาลทหาร.....	112
3.4	องค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ.....	112
3.4.1	คณะกรรมการการเลือกตั้ง.....	113
3.4.2	ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา.....	116
3.4.3	คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.....	118
3.4.4	คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน.....	121
3.4.5	คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.....	124
3.5	ลักษณะการใช้อำนาจรัฐขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ.....	125
3.5.1	ลักษณะเฉพาะของการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ.....	125
3.5.2	ลักษณะของการใช้อำนาจขององค์กรทางการเมือง.....	126
3.5.3	ลักษณะการใช้อำนาจขององค์กรศาล.....	126
3.5.4	ลักษณะการใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ.....	127
3.5.4.1	การใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ.....	127
3.5.4.2	การใช้อำนาจตามกฎหมายระดับต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ.....	128
3.6	ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบ ใช้อำนาจ.....	129
3.6.1	ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทางการเมือง ในการตรวจสอบใช้อำนาจ.....	129
3.6.1.1	การแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร.....	129
3.6.1.2	การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี.....	130

3.6.1.3	การเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ.....	130
3.6.1.4	การพิจารณาพระราชกำหนด.....	130
3.6.1.5	การตั้งกระทู้ถาม.....	131
3.6.1.6	การเปิดอภิปรายทั่วไป.....	131
3.6.1.7	การใช้กลไกคณะกรรมาธิการ.....	131
3.6.1.8	การให้ความเห็นชอบในเรื่องที่สำคัญ.....	132
3.6.1.9	การยุบสภาผู้แทนราษฎร.....	132
3.6.1.10	การถอดถอนออกจากตำแหน่ง.....	132
3.6.2	ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทางการเมืองกับ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ.....	132
3.6.2.1	ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรนิติบัญญัติ กับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ.....	133
3.6.2.2	ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรบริหาร กับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ.....	134
3.6.3	ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทางการเมืองกับองค์กรศาล.....	134
3.6.3.1	ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรนิติบัญญัติกับ องค์กรศาล.....	135
3.6.3.2	ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรบริหารกับองค์กรศาล.....	135
3.6.4	ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรศาล.....	137
3.6.5	ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรศาลกับองค์กรอิสระ ตามรัฐธรรมนูญ.....	137
3.6.6	ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ.....	138
3.7	ปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ.....	138
บทที่ 4	ศาลปกครองกับการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ.....	140
4.1	ความหมายของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ.....	140
4.2	ประเภทของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ.....	143
4.2.1	ระบบการตรวจสอบภายใน.....	144

4.2.2	ระบบการตรวจสอบภายนอก.....	145
4.2.2.1	การอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท.....	146
4.2.2.2	การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดย องค์กรตามรัฐธรรมนูญ.....	146
4.2.2.3	การควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย โดยองค์กรตุลาการ.....	147
4.2.3	ระบบการตรวจสอบของต่างประเทศ.....	148
4.2.3.1	ระบบการตรวจสอบของประเทศฝรั่งเศส.....	148
4.2.3.2	ระบบการตรวจสอบของประเทศเยอรมัน.....	175
4.2.3.3	ระบบการตรวจสอบของประเทศอังกฤษ.....	180
4.2.3.4	ระบบการตรวจสอบของประเทศสหรัฐอเมริกา.....	207
4.3	ศาลปกครองกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ.....	215
4.4	ความหมายของ “หน่วยงานทางปกครอง” และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครอง.....	215
4.4.1	ลักษณะของหน่วยงานทางปกครอง.....	216
4.4.1.1	หน่วยงานทางปกครองในทางรูปแบบหรือพิจารณาจาก การจัดโครงสร้างองค์กรขององค์กรฝ่ายปกครอง.....	216
4.4.1.2	ข้อพิจารณาในทางเนื้อหาหรือเกณฑ์ การใช้อำนาจมหาชน.....	229
4.4.2	ลักษณะของเจ้าหน้าที่ของรัฐ.....	231
4.4.2.1	ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคลหรือผู้ที่ ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง.....	232
4.4.2.2	คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการ หรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออก กฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล.....	235
4.4.2.3	บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงาน ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม 4.4.2.1 หรือ 4.4.2.2.....	238
4.4.3	วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งศาลปกครอง.....	239
4.4.3.1	การตรวจสอบการกระทำทางปกครอง.....	239

4.4.3.2	ลักษณะของอำนาจปกครอง.....	240
4.4.3.3	ความแตกต่างระหว่างอำนาจรัฐและอำนาจปกครอง.....	243
4.4.4	การเสนอคำฟ้องต่อศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.....	244
4.5	การตรวจสอบองค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยศาลปกครอง.....	245
4.5.1	การตรวจสอบองค์กรทางการเมือง.....	245
4.5.2	การตรวจสอบองค์กรศาลอื่น.....	246
4.5.3	การตรวจสอบองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ.....	246
4.5.3.1	การตรวจสอบคณะกรรมการการเลือกตั้ง.....	251
4.5.3.2	การตรวจสอบคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.....	252
4.5.3.3	การตรวจสอบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน.....	254
4.5.3.4	การตรวจสอบคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.....	254
4.6	ปัญหาในการตรวจสอบองค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยองค์กรศาล.....	255
4.6.1	การตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญ.....	255
4.6.2	การตรวจสอบโดยศาลยุติธรรม.....	256
4.6.3	การตรวจสอบโดยศาลปกครอง.....	257
บทที่ 5	กรณีศึกษา : คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับปัญหาในการ ตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ.....	259
5.1	ปัญหาในการวินิจฉัยถึงเขตอำนาจศาลปกครองของ ศาลรัฐธรรมนูญ.....	259
5.1.1	คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 24/2543.....	260
5.1.1.1	การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎ ที่ออกโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ.....	262
5.1.1.2	เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ.....	263
5.1.1.3	ผลกระทบของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 24/2543.....	263

5.1.2	การเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยของคณะกรรมการ การเลือกตั้งตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 52/2546.....	264
5.1.2.1	เหตุผลของคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 84/2544 และคำชี้แจงประกอบต่อศาลรัฐธรรมนูญ.....	267
1)	ความเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐของคณะกรรมการ การเลือกตั้ง.....	267
2)	ความหมายของคำว่า “รัฐบาล” ซึ่งเป็น ผู้กำกับดูแลเจ้าหน้าที่ของรัฐ.....	268
3)	การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการ การเลือกตั้งเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง.....	269
4)	องค์การตามรัฐธรรมนูญไม่รวมถึงองค์กรศาล.....	269
5.1.2.2	ข้อโต้แย้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่มีต่อ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด.....	270
1)	การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ.....	270
2)	คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ใช่หน่วยงานทางปกครอง....	271
5.2	ผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ.....	271
5.2.1	เหตุผลของศาลที่ใช้วินิจฉัย.....	272
5.2.2	ปัญหาที่เกิดจากคำวินิจฉัย.....	272
5.2.2.1	การใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการ การเลือกตั้งไม่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครอง.....	272
5.2.2.2	องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอื่นที่ใช้อำนาจตาม รัฐธรรมนูญสามารถโต้แย้งการตรวจสอบ ของศาลปกครองได้.....	273
5.3	การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามหลักนิติรัฐ.....	273
5.3.1	หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง.....	273
5.3.2	หลักการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ.....	274
5.3.3	การใช้สิทธิทางศาลกรณีถูกละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพ.....	274

บทที่ ๖	บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	275
6.1	บทสรุป.....	275
6.2	ข้อเสนอแนะ.....	277
	รายการอ้างอิง.....	285
	ภาคผนวก.....	290
	ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	321