

## บทที่ 6

### การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า กฎหมายมหาชนนั้นเป็นกฎหมายซึ่งให้อำนาจและหน้าที่แก่รัฐแก่งานของรัฐบาลและแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการปกครองและการบริการสาธารณะ ซึ่งอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติของกฎหมายในการบริหารการปกครองของรัฐ ของหน่วยงานของรัฐ หรือของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะต้องเป็นไปตามกฎหมายนโยบายและตามความต้องการของประชาชนในการปกครองบริหารประเทศและการบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นเรื่องของการใช้ดุลยพินิจและความเหมาะสมตามกฎหมาย แต่อย่างไรก็ดีการปกครองประเทศและการบริการสาธารณะของผู้ที่ใช้อำนาจปกครองนั้น จะต้องคำนึงถึงประโยชน์ของสาธารณะเป็นประการสำคัญ

การใช้อำนาจตามกฎหมายลักษณะดังกล่าว อาจเกิดความไม่เป็นธรรมได้เพราะเรื่องของการใช้ดุลยพินิจอาจผิดไปจากเจตนารมณ์ ความต้องการของประชาชนหรือของกฎหมายได้ประการหนึ่งและอีกประการหนึ่งก็คืออาจจะเป็นการใช้อำนาจในการปกครองโดยขาดความยุติธรรมและความพอดี

ดังนั้นเพื่อให้การใช้อำนาจดังกล่าวเป็นไปด้วยความเหมาะสมและความพอดี กฎหมายมหาชนจึงได้บัญญัติถึงกระบวนการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวไว้ ซึ่งเป็นการนำหลักของกฎหมาย

มหาชนมาใช้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการใช้อำนาจและหน้าที่ของผู้ปกครองซึ่งกระบวนการนำหลักของกฎหมายมหาชนมาใช้ในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชนเรียกว่า **“นิติวิธีทางกฎหมายมหาชน”**

“นิติวิธีทางกฎหมายมหาชน” หมายถึงกระบวนการต่าง ๆ ที่นำหลักการของกฎหมายมหาชนมาใช้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและความเหมาะสมแก่ประชาชนโดยส่วนรวมในเรื่องของการใช้อำนาจการปกครองและการบริการสาธารณะ ซึ่งการใช้อำนาจในลักษณะดังกล่าว อาจจะมีข้อผิดพลาดหรือเกิดความไม่เหมาะสมได้ เพราะเป็นเรื่องของการใช้ดุลยพินิจและความเหมาะสมในการบริหารการปกครอง ผลของการบริหารและปกครองดังกล่าวส่งผลกระทบต่อสาธารณะหรือประชาชนโดยส่วนรวม ฉะนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจตามหลักการของกฎหมายมหาชน

หลักในการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจของผู้ปกครองตามกฎหมายมหาชนนี้ เพิ่งมีความชัดเจนและเป็นรูปธรรมอย่างแท้จริงหลังจากที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งก่อนที่จะมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น ประเทศต่าง ๆ ส่วนใหญ่ในโลกล้วนปกครองด้วยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ศูนย์กลางของอำนาจที่เบ็ดเสร็จและเด็ดขาดทุกอย่างจึงอยู่ที่ตัวผู้ปกครอง ไม่มีกระบวนการหรือองค์กรอันใดสามารถที่จะควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ปกครองได้ ฉะนั้นกระบวนการหรือองค์กรในการตรวจสอบ

และควบคุมการใช้อำนาจของผู้ปกครองจึงได้พัฒนาขึ้นหลังจากที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งขั้นตอนในการตรวจสอบและควบคุมนี้เป็นสิ่งที่มีความสำคัญในหลักการของกฎหมายมหาชน เพราะถ้าขาดกระบวนการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองแล้วกฎหมายที่ให้อำนาจดังกล่าวไม่มีลักษณะเป็นกฎหมายมหาชนในความหมายนี้ แม้ว่าจะมีการบัญญัติถึงการให้อำนาจหน้าที่ในการปกครองบริหารประเทศและการบริการสาธารณะก็ตามที่ **ทั้งนี้เพราะหลักการของกฎหมายมหาชนนั้นถือกำเนิดขึ้นมาเพื่อป้องกันและแก้ไขการใช้อำนาจของผู้ปกครอง** และได้มีการพัฒนามาจนถึงปัจจุบันเพื่อมุ่งเน้นในการแก้ไขปัญหาการใช้อำนาจและหน้าที่ของฝ่ายปกครองเป็นสำคัญ ซึ่งขั้นตอนหรือกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจและหน้าที่ของผู้ปกครองดังกล่าวเป็นนิติวิธีของกฎหมายมหาชน

จากหลักการและสาเหตุที่กล่าวมา จึงอาจสรุปได้ว่ากฎหมายมหาชนนั้นเป็นกฎหมายที่พัฒนาขึ้นมาจากหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ยึดหลักการว่าประชาชนทุกคนมีความเท่าเทียมกันและมีความเสมอภาคกัน ไม่มีผู้หนึ่งผู้ใดมีอำนาจและสิทธิมากกว่าผู้อื่น ดังนั้นผู้ที่จะเป็นผู้ใช้อำนาจในการปกครองนั้น จะต้องเป็นไปตามกฎหมายหรือตามเจตนารมณ์และความต้องการของประชาชน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือจะต้องเป็นผู้ที่ประชาชนส่วนใหญ่มอบหมายและมอบอำนาจให้ในการปกครอง นอกจากนี้ผู้ปกครองจะต้องใช้อำนาจที่มาจากประชาชนนั้นเพื่อปกป้องและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน ซึ่งถ้าหากผู้ปกครองใช้อำนาจในการปกครองตามกฎหมายแต่ผลของการ

ปกครองนั้นไม่ตรงตามเจตนารมณ์และความต้องการของประชาชน หรือการบริหารและปกครองประเทศจะส่งผลกระทบต่อทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนและไม่ได้รับความเป็นธรรม ฉะนั้นองค์ประกอบประการสำคัญประการหนึ่งของกฎหมายมหาชนก็คือ จะต้องมีการและกระบวนการในการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจของผู้ปกครองด้วย

กระบวนการตรวจสอบและการควบคุมการใช้อำนาจในการบริหารและปกครองประเทศและการบริการสาธารณะตามหลักของกฎหมายมหาชน มีหลักการสำคัญ 2 ประการคือ

- (1) การตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจโดยองค์กรภายใน
- (2) การตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจโดยองค์กรภายนอก

**1. การตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจโดยองค์กรภายใน**  
เนื่องจากการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายมหาชนเป็นการใช้อำนาจทางการบริหารและการปกครองในระดับต่าง ๆ รวมทั้งเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะ ซึ่งการบริการสาธารณะนี้เป็นการใช้อำนาจทางการปกครองในรูปแบบของการกระจายอำนาจและการบริหารเป็นสำคัญ

อาทิเช่น พระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้บัญญัติให้อำนาจและหน้าที่แก่หน่วยงานของรัฐ และแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งมีการกำหนดระดับชั้นต่อนต่าง ๆ ของการบริหารราชการแผ่นดิน

และการปกครอง ซึ่งบัญญัติถึงเรื่องของการปฏิบัติราชการแทนในการใช้อำนาจในการอนุมัติ อนุญาต ฯลฯ และเรื่องของการรักษาราชการแทนว่ามีขั้นตอนและการปฏิบัติอย่างไร โดยบทบัญญัติดังกล่าวนั้นเป็นเรื่องของการใช้อำนาจตามหน้าที่ที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ทั้งสิ้น ซึ่งนอกจากจะบัญญัติไว้ในบทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แล้ว ยังจะพบได้จากพระราชบัญญัติอื่น ๆ อีก อาทิเช่น

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.

2537

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ฯลฯ

พระราชบัญญัติดังกล่าวมาแล้วเหล่านี้ ล้วนแล้วแต่เป็น

กฎหมายมหาชนทั้งสิ้น เพราะเป็นกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับการให้

อำนาจและหน้าที่ในการปกครองบริหารประเทศและการบริการสาธารณะ เป็นสำคัญ ซึ่งเนื้อหาสาระที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติแต่ละฉบับนั้น เป็นการบัญญัติถึงอำนาจและหน้าที่ของแต่ละองค์กรเป็นสำคัญ โดยการ กำหนดให้องค์กรต่าง ๆ เหล่านี้มีสถานภาพเป็นนิติบุคคล การกำหนด หน้าที่และอำนาจ รวมทั้งการกำหนดขอบเขตของการกระทำการตาม อำนาจและหน้าที่นั้น ๆ รวมทั้งบัญญัติถึงขั้นตอนการกำกับดูแลในองค์กร ด้วย ฉะนั้นการใช้อำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวจึงเป็นเรื่อง ที่มีความเกี่ยวข้องกับประชาชน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการอนุมัติ การ อนุญาต การออกคำสั่งหรือการออกกฎหมายระเบียบ ฯลฯ ตามที่ กฎหมายให้อำนาจไว้

เมื่อกฎหมายมอบหมายและให้อำนาจไว้แก่ผู้ปกครอง รวมทั้ง กำหนดวิธีการควบคุมการใช้อำนาจดังกล่าวไว้ด้วย ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้อง กันการใช้อำนาจและหน้าที่โดยมิชอบ หรือขาดความยุติธรรมที่ก่อให้เกิด ความเดือดร้อนแก่ประชาชน หรือแม้กระทั่งผลของการใช้อำนาจและหน้าที่ ของผู้ปกครองนั้นไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

วิธีการควบคุมการใช้อำนาจโดยองค์กรภายในองค์กรของฝ่าย บริหารดังกล่าวนี้มีอยู่ 2 วิธีนั้นคือ

- (1) การร้องทุกข์
- (2) การอุทธรณ์

### 1.1 การร้องทุกข์

ผู้ปกครองหรือผู้ที่มีอำนาจและหน้าที่ในการบริหารกฎหมายได้มอบหมายให้ผู้อื่นใช้อำนาจและหน้าที่ในทางที่ไม่ชอบ ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนและความไม่เป็นธรรม ประชาชนอาจจะใช้วิธีการควบคุมการใช้อำนาจโดยวิธีการ “ร้องทุกข์” ได้วิธีหนึ่ง

ตัวอย่างเช่น ประชาชนดำเนินการขออนุญาตสร้างและต่อเติมบ้าน โดยกระทำการถูกต้องตามระเบียบและขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ทุกประการ แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้มีอำนาจและหน้าที่ในเรื่องดังกล่าวไม่อนุญาตให้ประชาชนสร้างและต่อเติมบ้านกรณีนี้ประชาชนผู้ขออนุญาตก่อสร้างและต่อเติมบ้านนั้นได้เกิดข้อพิพาทกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งข้อพิพาทดังกล่าวนี้เรียกว่าเป็น “กรณีพิพาททางปกครอง” คือกรณีพิพาทที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจและหน้าที่ทางปกครองของผู้ปกครองตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจและหน้าที่ไว้ และเมื่อเกิดกรณีพิพาททางการปกครองนั้น เนื่องจากกรณีดังกล่าวไม่ใช่เป็นการกระทำความผิดในทางแพ่งหรือในทางอาญาแต่เป็นกรณีพิพาทที่เกิดขึ้นกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ใช้อำนาจและหน้าที่ทางการบริหารและการปกครองรวมทั้งในการบริการสาธารณะ ฉะนั้นกระบวนการหรือขั้นตอนที่จะนำมาใช้ได้ในการกรณีพิพาททางการปกครองเช่นนี้ จะต้องใช้กระบวนการทางกฎหมายมหาชน

**“การร้องทุกข์”** เป็นกระบวนการทางกฎหมายมหาชนอย่างหนึ่งที่ใช้ในการควบคุมการใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐ และของเจ้าหน้าที่ของรัฐวิธีการร้องทุกข์นี้ทำได้โดยการร้องเรียนไปยังผู้ที่มีอำนาจเหนือกว่าหรือที่เรียกว่าเป็นผู้บังคับบัญชาในลำดับที่เหนือกว่าขึ้นไป ซึ่งจุดประสงค์ของการร้องทุกข์นั้น เพื่อให้มีการยกเลิก เพิกถอน หรือมีการเปลี่ยนแปลงคำสั่ง ที่หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ออกไว้โดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบนั้น เช่น การขออนุญาตปลูกสร้างและต่อเติมบ้านกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่มีอำนาจหน้าที่นั้นแล้วไม่ได้รับอนุญาต หากประชาชนผู้ที่เกิดกรณีพิพาทนั้นเห็นว่า การกระทำของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว ใช้อำนาจและหน้าที่ที่มีไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรมสามารถทำการร้องทุกข์ไปยังผู้บังคับบัญชาที่เหนือกว่าขึ้นไปได้เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยและสั่งการเสียใหม่

## 1.2 การอุทธรณ์

**“การอุทธรณ์”** ในกรณีนี้หมายถึง การอุทธรณ์คำสั่ง และคำวินิจฉัยทางปกครอง

การอุทธรณ์และการร้องทุกข์นั้นจะมีลักษณะใกล้เคียงกันมาก ผิดกันแต่ว่าการอุทธรณ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยโดยทั่วไปนั้นจะมีระยะเวลาที่เกี่ยวข้องด้วยตัวอย่างเช่น ประชาชนดำเนินการต่อเติมบ้านตามที่ได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่เมื่อได้ทำการต่อเติมบ้านดังกล่าวแล้ว หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่าการต่อเติมบ้านดังกล่าวนั้นไม่ได้เป็นไปตามแบบที่ขออนุญาตไว้ เจ้าพนักงาน



อาจมีคำสั่งให้ประชาชนผู้ได้รับอนุญาตนั้นทำการรื้อถอน หรือให้ทำการแก้ไขให้ตรงตามแบบได้ ซึ่งโดยปกติแล้วเจ้าพนักงานของรัฐนั้นจะแจ้งกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการดังกล่าวไว้ ซึ่งหากประชาชนผู้ทำการต่อเติมบ้านเห็นว่า การดำเนินการดังกล่าวของเจ้าพนักงานของรัฐไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบ ประชาชนผู้นั้นสามารถดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยของเจ้าพนักงานนั้นได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ แต่อย่างไรก็ดี ในกรณีดังกล่าวประชาชนผู้เกิดกรณีพิพาทนี้ อาจจะดำเนินการ “ร้องทุกข์” หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งตนเห็นว่าใช้อำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายในลักษณะที่ไม่เป็นธรรม หรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ตนได้

ทั้งวิธีการ “ร้องทุกข์” และวิธีการ “อุทธรณ์” ต่างเป็นวิธีการในการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารด้วยองค์กรภายในของฝ่ายบริหารเองกล่าวคือ การร้องทุกข์ เป็นวิธีการให้ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจเหนือกว่าทำการพิจารณาและทบทวนคำสั่งหรือคำวินิจฉัยทางการปกครองบริหารอีกชั้นหนึ่ง ส่วนการอุทธรณ์นั้น เป็นวิธีการในการขอให้มีการทบทวนคำสั่งหรือคำวินิจฉัยทางการปกครองบริหารเช่นเดียวกัน แต่ต่างกันว่า การอุทธรณ์นั้นจะต้องทำในระยะเวลาที่กฎหมายได้กำหนดหรือบัญญัติไว้เป็นสำคัญ

## 2. การตรวจสอบและการควบคุมการใช้อำนาจโดยองค์กรภายนอก

ในกระบวนการตรวจสอบและการควบคุมการใช้อำนาจภายนอกขององค์กรของฝ่ายบริหารและในการบริการสาธารณะนั้น นอกจากจะมีการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจภายในองค์กรของฝ่ายบริหารดังกล่าวมาแล้ว ยังมี การตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจได้จากองค์กรภายนอกอีกวิธีหนึ่งด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้การตรวจสอบและควบคุมนั้นมีความรัดกุมและเป็นไปตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและตามความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ตามหลักการของระบบประชาธิปไตย หรือที่เรียกว่าการปกครองโดยกฎหมายหรือหลัก “นิติรัฐ” ให้มากที่สุด

การตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจโดยองค์กรภายนอกฝ่ายบริหารมี 3 วิธีที่สำคัญคือ

1. การควบคุมการใช้อำนาจโดยทางการเมือง
2. การควบคุมการใช้อำนาจโดยองค์กรพิเศษ
3. การควบคุมการใช้อำนาจโดยศาลปกครอง

### 2.1 การควบคุมการใช้อำนาจโดยทางการเมือง

อำนาจทางการเมืองเป็นอำนาจที่ใช้ในการบริหารและปกครองประเทศ ซึ่งการปกครองในระบบประชาธิปไตยมีการแบ่งแยกอำนาจในการบริหารและปกครองประเทศออกเป็น 3 อำนาจ นั่นคือ

- 1.1 อำนาจนิติบัญญัติ
- 1.2 อำนาจบริหาร
- 1.3 อำนาจตุลาการ

การแบ่งแยกอำนาจในการบริหารและปกครองประเทศของระบอบประชาธิปไตยแบ่งออกเป็น 3 อำนาจ เพื่อให้มีการถ่วงดุลย์อำนาจซึ่งกันและกัน ทั้งนี้เพื่อแก้ไขปัญหการใช้อำนาจโดยขาดการควบคุมและตรวจสอบดังเช่นในการปกครองระบอบสมบูรณาญา สิทธิราชย์ หรือระบอบเผด็จการอื่น ๆ

กระบวนการและวิธีในการถ่วงดุลย์อำนาจซึ่งกันและกันของทั้ง 3 อำนาจดังกล่าวในแต่ละประเทศที่ใช้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอาจมีความแตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับระบบภายในของประเทศนั้น ๆ แต่อย่างไรก็ดีแม้กระบวนการและวิธีการจะมีความแตกต่างกัน แต่จุดมุ่งหมายของการแบ่งแยกอำนาจในการปกครองบริหารประเทศเป็นสิ่งเดียวกันนั่นคือ เพื่อเป็นการป้องกันการใช้อำนาจมากเกินไปจนขอบเขตของอำนาจใดอำนาจหนึ่ง และเพื่อรักษาไว้ซึ่งสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ

สำหรับประเทศไทย การควบคุมการใช้อำนาจโดยทางการเมืองนั้นจะเป็นไปตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ

#### 1) การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ

ผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติก็คือรัฐสภา ซึ่งมีหน้าที่ในการบัญญัติกฎหมาย รัฐสภาต้องบัญญัติกฎหมายให้เป็นไปตามขั้นตอนที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยเนื้อหาสาระและแนวทางของกฎหมายที่บัญญัตินั้นจะต้องมุ่งสนองตามความต้องการของประชาชน รวมทั้งจะต้องเอื้ออำนวยในการ

บริหารประเทศของฝ่ายบริหารเป็นไปได้ด้วยดีตามนโยบายที่ฝ่ายบริหาร  
แถลงหรือที่ได้นำเสนอไว้แก่ประชาชน ซึ่งแนวนโยบายที่ฝ่ายบริหารแถลง  
หรือนำเสนอกับประชาชนนั้นคือความต้องการของประชาชน

ดังนั้นหากฝ่ายนิติบัญญัติไม่ผ่านกฎหมายให้ฝ่ายบริหารในการ  
บริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายหรือความต้องการของ  
ประชาชนดังที่กล่าวมาแล้ว หัวหน้าฝ่ายบริหารคือ นายกรัฐมนตรี  
สามารถใช้กระบวนการควบคุมการใช้อำนาจโดยทางการเมืองต่อฝ่ายนิติ  
บัญญัติได้โดยการยุบสภา ทั้งนี้เพื่อคืนอำนาจในการบริหารประเทศกลับ  
สู่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสตัดสินใจโดยทำการเลือกตั้งฝ่าย  
นิติบัญญัติชุดใหม่เข้ามาในการทำหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งกระบวนการควบคุม  
การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารดังกล่าว เป็นการถ่วงดุลย์มิให้ฝ่ายนิติ  
บัญญัติใช้อำนาจที่มีอยู่นั้นมากเกินไปจนขอบเขตหรือใช้อำนาจในการบริหาร  
ประเทศที่ไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชน

## 2) การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร

ผู้ที่ใช้อำนาจบริหารก็คือรัฐบาล ซึ่งมีหน้าที่บริหารและปกครอง  
ประเทศให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนและตามแนวนโยบายที่  
ได้นำเสนอไว้กับประชาชน โดยการบริหารและปกครองประเทศของ  
รัฐบาลนี้จะต้องยึดหลักที่ถือผลประโยชน์ของประชาชนและความเป็น  
ธรรมในสังคมเป็นที่ตั้ง

ดังนั้นหากการบริหารและปกครองประเทศของฝ่ายบริหารไม่  
เป็นไปตามความต้องการของประชาชนหรือตามแนวนโยบายที่ได้แถลงไว้

การใช้อำนาจหน้าที่ที่ส่อไปในทางทุจริต หรือแม้ผลของการบริหารและปกครองประเทศของฝ่ายบริหารนั้นส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยรวมได้รับความเสียหายหรือเดือดร้อน อันเนื่องจากการบริหารประเทศผิดพลาด อาทิเช่น เศรษฐกิจตกต่ำ อัตราการว่างงานสูง ฯลฯ เช่นนี้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา สามารถควบคุมการใช้อำนาจของรัฐบาลได้ โดยกระบวนการหรือวิธีการในการควบคุมการใช้อำนาจฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติดังกล่าวกระทำได้หลายวิธีดังนี้คือ

1. การตั้งกระทู้ถาม
2. การเสนอญัตติติฉิน
3. การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ

## 2.2 การควบคุมการใช้อำนาจโดยองค์กรพิเศษ

จากแนวความคิดที่ว่า รัฐสภาเป็นองค์กรที่มาจากการเลือกสรรของประชาชนและเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจแทนประชาชน ดังนั้นรัฐสภาจึงควรที่จะมีหน้าที่ในการดูแลความทุกข์สุขของประชาชนที่เป็นผู้เลือกสรรตนเข้ามาด้วย

ดังนั้นในการบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2540 จึงได้มีการจัดตั้งองค์กรพิเศษขึ้นมาองค์กรหนึ่ง คือ “ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา” โดยผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้คือ

### 1) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณีดังกล่าวต่อไปนี้

1.1 การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

1.2 การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียน หรือประชาชน โดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

1.3 กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา

นอกจากนี้ไม่เพียงแต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันดังกล่าวจะบัญญัติถึงผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อใช้ในการควบคุมการใช้อำนาจของรัฐ ของหน่วยงานของรัฐและของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เกิดความเป็นธรรมประชาชนแล้ว รัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติถึงการตรวจสอบการใช้อำนาจไว้เป็นพิเศษอีก 4 วิธี ซึ่งได้แก่

- 1) การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- 2) การตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือ ป.ป.ช.
- 3) การถอดถอนออกจากตำแหน่งข้าราชการประจำและข้าราชการการเมือง

4) การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งวิธีการทั้งสี่วิธีดังกล่าวข้างต้น เป็นวิธีการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยมิชอบของข้าราชการและนักการเมือง ซึ่งเป็นกระบวนการที่จะนำมาใช้ในการควบคุมการใช้อำนาจของผู้มีอำนาจในการปกครองและบริหารประเทศตามกฎหมายอีกทางหนึ่งด้วย

### 2.3 การควบคุมการใช้อำนาจโดยศาล

ศาล เป็นผู้ที่ใช้อำนาจตุลาการ โดยทำหน้าที่ในการใช้กฎหมายให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติที่บัญญัติกฎหมายตามเจตนารมณ์ของประชาชน ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญของไทยฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติให้ศาลมีทั้งหมด 4 ศาลโดยแต่ละศาลนั้นจะทำหน้าที่ที่แตกต่างกัน

1. ศาลรัฐธรรมนูญ
2. ศาลปกครอง
3. ศาลยุติธรรม
4. ศาลทหาร

เนื่องจากกฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่มีลักษณะพิเศษ บัญญัติให้อำนาจและหน้าที่ในการปกครองและการบริการสาธารณะแก่รัฐ หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำให้กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่มีความไม่เสมอภาค หมายความว่าผู้ปกครองหรือบริหารประเทศจะมีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายมากกว่าผู้อยู่ภายใต้การปกครองด้วยลักษณะพิเศษของกฎหมายมหาชนที่แตกต่างไปจากกฎหมายอื่น ๆ นี้ ทำให้การพิจารณาพิพากษาคกรณีพิพาททางกฎหมาย

มหาชนต้องมีกระบวนการวิธีการแตกต่างไปจากกฎหมายเอกชนหรือกฎหมายอื่น ๆ ทั้งนี้เพราะกฎหมายแต่ละชนิดนั้นมีจุดมุ่งหมายที่แก้ปัญหาแตกต่างกัน คู่กรณีมีสถานภาพทางกฎหมายที่แตกต่างกัน ฉะนั้นจึงต้องมีศาลเฉพาะของแต่ละประเภทกฎหมาย เพื่อความเหมาะสมและความเป็นธรรมแก่คู่กรณี

### 2.3.1 ศาลรัฐธรรมนูญ

มีอำนาจและหน้าที่สำคัญดังนี้คือ

1. วินิจฉัยประเด็นขัดแย้งระหว่างรัฐธรรมนูญกับกฎหมายอื่น
2. วินิจฉัยปัญหาเรื่องขอบเขตอำนาจขององค์กรทางการเมืองต่าง ๆ
3. วินิจฉัยเรื่องการขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามของกรรมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และรัฐมนตรี
4. วินิจฉัยเกี่ยวกับมติหรือข้อบังคับของพรรคการเมืองที่ขัดหรือแย้งกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย ฯลฯ

โดยทั้งนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญนั้น ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้อง หรือเรียกบุคคลใดบุคคลหนึ่งมาให้ถ้อยคำตลอดจนขอให้ศาลอื่น ๆ พนักงานสอบสวนหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการใด ๆ เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาได้ และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้นเป็นที่เด็ดขาด และมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาลและองค์กรอื่นของรัฐ



### 2.3.2 ศาลปกครอง

มีอำนาจและหน้าที่คือ ทำการพิจารณาและพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในการบังคับบัญชา หรือในการกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในการบังคับบัญชา หรือในการกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกันซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

เมื่อพิจารณาจากอำนาจของศาลปกครองดังที่กล่าว จะเห็นว่าศาลปกครองเป็นศาลที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมุ่งหมายให้เป็นองค์กรในการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารอีกองค์กรหนึ่ง โดยศาลปกครองเป็นศาลที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับการปกครอง หรือที่เรียกว่าคดีปกครอง คือเป็นข้อพิพาทที่เกิดจากการใช้อำนาจและหน้าที่หน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการบริหารราชการส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม การบริการราชการส่วนภูมิภาค อันได้แก่จังหวัด อำเภอ หรือการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นได้แก่ เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา รวมถึง

รัฐวิสาหกิจ และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจและหน้าที่ในการบริหารการปกครองและเพื่อการบริหารสาธารณะ ซึ่งหากเกิดคดีปกครองของหน่วยงานดังกล่าวมาแล้วนี้ ศาลปกครองจะเป็นศาลที่พิจารณาและพิพากษาคดี ปกครองซึ่งเป็นข้อพิพาทที่มีลักษณะพิเศษระหว่างผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ทางการบริหารและการปกครองกับประชาชน ซึ่งจะมีความแตกต่างไปจากกรณีพิพาททางแพ่งหรือทางอาญา โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักการในการวินิจฉัยพิจารณาข้อพิพาททางปกครองนี้จะมีความแตกต่างไปจากหลักการที่ใช้ในคดีแพ่ง หรือในคดีอาญาอย่างสิ้นเชิง เพราะนอกจากจะใช้หลักกฎหมายและหลักของความยุติธรรมแล้ว คดีปกครองนี้ยังต้องใช้หลักการปกครองรวมทั้งหลักการบริการสาธารณะเข้ามาร่วมพิจารณาด้วย ทั้งนี้เพราะกฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจและหน้าที่แก่รัฐ หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการบริหารและการบริการสาธารณะ จึงต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ ส่วนกรณีพิพาทระหว่างประชาชนกับประชาชน ซึ่งคู่กรณีทั้งสองฝ่ายมีสถานภาพทางกฎหมายที่เท่าเทียมกันจึงต้องใช้หลักการและวิธีการของศาลยุติธรรม

### 2.3.3 ศาลยุติธรรม

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (2540) มาตรา 271 บัญญัติว่า “ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวงเว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น” หมายความว่ากรณีพิพาททั้งปวงที่ไม่ได้ขึ้นกับศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครองหรือศาลทหาร ต้องใช้ศาลยุติธรรมในการพิจารณาคดี กล่าวคือ

กรณีพิพาททุกกรณีใช้ศาลยุติธรรมในการพิจารณากรณีพิพาท ยกเว้น  
กรณีพิพาทที่กฎหมายบัญญัติให้ขึ้นศาลอื่น  
ฉะนั้นกรณีพิพาททางปกครองจึงไม่ใช่ศาลยุติธรรมในการ  
พิจารณาพิพากษากรณีพิพาท

#### 2.3.4 ศาลทหาร

ศาลทหารถือว่าเป็นศาลพิเศษที่ใช้พิจารณาพิพากษาคดีอาญา  
ทหารเป็นสำคัญ ดังที่บัญญัติในมาตรา 281 รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน  
บัญญัติว่า “ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาทหาร และคดี  
อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ...”