

บทคัดย่อ

องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 องค์กรเหล่านี้ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญในหมวดที่ 11 ส่วนที่ 1 ว่าให้มีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญและรัฐธรรมนูญยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแต่ละองค์กรไว้ในรัฐธรรมนูญด้วยว่าองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญอย่างไร โดยที่ผลของการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจึงมีการใช้อำนาจได้ใน 2 ลักษณะ กล่าวคือ การใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ และการใช้อำนาจทางปกครอง

กรณีที่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเมื่อเป็นการใช้อำนาจทางปกครองแล้วการกระทำนั้นย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองทุกกรณีแต่หากเป็นกรณีที่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยตรงการกระทำขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวศาลปกครองก็ย่อมไม่มีอำนาจเข้าควบคุมตรวจสอบลักษณะการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญได้เนื่องจากศาลปกครองไม่มีอำนาจเข้าควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากศาลปกครองปกครองมีอำนาจที่จะตรวจสอบได้เฉพาะข้อพิพาททางปกครองเท่านั้น ในกรณีที่เป็นข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญศาลปกครองย่อมไม่อาจเข้ามาตรวจสอบได้ซึ่งจะทำให้สามารถที่จะแบ่งแยกข้อพิพาททางมหาชนออกจากกันได้ว่า ข้อพิพาททางปกครองก็อยู่ในการควบคุมตรวจสอบของศาลปกครอง และข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญก็ขึ้นอยู่กับว่าการตรวจสอบจะเป็นไปตามกรณีใด ทั้งนี้การตรวจสอบข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญจะถูกตรวจสอบได้โดยศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น ก็คงจะต้องพิจารณากันอีกชั้นหนึ่งว่ารัฐธรรมนูญมีการบัญญัติอำนาจให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญนั้นได้หรือไม่

นอกจากนี้เกี่ยวกับการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยตรงขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้น ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 223 ได้บัญญัติยกเว้นเขตอำนาจศาลปกครองไว้ในวรรคสองว่าในกรณีที่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยตรงซึ่งการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแล้ว ซึ่งหากเป็นกรณีที่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญใช้อำนาจดังกล่าว การใช้อำนาจนั้นไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะวินิจฉัยได้ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าตามมาตรา 223 วรรคสองนั้นเป็นการบัญญัติข้อยกเว้นเป็นกรณีเฉพาะที่นอกเหนือจากอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่โดยปกติก็มิได้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองอยู่แล้ว

ขึ้นมาอีกชั้นหนึ่งว่าอำนาจที่เป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยตรงนั้นต้องเป็นอำนาจที่วินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้นๆ ด้วยจึงจะไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของศาลปกครอง

วิทยานิพนธ์นี้จึงมุ่งศึกษาถึงปัญหาว่าลักษณะการใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีขอบเขตรวมทั้งปัญหาเพียงใด โดยการศึกษาจะพิจารณาจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่วินิจฉัยว่ากรณีใดบ้างที่เป็นการใช้อำนาจตามมาตรา 223 วรรคสองดังกล่าวที่ทำให้ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองและหลักการที่เกี่ยวกับการฟ้องคดีของต่างประเทศที่เกี่ยวกับการฟ้องคดีต่อศาลปกครองในการคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชน

จากการศึกษาพบว่าแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองในหลายกรณียังไม่ชัดเจนว่าในกรณีใดบ้างที่เป็นกรณีที่เป็นการใช้อำนาจในลักษณะดังกล่าวขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองทำให้ขาดความชัดเจนว่าในกรณีใดเป็นขอบเขตของการใช้อำนาจดังกล่าว ซึ่งมีบางกรณีเท่านั้นที่ศาลปกครองวินิจฉัยอย่างชัดเจนว่าการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญกรณีใดบ้างที่เป็นการใช้อำนาจตามมาตรา 223 วรรคสองที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง นอกจากนี้การใช้อำนาจในลักษณะดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจที่กระทบต่อปัจเจกชน ซึ่งทำให้ลักษณะของการใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีลักษณะของการเป็นคำสั่งทางปกครอง โดยเมื่อพิจารณาประกอบกับหลักเกณฑ์การเป็นข้อพิพาททางมหาชนของระบบกฎหมายเยอรมันแล้ว ในกรณีที่ข้อพิพาททางมหาชนที่มีข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญหากข้อพิพาททางมหาชนดังกล่าวกระทบต่อปัจเจกชนก็สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ทั้งหมด แต่ตามมาตรา 223 วรรคสองนั้นมิใช่ทั้งข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญและข้อพิพาททางปกครอง ซึ่งการกำหนดข้อยกเว้นอำนาจศาลปกครองของการใช้อำนาจตามมาตรา 223 วรรคสองนั้นทำให้การใช้อำนาจดังกล่าวนอกจากจะไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองแล้วยังไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจศาลใดเลยอีกด้วย ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการของเยอรมันที่ให้การคุ้มครองต่อปัจเจกชนที่ดีกว่าในระบบกฎหมายไทย

ดังนั้นผู้เขียนจึงเสนอแนะ การใช้อำนาจตามมาตรา 223 วรรคสองที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองดังกล่าว ควรจะให้ศาลยุติธรรมสามารถที่จะตรวจสอบเพราะศาลยุติธรรมมีอำนาจทั่วไปในการพิจารณาคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลอื่น กรณีก็จะไปตามหลักนิติรัฐและหลักการประกันการใช้สิทธิทางศาลตามมาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย รวมทั้งหากมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 223 วรรคสองให้กำหนดความหมายขอบเขตที่ชัดเจนรวมทั้งเขต

อำนาจศาลที่จะควบคุมตรวจสอบ ก็จะทำให้มีผลเป็นการคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชนอย่างแท้จริง