

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จัดทำขึ้นโดยมีจุดประสงค์เพื่อปฏิรูปการเมือง โดยมีสาระสำคัญในอันที่จะส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐเพิ่มมากขึ้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้จัดตั้งศาลปกครองขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยเฉพาะทำให้ประเทศไทยเกิดเป็นระบบศาลคู่ ต่อมาหลังจากที่คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขทำการรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองของประเทศไทย และสั่งให้ยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 และให้มีการลงประชามติจัดตั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2550 ศาลปกครองก็ยังเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเช่นเดิม ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็ได้กำหนดหลักการใหม่ในหลายเรื่อง ซึ่งเรื่องที่เปลี่ยนแปลงและถือว่ามีสำคัญอย่างมากที่มีผลต่อการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองคือเรื่องของการเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจศาลปกครองเขตอำนาจศาลปกครองแต่เดิมนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

2540 ที่ถูกยกเลิกไปนั้นในมาตรา 276¹ ได้กำหนดไว้ว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มีผลใช้บังคับได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจศาลปกครองโดยได้บัญญัติไว้ในมาตรา 223 โดยบัญญัติว่า บัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนหรือระหว่างหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินการทางปกครองของหน่วยราชการ

¹รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 276 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาท ระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือ กำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่าง หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของมาตรา 276 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กับ มาตรา 223 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่บัญญัติขึ้นใหม่ มีการปรับปรุงความหมายของคำว่าหน่วยงานหรือองค์กรที่อยู่ในเขตอำนาจให้ชัดเจนขึ้น โดยตัดคำว่า หน่วยงานที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาล และเปลี่ยนแปลงเป็นการใช้ถ้อยคำว่า ให้รวมถึงองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐทุกประเภท โดยถ้อยคำเดิมในมาตรา ที่ว่า 276 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ศาลปกครองมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งก็ทำให้เป็นการแก้ปัญหาแก้ปัญหาในส่วนของ องค์กรที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองได้เนื่องจากได้บัญญัติให้รวมถึงองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐทุกประเภทไม่ใช่แต่องค์กรที่อยู่ในบังคับบัญชาและกำกับดูแลเท่านั้น

นอกจากนี้อำนาจศาลปกครองตามบทบัญญัติมาตราดังกล่าวในวรรคที่สองได้บัญญัติข้อยกเว้นเขตอำนาจของศาลปกครองไว้ โดยที่มาตรา 223 วรรคสองบัญญัติว่า “อำนาจศาลปกครองตามวรรคหนึ่งไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น” โดยที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา 223 วรรคสองนั้นเป็นคำที่มีความหมายเฉพาะดังนั้นจึงทำให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา 223 วรรคสองนั้นหมายถึงองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ถูกกำหนดไว้แล้วในรัฐธรรมนูญตามหมวดที่ 11 ประกอบไปด้วยองค์กรทั้งหมดเป็น 2 ส่วน

ส่วนที่ 1 ได้แก่ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ประกอบไปด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและ คณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน ส่วนที่ 2 ได้แก่ องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ ประกอบไปด้วย องค์กรอัยการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ในการศึกษาวิจัยวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะศึกษาเฉพาะในขอบเขตขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในส่วนที่ 1 ซึ่งก็คือ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ 4 องค์กรเท่านั้นโดยไม่รวมถึงองค์กรตามรัฐธรรมนูญในส่วนที่ 2 ที่เรียกว่าองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ

ดังนั้นเมื่อองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญแล้วย่อมทำให้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้นมีการใช้อำนาจทั้งที่มาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญรวมทั้งการใช้อำนาจที่มีที่มาจากกฎหมายอื่นด้วย กล่าวคือ เมื่อองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยตรงก็จะเป็นการใช้อำนาจในฐานะที่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้นเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญนี้ย่อมไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง แต่ถ้ากรณีเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายแล้วก็จะถือว่าองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้นใช้อำนาจในฐานะที่เป็นองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองซึ่งเป็นการใช้อำนาจทางปกครองแล้วศาลปกครองย่อมเข้าควบคุมตรวจสอบได้ในทุกกรณี

เมื่อพิจารณาข้อยกเว้นอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา 223 วรรคสอง พบว่าในกรณีดังกล่าวเป็นการยกเว้นอำนาจศาลปกครองในกรณีของการตรวจสอบการใช้อำนาจวินิจฉัยขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่เป็นการกำหนดขอบเขตของลักษณะการใช้อำนาจที่เฉพาะเจาะจงไปจากการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญในกรณีทั่วไป ซึ่งทำให้ต้องมีการแปลความว่าการใช้อำนาจดังกล่าวหมายถึงลักษณะและขอบเขตการใช้อำนาจเช่นใด เบื้องต้นการพิจารณาถึงขอบเขตลักษณะการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญว่ามีลักษณะขอบเขตรวมถึงแนวทางการตีความของศาลว่าเป็นเช่นใดก็จะทำให้การแปลความลักษณะและขอบเขตของอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดที่เป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติลักษณะการใช้อำนาจที่เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญเห็นได้ว่าการใช้อำนาจในกรณีดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจที่มีการกระทบต่อสิทธิของปัจเจกชนโดยตรง ทำให้ลักษณะของการใช้อำนาจตามมาตรา 223 วรรคสองนั้นเป็นกรณีที่มีลักษณะการเป็นคำสั่งทางปกครองมากกว่าที่จะเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งถ้าหากมีการกระทบสิทธิของปัจเจกชนแล้ว ปัจเจกชนผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐก็ควรที่จะมีสิทธิดำเนินการใช้สิทธิทางศาลต่อศาลปกครองได้ แต่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติยกเว้นอำนาจศาลปกครองไว้ นอกจากนี้เมื่อพิจารณาแล้วการใช้อำนาจดังกล่าวยังไม่อยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญอีกด้วย อย่างไรก็ตามหลักนิติรัฐและหลักการตามรัฐธรรมนูญมาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้มีการ

รับรองและคุ้มครองปัจเจกชนซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อให้รัฐปฏิบัติตามได้เสมอ ดังนั้น เมื่อกรณีดังกล่าวถ้ามีการละเมิดสิทธิของปัจเจกชนก็ควรให้ศาลยุติธรรมที่ศาลที่มีเขตอำนาจทั่วไปมีอำนาจควบคุมตรวจสอบเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนเพื่อให้เป็นไปตามหลักนิติรัฐ

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ รวมถึงปัญหาและสาเหตุในเรื่องการใช้อำนาจตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจแก่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ
2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบถึงลักษณะขององค์กรที่เป็นอิสระ การควบคุมตรวจสอบของประเทศไทยและต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ข้อกฎหมายและคำวินิจฉัยของศาล เพื่อเป็นแนวทางในการหาลักษณะและขอบเขตของการใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นแนวทางและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชน

3. ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์นี้ศึกษาเฉพาะองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้ในหมวดที่ 11 ส่วนที่ 1 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 โดยในการศึกษานี้จะศึกษาถึงลักษณะและอำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจไว้ เปรียบเทียบลักษณะขององค์กรที่เป็นอิสระและองค์กรฝ่ายปกครองของต่างประเทศรวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรดังกล่าวของศาลปกครองว่าศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่

ควบคุมตรวจสอบได้เพียงใด นอกจากนี้ยังศึกษาถึงลักษณะการใช้อำนาจขององค์ที่เป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญในกรณีที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญว่าลักษณะและขอบเขตเพียงใด รวมทั้งการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญที่ถูกกำหนดยกเว้นว่าไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองมีลักษณะและขอบเขตเป็นเช่นไร

4. วิธีการดำเนินการศึกษา

การศึกษาและการวิเคราะห์ปัญหาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะใช้วิธีการวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาจากรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ ตำรา และบทความทางวิชาการ คำพิพากษาและคำวินิจฉัยของศาล

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงสาเหตุและปัญหาของการตรวจสอบลักษณะการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์อิสระตามรัฐธรรมนูญที่ศาลปกครองสามารถควบคุมตรวจสอบได้และไม่สามารถควบคุมตรวจสอบได้
2. ทำให้ทราบถึงแนวทางแก้ไขปัญหาเพื่อที่จะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชน