

บทคัดย่อ

องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินนั้นถูกจัดตั้งขึ้นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยเกิดขึ้นจากการรับแนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรประเภท Independent Regulatory Agency ของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งองค์กรประเภทนี้ในประเทศอังกฤษเรียกว่า Quasi Government และในประเทศฝรั่งเศสเรียกว่า Autorités Administratives Indépendantes องค์กรเหล่านี้ของทั้ง 3 ประเทศเป็นเพียงองค์กรทางปกครองที่เป็นอิสระโดยมีการกระจายอำนาจทางปกครองในด้านการควบคุมกำกับดูแล (Regulation) เพื่อทำหน้าที่วางระเบียบ และควบคุมกิจกรรมบางอย่างที่สำคัญภายในรัฐ ซึ่งถือเป็นภารกิจของรัฐอีกอย่างหนึ่งเท่านั้น และถูกควบคุมตรวจสอบได้โดยศาล ส่วนจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองขึ้นอยู่กับระบบศาลในแต่ละประเทศ แต่เนื่องจากความไม่เป็นระบบในการก่อตั้งองค์กรอิสระและขาดรากฐานทางทฤษฎีในการออกแบบองค์กรอิสระรวมทั้งขาดความเข้าใจเกี่ยวกับองค์กรประเภท Independent Regulatory Agency เมื่อนำองค์กรอิสระดังกล่าวไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญจึงก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมาย การใช้อำนาจและการตรวจสอบการใช้อำนาจ ซึ่งทำให้การใช้และการตีความเกิดความสับสนอยู่หลายประการ กล่าวคือ มีการตีความว่าองค์กรดังกล่าวเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยไม่ได้พิจารณาถึงเนื้อหาที่แท้จริงขององค์กรเหล่านี้ และมีความเข้าใจว่าองค์กรอิสระดังกล่าวเป็นองค์กรที่สามารถใช้อำนาจทั้งสามอำนาจในองค์กรเดียว และไม่อยู่ในการควบคุมตรวจสอบโดยศาลอันเป็นแนวความคิดที่ผิดเพี้ยนไปจากต่างประเทศและขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งเห็นได้จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญต่างๆ ที่เกิดขึ้นในช่วงที่มีการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

เมื่อพิจารณาตามหลักกฎหมายแล้วจะเห็นว่า การที่รัฐธรรมนูญได้มีบทบัญญัติถึงองค์กรใดในรัฐธรรมนูญไม่ได้หมายความว่าองค์กรนั้นจะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเสมอ ต้องพิจารณาถึงเนื้อหาขององค์กรประกอบในแง่สาระแห่งอำนาจหน้าที่ สถานะขององค์กร และการควบคุมขององค์กรนั้นๆ ด้วย เนื่องจากรัฐธรรมนูญอาจกำหนดหลักการในเรื่อง Independent Regulatory Agency เอาไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างกว้างๆ เฉพาะสิ่งที่เป็นสาระสำคัญ หรือกำหนดระบุไปในรัฐธรรมนูญว่าองค์กรใดบ้างจะมีสถานะเป็น Independent Regulatory Agency หรืออาจไม่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเลยก็ได้ และหากนำสาระสำคัญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และสาระสำคัญของ

Independent Regulatory Agency มาพิจารณาแล้ว จะเห็นได้ว่า องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีลักษณะเนื้อหาที่ครบองค์ประกอบของการเป็นองค์กรประเภท Independent Regulatory Agency แต่ไม่มีลักษณะเนื้อหาที่จะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีลักษณะเนื้อหาเป็นเพียงองค์กรประเภท Independent Regulatory Agency ซึ่งการกระทำต่างๆ ขององค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญเหล่านี้ เช่น การตรวจตราหรือการใช้อำนาจวินิจฉัยสั่งการ โดยทั่วไปเป็นการกระทำที่ใช้อำนาจในทางปกครองซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง และต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 รวมถึงกฎหมายอื่นๆ ที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติด้วยโดยองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญจะอ้างความเป็นอิสระมาเพื่อยกเว้นไม่ปฏิบัติตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไม่ได้

ผู้เขียนจึงเห็นว่า ควรแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยบัญญัติเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการประกันความเป็นสถาบันของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไว้ในรัฐธรรมนูญ สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการสรรหา อำนาจหน้าที่ และเรื่องอื่นๆ ขององค์กรดังกล่าว ให้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติ อันจะทำให้องค์กรเหล่านี้กลายเป็นองค์กรประเภท Independent Regulatory Agency ซึ่งจะตรงกับเนื้อหา และยุติปัญหาเรื่องสถานะขององค์กรตลอดจนปัญหาการตีความว่าการกระทำต่างๆ ขององค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญเหล่านี้เป็นการกระทำตามรัฐธรรมนูญหรือการกระทำทางปกครองได้ เนื่องจากเมื่อองค์กรดังกล่าวไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญแล้วก็จะมีการกระทำตามรัฐธรรมนูญไม่ได้อีก และหากการกระทำใดมีความสำคัญต้องการให้ถูกตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญก็ให้บัญญัติเป็นกรณีเฉพาะเรื่อง ซึ่งจะสอดคล้องกับหลักเรื่องอำนาจเฉพาะของศาลรัฐธรรมนูญ และเป็นการสร้างระบบกฎหมายเกี่ยวกับองค์การอิสระของประเทศไทยให้ถูกต้องเหมาะสมสอดคล้องกับแนวความคิดและหลักทฤษฎีทางกฎหมายในเรื่องนี้