

บทที่ 1

บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้สร้างองค์กรใช้อำนาจอธิปไตยในลักษณะต่างๆ ขึ้นมาใหม่หลายองค์กร เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ฯลฯ องค์กรต่างๆ ดังกล่าวล้วนแต่เป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นเพื่อควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยให้เป็นไปโดยโปร่งใส เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ป้องกันมิให้มีการบิดเบือนการใช้อำนาจซึ่งท้ายที่สุดก็เพื่อเป็นการรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวมและเพื่อการคุ้มครองสิทธิของประชาชน¹ แต่เนื่องจากเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นใหม่จึงมีปัญหาเกี่ยวกับใช้อำนาจและการตรวจสอบ ตลอดจนการจัดระบบของสถานะทางกฎหมายขององค์กรเหล่านี้ ต่อมาเมื่อมีการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้มีความพยายามที่จะจัดระบบกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรอิสระต่างๆ ที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยกำหนดให้องค์กรเหล่านี้เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งปรากฏอยู่ในหมวด 11 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยแยกเป็น 2 ส่วน กล่าวคือ ส่วนที่ 1 องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และส่วนที่ 2 องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในอดีตองค์กรตามรัฐธรรมนูญจะมีเฉพาะองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยบัญญัติ คือ รัฐสภา ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา องค์กรที่ใช้อำนาจบริหาร คือ คณะรัฐมนตรี และองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ ได้แก่ ศาลยุติธรรมและศาลทหาร ต่อมาจากการปฏิรูประบบการเมืองการปกครองโดยยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้มีองค์กรขึ้นใหม่หลายองค์กรด้วยกัน เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

¹ บรรเจิด สิงคะเนติ, “ปัญหาขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ”, วารสารวิชาการปกครอง, ปีที่ 1 ฉบับที่ 3, (กันยายน-ธันวาคม 2544), น.1.

ฯลฯ ซึ่งมักถูกเรียกกันโดยทั่วไปว่า “องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ” โดยเหตุที่เป็นองค์กรที่สร้างขึ้นใหม่จึงเกิดความไม่ชัดเจนและการถกเถียงกันในทางวิชาการอย่างกว้างขวางว่าองค์กรดังกล่าวมีสถานะเป็นองค์กรฝ่ายใด กล่าวคือ จะถือว่าเป็นองค์กรที่อยู่ในอำนาจบริหารหรือไม่ หรือจะถือว่าเป็นองค์กรที่เป็นอำนาจที่สี่ที่แยกออกจากองค์กรนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ และมีสภาพเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือเป็นองค์กรทางปกครองที่เป็นอิสระเท่านั้น ตลอดจนปัญหาที่ว่าการทำงานขององค์กรต่างๆ ที่กล่าวมานี้ถูกตรวจสอบได้หรือไม่เพียงใด

เนื่องจากองค์กรต่างๆ ดังกล่าวมีความสำคัญในฐานะที่เป็นองค์กรที่มีหน้าที่คอยควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปโดยโปร่งใส ปราศจากการแทรกแซงเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพในการบริหารประเทศ ในปัจจุบันเมื่อได้มีการยกย่องรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ขึ้นใหม่ จึงได้มีการจัดกลุ่มขององค์กรอิสระที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยการบัญญัติให้องค์กรต่างๆ ดังกล่าวเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งปรากฏอยู่ในหมวด 11 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยแยกเป็น 2 ส่วน กล่าวคือ ส่วนที่ 1 องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และส่วนที่ 2 องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ต้องถือว่าองค์กรต่างๆ ที่กล่าวมานั้นเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามแบบพิธีหรือรูปแบบแล้ว แต่อย่างไรก็ตามการบัญญัติให้องค์กรต่างๆ ดังกล่าวเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญไม่ได้สร้างความเข้าใจหรือตอบปัญหาเดิมที่มีอยู่ในขณะใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ว่า องค์กรเหล่านี้เป็นองค์กรที่อยู่ในอำนาจฝ่ายใด หรือเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจที่สี่ที่แยกจากอำนาจฝ่ายอื่นๆ และหากพิจารณาถึงเนื้อหาของการใช้อำนาจขององค์กรต่างๆ เหล่านี้แล้ว จะพบว่าอำนาจที่ใช้ส่วนใหญ่เป็นการใช้อำนาจในทางปกครอง ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาว่าการกำหนดให้องค์กรเหล่านี้เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นเหมาะสมหรือไม่ และยังคงมีปัญหาว่าโดยหลักทั่วไปการทำงานขององค์กรต่างๆ ที่กล่าวมานี้จะถูกตรวจสอบได้หรือไม่ เพียงใด ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการกำหนดไว้ในบางกรณีให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับการเลือกตั้งโดยฝ่ายตุลาการไม่มีอำนาจเข้ามาตรวจสอบ อันเป็นปัญหาว่าการกำหนดดังกล่าวเหมาะสมตามหลักการแบ่งแยกอำนาจหรือไม่ จึงมีความจำเป็นที่ต้องศึกษาในเรื่องดังกล่าวเพื่อให้ทราบว่าองค์กรเหล่านี้ใช้อำนาจใดในการปฏิบัติภารกิจและจะถูกตรวจสอบได้หรือไม่ เพียงใด และโดยองค์กรใด เพื่อเป็นแนวทางในการสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะศึกษาถึงสถานะทางกฎหมายขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญโดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ

1. เพื่อศึกษาทำความเข้าใจเกี่ยวกับโครงสร้างและรูปแบบขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และ Independent Regulatory Agency (IRA) เพื่อทราบแนวความคิด ความหมาย การจัดตั้ง องค์ประกอบ และอำนาจขององค์กรทั้ง 2 แบบ

2. เพื่อศึกษาทำความเข้าใจเกี่ยวกับ Independent Regulatory Agency ในระบบกฎหมายสหรัฐอเมริกา โดยมุ่งเน้นองค์กร Interstate Commerce Commission (ICC) ซึ่งนับว่าเป็นองค์กรประเภท Independent Regulatory Agency องค์กรแรกของโลก และ Federal Communications Commission (FCC) ซึ่งเป็นองค์กรประเภท Independent Regulatory Agency ที่สำคัญองค์กรหนึ่งของประเทศสหรัฐอเมริกา และศึกษา Independent Regulatory Agency ในระบบกฎหมายอังกฤษ และกฎหมายฝรั่งเศส เพื่อสร้างความเข้าใจถึงสถานะทางกฎหมายของ Independent Regulatory Agency ในระบบกฎหมายต่างประเทศและนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับสถานะทางกฎหมายขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในระบบกฎหมายไทย

3. เพื่อศึกษาการใช้อำนาจและการควบคุมตรวจสอบขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในระบบกฎหมายไทย

4. เพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในแง่ของการใช้อำนาจและการตรวจสอบ เพื่อสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงและพัฒนามาตรการทางกฎหมายให้มีความเหมาะสมกับองค์กรดังกล่าว ในการกำหนดสถานะทางกฎหมายขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในระบบกฎหมายไทย

1.3 ขอบเขตการวิจัย

ในการศึกษาวิทยานิพนธ์นี้ มุ่งเน้นศึกษาสถานะทางกฎหมายขององค์กรอิสระของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เกี่ยวกับการจัดองค์กร วิธีดำเนินงาน กล่าวคือ ในเรื่องการใช้อำนาจ และมาตรการในการควบคุมองค์กรอิสระดังกล่าว ตลอดจน

ศึกษาปัญหาความเข้าใจสถานะทางกฎหมายขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยมุ่งศึกษาถึงปัญหาการใช้อำนาจ การตรวจสอบ และความไม่เป็นระบบขององค์กรอิสระตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทยที่ได้มีการบัญญัติให้จัดตั้งองค์กรอิสระขึ้น

1.4 วิธีดำเนินการศึกษาวิจัย

การศึกษาและการวิเคราะห์ปัญหาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาจากรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ ตำรา บทความทางวิชาการ และคำพิพากษาของศาล ที่เกี่ยวกับองค์กรอิสระในระบบกฎหมายต่างประเทศ และระบบกฎหมายไทย

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการจากการศึกษาวิจัย

การทำวิทยานิพนธ์เรื่องนี้คาดว่าจะได้รับประโยชน์ ดังนี้

1. ก่อให้เกิดความเข้าใจความหมายและลักษณะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและ Independent Regulatory Agency (IRA) รวมทั้งแนวความคิด การจัดตั้ง องค์ประกอบ และอำนาจของ Independent Regulatory Agency (IRA)
2. ทำให้ทราบแนวความคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายของ Independent Regulatory Agency (IRA) ในระบบกฎหมายต่างประเทศ เพื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในระบบกฎหมายไทย
3. สร้างความเข้าใจที่ถูกต้องต่อสถานะทางกฎหมายขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในระบบกฎหมายไทยเพื่อการแก้ปัญหา การใช้อำนาจ การตรวจสอบขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

1.6 คำนิยามขององค์กรต่างๆ

องค์กรอิสระ หมายถึง องค์กรอิสระต่างๆ ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ ได้แก่ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระหรือองค์กรทางปกครองที่เป็นอิสระ รวมถึงสำนักงาน

ศาลต่างๆ เช่น สำนักงานศาลปกครองซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของประธานศาลปกครอง และสำนักงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญต่างๆ

องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ในปัจจุบันเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เดิมองค์กรเหล่านี้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เช่นกัน โดยกำหนดให้เป็นองค์กรอิสระเท่านั้น แต่ไม่ได้กำหนดสถานะที่ชัดเจน จึงมีบุคคลหลายกลุ่มเรียกองค์กรเหล่านี้ว่า องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ เป็นองค์กรทางปกครองประเภทหนึ่งที่มีการทำงานอย่างเป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายบริหาร ซึ่งนักวิชาการบางท่านเรียกว่า องค์กรทางปกครองที่เป็นอิสระ เป็นองค์กรที่ได้รับแนวความคิดมาจากประเทศสหรัฐอเมริกา โดยเรียกองค์กรประเภทนี้ว่า Independent Regulatory Agency (IRA) ทั้งนี้ ในประเทศอังกฤษ เรียกว่า Quasi Government และในประเทศฝรั่งเศส เรียกว่า Autorités Administratives Indépendantes ซึ่งในประเทศไทยองค์กรที่ได้รับการยอมรับกันโดยทั่วไปว่าเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ ได้แก่ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ