

บทคัดย่อ

ในการศึกษาค้างนี้ เป็นการศึกษถึงการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญโดยองค์กรตุลาการ ซึ่งศึกษาเฉพาะกรณีคณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เนื่องจากการใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมิได้หลายลักษณะนอกจากการใช้อำนาจในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ลักษณะของการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ ลักษณะการใช้อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือตามกฎหมายอื่น การใช้อำนาจหน้าที่ในการออกระเบียบ และการใช้หรือตีความรัฐธรรมนูญ การที่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญใช้อำนาจหน้าที่ได้หลายลักษณะในแต่ละลักษณะย่อมมีความสัมพันธ์กับการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ

ประเทศที่มีการพัฒนาทางนิติรัฐถือว่า การใช้อำนาจของกลไกต่าง ๆ ของรัฐต้องเคารพต่อการตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ ในประเทศไทยการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติของกฎหมายให้อยู่ในอำนาจขององค์กรตุลาการที่แตกต่างกันระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่วนกรณีที่ไม่มืบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดไว้ชัดเจนยังมีปัญหาในการใช้และตีความกฎหมายโดยองค์กรตุลาการว่าการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจศาลใด

การศึกษาพบว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายไทยได้กำหนดให้องค์กรตุลาการที่ตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญยังไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายมหาชน กล่าวคือ ลักษณะการกระทำทางปกครองหรือข้อพิพาททางปกครองที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่สมควรอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง แต่กฎหมายบัญญัติให้อยู่ในเขตอำนาจศาลฎีกา หรือศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งที่ วิถีพิจารณาคดีความของแต่ละศาลมีความแตกต่างกัน

ในกรณีที่ไม่มืบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกำหนดให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญโดยองค์กรตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยเป็นแนวทางหลายกรณีเช่น การใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้ถือเป็นยุติ มิใช่เป็นการใช้อำนาจทางบริหารหรือทางปกครอง หรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมิใช่หน่วยงานที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้ เรื่องที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งศาลแพ่งไม่มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบ การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นดังเช่นตุลาการ การใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นอันยุติ องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่มีอำนาจพิจารณาเปลี่ยนแปลงได้

จากคำวินิจฉัยดังที่ได้กล่าวมา ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจการตรวจสอบการใช้อำนาจองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญโดยศาลปกครอง หรือศาลรัฐธรรมนูญที่ต้องหาข้อยุติเป็นกรณีไป การใช้เกณฑ์ทาง “ทฤษฎีองค์กร” ที่มีข้อจำกัดควรพิจารณาประกอบกับเกณฑ์ “ลักษณะการใช้อำนาจ” หรือ “ลักษณะของข้อพิพาท” แต่ยังไม่มีความไม่ชัดเจนในเรื่อง “การใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ” กับกรณี “การใช้อำนาจตามขอบเขตที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ”

การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของระเบียบที่ออกโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ นั้น รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง โดยมีได้กำหนดจุดแบ่งแยกว่าศาลใดมีขอบเขตอำนาจเพียงใด ในขณะที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจ แต่ไม่อาจสั่งยกเลิกหรือเพิกถอนระเบียบที่เป็นวัตถุแห่งข้อพิพาทได้

การตรวจสอบการใช้และตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบได้ แต่ยังมีบางประเด็นที่ไม่ได้รับการพิจารณาวินิจฉัย เพราะเหตุที่ช่องทางการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณายังมีข้อจำกัด

สรุปได้ว่า การตรวจสอบการใช้อำนาจองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญโดยองค์กรตุลาการ หากกฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจนจะช่วยลดปัญหาในการใช้ การตีความ และข้อโต้แย้งในเรื่องเขตอำนาจศาล ซึ่งในระยะสั้น ควรจัดให้มีศาลเลือกตั้งตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ส่วนในระยะยาว ควรมีบทบัญญัติกฎหมายที่ชัดเจนกำหนดให้องค์กรตุลาการตรวจสอบการใช้อำนาจองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญทั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้สอดคล้องตามสภาพของการใช้อำนาจในทางหลักวิชาการที่ได้แยกแยะลักษณะของการใช้อำนาจหรือข้อพิพาทที่เกิดขึ้นเป็น “ข้อพิพาทในทางการปกครอง” หรือ “ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ” เพื่อให้องค์กรตุลาการสามารถตรวจสอบอำนวยความสะดวกในเนื้อหาสาระสำคัญแห่งคดีต่อไป