

บทที่ 1

บทนำ

องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนับเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญต่อการปฏิรูประบบการเมืองการปกครองให้บรรลุตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดฉบับหนึ่ง คำว่า “องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ” ไม่ใช่ถ้อยคำที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันโดยตรง แต่เป็นถ้อยคำที่มีการนำมาใช้อยู่เสมอเมื่อมีการกล่าวถึงองค์กรอิสระต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจึงเป็นองค์กรรูปแบบใหม่ที่ยังไม่เคยปรากฏมาก่อนในระบบโครงสร้างทางการเมืองการปกครองของไทย สภาพการณ์ดังกล่าวได้นำไปสู่ความพยายามที่จะศึกษาเพื่อค้นหาถึงลักษณะทางกฎหมายขององค์กรเหล่านี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในประเด็นที่เกี่ยวกับสถานะความเป็นอิสระขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญกับองค์กรของรัฐอื่น ๆ

ความสำคัญของปัญหา

นับแต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันประกาศใช้บังคับเป็นต้นมา ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้น มีการถกเถียงกันในทางวิชาการอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะปัญหาเรื่องความเป็นอิสระขององค์กรที่มีบทบาทในการถ่วงดุล ส่งเสริม และตรวจสอบอำนาจรัฐ องค์กรเหล่านี้ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งล้วนเป็นองค์กรที่ถูกก่อตั้งโดยรัฐธรรมนูญและมีอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ และด้วยเหตุดังกล่าวนี้ส่งผลให้การใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลจากองค์กรรัฐอื่น ๆ ก่อให้เกิดปัญหาตามมาว่าบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเหล่านี้มีลักษณะทางกฎหมายอย่างไร เมื่อเปรียบเทียบกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรรัฐอื่น ๆ ความเป็นอิสระตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ควรจะมีขอบเขตทางกฎหมายมากน้อยเพียงใด การใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอาจถูกตรวจสอบถึงความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลซึ่งเป็นองค์กรตุลาการ

ได้หรือไม่ ตลอดจนปัญหาว่าศาลระบบใดจะมีเขตอำนาจเหนือข้อพิพาทที่เกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

นอกจากอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้แล้ว องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้นยังอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกระทำการต่าง ๆ ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายอีกรูปแบบหนึ่งที่มีการนำมาใช้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นครั้งแรกเช่นกัน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับต่างก็ให้อำนาจทางนิติบัญญัติบางประการแก่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในอันที่จะวางกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่จำกัดเฉพาะกรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายแม่บท ซึ่งเป็นลักษณะทำนองเดียวกับกรณีที่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ตราโดยรัฐสภาตรากฎซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ทางกฎหมายอย่างหนึ่งเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายแม่บท หรือที่เรียกกันอีกอย่างหนึ่งว่ากฎหมายลำดับรองหรือกฎหมายของฝ่ายบริหาร ซึ่งในทางกฎหมายปกครองถือว่าการตรากฎของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองเป็นการกระทำทางปกครองรูปแบบหนึ่ง การตรากฎจึงตกอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ทางกฎหมายปกครองซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง ขณะเดียวกันเพื่อให้การบริการสาธารณะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพไม่หยุดชะงัก

เนื่องจากการตรากฎเป็นเรื่องของการกระทำทางปกครอง คำอธิบายถึงสาระสำคัญของกฎหมายของการตรากฎจึงยึดโยงอยู่กับอำนาจตรากฎของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองเป็นส่วนใหญ่ การจัดประเภทของกฎและการศึกษาถึงความแตกต่างของกฎรูปแบบต่าง ๆ มักจะอธิบายให้โดยเปรียบเทียบจากรูปแบบของกฎที่องค์กรฝ่ายปกครองแต่ละประเภทตราขึ้น เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ใช้บังคับสำหรับการตรากฎโดยตรง แตกต่างจากคำสั่งทางปกครองซึ่งมีพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 เป็นกฎหมายกลาง การศึกษาถึงสาระสำคัญของกฎหมายของกฎจึงยังเป็นการอนุมานจากตัวบทกฎหมายที่กล่าวถึงกฎซึ่งก็เป็นเพียงบทนิยามสั้น ๆ ส่วนกฎแต่ละรูปแบบจะมีความแตกต่างกันอย่างไรนั้นยังไม่มีคำอธิบายที่ชัดเจนในเรื่องนี้ เมื่อนำคำอธิบายในกฎหมายของต่างประเทศมาใช้ก็ยิ่งก่อให้เกิดความแตกต่างกันบ้าง โดยเฉพาะปัญหาว่ากฎเป็นนิติกรรมทางปกครองหรือไม่ กล่าวคือ ในระบบกฎหมายปกครองของเยอรมันถือว่ากฎมีลักษณะเป็นกฎหมาย กฎจึงแตกต่างจากคำสั่งทางปกครองและไม่อาจจัดอยู่ในประเภทนิติกรรมทางปกครอง ขณะที่ระบบกฎหมายปกครองของฝรั่งเศสถือว่ากฎเป็นการกระทำทางปกครองที่อาจถูกเพิกถอนได้เช่นเดียวกับคำสั่งทางปกครอง กฎจึงเป็นนิติกรรมทางปกครองประเภทหนึ่ง

สำหรับในระบบกฎหมายของไทย ปัญหาว่ากฎจัดเป็นนิติกรรมทางปกครองหรือไม่ในปัจจุบัน อาจจะไม่ใช่ปัญหาที่สำคัญมากนัก เพราะขณะนี้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 3 และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 ซึ่งเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่อธิบายถึงลักษณะทางกฎหมายของกฎและคำสั่งทางปกครอง การนำคำว่านิติกรรมทางปกครองมาใช้อธิบายถึงการกระทำทางปกครองจึงลดลงไป ปัญหาของการตรากฎที่มีอยู่ น่าจะเป็นปัญหาเรื่องที่ยังขาดกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ควบคุมการตรากฎอย่างชัดเจน สิ่งเหล่านี้ย่อมส่งผลไปถึงการตรากฎขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญด้วยเช่นกัน และเมื่อผสมผสานกับปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตแห่งความเป็นอิสระขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญด้วยแล้ว ทำให้การตรากฎขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญน่าจะประสบปัญหาอยู่ไม่น้อย โดยจะเห็นได้จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองที่เกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่ตราโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในหลาย ๆ กรณี

วัตถุประสงค์และขอบเขตของการวิจัย

ในการศึกษาถึงสาระสำคัญของกฎหมายของการตรากฎขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงเป็นการนำเสนอปัญหาจากที่ปรากฏเป็นรูปธรรมจากคำวินิจฉัยของศาลที่เกี่ยวข้อง ทฤษฎีทางกฎหมาย ตลอดจนความเห็นทางวิชาการที่สำคัญ โดยแบ่งออกเป็น

บทที่ 2 ข้อความคิดทั่วไปว่าด้วยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะอธิบายให้เห็นถึงลักษณะสำคัญของกฎหมายขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เพื่อจำกัดค่านิยมขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญให้แคบลง โดยหมายถึงเฉพาะองค์กรที่ถูกก่อตั้งโดยรัฐธรรมนูญและมีอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ตลอดจนมีบทบาทที่สัมพันธ์กับอำนาจอธิปไตยตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น

บทที่ 3 ข้อความคิดทั่วไปว่าด้วยกฎ ซึ่งจะศึกษาถึงสาระสำคัญของกฎหมายของกฎในทางทฤษฎี หลักกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนบทบัญญัติแห่งกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่สำคัญซึ่งเกี่ยวข้องกับการตรากฎในประเทศไทย เพื่อชี้ให้เห็นภาพรวมของลักษณะทางกฎหมายที่สำคัญของกฎ

บทที่ 4 การตรากฎขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะศึกษาถึงกฎรูปแบบต่าง ๆ ที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแต่ละองค์กร วิเคราะห์ให้เห็นถึงลักษณะทางกฎหมาย เพื่อเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างการตรากฎขององค์กรอิสระ

ตามรัฐธรรมนูญกับการตราฎหมายของฝ่ายปกครอง กฎรูปแบบต่าง ๆ ที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ และความแตกต่างระหว่างอำนาจตราฎหมายขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญกับอำนาจกระทำกรในฐานที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะนำไปสู่การกำหนดกฎเกณฑ์ในการควบคุมตรวจสอบการตราฎหมายขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญต่อไป

บทที่ 5 ปัญหาการตราฎหมายขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เป็นการศึกษาโดยอาศัยคำวินิจฉัยของศาลเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่ตราโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เพื่อที่จะทราบถึงปัญหาในข้อกฎหมาย และทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจตราฎหมายขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

บทสรุปและข้อเสนอแนะ เป็นการกล่าวสรุปถึงลักษณะทางกฎหมายที่สำคัญของกฎที่ตราโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นและแนวทางแก้ไข เพื่อให้การตราฎหมายขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายมากยิ่งขึ้น

ในการศึกษาดังกล่าว ผู้เขียนได้ศึกษาจากเอกสารที่เป็นตำรา บทความ คำวินิจฉัยของศาลที่เกี่ยวข้อง เอกสารงานวิจัยที่เป็นภาษาไทย