

## บทที่ 2

### ข้อความคิดทั่วไปว่าด้วยองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ

องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นสถาบันรูปแบบหนึ่งที่ปรากฏอยู่ในโครงสร้างของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ข้อความคิดทั่วไปว่าด้วยองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญจึงเกี่ยวข้องกับกฎเกณฑ์ทางกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐ และสัมพันธ์กับกฎเกณฑ์อันเป็นพื้นฐานของการจัดโครงสร้างสถาบันในรัฐที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

#### 2.1 หลักการพื้นฐานของรัฐเสรีประชาธิปไตยที่มาของสถาบันการเมืองในรัฐเสรีประชาธิปไตย

##### 2.1.1 หลักนิติรัฐและหลักประชาธิปไตย

การจัดโครงสร้างสถาบันในรัฐที่ปกครองภายใต้ระบอบประชาธิปไตยนั้น มีที่มาจากหลักการพื้นฐานสำคัญสองประการ อันได้แก่ หลักนิติรัฐ หรือหลักการปกครองภายใต้กฎหมาย ( the rule of law ) ซึ่งเป็นหลักที่ยอมรับถึงความมีอยู่ซึ่งสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ( individual right ) ที่รัฐจะล่วงละเมิดมิได้ กรณีที่รัฐจำเป็นต้องใช้อำนาจทางมหาชนบังคับกับปัจเจกชนฝ่ายเดียวเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะ จึงต้องมีกฎหมายให้อำนาจแก่รัฐไว้ ประการที่สอง ได้แก่ หลักประชาธิปไตย ที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองประเทศ โดยยอมรับว่าอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองรัฐเป็นของประชาชน

หลักนิติรัฐและหลักประชาธิปไตยมีที่มาจากประวัติศาสตร์จากการต่อสู้ระหว่างชนชั้นปกครองกับชนชั้นกลางในช่วงศตวรรษที่ 16 ถึง 17 จนกระทั่งชนชั้นกลางได้รับชัยชนะ และสถาปนารูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยขึ้น โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ หลักนิติรัฐและหลักประชาธิปไตยต่างก็เป็นหลักการที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองจนเกินขอบเขตเช่นเดียวกัน โดยจะเห็นได้จากกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้กฎหมายที่ตราโดยรัฐสภา ซึ่งประกอบไปด้วยผู้แทนปวงชน เป็นทั้งแหล่งที่มาและขอบเขตของอำนาจกระทำการทางปกครองทั้งหลาย หรือที่เรียกว่า "หลักความชอบด้วยกฎหมายของ

การกระทำทางปกครอง”<sup>1</sup> และกำหนดให้อำนาจในการตรากฎหมายของรัฐสภาอยู่ภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดภายในรัฐ เช่นเดียวกัน หรืออาจเรียกว่าหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของฝ่ายนิติบัญญัติ<sup>2</sup>

### 2.1.2 หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญกับการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองในรัฐเสรีประชาธิปไตย

ข้อความคิดเรื่องหลักนิติรัฐและหลักประชาธิปไตยนี้ ถูกนำไปใช้อธิบายถึงที่มาของหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญในรัฐเสรีประชาธิปไตย โดยจะเห็นได้จากคำอธิบายในเชิงอุดมการณ์ทางการเมืองที่ถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นสัญญาประชาคมที่สมาชิกทุกคนในสังคมร่วมกันสร้างขึ้นให้เป็นกฎเกณฑ์ในการปกครองสังคม หรือคำอธิบายในเชิงกระบวนการตรารัฐธรรมนูญที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยทางตรงหรือทางอ้อม และคำอธิบายในเชิงเนื้อหาของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และการก่อตั้งองค์กรใช้อำนาจอธิปไตยในลักษณะแบ่งแยกอำนาจเพื่อให้เกิดดุลยภาพ ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้ส่งผลให้รัฐธรรมนูญในรัฐเสรีประชาธิปไตยมีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐ<sup>3</sup> หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญนี้ย่อมส่งผลต่อสถานะทางกฎหมายขององค์กรต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญก่อตั้งขึ้นและรับรองอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญให้มีสถานะสูงกว่าองค์กรที่ถูกก่อตั้งโดยกฎหมายอื่น ๆ ที่มีค่าบังคับต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ

หากศึกษาถึงหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญจากทฤษฎีก่อตั้งองค์กรทางการเมืองของซีเอเยส ( sieyes ) จะพบว่า ซีเอเยสได้อธิบายถึงหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญโดยมองย้อนไปยังจุดเริ่มต้นก่อนที่จะมีรัฐธรรมนูญว่าไม่มีกฎเกณฑ์ทางกฎหมายใด ๆ อยู่เหนือและผูกมัดอำนาจในการก่อตั้งระบบกฎหมายและระบบองค์กรอยู่เลย แต่ในทุกสังคมจะมีอำนาจที่เรียกว่าอำนาจก่อตั้งองค์กรสูงสุด หรืออำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง ( POUVOIR CONSTITUANT ) ซึ่งเป็นอำนาจที่แสดงออกซึ่งเจตนารมณ์สูงสุดทางการเมืองของ

<sup>1</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง, ( สำนักพิมพ์วิญญูชน: กรุงเทพฯ ฯ, 2546 ) น.17-19.

<sup>2</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ, ( สำนักพิมพ์วิญญูชน : กรุงเทพฯ ฯ, 2544 ) น. 34.

<sup>3</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชนเล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี, ( กรุงเทพฯ ฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538 ) น.17-19.

รัฐที่มีมาก่อนรัฐธรรมนูญ อำนาจนี้จะแสดงออกในรูปของรัฐธรรมนูญ<sup>4</sup> จึงอาจเรียกอำนาจนี้ว่าเป็น “อำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ” โดยเป็นผู้สร้างรัฐธรรมนูญขึ้นมา อำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมืองจึงมีสถานะสูงกว่ารัฐธรรมนูญ และเมื่อมีรัฐธรรมนูญแล้ว รัฐธรรมนูญก็จะสร้างระบบกฎหมายและก่อตั้งองค์กรผู้ใช้อำนาจทางการเมืองการปกครองขึ้นในรัฐ ดังนั้น องค์กรที่รัฐธรรมนูญก่อตั้งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นประมุขของรัฐ รัฐสภา ฝ่ายบริหาร ศาล ตุลาการรัฐธรรมนูญจึงเป็นองค์กรที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐธรรมนูญ และจากอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองทั้งสิ้น<sup>5</sup> หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เป็นองค์กรที่ถูกก่อตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ ซีเอเยลต์ยอมรับแนวคิดที่ว่าผู้ทรงอำนาจก่อตั้งองค์กรสูงสุด ได้แก่ ชาติ ซึ่งก็คือประชาชนในภาพรวมของความเป็นเอกภาพ ปรากฏในหนังสือ QU' est-ce le tiers Etat ? ช่วงปี ค.ศ. 1788 ถึง 1789<sup>6</sup> ซึ่งเป็นแนวคิดที่อธิบายหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญบนพื้นฐานของหลักนิติรัฐและหลักประชาธิปไตยเช่นกัน

ทฤษฎีก่อตั้งองค์กรทางการเมืองหรือทฤษฎีก่อตั้งองค์กรสูงสุดของซีเอเยลต์ อาจกล่าวได้ว่า เป็นการอธิบายถึงความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญโดยถือว่ารัฐธรรมนูญถูกสร้างขึ้นจากเจตนารมณ์สูงสุดทางการเมืองของประชาชนซึ่งเป็นอำนาจก่อตั้งองค์กรสูงสุด และรัฐธรรมนูญก็จะก่อตั้งองค์กรผู้ใช้อำนาจทางการเมืองการปกครองขึ้นมา บรรดาองค์กรที่รัฐธรรมนูญก่อตั้งนี้จึงมีสถานะต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ และมีอำนาจเฉพาะเท่าที่ได้รับมอบหมายจากรัฐธรรมนูญเท่านั้น และไม่อาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้

- อำนาจในการก่อตั้งองค์กรสูงสุด หรืออำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมือง หรืออำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจที่สัมพันธ์กับอุดมการณ์ทางการเมืองการปกครองในรัฐ เพราะเป็นอำนาจที่แสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ทางการเมืองสูงสุด และนำไปสู่การจัดทำรัฐธรรมนูญบนพื้นฐานของอุดมการณ์ทางการเมือง

- อำนาจที่ได้รับจากรัฐธรรมนูญ ( enumerated power ) เป็นอำนาจที่ต่อเนื่องจากอำนาจประการแรก กล่าวคือ เมื่อเกิดรัฐธรรมนูญขึ้นมาแล้ว รัฐธรรมนูญก็จะก่อให้เกิดอำนาจ

<sup>4</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 2 , น. 16.

<sup>5</sup> บรรศักดิ์ อูวรรณโณ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 3 , น. 19 - 20.

<sup>6</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักการพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547 ) น. 86 - 87.

ใหม่ขึ้นแก่องค์กรหรือสถาบัน ตลอดจนบุคคลต่าง ๆ ที่ถูกก่อตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ และมีกรอบขอบเขต ตลอดจนเงื่อนไขต่าง ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด<sup>7</sup>

### 2.1.3 ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจกับการจัดโครงสร้างสถาบันทางการเมือง

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่ารัฐธรรมนูญเป็นสิ่งที่ถูกสร้างขึ้นจากอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญหรืออำนาจก่อตั้งองค์กรสูงสุด รัฐธรรมนูญจึงอยู่ในสถานะที่เป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐและก่อตั้งองค์กรหรือสถาบันทางการเมืองผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในลักษณะต่าง ๆ ตลอดจนกำหนดกรอบอำนาจ และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเหล่านี้ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐธรรมนูญจะกำหนดภาพรวมของโครงสร้างของสถาบันทางการเมืองและระบบกฎหมายขึ้นในรัฐ สำหรับการจัดโครงสร้างของสถาบันทางการเมืองที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญของรัฐที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย ซึ่งวางอยู่บนพื้นฐานของหลักนิติรัฐและหลักประชาธิปไตยนั้น ได้รับอิทธิพลมาจากทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งเป็นหลักการจัดการปกครองรูปแบบหนึ่งที่แบ่งแยกตัวองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการออกจากกัน โดยมองเตสกีเออ นักปรัชญาชาวฝรั่งเศสได้อธิบายถึงทฤษฎีนี้ไว้ในหนังสือเรื่อง “เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย” ( L' Esprit des lois ) โดยสังเกตจากรูปแบบการเมืองการปกครองในประเทศอังกฤษ สรุปได้ว่า ในทุก ๆ รัฐย่อมประกอบไปด้วยอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจปฏิบัติการหรืออำนาจบริหาร และอำนาจในการวินิจฉัยอรรถคดี หรืออำนาจตุลาการ ถ้าอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารรวมอยู่ที่คนคนเดียว องค์กรเดียว หรือเจ้าหน้าที่เดียว เสรีภาพจะไม่มีอาจมีได้เลย เพราะกษัตริย์หรือรัฐสภาเดียวกันอาจสร้างกฎหมายขึ้นและใช้กฎหมายนั้นกดขี่ข่มเหงประชาชน ในทำนองเดียวกัน เสรีภาพจะไม่หลงเหลืออยู่เช่นกันถ้าอำนาจตุลาการไม่แยกออกจากอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร ถ้าหากให้อำนาจตุลาการอยู่กับอำนาจนิติบัญญัติ ชีวิตและอิสรภาพของคนในบังคับก็จะถูกควบคุมตามอำเภอใจ เพราะฝ่ายตุลาการเป็นผู้บัญญัติกฎหมายเอง และตัดสินคดีตามกฎหมายเอง ถ้าใช้อำนาจตุลาการรวมกับอำนาจบริหาร ฝ่ายตุลาการก็จะกดขี่บังคับพลเมืองได้อย่างเต็มที่ ดังนั้น จึงต้องจัดให้มีองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการแยกจากกัน ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการถ่วงดุลและตรวจสอบซึ่งกันและกัน อันจะเป็นหลักประกัน

<sup>7</sup> วิชาญ เครื่องาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2530 ) น.

สิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการถูกล่วงละเมิดโดยผู้ปกครองรัฐ ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญของรัฐเสรีประชาธิปไตย<sup>8</sup>

การจัดโครงสร้างสถาบันการเมืองตามแนวทฤษฎีของหลักการแบ่งแยกอำนาจดังกล่าวนี้ มิใช่เป็นการแยกอำนาจอธิปไตยของรัฐมอบให้แก่องค์กรใดโดยสิ้นเชิง เพราะอำนาจอธิปไตยเป็นระเบียบแห่งอำนาจสูงสุดภายในรัฐที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ<sup>9</sup> มีลักษณะเป็นนามธรรมที่ไม่อาจแบ่งแยกได้ แต่หมายถึงการแบ่งแยกตัวองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทั้ง 3 ออกจากกัน หรือเรียกว่าเป็นการแบ่งแยกหน้าที่ ( separation of function ) เท่านั้น และมีใช้การแบ่งแยกกันโดยเด็ดขาด องค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแต่ละลักษณะยังคงสัมพันธ์กันบ้างเพื่อเป็นการคานอำนาจถ่วงดุลและตรวจสอบซึ่งกันและกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับระบบรัฐบาลของแต่ละรัฐ โดยเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยในเชิงการเมือง กล่าวคือ หากเป็นระบบประธานาธิบดีดังเช่นประเทศสหรัฐอเมริกาแล้ว อำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารจะแบ่งแยกกันค่อนข้างเด็ดขาด เพราะแต่ละองค์กรต่างก็มีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง หากเป็นระบบรัฐสภาดังเช่นประเทศอังกฤษแล้ว อำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารจะแบ่งแยกกันแบบไม่เด็ดขาด แต่จะถ่วงดุลตรวจสอบซึ่งกันและกัน กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจตั้งกระทู้ถาม หรืออภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล ขณะที่ฝ่ายบริหารก็มีอำนาจในการยุบสภาได้<sup>10</sup> แต่สำหรับฝ่ายตุลาการนั้น เป็นที่ยอมรับกันว่าจำเป็นต้องจัดให้องค์กรนี้ใช้อำนาจตุลาการแยกจากกันโดยเด็ดขาดจากฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร แม้รัฐธรรมนูญของบางประเทศกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติเลือกตัวบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งเป็นตุลาการได้ก็ตาม แต่การใช้อำนาจพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางคดีทั้งหลายให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ถือเป็นอำนาจอิสระของฝ่ายตุลาการ ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารก็ไม่อาจก้าวล่วงเข้าไปใช้อำนาจนี้ร่วมกับฝ่ายตุลาการได้ เพื่อให้ฝ่ายตุลาการสามารถทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

วัตถุประสงค์สำคัญของหลักการแบ่งแยกอำนาจแท้ที่จริงแล้วนั้น ก็เพื่อเป็นการป้องกันมิให้องค์กรรัฐใช้อำนาจจนเกินขอบเขต การนำหลักการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกีเออ

<sup>8</sup> เห่งอ้วง , น. 227.

<sup>9</sup> หยุต แสงอุทัย, รัฐธรรมนูญ ( พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2512 ) น. 2.

<sup>10</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักการพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย ( กรุงเทพฯ ฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547 ) น. 177-178.

ไปจัดโครงสร้างสถาบันการเมืองนั้น จึงอาจแตกต่างกันไปตามสภาพเศรษฐกิจ สังคม และ วัฒนธรรมทางการเมืองของแต่ละรัฐ และอาจมิได้จำกัดองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยไว้เพียง 3 ลักษณะเท่านั้น เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศจีน ( ได้หวัน ) แบ่งแยกอำนาจอธิปไตยออกเป็น 5 ลักษณะด้วยกัน คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ อำนาจควบคุม และอำนาจ สอบไล่ ปูฟเฟนดอร์ฟ นักนิติศาสตร์ชาวเยอรมันเคยแบ่งลักษณะอำนาจอธิปไตยออกเป็น 7 ลักษณะ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจตุลาการ อำนาจทำสงครามและหย่าศึก อำนาจทำ สนธิสัญญา อำนาจแต่งตั้งข้าราชการ อำนาจเก็บภาษีและอำนาจจัดการศึกษา จอห์น ลอค ก็เคย แบ่งอำนาจอธิปไตยของอังกฤษออกเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจใน ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งแตกต่างไปจากคำอธิบายของมองเตสกีเออ<sup>11</sup> เป็นต้น

แม้ว่าทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจจะถูกอธิบายหรือนำไปจัดโครงสร้างสถาบันทางการเมือง ในลักษณะที่แตกต่างกันดังกล่าวมาแล้วก็ตาม แต่การจัดโครงสร้างอำนาจรัฐหรือสถาบันทาง การเมืองโดยอาศัยหลักการแบ่งแยกอำนาจนี้ก็มิได้สะท้อนให้เห็นถึงรูปแบบขององค์กรผู้ใช้อำนาจ อธิปไตยในรัฐเสรีประชาธิปไตยที่สำคัญ 3 ลักษณะใหญ่ด้วยกัน อันได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่าย บริหาร และฝ่ายตุลาการ แต่ละองค์กรมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญตามรัฐธรรมนูญ คือ

( 1 ) ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือรัฐสภา อำนาจที่สำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ อำนาจใน การตรากฎหมายขึ้นบังคับใช้แก่ประชาชนภายในรัฐ เหตุที่รัฐธรรมนูญต้องกำหนดให้รัฐสภาเป็น องค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยทางด้านนิติบัญญัติ สืบเนื่องมาจากข้อความคิดของหลักประชาธิปไตย และหลักนิติรัฐที่ถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ดังนั้น การออกกฎหมายขึ้นบังคับใช้แก่ ประชาชนจึงต้องให้รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรที่ประกอบไปด้วยผู้แทนซึ่งได้รับการเลือกตั้งจาก ประชาชนทำหน้าที่ดังกล่าวนี้ โดยนัยหนึ่ง กฎหมายที่ตราโดยรัฐสภาก็คือการแสดงออกซึ่ง เจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชน และมีสถานะสูงกว่ากฎเกณฑ์ที่ออกโดยองค์กรอื่น อาจกล่าวได้ ว่า รัฐสภาเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยที่สำคัญที่สุด<sup>12</sup>

นอกจากอำนาจหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติแล้ว รัฐสภายังเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ถ่วงดุล และตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐธรรมนูญของรัฐเสรี ประชาธิปไตยกำหนดให้รัฐสภาเป็นผู้อนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ ฝ่ายบริหารการตั้งกระทู้ถามเกี่ยวกับภารกิจที่อยู่ในอำนาจของฝ่ายบริหารในสภา ตลอดจนการมี

<sup>11</sup> วิษณุ เครืองาม, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 7, น. 234.

<sup>12</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 3, น. 37.

มติให้รัฐบาลพ้นจากตำแหน่ง หากไม่พอใจผลงานการบริหารประเทศ ซึ่งได้แก่การอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ระดับสูง เป็นต้น

( 2 ) ฝ่ายบริหาร หรือรัฐบาล มีหน้าที่หลักสำคัญในการบริหารปกครองประเทศ หรือบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมาย อันได้แก่ อำนาจในการกำหนดนโยบายในการปกครองประเทศเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติงานของรัฐบาล อำนาจในการดำเนินการหรือปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนด โดยการเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาหรือการออกกฎหมายบางประเภทที่อยู่ในอำนาจของฝ่ายบริหาร เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง หรือพระราชกำหนด ตลอดจนอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้าย ให้คุณให้โทษแก่ข้าราชการที่อยู่ได้บังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร รวมทั้งการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติหรืออำนาจในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ<sup>13</sup>

ภารกิจของฝ่ายบริหารนับได้ว่ามีขอบเขตกว้างขวาง ครอบคลุมในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อย และความเป็นอยู่ของประชาชนทั้งหมด โดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรฝ่ายบริหาร หรือที่เรียกว่า “ฝ่ายปกครอง” เป็นผู้ดำเนินการ ภารกิจของฝ่ายบริหารจึงเป็นสิ่งที่มิใช่นักยั้งใหญ่ในบ้านเมือง และจำเป็นที่จะต้องควบคุมตรวจสอบมิให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจไปในทางที่เป็นภัยต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ทั้งนี้ โดยการสร้างกลไกในการถ่วงดุลและตรวจสอบฝ่ายบริหาร โดยให้ฝ่ายนิติบัญญัติควบคุมอำนาจบริหารในทางการเมือง และให้ฝ่ายตุลาการคอยควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารให้อยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย<sup>14</sup>

( 3 ) ฝ่ายตุลาการ หรือศาล เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษารรคดีให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกีเอออธิบายไว้ว่า อำนาจของฝ่ายตุลาการถือเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจฝ่ายบริหารซึ่งขึ้นอยู่กับกฎสำหรับพลเมือง แต่มีลักษณะที่แตกต่างไปจากอำนาจของฝ่ายบริหารโดยแท้ จึงจำเป็นที่จะต้องจัดให้มีองค์กรหรือสถาบันที่ทำหน้าที่นี้ แยกต่างหากจากฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร มิฉะนั้นแล้ว การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนก็ไม่อาจเป็นไปได้ อำนาจในการพิจารณาพิพากษารรคดีให้เป็นไปตามกฎหมายนี้ เป็นภารกิจที่มีขอบเขตจำกัดอย่างชัดเจน เพราะเป็นการตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมายคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งในสถาบันศาลหรือองค์กรตุลาการจึงต่างจากสถาบันอื่น กล่าวคือ

<sup>13</sup> วิษณุ เครืองาม, *อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 7*, น. 604-605

<sup>14</sup> ปรีดี เกษมทรัพย์, *นิติปรัชญา* (กรุงเทพฯ : บริษัทโรงพิมพ์เดือนตุลา จำกัด, 2541 )

ต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้าน และต้องมีความเป็นกลาง ความอิสระ ความสุจริต เป็นพิเศษ องค์การตุลาการจึงมิใช่สถาบันทางการเมืองโดยแท้ดังเช่นรัฐสภาหรือรัฐบาล<sup>15</sup>

วัตถุประสงค์ของหลักนิติรัฐและหลักประชาธิปไตยก็ดี หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญก็ดี รวมทั้งหลักการแบ่งแยกอำนาจที่ต้องการสร้างหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน ล้วนเป็นสิ่งที่รัฐธรรมนูญในรัฐเสรีประชาธิปไตยนำมาเป็นพื้นฐานของการจัดโครงสร้างสถาบันทางการเมือง และจัดระเบียบแห่งการใช้อำนาจอธิปไตยระหว่างองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทั้งหลาย ทั้งยังเป็นหลักการที่สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญขององค์กนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ กล่าวคือ

1. ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ เป็นองค์กรที่ถูกก่อตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐ ส่งผลให้องค์กรเหล่านี้เป็นสถาบันสูงสุดของรัฐ และมีสถานะสูงกว่าองค์กรของรัฐที่ถูกจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายในลำดับศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ
2. อำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการถูกรับรองถึงความเป็นอิสระไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ ในฐานะที่องค์กรเหล่านี้เป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยสูงสุดของรัฐ และรัฐธรรมนูญยังได้กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรในลักษณะถ่วงดุลและตรวจสอบซึ่งกันและกัน
3. การจัดตั้ง การกำหนดกรอบอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ วางอยู่บนพื้นฐานของหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ปกครองโดยประชาชน และถือว่าประชาชนเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตย อันเป็นอำนาจสูงสุดของรัฐ

## 2.2 สาระสำคัญขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

### 2.2.1 ประเภทและลักษณะขององค์กรต่าง ๆ ที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

นับแต่ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา การจัดโครงสร้างอำนาจรัฐตามข้อความคิดของหลักการแบ่งแยกอำนาจดังกล่าวนี้ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญไทยเกือบทุกฉบับที่ผ่านมา ซึ่งแต่ละฉบับจะกล่าวถึงองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทั้ง 3 องค์กร ได้แก่ รัฐสภาเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจ

<sup>15</sup> วิษณุ เครืองาม, *อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 7*, น. 627-629

อธิปไตยทางนิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทางบริหาร และศาลเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทางตุลาการ ซึ่งเป็นการจัดโครงสร้างอำนาจรัฐเช่นเดียวกับประเทศอื่นๆ ที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งยกร่างโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ และประกาศใช้เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่มีเนื้อหาความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดฉบับหนึ่ง เหตุผลของการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ สืบเนื่องมาจากสภาพปัญหาของระบบการเมืองการปกครองไทยในขณะนั้น ซึ่งเป็นระบบของนักการเมืองที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองค่อนข้างน้อย ปัญหาความไม่มีเสถียรภาพของรัฐบาล เพราะนายกรัฐมนตรีขาดภาวะความเป็นผู้นำ ซึ่งรวมทั้งปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียงของผู้แทนที่นำไปสู่ปัญหาการทุจริต ใช้ตำแหน่งหน้าที่หาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือพวกพ้องโดยมิชอบ

สภาพปัญหาของระบบการเมืองรูปแบบเดิมดังกล่าวนี้ นำไปสู่การปฏิรูปการเมืองให้มีความเป็นประชาธิปไตยโดยการเพิ่มบทบาททางการเมืองของพลเมือง การปรับปรุงโครงสร้างอำนาจรัฐเพื่อให้เกิดเสถียรภาพทางการเมือง สร้างภาวะความเป็นผู้นำให้กับนายกรัฐมนตรี และเพิ่มกลไกในการควบคุมและตรวจสอบอำนาจรัฐโดยการจัดตั้งองค์กรอิสระรูปแบบต่าง ๆ ขึ้นมาทำหน้าที่ดังกล่าว เพื่อให้การควบคุมและตรวจสอบมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น<sup>16</sup> อันเป็นเจตนารมณ์พื้นฐานของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันซึ่งต้องนำไปพิจารณาประกอบในการใช้และการตีความบทบัญญัติต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญด้วย

#### 2.2.1.1 องค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ

โครงสร้างอำนาจรัฐหรือสถาบันตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้น ก็ยังคงปรากฏหลักข้อความคิดของหลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยจะเห็นได้จากบทบัญญัติในมาตรา 3 หมวด 1 ว่าด้วยบททั่วไป ซึ่งบัญญัติว่า "อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้" ซึ่งแสดงให้เห็นว่า นอกจากข้อความคิดของหลักการแบ่งแยกอำนาจแล้ว รัฐธรรมนูญไทยฉบับปัจจุบันยังยอมรับเอาข้อความคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนมาบัญญัติไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญในรัฐอื่นที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้โดยมีพระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นพระประมุขและอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญทรงใช้อำนาจอธิปไตยแต่เพียงในนามของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลเท่านั้น ซึ่งเป็นรูปแบบเฉพาะของประเทศที่

<sup>16</sup> วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, วิเคราะห์เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กับรัฐธรรมนูญฉบับสำคัญ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, , 2542) พิมพ์ครั้งแรก, น. 55.

ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังได้ปฏิรูประบบศาลไทยแต่เดิมซึ่งเป็นระบบศาลเดี่ยว มาเป็นระบบศาลคู่ โดยการจัดตั้งศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ และเพิ่มศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้นเพื่อพิจารณาพิพากษาอรรถคดีที่เกี่ยวข้องกับสถาบันทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญและเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งใช้อำนาจทางปกครองโดยเฉพาะ คำว่า “ศาล” ในมาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญจึงหมายความรวมถึงศาลทุกระบบดังกล่าวด้วย

#### 2.2.1.2 องค์กรอิสระรูปแบบต่าง ๆ ที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ

นอกจากการจัดโครงสร้างอำนาจรัฐรูปแบบดังกล่าวแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังได้บัญญัติให้มีองค์กรของรัฐอื่น ๆ เพิ่มขึ้นหลายองค์กร ทั้งยังกล่าวถึงความเป็นอิสระขององค์กรเหล่านี้ไว้ อันได้แก่

( 1 ) องค์กรอิสระที่เป็นกลไกในการส่งเสริมและตรวจสอบอำนาจรัฐ ซึ่งเป็นองค์กรที่มีบทบาทในการเพิ่มประสิทธิภาพการถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ซึ่งได้แก่<sup>17</sup>

- สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 89 มีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม ให้ความเห็นต่อแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหรือแผนอื่นตามที่กฎหมายกำหนด

- คณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 136 มีอำนาจหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงแสดงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม กับมีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งมาตรา 144 วรรคสองกำหนดให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการ

- ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา ตามมาตรา 196 มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 197 ซึ่งได้แก่การพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือก่อให้เกิดความเสียหายโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะ เป็นโดยชอบด้วยอำนาจหน้าที่หรือไม่ก็ตาม แล้วรายงานต่อรัฐสภา หรือเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองวินิจฉัยแล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ตามมาตรา 198

<sup>17</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญพหุคักราช 2540 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548 ) น.148 - 150.

- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามมาตรา 199 มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 200 ได้แก่ การตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือเรื่องที่ไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี เสนอมาตรการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เสนอแนะนโยบาย และข้อเสนอแนะต่อรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรีเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย การส่งเสริมความร่วมมือและประสานงานระหว่างองค์กรต่าง ๆ จัดทำรายงานประจำปีเพื่อเสนอต่อรัฐสภา

- คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตามมาตรา 312 มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งได้แก่ การตรวจสอบบัญชีของหน่วยงานรัฐซึ่งเป็นหน่วยรับตรวจ โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการตราเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

- คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามมาตรา 297 มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 303 และมาตรา 305 ซึ่งได้แก่ การไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมความเห็นส่งไปยังวุฒิสภาในกรณีที่มีการเสนอคำร้องขอถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง หรือส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อดำเนินคดีอาญาในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่น และอำนาจในการไต่สวนและวินิจฉัยกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติเพื่อดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต รวมทั้งอำนาจหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของบัญชีทรัพย์สินตามมาตรา 296

## (2) องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ

องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเป็นองค์กรอีกรูปแบบหนึ่งซึ่งรัฐธรรมนูญมาตรา 40 กำหนดให้มีการจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคมซึ่งเป็นทรัพยากรสื่อสารที่มีความสำคัญระดับชาติโดยเฉพาะ รวมทั้งกำกับดูแลการประกอบกิจการดังกล่าว อันได้แก่ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ หรือ ก.ส.ช. และคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ ก.ท.ช. ทั้งนี้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.2543

### ( 3 ) หน่วยราชการที่เป็นอิสระ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติให้ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลรัฐธรรมนูญ รวมทั้งองค์กรของรัฐรูปแบบใหม่ดังกล่าวมาแล้วข้างต้นมีหน่วยราชการที่เป็นอิสระเพื่อบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ๆ ขององค์กรเหล่านั้นโดยเฉพาะ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีวัตถุประสงค์ที่ต้องการให้การดำเนินงานของศาลและองค์กรที่เป็นกลไกใหม่ของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและไม่ถูกแทรกแซงจากองค์กรอื่น ๆ หน่วยราชการเหล่านี้ ได้แก่ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ( มาตรา 270 ) สำนักงานศาลยุติธรรม ( มาตรา 275 ) สำนักงานศาลปกครอง ( มาตรา 280 ) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ( มาตรา 302 ) สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ( มาตรา 312 วรรคสาม )

#### 2.2.2 ความหมายและลักษณะขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

คำว่า “องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ” นั้น ไม่มีกล่าวถึงไว้ในรัฐธรรมนูญมาตราใด แต่ในการอธิบายถึงกลไกของรัฐเกี่ยวกับองค์กรอิสระรูปแบบต่าง ๆ ที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็มีการจะเรียกองค์กรเหล่านี้ว่าเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญบ้าง องค์กรอิสระบ้าง หรือเรียกว่าองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระบ้าง ซึ่งแต่ละองค์กรก็มีลักษณะทางกฎหมายที่แตกต่างกันไป โดยอาจแยกพิจารณา ดังนี้

##### 2.2.2.1 การจัดประเภทขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ปรากฏอยู่ในตำราวิชาการได้แก่

( 1 ) องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หมายความว่า ความรวมถึง องค์กรอิสระรูปแบบใหม่ทั้งหลายที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ โดยไม่คำนึงว่าองค์กรอิสระเหล่านี้จะมีลักษณะทางกฎหมายแตกต่างกันหรือไม่ก็ตาม ซึ่งหากพิจารณาตามแนวทางนี้แล้ว องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญย่อมได้แก่ องค์กรอิสระที่เป็นกลไกของรัฐเพิ่มเติม ซึ่งประกอบไปด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญมาตรา 40 ได้แก่ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ และ คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ รวมไปถึงสำนักงานศาลและสำนักงานขององค์กรอิสระทั้งหลายซึ่งเป็นหน่วยราชการที่เป็นอิสระตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้<sup>18</sup>

<sup>18</sup> ดูใน บรรเจิด สิงคะเนติ, รวมบทวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547 ) น. 15 - 18 และ นิรัญ อัครวงศ์เกษม, “เจ้าหน้าที่ของรัฐในระบบกฎหมายไทย,” ( วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548 ) น. 38 - 40.

( 2 ) องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง องค์การที่มีลักษณะเป็นกลไกของรัฐเพิ่มเติมและมีบทบาททำนองเดียวกับเช่นเดียวกับองค์การของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และ ฝ่ายตุลาการ ได้แก่<sup>19</sup>

- องค์การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ได้แก่ คณะกรรมการปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ ปปช. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือ คตง. และผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา
- องค์การควบคุมตรวจสอบการเลือกตั้ง ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือ กกต.
- องค์การอื่น ได้แก่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

นอกจากนี้ นักวิชาการบางท่านก็เรียกองค์การอิสระที่เป็นกลไกของรัฐเพิ่มเติมดังกล่าวข้างต้นว่าเป็นองค์การของรัฐที่เป็นอิสระ โดยจัดอยู่ในประเภทเดียวกับกลุ่มของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 40 โดยไม่ได้ใช้คำว่า “องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ” เนื่องจากองค์การเหล่านี้มีสาระสำคัญเป็นอย่างเดียวกันในเรื่องของอำนาจหน้าที่ซึ่งมีลักษณะเป็นอำนาจบริหาร แต่มีความเป็นอิสระ ไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลจากฝ่ายบริหาร<sup>20</sup>

เหตุที่มีการจัดประเภทขององค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญไว้ในลักษณะที่แตกต่างกันไปดังกล่าวข้างต้น น่าจะเป็นเพราะองค์การเหล่านี้เป็นองค์การของรัฐรูปแบบใหม่ที่ยังไม่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับใดมาก่อน เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีเจตนารมณ์ที่จะปฏิรูประบบการเมืองการปกครองให้มีความโปร่งใส ปราศจากการแทรกแซงของนักการเมืองที่เคยอาศัยอำนาจทางบริหารเข้ามาครอบงำการดำเนินกิจการที่สำคัญบางเรื่อง รัฐธรรมนูญจึงได้บัญญัติให้องค์การเหล่านี้มีสถานะที่เป็นอิสระ ทั้งนี้ หากเปรียบเทียบกับการจัดตั้งองค์การของรัฐที่เป็นอิสระในต่างประเทศซึ่งมีรูปแบบทำนองเดียวกันนี้ พบว่าในระยะแรกจะประสบปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญขององค์การเหล่านี้ อีกทั้งที่มาของรูปแบบโครงสร้างองค์การก็ยังคงเป็นการแก้ปัญหาไปตามสภาพของกิจการที่เกิดขึ้นมากกว่าเป็นการคิดค้นโดยอาศัยเหตุผลทางทฤษฎีใด ๆ องค์การ

<sup>19</sup> สำนักงานศาลปกครอง, ข้อเท็จจริงคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ในประเด็น “หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ต้องอยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาลหรือไม่ : กรณีคณะกรรมการการเลือกตั้ง” (กรุงเทพฯ : บริษัทพิพิธการพิมพ์ จำกัด, 2547 ) น. 1 - 3.

<sup>20</sup> ดูใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง,” ใน คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง ( กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2547 ) น. 157-158.

เหล่านี้จึงไม่มีลักษณะร่วมกันทางกฎหมายที่ชัดเจน การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติให้มีองค์กรอิสระรูปแบบต่าง ๆ ขึ้นโดยตรงจึงไม่ก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของรูปแบบโครงสร้างองค์กรดังเช่นในต่างประเทศ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีการจัดประเภทขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแตกต่างกันไปดังกล่าวข้างต้น แต่หากพิจารณาโดยละเอียดแล้วจะพบว่า องค์กรอิสระเหล่านี้ยังคงมีสถานะทางกฎหมายที่แตกต่างกันไป แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะกล่าวถึงความเป็นอิสระไว้เช่นเดียวกันก็ตาม ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับเจตนารมณ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีบทบาททำนองเดียวกับองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยดั้งเดิม ขณะที่องค์กรอิสระอื่น ๆ นั้น รัฐธรรมนูญจะกำหนดแต่เพียงว่าให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งจะได้ทำการศึกษาถึงความแตกต่างนี้ต่อไป

#### 2.2.2.2 ความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

แม้ว่าจะมีการจัดประเภทขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในรูปแบบต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น แต่ก็ยังไม่สามารถอธิบายให้เห็นถึงลักษณะทางกฎหมายที่แท้จริงของ “องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ” ได้อย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม ในบทบัญญัติมาตรา 266 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กล่าวถึง “องค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ” ไว้ โดยบัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้น หรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” และในทางวิชาการก็ได้มีการอธิบายถึงสาระสำคัญของคำว่า “องค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ” ไว้ ว่าหมายถึงองค์กรใดบ้างที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจนำมาพิจารณาต่อไปได้ว่าองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญรูปแบบใดที่จัดรวมอยู่ในประเภทเดียวกับองค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ โดยอาจแยกศึกษาเป็นลำดับได้ดังนี้

##### ( 1 ) ความหมายและลักษณะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

คำว่า “องค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ” ในมาตรา 266 ของรัฐธรรมนูญนี้ อาจเรียกได้อีกอย่างหนึ่งว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่เนื่องจากในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ไม่ได้อธิบายถึงความหมายขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้โดยตรง ซึ่งในทางวิชาการก็ได้นำหลักเกณฑ์ของความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญในต่างประเทศมาเป็นข้อพิจารณา โดยอาจแบ่งเป็น

## ( 1.1 ) องค์การตามรัฐธรรมนูญในประเทศเยอรมัน

หลักเกณฑ์ในการพิจารณาถึงความเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญของเยอรมัน

(Verfassungsorgan) อาจแยกเป็นสองลักษณะ คือ<sup>21</sup>

## ( 1 ) ข้อพิจารณาทางรูปแบบ ( formelle Kriterien ) ได้แก่

- องค์การนั้นจะต้องเป็นองค์การที่ได้รับการก่อตั้งโดยตรงจากรัฐธรรมนูญ
- อำนาจหน้าที่ขององค์การนั้นจะต้องได้รับการบัญญัติไว้โดยตรงในรัฐธรรมนูญ

## ( 2 ) ข้อพิจารณาในทางเนื้อหา ได้แก่

- พิจารณาจากบทบาทหน้าที่ องค์การนั้นจะต้องเป็นองค์การสูงสุดของรัฐ
- พิจารณาในแง่ความเป็นอิสระ องค์การนั้นจะต้องไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของ

องค์การอื่น

- พิจารณาในแง่สถานะและความสัมพันธ์กับองค์การอื่น องค์การนั้นจะต้องมีสถานะเท่าเทียมกับองค์การตามรัฐธรรมนูญอื่น กล่าวคือ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การนั้นกับองค์การอื่นจะต้องอยู่บนพื้นฐานของความสัมพันธ์ที่เท่าเทียมกัน

ข้อพิจารณาเรื่องความเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญของเยอรมัน จะจำกัดอยู่เฉพาะองค์การสูงสุดของรัฐแต่ละอำนาจเท่านั้น กล่าวคือ อำนาจนิติบัญญัติใช้โดยผ่านสภาผู้แทนราษฎรและสภาสูงแห่งสหพันธ์ อำนาจบริหารใช้โดยผ่านประธานาธิบดีและรัฐบาลแห่งสหพันธ์และศาลรัฐธรรมนูญ โดยแต่ละองค์การต่างมีสถานะเท่าเทียมกันในฐานะองค์การผู้ใช้อำนาจสูงสุดของรัฐ อาจกล่าวได้ว่า ข้อพิจารณาถึงความเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญของเยอรมันจึงเป็นการพิจารณาในความหมายอย่างแคบเท่านั้น ดังนั้น ในระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญของเยอรมันจึงไม่ถือว่าองค์การผู้ตรวจสอบบัญชีของสหพันธ์ ( Bundesrechnungshof ) เป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญแม้ว่าจะได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่มีสถานะเป็นเพียงองค์การเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีความเป็นอิสระเท่านั้น

## ( 1.2 ) องค์การตามรัฐธรรมนูญในประเทศฝรั่งเศส

ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ( ค.ศ.1958 ) ของประเทศฝรั่งเศสไม่ได้มีการนิยามหรือกล่าวถึงองค์การตามรัฐธรรมนูญไว้โดยตรง แต่ในมาตรา 11 ของรัฐธรรมนูญได้กล่าวถึง l'organisation des pouvoirs publics ไว้ ซึ่ง ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ แปลว่า สถาบันการเมือง

<sup>21</sup> สุพล นิธิไกรพจน์ และคณะ , "รายงานผลการศึกษาระดับสมบูรณสำหรับการศึกษาวิจัยเรื่อง "ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิบัติพันธกิจตามรัฐธรรมนูญ," ( คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544 ) น. 154-156.

แห่งรัฐ โดยหมายความรวมถึงกองทัพและศาลปกครองทั้งหลาย นอกจากนี้ ในมาตรา 16 ยังกล่าวถึง Pouvoirs publics constitutionnels หรือที่เรียกว่า สถาบันแห่งอำนาจมหาชนตามรัฐธรรมนูญ ( องค์การตามรัฐธรรมนูญ ) ซึ่งมีความหมายแคบกว่าคำแรก กล่าวคือ หมายถึงเฉพาะสถาบัน หรือองค์การทั้งหลายที่รัฐธรรมนูญกล่าวถึง ซึ่งได้แก่ ประธานาธิบดี รัฐบาล รัฐสภา ตุลาการรัฐธรรมนูญ และศาลอาญาชั้นสูง<sup>22</sup>

### ( 1.3 ) องค์การตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

จากการศึกษาหลักเกณฑ์ที่ใช้พิจารณาถึงความเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมันและประเทศฝรั่งเศสแสดงให้เห็นว่า ความเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญขึ้นอยู่กับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศเป็นสำคัญ การให้ความหมายขององค์การตามรัฐธรรมนูญจึงแตกต่างกันไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยในประเทศเยอรมันจะจำกัดเฉพาะองค์การผู้ใช้อำนาจอธิปไตยสูงสุดตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น ขณะที่ในประเทศฝรั่งเศสไม่มีบทนิยามขององค์การตามรัฐธรรมนูญไว้โดยเฉพาะแต่มีคำที่กล่าวถึงสถาบันแห่งอำนาจมหาชนตามรัฐธรรมนูญ ในมาตรา 16 ของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ซึ่งแต่ละองค์การดังกล่าวข้างต้น ไม่ว่าจะเป็ประธานาธิบดี รัฐบาล หรือรัฐสภา ล้วนเป็นองค์การที่เกี่ยวข้องกับอำนาจอธิปไตยสูงสุดของรัฐทำนองเดียวกับองค์การตามรัฐธรรมนูญของเยอรมัน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงลักษณะร่วมกันขององค์การตามรัฐธรรมนูญในทั้งสองประเทศว่าจะต้องเป็นองค์การที่ได้ถูกก่อตั้งโดยรัฐธรรมนูญและมีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับอำนาจอธิปไตยสูงสุด หากนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นมาพิจารณาถึงองค์การต่าง ๆ ที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญของไทยแล้ว อาจกล่าวได้ในเบื้องต้นว่า รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ซึ่งเป็นองค์การผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ มีสถานะเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ เป็นองค์การที่ถูกก่อตั้งโดยรัฐธรรมนูญและมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดตามรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม นอกจากองค์การผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทั้งสามองค์การดังกล่าวแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังได้กล่าวถึงองค์การอิสระรูปแบบต่าง ๆ ไว้ด้วยกันหลายองค์การดังที่ได้กล่าวมาแล้ว และเนื่องจากการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีเจตนารมณ์สำคัญในการปฏิรูประบบการเมือง ระบบราชการ ตลอดจนการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญจึงได้สร้างกลไกการตรวจสอบอำนาจรัฐทั้งในภาคประชาชน เช่น การใช้สิทธิเข้าชื่อถอดถอน และเพิ่มองค์การหรือสถาบันต่าง ๆ ขึ้นมาทำหน้าที่ตรวจสอบอำนาจรัฐโดยเฉพาะ ดังนั้น การศึกษาถึงสาระสำคัญของ

<sup>22</sup> บรรณเจติ สิงคะเนติ, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 2 , น. 240 - 241.

“องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ในบริบทของรัฐธรรมนูญไทยนั้น จำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของการร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวด้วย สาระสำคัญของความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญไทยจึงอาจพิจารณาถึงความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญในความหมายอย่างกว้าง ซึ่งเป็นการขยายความนอกเหนือไปจากลักษณะแรก กล่าวคือ

(1) ข้อพิจารณาทางรูปแบบ ( formelle Kriterien )

- พิจารณาในแง่ของการก่อตั้ง องค์กรดังกล่าวจะต้องได้รับการก่อตั้งโดยตรงจากรัฐธรรมนูญ
- พิจารณาในแง่ของอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าว นั้น จะต้องได้รับการบัญญัติรับรอง

ไว้โดยตรงในรัฐธรรมนูญ

(2) ข้อพิจารณาทางเนื้อหา ( substantielle Kriterien )

- พิจารณาในแง่บทบาทหน้าที่ องค์กรนั้นจะต้องเป็นองค์กรของรัฐสูงสุดที่มีบทบาทสำคัญในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตย หรือเป็นองค์กรที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยในลักษณะของการควบคุม ตรวจสอบ ถ่วงดุลการใช้อำนาจขององค์กรอื่น

- พิจารณาในแง่ความเป็นอิสระ องค์กรนั้นจะต้องมีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน และไม่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาขององค์กรใด

- พิจารณาในแง่สถานะและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่น องค์กรนั้นจะต้องเป็นองค์กรที่มีสถานะเท่าเทียมกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น ๆ

องค์กรตามรัฐธรรมนูญในความหมายอย่างกว้างนั้น เป็นการพิจารณาโดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญว่ารัฐธรรมนูญต้องการให้องค์กรนั้น ๆ มีบทบาทในการถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยรัฐอื่น ๆ หรือไม่เพียงใด องค์กรตามรัฐธรรมนูญในความหมายอย่างกว้างจึงอาจไม่จำกัดเฉพาะองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยสูงสุดแต่ละอำนาจดังเช่นองค์กรตามรัฐธรรมนูญของเยอรมัน และจากการศึกษาหลักการแบ่งแยกอำนาจแล้ว ก็จะได้เห็นว่าสาระสำคัญโดยแท้ของหลักการแบ่งแยกอำนาจอยู่ที่การจัดให้มีองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยหลาย ๆ องค์กรเพื่อให้เกิดการถ่วงดุลและตรวจสอบในระหว่างกัน ดังนั้น จำนวนองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในแต่ละรัฐจึงไม่จำกัดเฉพาะองค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร และองค์กรตุลาการเท่านั้น รัฐธรรมนูญอาจก่อตั้งองค์กรอื่น ๆ และกำหนดบทบาทในการถ่วงดุลและตรวจสอบอำนาจรัฐทำนองเดียวกับองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยดังกล่าวได้เช่นกัน

หากนำหลักเกณฑ์ของความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญในความหมายอย่างกว้างมาพิจารณาแล้ว อาจกล่าวได้ว่า องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นกลไกในการส่งเสริม

และตรวจสอบอำนาจรัฐ อันได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นองค์กรที่มีลักษณะทางกฎหมายเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญในความหมายอย่างกว้างทั้งในแง่ของรูปแบบ กล่าวคือ เป็นองค์กรที่ถูกก่อตั้ง และมีอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ โดยจะสังเกตได้ว่า ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแต่ ละมาตราที่กล่าวถึงองค์กรอิสระประเภทนี้ไม่ได้บัญญัติให้ต้องมีการตราเป็นกฎหมายจัดตั้งขึ้นอีก ครั้ง แต่รัฐธรรมนูญจะกล่าวถึงองค์ประกอบของแต่ละองค์กรไว้โดยตรง อีกทั้งรัฐธรรมนูญยังได้ บัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่หลักขององค์กรไว้อย่างชัดเจน แม้จะกำหนดให้ต้องมีการตรา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายธรรมดาด้วย แต่ก็เกินไปเพื่อกำหนดเนื้อหาใน รายละเอียดที่รัฐธรรมนูญไม่อาจกล่าวถึงได้ทั้งหมดเท่านั้น

ส่วนข้อพิจารณาทางเนื้อหานั้น จะเห็นได้ว่าองค์กรอิสระประเภทนี้มีบทบาทสำคัญที่ เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการใช้องค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ ตลอดจนการทำให้ เจตนาารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้บรรลุผลในทางปฏิบัติ กล่าวคือ องค์กรตรวจสอบอำนาจรัฐ ได้แก่ คณะกรรมการปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นองค์กรที่มีบทบาทในการถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้อำนาจ หน้าที่ของฝ่ายบริหารให้เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย องค์กรควบคุมตรวจสอบการเลือกตั้ง หรือคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีบทบาทสำคัญในการควบคุม ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ของบุคคลที่จะเข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร เพื่อให้ตรงกับ การแสดงเจตนาารมณ์ของประชาชนในการเลือกผู้แทนตามระบอบประชาธิปไตย ส่วนคณะกรรมการสิทธิ มนุษยชนแห่งชาติ มีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนที่ รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้

ความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น ย่อมส่งผลในทางกฎหมายที่สำคัญคือ

- ความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญส่งผลให้มีสถานะทางกฎหมายที่เป็นอิสระ ตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐโดยตรง มิใช่เพียงแต่เป็นไปตามกฎหมายที่รัฐสภา ตราขึ้นเท่านั้น ความเป็นอิสระขององค์กรตามรัฐธรรมนูญจึงมีหลักประกันมากกว่าองค์กรอื่น ๆ
- องค์กรตามรัฐธรรมนูญอาจเป็นคู่กรณีในศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่มีปัญหา เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 266 บัญญัติไว้โดยตรง

ส่วนองค์กรอื่น ๆ ที่มีชื่อองค์กรตามรัฐธรรมนูญไม่อยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัติมาตรานี้ และไม่อาจเป็นคู่กรณีที่จะยื่นข้อพิพาทต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรง

- การใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ นอกจากนี้ องค์กรตามรัฐธรรมนูญยังอาจใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นก็ได้ ขณะที่องค์กรอิสระอื่น ๆ มิได้มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญโดยตรง แต่เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ข้อพิพาทที่เกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระอื่น ๆ จึงเข้าลักษณะเป็นข้อพิพาททางปกครองและเป็นคดีปกครองซึ่งต้องฟ้องร้องต่อศาลปกครอง

ส่วนองค์กรอิสระประเภทอื่น ๆ อันได้แก่ องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ ตามมาตรา 40 หรือหน่วยราชการที่เป็นอิสระ อันได้แก่ สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลปกครอง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกากระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโทรคมนาคมแห่งชาติ นอกจากนี้ ยังมีองค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 56 และองค์กรอิสระเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค ตามมาตรา 57 เหล่านี้ หากพิจารณาทางรูปแบบขององค์กรอิสระดังกล่าวข้างต้นนี้ จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญบัญญัติไว้แต่เพียงกรอบกว้าง ๆ ถึงที่มาและอำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระเหล่านี้ แต่รายละเอียดที่เป็นสาระสำคัญนั้น รัฐธรรมนูญกำหนดว่าให้ เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ แตกต่างจากองค์กรอิสระที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งรัฐธรรมนูญจะก่อตั้งและรับรองอำนาจหน้าที่ที่เป็นหลักการสำคัญไว้โดยตรง นอกจากนี้ หากพิจารณาในทางเนื้อหาแล้ว จะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระดังกล่าวก็ไม่มีบทบาทในการถ่วงดุลและตรวจสอบ หรือสัมพันธ์กับองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยตามรัฐธรรมนูญดังเช่น องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ<sup>23</sup> องค์กรเหล่านี้แม้จะเรียกกันโดยทั่วไปว่าองค์กรอิสระ หรือหน่วยงานอิสระ แต่ขาดสาระสำคัญแห่งความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่อาจตีความ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กล่าวถึงองค์กรเหล่านี้ได้ว่า ประสงค์ที่จะให้มีสถานะทำนองเดียวกับ องค์กรอิสระที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่ด้วยเหตุที่องค์กรต่าง ๆ เหล่านี้ถูกบัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญ จึงทำให้มีการจัดไว้ในประเภทขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน ซึ่งผู้เขียน เห็นว่าสมควรที่จะเรียกชื่อและจัดกลุ่มขององค์กรอิสระที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญนี้ไว้ใน

<sup>23</sup> ดู บรรณเจ็ด สิงคะเนติ, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 22, น. 347 เกี่ยวกับบทวิเคราะห์คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ตีความว่า สภาเทศบาลเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ประเภทขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะเพื่อให้เห็นถึงลักษณะที่แตกต่างกันดังกล่าวมาแล้วข้างต้น

### 2.2.2.3 ความแตกต่างระหว่างองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ

(1) ความแตกต่างระหว่างองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

แม้ว่าองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจะจัดอยู่ในประเภทขององค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วยก็ตาม แต่หากนำหลักเกณฑ์เรื่องความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญทั้งในความหมายอย่างแคบและในความหมายอย่างกว้างมาพิจารณาโดยละเอียดแล้ว อาจกล่าวได้ว่า องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีข้อแตกต่างจากองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่สำคัญคือ

ประการแรก คำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” เป็นคำที่มีความหมายกว้างกว่าคำว่า “องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ” กล่าวคือ องค์กรตามรัฐธรรมนูญหมายความรวมถึงองค์กรที่ถูกก่อตั้งและถูกบัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ไว้โดยรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐทุกองค์กร องค์กรตามรัฐธรรมนูญจึงได้แก่ คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน แต่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญไม่ได้หมายความรวมถึง คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา ศาลทุกระบบด้วย เป็นเพียงรูปแบบหนึ่งขององค์กรตามรัฐธรรมนูญทั้งหลาย

ประการที่สอง บทบาทขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีลักษณะเป็นกลไกเสริมเพื่อถ่วงดุลและตรวจสอบโครงสร้างอำนาจรัฐรูปแบบเดิม โดยรัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองให้มีสถานะที่เป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ แต่ไม่ได้มีสถานะที่เป็นอิสระในทำนองเดียวกับรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ซึ่งมีบทบัญญัติมาตรา 3 บัญญัติรับรองให้เป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยสูงสุดของรัฐ อำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจน เช่น อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งผู้แทนทุกระดับ การออกประกาศตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ หรือการสอบสวนและวินิจฉัยสั่งการ ตามมาตรา 144 และมาตรา 145 เป็นต้น ส่วนขององค์กรตามรัฐธรรมนูญบางองค์กร ได้แก่ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลนั้น รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 3 ให้เป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยสูงสุดของรัฐ

ประการที่สาม องค์กรตามรัฐธรรมนูญบางองค์กร ได้แก่ รัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา คณะรัฐมนตรี นอกจากมีอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย และการใช้บังคับกฎหมาย

แล้ว องค์การตามรัฐธรรมนูญเหล่านี้ ยังใช้อำนาจทางการเมืองในการถ่วงดุลและตรวจสอบระหว่างกัน เช่น อำนาจของสภาผู้แทนราษฎรในการตั้งกระทู้ถาม เปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล อำนาจในการวางนโยบายการบริหารประเทศของคณะรัฐมนตรี เป็นต้น การใช้อำนาจทางการเมืองเหล่านี้ เป็นดุลพินิจโดยอิสระ และถูกตรวจสอบด้วยกลไกทางการเมือง เช่น การถูกวิพากษ์วิจารณ์ หรือมีผลต่อการตัดสินใจในการเลือกตั้งผู้แทนของประชาชน เป็นต้น ส่วนอำนาจหน้าที่ที่ถ่วงดุลและตรวจสอบขององค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญจะไม่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางการเมือง ดังเช่นอำนาจขององค์การตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว แต่มีลักษณะจำกัดอยู่เฉพาะภายใต้กรอบของกฎหมายที่บัญญัติไว้ และอาจถูกตรวจสอบถึงความชอบด้วยกฎหมายโดยองค์กรตุลาการ

( 2 ) ความแตกต่างระหว่างองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญกับองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ

ในมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเพื่อทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายความเป็นมาของแนวคิดในการจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ ( Independent Administrative Body )<sup>24</sup> สืบเนื่องมาจากกิจกรรมสำคัญบางอย่างที่มีผลกระทบต่อประโยชน์หรือเศรษฐกิจของชาติ หรือเกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากรสาธารณะ หรือกิจกรรมที่อาจกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมที่ดำเนินการโดยรัฐหรือเอกชนก็ตาม ขณะที่สภาพจำกัดของระบบบริหารราชการรูปแบบเดิมที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการแบ่งความชำนาญเฉพาะด้านให้แก่แต่ละหน่วยงานของรัฐ ( Specialisation des taches ) การจัดลำดับของอำนาจหน้าที่ และการควบคุมแบบบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ( Hierarchisation des competences et des controles ) ทำให้การบริหารเป็นไปอย่างล่าช้าเต็มไปด้วยขั้นตอน ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงาน สิ่งเหล่านี้นำไปสู่การค้นหารูปแบบขององค์กรที่เหมาะสมกับการบริหารกิจกรรมสำคัญดังกล่าวในรูปขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ ซึ่งจะมีบทบาทสำคัญในการสร้างดุลยภาพระหว่างการบริหารที่มีประสิทธิภาพกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญคือ<sup>25</sup>

1 พิจารณาในแง่สาระแห่งอำนาจหน้าที่ ( objet ) เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ดูแล ( surveiller ) ควบคุม ( controller ) วางกฎระเบียบ ( regular ) ในการดำเนินการแก่กิจกรรมบาง

<sup>24</sup> วิษณุ วรรณุญ, “องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent Administrative Body),” วารสารกฎหมายจุฬาลงกรณ์, ฉบับที่ 3 , ปีที่ 17, 2540, น. 171

<sup>25</sup> เพิ่งอ้าง, น. 171

ประเภทในรัฐทั้งที่เป็นกิจกรรมที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการและที่เป็นกิจกรรมที่เอกชนเป็นผู้ดำเนินการรวมตลอดถึงการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของราษฎร

2 พิจารณาในแง่ลักษณะในทางกฎหมายขององค์กร ( nature juridique ) เป็นองค์กรที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระ ( organisme public independant ) แต่ไม่มีสถานะเป็นองค์กรตุลาการ ( organe juridictionnel ) และเหตุที่เป็นหน่วยงานของรัฐอยู่จึงทำให้องค์กรประเภทนี้ไม่มีความจำเป็นต้องมีสภาพเป็นนิติบุคคล

3 พิจารณาในแง่ของสถานะขององค์กร สมาชิกที่ประกอบเป็นองค์กรเหล่านี้มีความเป็นอิสระ ( Independent ) ปลอดพ้นจากการแทรกแซงหรือการบังคับบัญชาจากหน่วยงานอื่น มีอัตตาณัติ ( Autonomie ) ในการดำเนินการขององค์กรด้วยตนเอง

4 พิจารณาในแง่ของการควบคุมองค์กร โดยที่องค์กรเหล่านี้ไม่มีลักษณะเป็นองค์กรตุลาการ คำวินิจฉัยสั่งการของรัฐที่เป็นอิสระจึงยังคงเป็นนิติกรรมทางปกครอง ( Acte administratif ) อยู่ ดังนั้นองค์กรเหล่านี้จึงยังอยู่ในข่ายที่จะถูกตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการอื่นได้ ( Controle juridictionnel ) ซึ่งอาจเป็นศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับระบบศาลและลักษณะการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ

5 พิจารณาในแง่ของการกำหนดอำนาจขององค์กร อาจกำหนดอำนาจขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระได้หลากหลายแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับกิจกรรมที่องค์กรอิสระเหล่านี้จะเข้าไปดูแล ดังนั้น การที่จะมีอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการ ( pouvoir de decision ) ด้วยหรือไม่จึงไม่ใช่สาระสำคัญ

ประเทศสหรัฐอเมริกาได้จัดตั้ง The Interstate Commerce Commission หรือ I.C.C. ขึ้นเป็นองค์กรแรกเมื่อปี ค.ศ.1889 มีอำนาจหน้าที่ดูแล ควบคุม และวางระเบียบการประกอบธุรกิจการค้าระหว่างนักธุรกิจต่างมลรัฐ โดยมีความเป็นเอกเทศที่ไม่ต้องฟังคำสั่งจากหน่วยราชการที่สังกัด ต่อมาสหรัฐอเมริกาได้จัดตั้งองค์กรในลักษณะเดียวกันนี้ขึ้นอีกหลายองค์กร ซึ่งในช่วงแรกยังมีข้อถกเถียงกันว่าการที่สภา Congress กฎหมายจัดตั้งองค์กรดังกล่าวจะเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้หน่วยงานที่ใช้อำนาจทางบริหารต้องอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งซึ่งรวมกันเป็น Cabinet และอยู่ภายใต้การสั่งการโดยตรงของประธานาธิบดีของสหรัฐ อย่างไรก็ตาม ศาลสูงของสหรัฐอเมริกาคัดสินว่าการสถาปนาองค์กรที่เป็นอิสระจากอำนาจบริหารแม้ว่าจะอยู่ในสังกัดของฝ่ายบริหารเป็นเจตนาโดยชัดแจ้งของสภา Congress การปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของคณะกรรมการ Federal Trade Commission จึงไม่ขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ เท่ากับเป็นการรับรู้ถึงการดำรงอยู่ขององค์กรประเภทนี้ นอกจากนี้

รัฐสภาของฝรั่งเศสเองก็เคยประสบปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ( Les Aautorites Administratives Independantes ) เช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกา แต่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสเองก็มิได้ประกาศให้กฎหมายเหล่านั้นขัดกับรัฐธรรมนูญ

การจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระซึ่งมีสถานะที่เป็นอิสระจากการบังคับบัญชาของฝ่ายบริหารดังกล่าวมีลักษณะเป็นไปเพื่อตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจสังคมและความเจริญก้าวหน้าทางวิชาการ ซึ่งมีลักษณะเป็นการปัญหาที่เกิดขึ้นจริงมากกว่าที่จะเป็นการเกิดขึ้นจากการคิดค้นตามเหตุผล องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระจึงไม่มีแนวความคิดศูนย์กลางหรือ core concept ที่จะใช้เป็นพื้นฐานในการอธิบายถึงลักษณะของสถาบันที่เป็นอิสระได้ทุกองค์กร<sup>26</sup> รูปแบบขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระในแต่ละประเทศจึงประสบปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่ความสำเร็จในการดำเนินงานขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำให้แนวคิดของการจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเป็นที่ยอมรับและมีการจัดตั้งองค์กรประเภทนี้ขึ้นอีกหลายองค์กร

สำหรับองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระที่ปรากฏอยู่ในมาตรา 40 ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงวิทยุและโทรทัศน์แห่งชาติ หรือ ก.ส.ช. และคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ ก.ท.ช. นั้น ในทางวิชาการเป็นที่ยอมรับกันว่า ทั้งสององค์กรนี้ถูกจัดตั้งขึ้นจากข้อความคิดเรื่ององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระดังกล่าว เมื่อพิจารณาจากองค์ประกอบขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระดังกล่าวข้างต้นแล้ว อาจกล่าวได้ว่าองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระมีสาระสำคัญบางประการเป็นไปในทำนองเดียวกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะในเรื่องของสถานะที่เป็นอิสระปลอดพ้นจากการแทรกแซงหรือการบังคับบัญชาจากหน่วยงานอื่น อย่างไรก็ตาม ความเป็นอิสระขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระไม่ได้มีลักษณะเช่นเดียวกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญเพียงแต่รับรองความเป็นอิสระไว้ในเบื้องต้น แต่สาระสำคัญเกี่ยวกับที่มาและอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระปรากฏอยู่ในกฎหมายของรัฐสภาทั้งสิ้น องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระจึงไม่มีที่มาและอำนาจหน้าที่จากรัฐธรรมนูญโดยตรง แตกต่างจากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ บทบาทขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระยังมีลักษณะที่แตกต่างจากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ อำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระไม่ได้มีลักษณะที่สัมพันธ์กับองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรง องค์กรของรัฐที่

<sup>26</sup> เฟ็งอ้าง, น. 157-170

เป็นอิสระจึงไม่มีบทบาทสำคัญในการถ่วงดุลและตรวจสอบอำนาจรัฐ แต่มีบทบาทสำคัญในการควบคุมดูแลการดำเนินงานสำคัญบางเรื่องที่มีผลกระทบต่อส่วนรวม