

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาถึงสาระสำคัญของการตรากฎขององค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ อาจกล่าวโดยสรุปถึงข้อกฎหมายและสภาพปัญหาเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้คือ

1 การตรากฎขององค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญมีสาระสำคัญโดยทั่วไปเช่นเดียวกับการตรากฎโดยองค์การฝ่ายปกครอง กล่าวคือ การตรากฎขององค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญไม่ใช่การใช้อำนาจทางนิติบัญญัติดังเช่นการตราพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของรัฐสภา ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นอำนาจอธิปไตยของรัฐสภาเท่านั้น แต่เป็นการอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติเช่นเดียวกับการตรากฎขององค์การฝ่ายปกครองโดยทั่วไป การใช้อำนาจตรากฎขององค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญจึงเป็นการกระทำทางปกครองอย่างหนึ่งซึ่งแตกต่างจากการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการกระทำในฐานะที่เป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญ หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการตรากฎของฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองทั้งหลายจึงต้องนำมาใช้กับองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญด้วยเช่นกัน

2 เมื่อการตรากฎขององค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นการใช้อำนาจกระทำทางปกครองการพิจารณาถึงความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่ตราโดยองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ จึงอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ตามนัยของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 3 และตามมาตรา 276 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เช่นเดียวกับกฎของฝ่ายปกครองทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายแม่บทหรือเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยถือเป็นข้อพิพาทในคดีปกครองอย่างหนึ่ง แม้ว่าองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญจะมีสถานะเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่กฎขององค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญไม่ได้มีสถานะเป็นกฎหมายโดยแท้ดังเช่นพระราชบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายที่ตราโดยรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่น่าที่จะมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎขององค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ ส่วนบทบัญญัติตามมาตรา 198 ของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจแก่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหรือข้อบังคับไปยังศาลรัฐธรรมนูญไม่ใช่บทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎที่ตราโดยองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม การเสนอเรื่องพร้อมความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไปยังศาลปกครองอาจเกิดเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากมาตรา 43 ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ๙ กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีสิทธิและหน้าที่เสมือนผู้ฟ้องคดี และระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองกำหนดให้การเสนอเรื่องพร้อมความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาต้องทำเป็นคำฟ้อง ให้มีรายการต่าง ๆ ตามมาตรา 45 ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ๙ แต่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็มิใช่บุคคลที่ได้รับความเสียหายหรืออาจได้รับความเสียหายจากการตราฎีกาที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีบทบาทเป็นเพียงคนกลางที่นำเสนอปัญหาของบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากฎีกาที่ตราโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญส่งไปยังศาลปกครองเท่านั้น การกำหนดวิธีการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไปยังศาลปกครองจึงส่งผลให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาต้องเข้ามาเป็นคู่ความในคดีในฐานะผู้ฟ้อง ซึ่งถ้าหากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาปฏิเสธที่จะดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยเห็นว่าไม่ได้อยู่ในฐานะบุคคลที่ได้รับความเสียหายหรืออาจได้รับความเสียหายแล้ว ย่อมส่งผลให้ช่องทางในการเสนอปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของฎีกาที่ตราโดยองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญไปยังศาลปกครองตามมาตรา 198 อาจเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ แม้ในทางทฤษฎีจะเป็นที่ยอมรับกันว่าปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของฎีกาที่ตราโดยองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญควรอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองก็ตาม

ความไม่ชัดเจนของตัวบทกฎหมายเกี่ยวกับศาลที่มีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของฎีกาที่ตราโดยองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะ เป็นบทบัญญัติในมาตรา 276 ของรัฐธรรมนูญเองที่บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือในระหว่างกันเอง บทบัญญัติมาตรา 198 ของรัฐธรรมนูญซึ่งกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของฎีกาหรือข้อบังคับไปยังศาลปกครองหรือศาลรัฐธรรมนูญ ส่งผลให้เกิดแนวทางการตีความเกี่ยวกับเขตอำนาจระหว่างศาลปกครองและศาลรัฐธรรมนูญที่แตกต่างกันออกไป แม้ผู้เขียนเองจะเห็นว่าปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของฎีกาที่ตราโดยองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญน่าจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง แต่ในทางปฏิบัติของการนำข้อพิพาทดังกล่าวขึ้นสู่ศาลปกครองโดยวิธีการตามมาตรา 198 ของรัฐธรรมนูญก็อาจเกิดปัญหาได้ในทางปฏิบัติตามที่ผู้เขียนเสนอไปแล้วข้างต้น

3 ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจตรากฎแก่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้น ไม่ได้กำหนดขั้นตอนหรือแบบพิธีในการขอความเห็นชอบไว้ นอกจากกำหนดให้กฎที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปต้องมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา ก่อนจึงจะมีผลใช้บังคับเท่านั้น ไม่ว่าจะเป็กฎในเรื่องที่เกี่ยวข้กับการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ก็ตาม แตกต่างจากการตรากฎของฝ่ายปกครองในบางเรื่องเช่นการตราพระราชกฤษฎีกา ซึ่งต้องให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย หรือการออกกฎกระทรวงของรัฐมนตรีที่ต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน ทำให้เกิดปัญหาเรื่องการตีความกฎหมายแม่บทจนเกินเลยขอบเขต ส่งผลให้กฎขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีเนื้อความที่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจ โดยจะเห็นได้จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 24/2543 , 47/2547, หรือคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ 1/2548 และเนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดให้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระ และกำหนดให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอแก่การปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 75 และในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจตรากฎแก่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณของหน่วยธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้นก็บัญญัติไว้แต่เพียงกรอบกว้าง ๆ ทำให้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญตรากฎเกี่ยวกับการบริหารงานงบประมาณได้อย่างกว้างขวาง โดยจะเห็นได้จากการออกระเบียบกำหนดค่าตอบแทนในลักษณะเหมาจ่ายรายเดือนของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ข้อเสนอแนะ

ปัญหาการตรากฎขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญตามที่ผู้เขียนได้นำเสนอมานั้น อาจกล่าวโดยภาพรวมได้ว่าน่าจะมีที่มาจากปัญหาเกี่ยวกับสถานะความเป็นอิสระขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ ซึ่งผู้เขียนยอมรับว่าความเป็นอิสระขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบและส่งเสริมกลไกของภาครัฐเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งที่จะทำให้การปฏิรูปการเมืองและระบบราชการของภาครัฐบรรลุตามเจตนารมณ์ของ

รัฐธรรมนูญ แต่อย่างไรก็ตามองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญเหล่านี้ก็ยังคงผูกพันต่อหลักนิติรัฐและหลักประชาธิปไตยอันเป็นหลักการพื้นฐานที่สร้างความชอบธรรมในการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์การรัฐทุกองค์กรวมถึงองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตรวจการขององค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญในหลายเรื่องเป็นสิ่งที่สัมพันธ์กับกระบวนการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญขององค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น กระบวนการใช้อำนาจตรวจการขององค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญจึงเป็นเรื่องที่สำคัญ

ปัจจุบันการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่ตราโดยองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญเท่าที่ปรากฏคงมีแต่เฉพาะขั้นตอนการตรวจสอบภายหลังจากที่กฎมีผลใช้บังคับแล้ว กล่าวคือ การนำคดีขึ้นสู่ศาล ซึ่งตัวบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเองก็ยังเป็นปัญหาว่าอยู่ในเขตอำนาจศาลใดระหว่างศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง ในทางทฤษฎีก็เป็นที่ยอมรับกันว่ากฎที่ตราโดยองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญมีสถานะทางกฎหมายเช่นเดียวกับการตรวจการขององค์การฝ่ายปกครอง การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่ตราโดยองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญจึงอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง แต่ก็อาจเกิดปัญหาเกี่ยวกับวิธีการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาไปยังศาลปกครองตามมาตรา 198 นอกจากนี้้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญไม่ใช่องค์กรในฝ่ายบริหารจึงไม่มีขั้นตอนการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายตามลำดับขั้นบังคับบัญชาดังเช่นกระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการตรวจการในฝ่ายปกครองทั้งหลาย เช่น การออกกฎกระทรวงที่ต้องมีการขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน ซึ่งเป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ.2531 กฎขององค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญจึงไม่อยู่ภายใต้บังคับที่จะต้องส่งไปให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายพร้อมข้อเสนอแนะก่อนประกาศใช้ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 แต่เพื่อให้การใช้อำนาจหน้าที่ขององค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญบรรลุวัตถุประสงค์และไม่ถูกแทรกแซงจากองค์การฝ่ายอื่น มาตรการที่จะนำมาใช้เพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่ตราโดยองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญจึงต้องสอดคล้องกับสถานะที่เป็นอิสระขององค์กรด้วยเช่นเดียวกัน ซึ่งผู้เขียนขอเสนอ ดังนี้

1 ในขั้นตอนก่อนมีการประกาศใช้กฎขององค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญควรกำหนดให้มีขั้นตอนการปรึกษาหารือกับองค์กรที่มีความเป็นกลางและให้ความเห็นเกี่ยวกับการออกกฎขององค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ แต่ในท้ายที่สุดแล้วก็ยังให้เป็นอำนาจสิทธิขาดในการตัดสินใจขององค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญว่าสมควรที่จะออกกฎหรือไม่เพียงใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎขององค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีส่วนสัมพันธ์กับการใช้ อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญขององค์กร

อิสระตามรัฐธรรมนูญ หากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญไม่เห็นด้วยก็จะต้องแสดงเหตุผลประกอบที่มีน้ำหนักอย่างเพียงพอ มาตรการดังกล่าวนี้มีประโยชน์ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญก่อนประกาศใช้ ขณะเดียวกันยังเป็นการคุ้มครองต่อสถานะความเป็นอิสระขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญได้ในระดับหนึ่ง ส่วนองค์กรที่จะทำหน้าที่ให้คำปรึกษาหารือในเรื่องดังกล่าวนี้ ผู้เขียนเห็นว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ให้คำปรึกษาทางด้านกฎหมายแก่ฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 มาตรา 7 (ข) เป็นองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านงานร่างกฎหมาย แต่เนื่องจากบทบัญญัติในพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 ยังไม่มีผลบังคับทางกฎหมายที่เป็นรูปธรรม ซึ่งการแก้ปัญหาดังกล่าวในระยะยาวผู้เขียนเห็นว่าควรที่จะแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายให้มีความสอดคล้องกับการจัดโครงสร้างรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยให้รวมถึงการตรากฎขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญด้วย เพื่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างความเป็นอิสระขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎซึ่งเป็นการใช้อำนาจทางปกครองอย่างหนึ่ง

2 การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่ตราโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยองค์กรตุลาการ ซึ่งเป็นขั้นตอนการตรวจสอบภายหลังจากที่กฎมีการประกาศใช้บังคับไปแล้ว นั้น กรณีที่อาจเป็นปัญหาได้แก่ การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญไปยังศาลปกครอง ตามมาตรา 198 ของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ กรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาปฏิเสธที่จะเข้าไปในคดีในฐานะผู้ฟ้องคดีเนื่องจากไม่ใช่บุคคลที่ได้รับความเสียหายหรืออาจได้รับความเสียหายตามนัยมาตรา 42 นั้น ผู้เขียนขอเสนอแนวทางในการตีความตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 กล่าวคือ แม้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาปฏิเสธที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครอง บุคคลที่ได้รับความเสียหายหรืออาจได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากกฎที่ตราโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอาจยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยตรงอยู่แล้ว และปัญหาในเรื่องดังกล่าวนี้ไม่น่าที่จะทำให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภากลับมาเสนอปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎไปยังศาลรัฐธรรมนูญแทนได้ เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเฉพาะตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และบทบัญญัติมาตรา 198 ไม่ใช่บทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎที่ตราโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ