

บทที่ 2

องค์การตามรัฐธรรมนูญ และขอบเขตขององค์กรที่ใช้อำนาจตาม รัฐธรรมนูญโดยเฉพาะตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 4 (2)

เนื่องจากกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์ทั่วไปในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการออกคำสั่งทางปกครองว่าจะต้องเตรียมการและดำเนินการอย่างไร รวมทั้งภายหลังจากที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้มีคำสั่งทางปกครองแล้ว ทั้งนี้เพื่อให้เจ้าหน้าที่ทางปกครองใช้เป็นหลักในการปฏิบัติราชการของตนและเพื่อให้เกิดมาตรฐานเดียวกันในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ ในขณะที่เดียวกันก็วางหลักเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วย ซึ่งเป็นการยอมรับสิทธิของประชาชนในฐานะผู้ทรงสิทธิ ภายในขอบเขตของกฎหมายมหาชน โดยสถานะของประชาชนมิใช่เป็นผู้อยู่ภายใต้การปกครองที่ไร้สิทธิอย่างเช่นในอดีต จึงถือได้ว่าเป็นการพัฒนากฎหมายมหาชนให้สอดคล้องกับการปกครองในระบบประชาธิปไตยภายใต้หลักนิติรัฐที่การกระทำทุกอย่างของฝ่ายปกครองจะต้องกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยที่หลักเกณฑ์ทั่วไปที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้ถือได้ว่าเป็นมาตรการสำคัญในการป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ¹ จากแนวความคิดข้างต้นในประเทศไทย จึงได้มีการพัฒนากฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองโดยได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ในวันที่ 14 พฤศจิกายน 2539 ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม พ.ศ.2540 ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฉบับนี้ นอกจากจะวางแนวทางในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองภายในหน่วยงานของรัฐแล้วยังได้บัญญัติถึงข้อยกเว้นการมิให้นำพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวไปบังคับใช้ด้วย โดยในมาตรา 4 (2) ได้ยกเว้นมิให้บังคับใช้แก่องค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ ซึ่งการที่กฎหมายบัญญัติไว้เช่นนี้ ถ้าพิจารณาตามที่กฎหมายบัญญัติเอาไว้ทำให้เข้าใจได้ว่าเป็นการยกเว้นตัวองค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะมิให้ต้องบังคับใช้หลักเกณฑ์ต่างๆภายใต้กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งเป็นการยกเว้นในแง่

¹ กมลชัย รัตนสกววงศ์, กฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 2, จัดพิมพ์โดยกองทุน
สวัสดิการกองวิชาการ, กรุงเทพมหานคร:บริษัทวิศิษฐ์สรอรรถ, 2542

ของรูปแบบขององค์กรในฐานะที่เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะแต่ในขณะที่ยกเว้นตามมาตรา 4 ของอนุมาตราอื่นๆ เช่น ในอนุมาตรา 1 ยกเว้นรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเป็นการยกเว้นในแง่ขององค์กรที่ใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติ และใช้อำนาจในทางรัฐบาล ในอนุมาตรา 3 ยกเว้นในเรื่องของการพิจารณาของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในงานทางนโยบายโดยตรง ซึ่งเป็นกรณีที่เป็นยกเว้นในเรื่องของการกระทำในทางการเมือง ในอนุมาตรา 4 ยกเว้นในเรื่องของการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลและการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาคดี ซึ่งเป็นการใช้อำนาจในทางตุลาการ ในอนุมาตรา 6 ยกเว้นการดำเนินงานเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศ ในอนุมาตรา 7 ยกเว้นการดำเนินงานเกี่ยวกับราชการทหารหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ทางยุทธการร่วมกับทหารในการป้องกันและรักษาความมั่นคงของราชอาณาจักรจากภัยคุกคามทั้งภายในและภายนอกประเทศ ในอนุมาตรา 6 ยกเว้นการดำเนินงานตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และ ในอนุมาตรา 9 ยกเว้นการดำเนินกิจการขององค์กรทางศาสนา เป็นต้น จะเห็นได้ว่าการยกเว้นตามอนุมาตราดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้นเป็นการยกเว้นในเรื่องของการกระทำในด้านต่างๆ ซึ่งมีหลักเกณฑ์และลักษณะเป็นการเฉพาะ โดยไม่มีลักษณะของการใช้อำนาจในทางปกครองแต่อย่างใด²

อย่างไรก็ตามการใช้อำนาจขององค์กรที่ใช้อำนาจตาม รัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะนั้นมีการใช้อำนาจได้ในหลายๆลักษณะ โดยในบางกรณีเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ เช่น กรณีที่ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งในฐานะผู้รักษาการตามกฎหมายเลือกตั้งใช้อำนาจในการออกคำสั่งให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติกรอันจำเป็นทั้งหลายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง (มาตรา 145)³ หรือ ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดรั่วรัยผิดปกติและได้กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ (มาตรา 301)⁴ เป็นต้น ในขณะที่บางกรณีเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการใช้อำนาจในทาง ปกครอง เช่น กรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ลงโทษไล่ข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. ออกจากราชการ (มาตรา 107)⁵ ในกรณีเช่นนี้ จะเห็นได้ว่าการที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 4 (2) ได้บัญญัติยกเว้นมิให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญอยู่ภายใต้ขอบเขตของการบังคับใช้ของพระราชบัญญัติฉบับนี้

² วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานในกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง, กรุงเทพมหานคร:วิญญูชน, 2546

³ มาตรา 145 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540

⁴ มาตรา 301 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540

⁵ มาตรา 107 วรรษาบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542

เกิดปัญหาว่าการใช้อำนาจในทางปกครองขององค์กรตามรัฐธรรมนูญดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นไม่อยู่ภายใต้กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ส่งผลให้หลักเกณฑ์และสิทธิขั้นพื้นฐานต่างๆในทางปกครองตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ เช่น หลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ หลักการให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยสั่งการ หลักการรับฟังผู้ที่จะถูกกระทบสิทธิ และ สิทธิในการขอตรวจดูเอกสาร เป็นต้น มิได้นำมาบังคับใช้กับองค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ ซึ่งในกรณีนี้พิจารณาได้ว่าเป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยขัดกับหลักพื้นฐานในทางกฎหมายปกครองที่ว่า การใช้อำนาจในทางปกครองของฝ่ายปกครองย่อมต้องชอบด้วยกฎหมายและสามารถตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจในทางปกครองนั้นได้ตลอดเวลา⁶ เนื่องจากกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองโดยควบคุมการใช้อำนาจในชั้นพิจารณาของเจ้าหน้าที่ก่อนออกคำสั่งทางปกครองและภายหลังจากที่มีคำสั่งทางปกครองแล้ว แต่ในกรณีนี้ขั้นตอนต่างๆซึ่งเป็นการควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก่อนที่จะออกคำสั่งทางปกครองกลับยกเว้นมิให้ใช้บังคับแก่องค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะซึ่งถือได้ว่ามีการใช้อำนาจในทางปกครองด้วยโดยยกเว้นการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญทั้งหมดมิให้อยู่ภายใต้การบังคับใช้ของพระราชบัญญัติฉบับนี้

สืบเนื่องจากที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ในมาตรา 4 (2) บัญญัติไว้เช่นนี้ ส่งผลกระทบที่สำคัญต่อประชาชนและข้าราชการภายในสำนักงานซึ่งเป็นหน่วยงานราชการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเหล่านี้ โดยบุคคลดังกล่าวขาดหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพจากการใช้อำนาจในทางปกครองขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากหลักเกณฑ์ต่างๆภายใต้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ดังที่กล่าวมาข้างต้น ไม่ได้นำมาบังคับใช้กับองค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ นอกจากนี้ยังถือได้ว่าขัดกับเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ซึ่งมุ่งที่จะกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่างๆสำหรับการดำเนินงานทางปกครองเพื่อให้มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ทั้งนี้โดยสามารถรักษาประโยชน์สาธารณะและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน

⁶ วรพจน์ วิสสุตพิชญ์ หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538), หน้า 11-12

นอกจากนี้ การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้บัญญัติให้มีองค์กรตามรัฐธรรมนูญต่างๆ เพื่อเป็นกลไกในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ในด้านต่างๆ ตลอดจนเพื่อปรับปรุง โครงสร้างทางการเมืองให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ได้มีการก่อตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นจำนวนมาก ซึ่งองค์กรเหล่านี้บางองค์กรมีฐานะเป็นเพียงองค์กรของรัฐ ในขณะที่องค์กรของรัฐบางองค์กรมีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วย โดยที่องค์กรเหล่านี้มีการใช้อำนาจได้ในหลายลักษณะและมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่แตกต่างกัน จึงเกิดปัญหาต่อมาว่าขอบเขต และ หลักเกณฑ์ในการพิจารณาความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน พ.ศ.2540 พิจารณาจากหลักเกณฑ์ใด ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความชัดเจนว่าขอบเขตขององค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ.2540) หมายถึง องค์กรใดบ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะใน ความหมายของ มาตรา 4 (2) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือไม่ ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มีผล บังคับใช้เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2540 ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 (แก้ไข เพิ่มเติม พ.ศ.2538) ที่บังคับใช้ขณะนั้นยังมิได้มีการบัญญัติถึงองค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ เอาไว้ ดังเช่นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน (พ.ศ.2540)

เพื่อให้เกิดความชัดเจนในเรื่องของหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความเป็น องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ในหัวข้อนี้จะศึกษาถึง ความหมาย และ หลักเกณฑ์ ทั้งไปในการพิจารณา องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้

2.1 ความหมายและหลักเกณฑ์ทั่วไปในการพิจารณาองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ในการศึกษาถึงความหมายและหลักเกณฑ์ทั่วไปในการพิจารณาองค์กรตาม รัฐธรรมนูญนั้น เนื่องจากองค์กรตามรัฐธรรมนูญถือได้ว่าเป็นองค์กรของรัฐประเภทหนึ่งซึ่งได้มีการ บัญญัติถึงการก่อตั้งและรับรองการใช้อำนาจขององค์กรดังกล่าวเอาไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้นในเบื้องต้น จึงควรจะต้องทราบถึงหลักการพื้นฐานในเรื่องของ “รัฐ” และ “องค์กรของรัฐ” รวมไปถึงความ สัมพันธ์ระหว่าง “รัฐ” และ “องค์กรของรัฐ” ทั้งนี้เนื่องจากเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญที่เกี่ยวข้องกับ การจัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งถือว่าเป็นองค์กรของรัฐประเภทหนึ่ง

“รัฐ” มีฐานะเป็นบุคคลอีกคนหนึ่งแยกต่างหากจากปัจเจกชนแต่ละคนซึ่งเป็นราษฎรหรือเป็นพลเมืองของคนและรัฐเป็นเจ้าของอำนาจปกครองแผ่นดินที่เรียกว่า “อำนาจอธิปไตย” โดยที่รัฐแต่ละรัฐใช้อำนาจอธิปไตยของตนกระทำการต่างๆ สามประการด้วยกันคือ ประการแรกใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติ ซึ่งได้แก่การตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับแก่ราษฎร ประการที่สองใช้อำนาจในการบริหาร ซึ่งได้แก่การบังคับให้กิจการต่างๆ เป็นไปตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ ประการสุดท้ายใช้อำนาจในทางตุลาการ อันได้แก่การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างพลเมืองกับพลเมืองหรือพลเมืองกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย อย่างไรก็ตามแม้ว่ารัฐจะมีฐานะเป็นบุคคล แต่ก็ยังเป็นบุคคลในนามธรรมหรือนิติบุคคลเท่านั้น มิได้มีตัวตนดังเช่นบุคคลธรรมดา ดังนั้นรัฐจึงย่อมไม่สามารถที่จะใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการต่างๆ ทั้งสามประการดังกล่าวมาข้างต้นได้ด้วยตนเอง รัฐจึงต้องมีบุคคลธรรมดาคนหนึ่งหรือคณะหนึ่งเป็นอย่างน้อย เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการต่างๆ ทั้งสามประการนี้แทนตนและในนามของตนซึ่งเรียกว่า “องค์กรของรัฐ”⁷ หรือ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” นอกจากนี้รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยต่างๆ ยังได้บัญญัติถึงการจัดระเบียบของการใช้อำนาจอธิปไตยโดยวางไว้บนพื้นฐานของหลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยการใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหารและในทางตุลาการ องค์กรของรัฐแต่ละองค์กรเป็นผู้ใช้อำนาจแยกต่างหากจากกัน โดยที่แต่ละองค์กรต่างก็ใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการตามที่รัฐธรรมนูญมอบหมายให้เป็นอย่างเป็นอิสระ โดยไม่ต้องฟังคำสั่งหรือคำสั่งบังคับบัญชาจากองค์กรอื่น⁸

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นจึงสรุปได้ว่า “องค์กรของรัฐ” นั้นอาจแยกได้เป็นสามประเภทได้แก่ องค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร และองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการ⁹ ซึ่งองค์กรแต่ละประเภทสามารถปฏิบัติหน้าที่โดยเป็นอิสระจากกันทั้งนี้เพื่อให้การใช้อำนาจเป็นไปอย่างโปร่งใสไม่มีการก้าวก่ายหน้าที่ซึ่งกันและกัน อย่างไรก็ตามแต่ละองค์กร

⁷ วรพจน์ วิสสุตพิชญ์, “ศาลปกครอง กับหลักการแบ่งแยกอำนาจ”, วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 13 ตอน 2, พ.ศ. 2538, หน้า 45-48

⁸ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “ระบบการควบคุมการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐ” วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 13 ตอน 2, พ.ศ. 2528, หน้า 13-14

⁹ Michel GENTOT, Les Autorites Administratives Independent, Paris Montchrestien 1991, p.42, อ้างถึงใน วิษณุ วรรณุญ, องค์กรของรัฐอิสระ, รายงานวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปการเมืองไทย เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย พ.ศ.2538 หน้า 35

สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจซึ่งกันและกันได้โดยใช้กลไกที่กฎหมายบัญญัติเอาไว้เป็นกลไกในการตรวจสอบ ทั้งนี้โดยถือตามบทบัญญัติของกฎหมายเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนภายใต้ระบบนิติรัฐจะต้องมีองค์กรและกระบวนการที่สามารถตรวจสอบและเยียวยาการถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่เป็นอิสระเพื่อควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย

สำหรับประเทศไทยแนวความคิดในเรื่องการจัดองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเริ่มชัดเจนขึ้นในช่วงก่อนมีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ.2540) โดยองค์กรของรัฐเดิมมีโครงสร้างการจัดตั้งองค์กรอยู่บนพื้นฐานของการแบ่งความชำนาญเฉพาะด้านให้แก่แต่ละหน่วยงาน โดยมีการควบคุมบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ทำให้ในบางครั้งการบริหารงานล่าช้าและขาดความโปร่งใสในการใช้อำนาจรัฐ อย่างไรก็ตามแม้ว่าขณะนั้นประเทศไทยจะมีองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐหลายองค์กร แต่องค์กรเหล่านั้นก็ยังไม่สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่เนื่องจากอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร ทำให้ไม่สามารถใช้อำนาจตรวจสอบนักการเมืองหรือข้าราชการระดับสูงซึ่งอยู่ในฐานะผู้บังคับบัญชาได้อย่างเต็มที่ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน (พ.ศ.2540) จึงได้มีการบัญญัติถึงองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระไว้ โดยแบ่งออกเป็นองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการเข้าสู่ตำแหน่งของนักการเมือง องค์กรตุลาการ และองค์กรอิสระอื่นๆ ซึ่งองค์กรตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวสามารถใช้อำนาจตามที่รัฐธรรมนูญให้ไว้ว่าเป็นอิสระโดยไม่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร อย่างไรก็ตามการใช้อำนาจขององค์กรอิสระดังกล่าวยังคงอยู่ภายใต้การควบคุม โดยองค์กรตุลาการ ทั้งนี้เพื่อให้การใช้อำนาจขององค์กรดังกล่าวเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

จากที่กล่าวมาข้างต้น แม้ว่าในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน (พ.ศ.2540) ได้บัญญัติถึงองค์กรตามรัฐธรรมนูญเอาไว้แต่ก็ไม่มีนิยามความหมายของคำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” เอาไว้แต่อย่างใด รวมทั้งยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการพิจารณาความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้นในหัวข้อนี้จะศึกษาถึงความหมายของคำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” โดยศึกษาถึงที่มา ความหมาย และหลักเกณฑ์ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยเทียบเคียงจากแนวคิดของนักนิติศาสตร์ของประเทศเยอรมันซึ่งมีความเจริญก้าวหน้าทางด้านกฎหมายมหาชน และมีการพัฒนาทางวิชาการเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” อย่างกว้างขวางดังต่อไปนี้

ทฤษฎีในเรื่องความเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญนั้น อาศัยแนวคิดพื้นฐานของนักกฎหมายสองท่าน คือ Gierke และ Jellinek โดยทั้งสองท่านได้แบ่งเกณฑ์ในการแยกสาระสำคัญขององค์การตามรัฐธรรมนูญออกเป็นสองประการ โดยประการแรกองค์การนั้นจะต้องได้รับการแต่งตั้งขึ้นโดยตรงจากรัฐธรรมนูญ และประการที่สององค์การนั้นจะต้องมีความเป็นอิสระจากองค์การอื่น จากพื้นฐานแนวคิดข้างต้นส่งผลให้นักกฎหมายท่านอื่นๆ ได้ให้แนวคิดและความหมายของคำว่า องค์การตามรัฐธรรมนูญ เอาไว้ดังนี้¹⁰

Leibholz¹¹ นักนิติศาสตร์ชาวเยอรมัน ได้ให้ความหมายขององค์การตามรัฐธรรมนูญเอาไว้ว่า “องค์การตามรัฐธรรมนูญ” เป็นองค์การที่ได้รับการก่อตั้งขึ้นโดยตรงจากรัฐธรรมนูญและองค์การนั้นจะต้องมีความเป็นอิสระจากองค์การอื่น ๆ และเป็นองค์การที่ได้รับมอบหมายในการดำเนินการภารกิจของรัฐที่มีอำนาจในลักษณะพิเศษ ด้วยเหตุนี้การดำรงอยู่และการดำเนินการหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญขององค์การดังกล่าว ย่อมส่งผลให้การดำเนินงานของรัฐบรรลุเป้าหมายและทำให้เกิดความมั่นคงในความเป็นเอกภาพของรัฐ ดังนั้น คุณสมบัติของความเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญ จึงขึ้นอยู่กับสถานะขององค์การดังกล่าวที่ได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ องค์การตามรัฐธรรมนูญจึงเป็นองค์การที่มีสถานะที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาขององค์การอื่น¹² ต่อมาได้มีนักนิติศาสตร์ท่านอื่นๆ ให้ความเห็นเกี่ยวกับ “องค์การตามรัฐธรรมนูญ” เอาไว้ดังนี้

K.Stem¹² ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับองค์การตามรัฐธรรมนูญเอาไว้ว่าองค์การตามรัฐธรรมนูญ คือ องค์การสูงสุดของรัฐ ซึ่งการดำรงอยู่สถานะและอำนาจหน้าที่ขององค์การดังกล่าวมีเพียงแต่จะได้รับการกล่าวถึงไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่องค์การนั้นจะต้องถูกก่อตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญเอง และรัฐธรรมนูญจะต้องกำหนดรูปแบบและอำนาจหน้าที่ขององค์การดังกล่าว รวมทั้งองค์การนั้นจะต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจสูงสุดของรัฐ

Mauzk¹³ แสดงความเห็นในเรื่องขององค์การตามรัฐธรรมนูญ ว่า “องค์การตามรัฐธรรมนูญ” หมายถึง องค์การของรัฐซึ่งการก่อตั้งขึ้นขององค์การดังกล่าวมีผลโดยตรง

¹⁰ บรรเจิด สิงคะเนติ, ปัญหาขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ, เอกสารประกอบการประชุมนิติศาสตร์ระหว่างชาติครั้งที่ 2, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, หน้า 2

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน

จากรัฐธรรมนูญ และมีความจำเป็นที่จะต้องมืองค์กรดังกล่าวเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้

ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า องค์การตามรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรซึ่งก่อตั้งโดยตรงจากรัฐธรรมนูญและมีความเป็นอิสระจากองค์กรอื่น ๆ โดยการดำรงอยู่ สถานะและอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้นได้กล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดรูปแบบและอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าว รวมทั้งองค์กรนั้นจะต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจสูงสุดของรัฐ

Laufer¹⁴ นักกฎหมายอีกท่านหนึ่งได้สรุปถึงความเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญไว้โดยพิจารณาจากเกณฑ์ในทางรูปแบบ (formell Kriterien) และเกณฑ์ในทางเนื้อหา (substantielle Kriterien) ดังนี้

ข้อพิจารณาในทางรูปแบบ

- (1) พิจารณาจากการก่อตั้ง ต้องได้รับการก่อตั้งขึ้นโดยตรงจากรัฐธรรมนูญ
- (2) พิจารณาในแง่ของการบัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ อำนาจหน้าที่ขององค์การตามรัฐธรรมนูญต้องได้รับการบัญญัติรับรองไว้โดยรัฐธรรมนูญ

ข้อพิจารณาในทางเนื้อหา

- (1) พิจารณาจากบทบาทหน้าที่ องค์กรนั้นจะต้องเป็นองค์กรสูงสุดของรัฐ เป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในด้านการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอื่น เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจของรัฐ
- (2) พิจารณาในแง่ความเป็นอิสระ เป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาขององค์กรใด
- (3) พิจารณาในแง่สถานะและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่น โดย เป็นองค์กรที่มีสถานะเท่าเทียมกับองค์การตามรัฐธรรมนูญอื่น¹⁵

จากนิยามความหมายของคำว่า “ องค์การตามรัฐธรรมนูญ ” ตามแนวคิดของนักกฎหมายเยอรมันที่กล่าวมาข้างต้นอาจสรุปได้ว่า “ องค์การตามรัฐธรรมนูญ ” มีความหมายเป็นสองนัย นัยแรก ในความหมายอย่างกว้าง หมายถึง องค์กรซึ่งก่อตั้งโดยตรงจากรัฐธรรมนูญและมี

¹⁴ บรรเจิด สิงคะเนติ, ปัญหาขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ, เอกสารประกอบการประชุมนิติศาสตร์ระหว่างชาติครั้งที่ 2, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, หน้า 5

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน

ความเป็นอิสระจากองค์กรอื่น ๆ ซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสถานะ รูปแบบ และอำนาจหน้าที่ขององค์กร ดังกล่าวเอาไว้อีกหนึ่งแห่ง ในความหมายอย่างแคบ หมายถึง องค์กรซึ่งก่อตั้งขึ้นโดยตรงจากรัฐธรรมนูญ เป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญบัญญัติอำนาจหน้าที่ไว้ และ เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจสูงสุดของรัฐ อันได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และ อำนาจตุลาการ นอกจากความหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว ในเรื่องของหลักเกณฑ์ความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

2.1.1 หลักเกณฑ์ของความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

จาก หลักเกณฑ์ในการพิจารณาความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามแนวคิดของนักกฎหมายเยอรมันอาจสรุปหลักเกณฑ์ในการพิจารณาได้โดยหลักเกณฑ์แรกพิจารณาจากเกณฑ์ในทางรูปแบบและหลักเกณฑ์ต่อมาพิจารณาเกณฑ์ในทางเนื้อหา ดังนี้

2.1.1.1 เกณฑ์ในทางรูปแบบ

- (1) พิจารณาจากการก่อตั้ง ได้รับการก่อตั้งขึ้นโดยตรงจากรัฐธรรมนูญ
- (2) พิจารณาในแง่ของการบัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่โดย อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญย่อม ได้รับการบัญญัติรับรองไว้โดยรัฐธรรมนูญ

2.1.1.2 เกณฑ์ในทางเนื้อหา

- (1) พิจารณาจากบทบัญญัติหน้าที่ โดยที่องค์กรนั้นจะต้องเป็นองค์กรสูงสุดของรัฐ เป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในด้านการควบคุม ตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอื่นเพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจของรัฐ
- (2) พิจารณาในแง่ความเป็นอิสระ เป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระ ไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาขององค์กรใด
- (3) พิจารณาในแง่สถานะและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่น เป็นองค์กรที่มีสถานะเท่าเทียมกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น และ ความสัมพันธ์ ระหว่างองค์กรอื่นอยู่ในสถานะที่เท่าเทียมกัน

อย่างไรก็ตามคำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” นั้นได้ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบัน พ.ศ.2540 โดยใน มาตรา 266 ได้บัญญัติเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆตามรัฐธรรมนูญเอาไว้ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาล รัฐธรรมนูญวินิจฉัย แต่ในการนิยามความหมายของคำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” นั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน

(พ.ศ.2540) ไม่ได้มีการบัญญัติความหมายของ “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ไว้โดยตรง แต่ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ไว้ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น อย่างไรก็ตามในมาตรา 266 นั้นนักกฎหมายไทยได้ให้ความหมายของ “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” เอาไว้รวมทั้งได้มีการแสดงความคิดเห็นเอาไว้อย่างกว้างขวาง เพื่อให้เข้าใจถึงแนวความคิดในเรื่องของ “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งสองฉบับชัดเจนยิ่งขึ้น จึงอาจศึกษาถึงการนิยามความหมายของ “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” จากการนิยามความหมายของนักนิติศาสตร์ไทย ดังต่อไปนี้

อาจารย์ธีระ สุธีรวงศ์¹⁶ ให้ความเห็นว่า คำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” น่าจะหมายถึง “องค์กรของรัฐที่รัฐธรรมนูญมอบหมายให้ใช้อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ” เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถตรวจสอบควบคุมได้ตามความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ซึ่งถ้าพิจารณาจากนิยามดังกล่าว “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ตามความหมายข้างต้น จึงได้แก่ สมาชิกวุฒิสภา คณะรัฐมนตรี ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น แม้องค์กรของรัฐบางองค์กรจะมีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเมื่อใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ แต่หากองค์กรดังกล่าวอาศัยอำนาจของตนตามพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายที่มีลำดับเทียบเท่าพระราชบัญญัติ เช่น คณะรัฐมนตรีตราพระราชกฤษฎีกา โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่ง ในกรณีเช่นนี้ ถ้าต่อมามีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ รัฐมนตรีย่อมไม่สามารถนำกรณีของตนเสนอไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้ เพราะการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในกรณีดังกล่าวนี้มีได้อยู่ในฐานะที่เป็น องค์กรตามรัฐธรรมนูญ

อาจารย์เรวัตกร จันทระเสริฐ และ รองศาสตราจารย์.ดร.ฤทัย หงส์ศิริ¹⁷ ให้ความเห็นเกี่ยวกับ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ เอาไว้โดยใน คำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ในมาตรา

¹⁶ ธีระ สุธีรวงศ์, ศาลรัฐธรรมนูญกับการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆตามรัฐธรรมนูญ, วารสารจดหมายข่าววารรัฐธรรมนูญ 2 (พฤษภาคม-มิถุนายน2542) ฉบับที่ 5 หน้า 5

¹⁷ เรวัตกร จันทระเสริฐ และรองศาสตราจารย์ ดร. ฤทัย หงส์ศิริ, ความหมายขององค์กรต่างๆตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266, เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง เขตอำนาจศาล, จัดโดยมูลนิธิพัฒนาข้าราชการด้วยความร่วมมือของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ (18 กันยายน 2541)

266 นั้นย่อมมีความหมายอย่างแคบและหมายถึงเฉพาะองค์กรที่จัดตั้งขึ้นและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ เช่น พระมหากษัตริย์ องคมนตรี รัฐสภา คณะรัฐมนตรี สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ ศาลต่าง ๆ และ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น โดยไม่รวมถึงหน่วยงานของรัฐที่เป็นราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานของรัฐอื่นที่จัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายเฉพาะ

“องค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ” จะต้องมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กร และเรื่องอำนาจหน้าที่ถ้ามีการบัญญัติในเฉพาะเรื่องการจัดตั้งองค์กรไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่เรื่องอำนาจหน้าที่ให้เป็นไปไปตามกฎหมายอื่น ในส่วนนั้นไม่ถือว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ คงจะสังเกตได้จากที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวเป็นไป “ตามที่กฎหมายบัญญัติ” (มาตรา 283, มาตรา 284) เช่น ในกรณีอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นองค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร พัทยา แม้รัฐธรรมนูญจะได้อ้างอิงถึงหรือได้กล่าวถึงอำนาจหน้าที่บางประการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น หน้าที่ในการจัดการศึกษาอบรม และการฝึกอาชีพ ตามมาตรา 289 และหน้าที่ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 290 ไว้ก็ตาม (องค์กร ดังกล่าวก็ไม่มีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามนัยมาตรา 266) ในนัยเดียวกัน กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ย่อมไม่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากการจัดตั้งตลอดจนอำนาจหน้าที่นั้นเป็นไปตามกฎหมาย (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534, พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 230) ในทางตรงกันข้าม องค์กรที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ไว้โดยเฉพาะ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ย่อมเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามนัยมาตรา 266 แม้รัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้ต้องออกกฎหมาย หรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อขยายความในเรื่องอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้แล้วในรัฐธรรมนูญก็ตาม การวินิจฉัยตามนัยดังกล่าว ย่อมสอดคล้องกับเหตุผลทั่วไปที่ว่าเมื่อการจัดตั้งและการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวไม่ได้กำหนดขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ การวินิจฉัยปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายทั่วไป ไม่ใช่รัฐธรรมนูญย่อมไม่ใช่อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ¹⁸

¹⁸ เรวັตร จันทระประเสริฐ และ ฤทัย หงษ์ศิริ, ความหมายขององค์กรต่างๆตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266, เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง เขตอำนาจศาล, จัดโดยมูลนิธิพัฒนาข้าราชการด้วยความร่วมมือของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ (18 กันยายน 2541)

รองศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ และ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ¹⁹ ได้ อธิบายถึงความหมาย และ หลักเกณฑ์ในการพิจารณา” องค์การตามรัฐธรรมนูญ” โดยเทียบเคียงกับ องค์การตามรัฐธรรมนูญของเยอรมัน โดยแบ่งเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญในความหมายอย่างแคบและ องค์การตามรัฐธรรมนูญในความหมายอย่างกว้าง ซึ่งองค์การตามรัฐธรรมนูญในความหมายอย่างแคบ จำกัดอยู่ทั้งองค์การที่ใช้อำนาจสูงสุดของแต่ละอำนาจ กล่าวคือ อำนาจอธิปไตย โดยผ่านสภาผู้แทนราษฎรและสภาสูงแห่งสหพันธ์ อำนาจบริหาร โดยใช้ผ่านประธานาธิบดี และรัฐบาลแห่งสหพันธ์ และศาลรัฐธรรมนูญซึ่งใช้อำนาจตุลาการ องค์การเหล่านี้ในแง่สถานะแล้วถือว่า มีสถานะเท่าเทียมกัน ในฐานะองค์การใช้อำนาจสูงสุดของรัฐ ด้วยเหตุนี้ ตามแนวคิดของเยอรมันจึงถือว่าองค์การผู้ตรวจ สอบบัญชีแห่งสหพันธ์ไม่เป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญ เพราะองค์การดังกล่าวเป็นเพียงองค์การเจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครองที่มีความอิสระ ดังนั้น หากอาศัยหลักเกณฑ์ความเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญของเยอรมัน มาพิจารณาความเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญแล้ว องค์การตามรัฐธรรมนูญในความหมายอย่างแคบ ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐบาล และ ศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้น

ส่วนองค์การอื่นๆ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน องค์การเหล่านี้ไม่ถือว่าเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญในความหมาย อย่างแคบตามแนวของเยอรมัน แต่น่าจะต้องถือว่าเป็นองค์การดังกล่าวข้างต้นเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญใน ความหมายอย่างกว้าง หากอาศัยหลักเกณฑ์ขององค์การตามรัฐธรรมนูญในความหมายอย่างกว้าง มา พิจารณาแล้ว องค์การต่อไปนี้ถือว่าเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญของไทย คือ สภาผู้แทนราษฎร วุฒิ สภา รัฐบาล ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ศาลยุติธรรม คณะกรรมการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน ของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

2.2 องค์การใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 4 (2) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

แต่เดิมในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในชั้นวิธีพิจารณาของเจ้าหน้าที่ ก่อนออกคำสั่งทางปกครองและภายหลังจากที่มีคำสั่งทางปกครอง ไม่ได้มีการวางแนวทางในการ ปฏิบัติงานเอาไว้อย่างชัดเจนแต่เป็นเพียงการวางแนวทางในการปฏิบัติราชการของหน่วยงานต่างๆ

¹⁹ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และ บรรเจิด สิงคะเนติ ,รายงานการวิจัยเรื่องเขตอำนาจศาล รัฐธรรมนูญไทยตามมาตรา 264 และ มาตรา 266, เสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ (มิถุนายน 2543)

โดยที่แต่ละหน่วยงานมีระเบียบในการปฏิบัติราชการเป็นระเบียบภายในที่ถือปฏิบัติกันมาเป็นเวลานานและถือปฏิบัติเฉพาะภายในหน่วยงานของตน ซึ่งทำให้มาตรฐานในการปฏิบัติราชการของแต่ละหน่วยงานมีความแตกต่างกันมาก ส่งผลให้ประชาชนที่ติดต่อกับราชการไม่เข้าใจขั้นตอนต่างๆ ในการปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐและไม่สามารถโต้แย้งคำสั่งของเจ้าหน้าที่ที่เกิดจากการใช้อำนาจโดยมิชอบได้ ต่อมาได้เริ่มมีแนวความคิดในเรื่องของการวางมาตรฐานในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองปรากฏอยู่บ้างในกฎหมายฉบับต่าง ๆ แต่ไม่ได้บัญญัติรายละเอียดเพียงพอที่จะช่วยให้การพิจารณาเรื่องทางปกครองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและยุติธรรมเท่าที่ควร โดยในปี พ.ศ. 2538 ในวงการวิชาการจึงได้มีการเสนอให้จัดทำประมวลกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง²⁰ ส่วนในทางปฏิบัตินั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พยายามผลักดันให้มีการวางระเบียบ บางส่วนเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการทางปกครองขึ้นใน พ.ศ. 2532²¹ แต่ไม่ประสบความสำเร็จ ซึ่งในเวลาต่อมาคณะรัฐมนตรีในสมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ก็ได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2532 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติ ทั้งนี้โดยมีคณะกรรมการว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ ทำหน้าที่กำกับดูแลให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามระเบียบนี้ด้วย ต่อมาในสมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาทางปกครองขึ้นตามข้อเสนอของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยคณะกรรมการชุดดังกล่าวได้อาศัยรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองหรือวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เป็นแนวทางในการร่างและได้จัดทำร่างกฎหมายเสนอไปยังรัฐบาลเมื่อวันที่ 17 กันยายน 2534 แต่รัฐบาลมิได้เสนอร่างกฎหมายดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งต่อมาในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน และคณะกรรมการ ดังกล่าวได้แต่งตั้งคณะกรรมการร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาทางปกครอง เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่พิจารณาเรื่องดังกล่าว คณะกรรมการได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาทางปกครอง พ.ศ. เสนอคณะกรรมการฯ และคณะกรรมการได้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2536 หลังจากที่ได้มีการพิจารณาและได้รับข้อสังเกตจากหน่วยงานต่าง ๆ แล้ว ก็ได้มีการปรับปรุงแก้ไขพร้อมทั้งเปลี่ยนชื่อกฎหมายเป็น “ร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง ปกครอง พ.ศ.....” อย่างไรก็ตามร่างกฎหมายดังกล่าวยังมิได้เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ก็มีการยุบสภาไปก่อน โดยต่อมาในสมัยรัฐบาล

²⁰ สมยศ เชื้อไทย , ปัญหาทางทฤษฎีในการจัดทำประมวลกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง , วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 15 ฉบับที่ 4 (2528), หน้า 141-151.

²¹ คำวินิจฉัยัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ที่ 24/2532, หน้า 67-78.

นายบรรหาร ศิลปอาชา รัฐบาลได้หยิบยกร่างกฎหมายดังกล่าวขึ้นมาพิจารณาและได้เสนอร่างกฎหมายดังกล่าวต่อสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาและได้ประกาศใช้เป็นกฎหมายโดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 14 พฤษภาคม พ.ศ. 2540²²

เนื่องมาจากกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญมากฉบับหนึ่ง เนื่องจากเป็นกฎหมายหลักที่กำหนดขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติงานขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ทั้งนี้เพื่อให้การใช้บังคับกฎหมายปกครองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีระบบ นอกจากนี้กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองยังมีผลเป็นการประกันสิทธิเสรีภาพรวมทั้งกำหนดหน้าที่ของเอกชนในกระบวนการพิจารณาเรื่องทางปกครองไว้อย่างชัดเจนและเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในกระบวนการพิจารณาเรื่องทางปกครองอีกด้วย เนื่องจากการที่กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายทั่วไปย่อมมีผลให้หากมีกฎหมายเฉพาะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติงานขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการออกคำสั่งทางปกครองไว้อย่างไร เจ้าหน้าที่ก็จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายเฉพาะนั้น เว้นแต่กรณีที่ไม่มียกเว้นกฎหมายเฉพาะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติงานไว้หรือมีกฎหมายเฉพาะ แต่หลักเกณฑ์ดังกล่าวมีลักษณะที่ประกันความเป็นธรรมไว้ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง หรือ กฎหมายเฉพาะกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไว้ต่ำกว่ามาตรฐานการปฏิบัติราชการในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะใช้กฎหมายเฉพาะฉบับนั้นบังคับมิได้ แต่จะต้องใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง บังคับแทน²³

อย่างไรก็ตามมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ได้บัญญัติ ข้อยกเว้นเอาไว้โดยยกเว้นมิให้นำพระราชบัญญัติฉบับนี้ไปใช้บังคับกับ “องค์กร” และ “ประเภทของการปฏิบัติงาน” ซึ่งการยกเว้นในกรณีนี้ส่งผลให้องค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะไม่ว่าจะเป็นองค์กรโดยอ้อมได้รับการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 เช่น กรณีที่นายกรัฐมนตรีใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญให้คำรับรองหรือไม่ให้คำรับรองข้อเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ในกรณีเช่นนี้นายกรัฐมนตรีไม่ได้ใช้อำนาจตามกฎหมายปกครอง จึงไม่ต้องปฏิบัติตาม กฎเกณฑ์ในกฎหมายปกครอง และไม่อาจถูกตรวจสอบ

²² วรเจตน์ ภาคิรัตน์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการและพื้นฐานในกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง, กรุงเทพมหานคร, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2546 หน้า 88-89

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 85

โดยกฎเกณฑ์ของกฎหมายปกครองได้ว่าการใช้ดุลพินิจทางการเมือง ดังกล่าวเป็นไปโดยชอบหรือไม่ หรือ ในกรณีที่วุฒิสภาอาศัยอำนาจตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงออกจากตำแหน่ง ในกรณีเช่นนี้วุฒิสภาไม่ได้ใช้อำนาจทางปกครองจึงไม่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ และ วิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งถึงแม้ว่ามติถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งจะมีลักษณะเป็นคำสั่งอันกระทบต่อสิทธิของบุคคลก็ตาม²⁴ ในกรณีตามที่กล่าวมาข้างต้นเป็นการยกเว้นการบังคับใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้โดยยกเว้นตามลักษณะของการปฏิบัติงานซึ่งเป็นการใช้อำนาจในทางรัฐบาลและอำนาจในทางนิติบัญญัติ

นอกจากการยกเว้นมิให้บังคับใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้กับลักษณะของการปฏิบัติงานแล้ว ในมาตรา 4 (2) ได้บัญญัติยกเว้นมิให้บังคับใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้แก่องค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ ด้วยซึ่งการที่กฎหมายบัญญัติไว้เช่นนี้ ส่งผลให้การกระทำทุกๆลักษณะขององค์กรที่บัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ ไม่อยู่ภายใต้การบังคับใช้ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญมีหลายลักษณะถ้าในกรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญใช้อำนาจในทางปกครองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือพระราชบัญญัติต่างๆ การใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเหล่านี้ก็ต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้แต่อย่างใด ทั้งนี้เป็นไปตามที่ในมาตรา 4 (2) บัญญัติยกเว้นเอาไว้ อย่างไรก็ตามเมื่อตีความจากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเป็นการยกเว้นตัวขององค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญจึงเกิดข้อพิจารณาว่าการยกเว้นตามมาตรานี้เป็นการยกเว้นการกระทำขององค์กรตามรัฐธรรมนูญทุกอย่างหรือ ยกเว้นเฉพาะกรณีที่องค์กรดังกล่าวใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น

ในกรณีของการบัญญัติกฎหมายตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยในมาตรา 4 อนุมาตรา 2 ซึ่งยกเว้นมิให้บังคับใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้แก่องค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะนั้น เมื่อพิจารณาจากขั้นตอนการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายฉบับนี้ ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา ตลอดจนในชั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร (ในการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.... ครั้งที่ 2 วันพุธที่ 13 มิถุนายน 2539) และ ในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภา (ในการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง

²⁴ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการและพื้นฐาน
ในกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง, กรุงเทพมหานคร, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2546
หน้า 88 -89

ปกครอง พ.ศ....และร่างพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.... ครั้งที่ 2 ใน วัน พุทธศักราชที่ 13 มิถุนายน 2539) แล้วไม่ปรากฏว่ามีการแสดงความคิดเห็นในการยกเว้นตาม อนุมาตรานี้แต่อย่างใด แต่ได้มีการพูดถึงการยกเว้นตามอนุมาตราอื่นๆ (อนุมาตรา 1 และ อนุมาตรา 3- อนุมาตรา 9) ซึ่งเป็นการยกเว้นในแง่ของลักษณะของการกระทำโดยในกรณีที่เป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ เช่น ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีใช้อำนาจในทางบริหาร หรือ วุฒิสภาใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติ การกระทำดังกล่าวได้รับยกเว้นตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ นอกจากนี้การใช้อำนาจอื่นๆซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยเฉพาะ เช่นการพิพากษาคดีของศาลซึ่งเป็นการใช้อำนาจในทางตุลาการ การดำเนินงานตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาซึ่งมีประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดหลักเกณฑ์ไว้โดยเฉพาะ หรือ การดำเนินกิจการขององค์กรทางศาสนา ซึ่งถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจโดยเฉพาะตามลักษณะของการปฏิบัติงาน และ ไม่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจในทางปกครองแต่อย่างใด

สืบเนื่องจากการที่กฎหมายบัญญัติไว้เช่นนี้โดยเมื่อพิจารณาจากเจตนารมณ์ในการร่างกฎหมายดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นพิจารณาได้ว่า กฎหมายมีเจตนารมณ์ที่จะยกเว้นตัวองค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยทุกๆลักษณะการกระทำขององค์กรตามรัฐธรรมนูญได้รับยกเว้นไม่ต้องบังคับใช้ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ทั้งนี้แม้ว่าจะเป็นในกรณีของการใช้อำนาจในทางปกครองขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ก็ไม่อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ในทางปกครองต่างๆที่บัญญัติเอาไว้เป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้แต่อย่างใด อย่างไรก็ตามการที่กฎหมายบัญญัติไว้เช่นนี้ จะส่งผลกระทบต่อบุคคลที่ได้รับผลจากการใช้อำนาจในทางปกครองขององค์กรตามรัฐธรรมนูญทำให้ไม่สามารถที่จะใช้สิทธิขั้นพื้นฐานตามพระราชบัญญัติฉบับนี้รวมทั้งไม่สามารถได้แจ้งการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งขัดกับหลักพื้นฐานทางปกครองในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

นอกจากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นการที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 4 (2) เขียนไว้เช่นนี้ยังเกิดปัญหาความไม่ชัดเจนในเรื่องขอบเขตขององค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ เนื่องจากพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้ประกาศใช้ก่อนที่จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ.2540) และ มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2540 ซึ่งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ในขณะที่พระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลบังคับใช้นั้น หมายถึง องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2538) เอาไว้เพียงแต่องค์กรหลักที่ใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติ อำนาจในทางบริหาร และ อำนาจในทางตุลาการ รวมไปถึงองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐซึ่งได้แก่ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และ คณะกรรมการการเลือกตั้ง เท่านั้นไม่ได้มีการบัญญัติถึงองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอื่นๆเอาไว้แต่อย่างใด ในกรณีนี้

ถ้าพิจารณาจากคํวบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 4(2) แล้วจะเห็นได้ว่าองค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะหมายถึง องค์กรที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ไว้ ทั้งนี้จากที่ได้กล่าวมาแล้วว่าการบัญญัติ ยกเว้นตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นการยกเว้นในรูปแบบขององค์กร ดังนั้นองค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะตามพระราชบัญญัติฉบับนี้น่าจะหมายถึงความถึงทุกๆองค์กรที่บัญญัติเอาไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538) ที่บังคับใช้ขณะนั้น อันได้แก่ องค์กรที่ใช้อำนาจสูงสุดของรัฐ เช่น รัฐบาล นายกรัฐมนตรี ศาลปกครอง ศาลยุติธรรม คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และ คณะกรรมการการเลือกตั้ง และ เมื่อพิจารณาจากองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 หมายความว่าถึงองค์กรที่ใช้อำนาจสูงสุดในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหาร และในทางตุลาการ ทั้งนี้รวมไปถึง องค์กรที่บัญญัติขึ้นตามรัฐธรรมนูญทั้งหมด ซึ่งได้แก่ รัฐบาล รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา เป็นต้น อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการพิจารณาขอบเขตขององค์กรตาม รัฐธรรมนูญที่อยู่ภายใต้มาตรา 4 (2) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ได้ชัดเจนยิ่งขึ้นตามวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ผู้เขียนจะแยกประเภทขององค์กรตามรัฐธรรมนูญจากการบัญญัติจัดตั้งองค์กร ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2538) และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540

2.2.1 องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2538)

องค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2538) นั้นหมายถึงองค์กรที่ใช้อำนาจสูงสุดในการบริหารประเทศ ซึ่งได้แก่ องค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ องค์กรที่ใช้อำนาจทางบริหารและองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการซึ่งแบ่งออกได้ดังต่อไปนี้

2.2.1.1 องค์กรทางการเมือง

(1) สภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 360 คน ซึ่งราษฎรเลือกตั้งตามเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเอาไว้ ทั้งนี้โดย สภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่เสนอร่างพระราชบัญญัติและตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่างๆ

(2) วุฒิสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติ ให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความชำนาญ ในทางวิชาการหรืออาชีพต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดินในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข เป็นบุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยกำเนิด มีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์ ไม่เป็นสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ หรือที่ปรึกษาของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง ไม่เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งได้รับเลือกตั้ง ไม่เคยดำรงตำแหน่งในวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรมิมติให้พ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา 92 และไม่เคยถูกคณะกรรมการตุลาการรัฐธรรมนูญมีมติให้พ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา 91 (มาตรา 94) ทั้งนี้ โดยวุฒิสภามีอำนาจกลับกรอกร่างพระราชบัญญัติที่เสนอ โดยสภาผู้แทนราษฎร

(3) รัฐสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2534) แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2538 บัญญัติให้รัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร รัฐสภาจะประชุมร่วมกันหรือแยกกันก็ได้ แต่ในกรณีที่มีการเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 171 หรือ ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา 211 ให้ประชุมร่วมกัน

(4) คณะรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงมีอำนาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกิน 48 คน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน

2.2.1.2 องค์การตุลาการ

(1) ศาลยุติธรรม

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้การพิจารณาคดีเป็นอำนาจหน้าที่ของศาลซึ่งต้องดำเนินการตามกฎหมายและพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ ซึ่งขณะนั้นศาลยุติธรรมมีอำนาจในการพิจารณาคดีแพ่ง อาญา และคดีความอื่น ๆ ที่เป็นข้อพิพาทในทางปกครองระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชนและคดีความระหว่างหน่วยงานของรัฐ

(2) ศาลทหาร

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาทหารและคดีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ การแต่งตั้งและการให้ตุลาการศาลทหารพ้นจากตำแหน่งให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

(3) ศาลปกครอง

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีตามที่กฎหมายบัญญัติ

2.2.1.3 ตุลาการรัฐธรรมนูญ

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ไว้โดยคณะกรรมการรัฐธรรมนูญมีหน้าที่พิจารณาวินิจฉัย จากพระราชบัญญัติที่เสนอ โดยสภาขับเคลื่อนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ซึ่งคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติขัดกับรัฐธรรมนูญทำให้ร่างพระราชบัญญัติตกไป โดยคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้ถือเป็นเด็ดขาด รับ และศาลรัฐธรรมนูญ จึงถือได้ว่าพัฒนามาจากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับก่อน(พ.ศ.2534) ซึ่งเดิมคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีหน้าที่วินิจฉัยว่าบทบัญญัติของกฎหมายใดที่ขัดกับรัฐธรรมนูญ ไม่มีสถานะเป็นองค์กรศาลแต่อย่างใด แต่ในปัจจุบันคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลผูกพันกับทุกองค์กร ตามรัฐธรรมนูญ

2.2.1.4 คณะกรรมการการเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้บริสุทธิ์ยุติธรรม

2.2.2 องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พ.ศ.2540

องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน (พ.ศ.2540) ไม่ได้มีการบัญญัติความหมายของ "องค์กรตามรัฐธรรมนูญ" ไว้โดยตรง จากที่ได้กล่าวมาแล้ว อาจสรุปได้ว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีการให้ความหมายเป็น 2 นัย ตามความหมายอย่างแคบหมายถึง องค์กรที่ใช้อำนาจสูงสุดของรัฐในแต่ละอำนาจ ซึ่งได้แก่ องค์กรทางด้านนิติบัญญัติ องค์กรที่ใช้อำนาจทางบริหาร และ องค์กรซึ่งใช้อำนาจตุลาการ องค์กรตามรัฐธรรมนูญในความหมายอย่างกว้าง หมายถึงองค์กรที่บัญญัติอำนาจหน้าที่เอาไว้ในรัฐธรรมนูญใช้อำนาจตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ซึ่งหมายความถึงทุกๆองค์กรที่บัญญัติอำนาจหน้าที่ไว้ตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งแบ่งองค์กรได้ดังนี้

2.2.2.1 องค์กรทางการเมือง

(1) สภาผู้แทนราษฎร

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน พ.ศ.

(2540) บัญญัติให้ สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวนห้าร้อยคน โดยเป็นสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อตามมาตรา ๕๕ จำนวนหนึ่งร้อยคน และสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งตามมาตรา ๑๐๒ จำนวนสี่ร้อยคน โดยในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใด และยังมีได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่าที่มีอยู่ (มาตรา 98) ทั้งนี้โดยสภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่เสนอร่างพระราชบัญญัติต่างๆและพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอ โดยคณะรัฐมนตรีหรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

(2) วุฒิสภา

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน พ.ศ.(2540)

บัญญัติให้ วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งจำนวนสองร้อยคน โดยในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใด ๆ และยังมีได้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่มีอยู่ (มาตรา 121) ทั้งนี้วุฒิสภามีอำนาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอ โดยสภาผู้แทนราษฎร (175)

(3) รัฐสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน พ.ศ.(2540)

บัญญัติให้ รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา (มาตรา 90) โดยมีประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา (มาตรา 91) ทั้งนี้ประธานวุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูงที่มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ (303)

(4) คณะรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน พ.ศ.(2540)

บัญญัติให้ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินนายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่พ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา 118(7) ในอายุของสภาผู้แทนราษฎรชุดเดียวกันให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี(มาตรา 201) ทั้งนี้คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินโดยต้องดำเนินการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ (มาตรา 212)

2.2.2.2. องค์การที่ไม่ใช่องค์กรทางการเมือง

(1) คณะกรรมการการเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ “คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรควบคุมตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นรวมทั้งการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม” โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ ก.ก.ต. มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา 144 วรรคสอง (กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น)

(2) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้บัญญัติให้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เป็นองค์กรที่สำคัญในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยให้ ป.ป.ช. เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น เพื่อให้มีการดำเนินการต่อไปว่าจะเป็นการถอดถอนออกจากตำแหน่ง (มาตรา 305) หรือเพื่อส่งความเห็นไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (มาตรา 308) นอกจากนี้ ป.ป.ช. ยังมีอำนาจในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐรั่วรัวผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม และมีอำนาจในการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(3) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 312 ได้บัญญัติเรื่องการตรวจเงินแผ่นดินไว้ในหมวดตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 โดยกำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การให้คำปรึกษาและแนะนำการเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดโทษปรับทางปกครอง การพิจารณาวินิจฉัยความผิดทางวินัย ทางงบประมาณ และการคลังในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุด

(4) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 196 ได้บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นองค์กรที่เข้าร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐ กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจในการพิจารณาและสอบสวนหาข้อ

เท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณีที่มีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือในกรณีที่มีการปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการ พนักงาน ลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือในกรณีที่มีการปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการ พนักงาน ลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชน โดยไม่เป็นธรรมไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(5) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 199 และ มาตรา 200 ได้บัญญัติให้มี คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และเสนอมาตรการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าว เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อรัฐสภา

2. 2.1. 3 องค์การตามรัฐธรรมนูญที่เป็นองค์กรทางตุลาการ

องค์การตามรัฐธรรมนูญที่เป็นองค์กรตุลาการ เป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญที่รัฐธรรมนูญบัญญัติอำนาจหน้าที่ไว้โดยเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจทางตุลาการ ทั้งนี้โดยมุ่งที่จะตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้เป็นไปโดยโปร่งใส ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับก่อน (พ.ศ.2534) ได้บัญญัติถึงองค์กรทางตุลาการเอาไว้ ในหมวด 8 ได้แก่

(1) ศาลปกครอง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ไว้ตามมาตรา 276 โดยศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยจะมีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครอง ชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้

(2). ศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญไว้โดย ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญคนหนึ่งและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นอีกสิบสี่คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา วิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครอง ชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้ (มาตรา 276)

(3) ศาลยุติธรรม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของศาลยุติธรรมไว้โดยศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น(มาตรา 271)

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของมาตรา 4 (2) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองแล้วพิจารณาได้ว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่บัญญัติขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2538 ทุกองค์กร อยู่ภายใต้ขอบเขตของพระราชบัญญัติฉบับนี้ แต่เนื่องจากขณะที่ประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ยังไม่มีการบัญญัติองค์กรตามรัฐธรรมนูญเอาไว้ดังเช่นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งเมื่อพิจารณาตาม บทกฎหมายของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว องค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะตามมาตรา 4 (2) ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่น่าจะหมายความรวมถึง องค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 อย่างไรก็ตามเนื่องจากเจตนารมณ์ในการร่าง พระราชบัญญัติฉบับนี้ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาและในชั้นการประชุมร่าง กฎหมายของคณะ กรรมการสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไม่ได้มีการกล่าวถึงการยกเว้นตัวองค์กรเอาไว้แต่อย่างใดมีเพียงกรณีการยกเว้นในแง่ของการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยแท้ ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เช่น การกระทำในทางรัฐบาลของฝ่ายบริหาร จึงทำให้ไม่อาจทราบถึงเจตนารมณ์ในการยกเว้นมิให้ใช้บังคับพระราชบัญญัติฉบับนี้ กับองค์กรตามรัฐธรรมนูญตาม มาตรา 4 (2) ของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้ อย่างชัดเจน

นอกจากนี้ จากการที่ได้พิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และในกฎหมายอื่น ก็ไม่พบว่ามีมีการกล่าวถึงความหมายและขอบเขตขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ภายใต้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพ.ศ.2539 เอาไว้แต่อย่างใด กรณีนี้ตามความเห็นของผู้เขียนขอบเขตขององค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะ ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้น่าจะหมายถึงทุกๆ องค์กรที่บัญญัติขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538) อันได้แก่องค์กรตามรัฐธรรมนูญดังที่ได้
กล่าวมาแล้วข้างต้น



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย