

## บทที่ 6

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 6.1 บทสรุป

หลักการพื้นฐานในรัฐเสรีประชาธิปไตยที่เป็นนิติรัฐรวมทั้งประเทศไทยนั้น จะประกอบไปด้วยหลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา หลักไม่มีความผิดและไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย และหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนุญ ดังนั้น องค์กรตามรัฐธรรมนุญต่าง ๆ จึงต้องผูกพันตนต่อหลักนิติรัฐ

ในระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐเสรีประชาธิปไตยที่เป็นนิติรัฐนั้น จะมีทั้งระบบตรวจสอบภายในและระบบตรวจสอบภายนอก เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่า องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนุญไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงไม่สามารถใช้หลักโต้แย้งคัดค้านมาใช้บังคับได้ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องพิจารณาถึงระบบการตรวจสอบภายนอกโดยใช้อำนาจตุลาการเป็นผู้ตรวจสอบ

จากการศึกษาถึงปัญหาในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนุญจะพบว่าปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้นแต่เกิดขึ้นจากองค์กรตามรัฐธรรมนุญทั้งสิ้น กล่าวคือ ปัญหาแรกก็คือ การพิจารณาความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนุญของศาลรัฐธรรมนุญ ซึ่งผู้เขียนได้ศึกษาแล้วว่า ศาลรัฐธรรมนุญยังวินิจฉัยได้ไม่ชัดเจนนัก ซึ่งปัญหาที่นำไปสู่การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนุญถึงเรื่องปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนุญว่าองค์กรใดสามารถเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนุญวินิจฉัยถึงปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรของตนหรือองค์กรตามรัฐธรรมนุญอื่นที่มีการโต้แย้งได้ ปัญหาประการที่สองคือ องค์กรตามรัฐธรรมนุญแต่ละองค์กรยังไม่เข้าใจบทบาทและภาระหน้าที่ของตนตามที่รัฐธรรมนุญกำหนดไว้ กล่าวคือ นอกจากรัฐธรรมนุญจะกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้แล้ว องค์กรตามรัฐธรรมนุญจะต้องผูกพันตนต่อหลักนิติรัฐด้วย และประการที่สำคัญก็คือ องค์กรตามรัฐธรรมนุญต้องถูกตรวจสอบการใช้อำนาจอีกด้วย ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนได้ศึกษากรณีการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยศาลปกครองเกี่ยวกับการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นจากการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนุญ ปัญหาที่เกิดขึ้นได้นำไปสู่การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนุญ และศาลรัฐธรรมนุญได้วินิจฉัยและก่อให้เกิดปัญหาตามมาใน 2 ประเด็น ได้แก่ ประเด็นแรก การวินิจฉัยถึงเขตอำนาจของศาลปกครองในการ

ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎที่ออกโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และประเด็นที่สอง ได้แก่ การวินิจฉัยถึงปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญระหว่างองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและองค์กรศาล ส่งผลให้ศาลปกครองไม่มีอำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในที่สุด การที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยดังกล่าวจึงทำให้ระบบการเลือกตั้งของไทยไม่อาจถูกตรวจสอบได้ ซึ่งในประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะในประเทศที่ใช้ระบบนิติรัฐ องค์กรศาลจะเป็นผู้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการเลือกตั้ง เมื่อศาลปกครองจำต้องผูกพันตนตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแล้ว จึงไม่สอดคล้องต่อระบบกฎหมายในประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่ และทำให้ประเทศไทยไม่เป็นนิติรัฐอย่างแท้จริง เพราะวาทิต่างการเมืองของประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญในกรณีที่ถูกละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพ และการที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นการใช้อำนาจดังเช่นอำนาจตุลาการและเป็นที่สุด จึงไม่สามารถถูกตรวจสอบโดยศาลได้ ด้วยความเคารพผู้เขียนเห็นว่าการใช้อำนาจดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจที่มีลักษณะเป็นอำนาจบริหารเนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้บังคับกฎหมายโดยตรงมีอำนาจวินิจฉัยตามที่กฎหมายให้อำนาจ จึงไม่ใช่ลักษณะของอำนาจตุลาการตามที่ผู้เขียนได้ศึกษามาแล้ว เหตุผลประการนี้ของศาลรัฐธรรมนูญที่ได้วินิจฉัยไว้ทำให้ระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจเกิดปัญหาคับ

ปัญหาของการออกกฎโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้น เป็นการใช้อำนาจทางปกครองอย่างชัดเจนและเมื่อเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวแล้ว โอกาสที่จะมีการบิดเบือนการใช้อำนาจจึงมีอยู่สูง และเมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าตนมีอำนาจในการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎดังกล่าว กรณีนี้ศาลรัฐธรรมนูญน่าจะไม่มีอำนาจและเมื่อศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจวินิจฉัยแล้ว คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 24/2543 น่าจะไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเช่นใดแล้วย่อมเด็ดขาดและผูกพันทุกองค์กร ดังนั้น หากมีกรณีดังเช่นคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวเกิดขึ้นอีก ผลก็คือศาลรัฐธรรมนูญจะต้องวินิจฉัยถึงความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่ออกโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจากการเสนอเรื่องผ่านผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพันเอง

ส่วนคำวินิจฉัยที่ 52/2546 นั้น มีปัญหาอยู่ที่ว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยขัดต่อ มาตรา 28 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ เพราะเท่ากับว่าผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่อาจใช้สิทธิทางศาลได้เลย เหตุผลของคำวินิจฉัยจึงน่าจะขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ให้บุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพได้รับการคุ้มครองจากศาล

เมื่อการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งผูกพันองค์กรอื่นไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เช่นนี้แล้ว หลักการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กรศาลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามหลักนิติรัฐจึงยังไม่เกิดผลอย่างแท้จริงในสังคมไทย เนื่องจากได้ศึกษามาแล้วว่า หลักนิติรัฐจะต้องมีการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง รวมทั้งฝ่ายนิติบัญญัติด้วย ซึ่งในนิติรัฐทุกประเทศที่ผู้เขียนได้ศึกษามาแล้วล้วนแต่มีการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองได้เสมอหากว่ามีการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบด้วยกฎหมายและส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล และระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองนั้น การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการเป็นระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจที่เป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพได้ดีและมีประสิทธิภาพที่สุด เพราะไม่มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องในเรื่องต่าง ๆ มีวิธีพิจารณาความเป็นกลางและเป็นธรรม และในรัฐเสรีประชาธิปไตยทุกประเทศ การควบคุมการใช้อำนาจโดยองค์กรตุลาการสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารได้อย่างกว้างขวาง และประการที่สำคัญที่สุดก็คือ การใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญล้วนแต่มีการคานและดุลอำนาจหรือถูกตรวจสอบการใช้อำนาจได้

## 6.2 ข้อเสนอแนะ

ในส่วนนี้ผู้เขียนเห็นว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้และตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญไม่ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการตรวจสอบไว้ ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะให้แก้ไขรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับปัญหาดังกล่าว เพราะปัญหาที่เกิดขึ้นได้เกิดจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และเมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเป็นประการใดแล้ว ย่อมมีผลเด็ดขาดและผูกพันทุกองค์กร ดังนั้น การแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคำวินิจฉัยที่ 52/2546 และคำวินิจฉัยที่ 24/2543 โดยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอื่น ๆ ถูกตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กรศาลได้ กล่าวคือ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่เป็นการกระทำทางปกครองและทำให้เกิดปัญหาที่ผู้เขียนได้ศึกษาที่สมควรแก้ไขนั้น ควรยกเลิกถ้อยคำในมาตรา 276 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่ว่า “ที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล” เพราะปัญหาที่เกิดขึ้นเกิดจากการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอ้างว่าตนมิได้อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลนั่นเอง ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญก็วินิจฉัยตามความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และเมื่อมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในบทบัญญัตินี้ดังกล่าวแล้ว ก็จะทำให้

ศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบองค์กระอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ใช้อำนาจมหาชนที่เป็นอำนาจปกครอง  
ทุกองค์กร ถ้าหากการใช้อำนาจมหาชนดังกล่าวไม่ใช่การใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยตรงที่กำหนด  
กระบวนการต่าง ๆ ไว้ในรัฐธรรมนูญ ไม่ใช่คดีเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอาญา และ  
เป็นกรณีที่การใช้อำนาจมีผลออกสู่ภายนอกและไปกระทบสิทธิของเอกชนใดแล้ว เอกชนผู้นั้น  
สามารถฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองได้

นอกจากการแก้ไขบทบัญญัติดังกล่าวแล้ว เพื่อให้เกิดความชัดเจนว่าการใช้อำนาจของ  
องค์กระอิสระตามรัฐธรรมนูญในบทบัญญัติต่าง ๆ ควรบัญญัติไว้ให้ชัดเจนว่าการใช้อำนาจประการใด  
จะต้องให้องค์กระศาลตรวจสอบ ในกรณีนี้ผู้เขียนเห็นว่าองค์กระอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจ  
วินิจฉัยสั่งการต่อบุคคลทั่วไปที่สำคัญ ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ก.ก.ต.) และคณะกรรมการ  
ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญควรมีความชัดเจน  
ว่าให้ศาลปกครองตรวจสอบได้ในกรณีใดบ้าง “ในส่วนของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ก.ก.ต.) ควร  
ระบุให้แน่ชัดว่าควรให้ศาลปกครองตรวจสอบการใช้อำนาจในส่วนใด โดยเฉพาะการใช้อำนาจตาม  
มาตรา 145 ของรัฐธรรมนูญฯ นั้น ก.ก.ต. จำต้องผูกพันตนต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายโดย  
ถูกตรวจสอบการใช้อำนาจจากศาลปกครองได้” หรือในกรณีของคณะกรรมการป้องกันและ  
ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ซึ่งมีทั้งการใช้อำนาจในส่วนที่เป็นกระบวนการตาม  
รัฐธรรมนูญและการใช้อำนาจตามกฎหมายอื่นไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจปกครองหรือการใช้อำนาจ  
ทางอาญา ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่าอำนาจในกรณีของ ป.ป.ช. ส่วนใหญ่เป็นการดำเนินกระบวนการ  
ในทางอาญาซึ่งมิใช่คดีปกครองจึงไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครองอยู่แล้ว คงมีแต่อำนาจปกครอง  
ด้านงานบริหารงานบุคคลบางประการเท่านั้นที่ศาลปกครองตรวจสอบได้ ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า  
ในส่วนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่จำเป็นต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญ  
แต่อย่างใด

ส่วนในกรณีของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพั้น โดยทั่วไปแล้ว การใช้อำนาจหน้าที่  
ขององค์กรดังกล่าวเป็นเพียงการเสนอแนะมิใช่การใช้อำนาจสั่งการหรือใช้อำนาจฝ่ายเดียวซึ่ง  
มีผลกระทบโดยตรงต่อบุคคลภายนอก กล่าวคือ เมื่อมีผู้ร้องเรียนเสนอเรื่องผ่านผู้ตรวจการแผ่นดิน  
ของรัฐสภาพแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพจะทำการสอบสวนหาข้อเท็จจริงโดยไม่ชักช้า และ  
ต้องให้โอกาสแก่ผู้ถูกร้องเรียนชี้แจงพร้อมทั้งแสดงพยานหลักฐานก่อนเพื่อสอบสวนข้อเท็จจริง  
เสร็จแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพจะเน้นในการระงับข้อพิพาทอย่างสันติวิธี โดยทำความเข้าใจ  
กับปัญหาของผู้ร้องเรียนและทำความเข้าใจกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงาน  
ของรัฐ หลังจากนั้นจะใช้วิธีเจรจา ไกล่เกลี่ย เพื่อให้เกิดการประนีประนอมยอมความและหาข้อยุติ  
ที่เป็นธรรมและเป็นที่ยอมรับใจแก่ทุกฝ่าย ในกรณีนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพไม่มีอำนาจหน้าที่  
ในการชี้ถูกชี้ผิดหรือตัดสินว่าใครถูกใครผิด แต่หากพบว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความผิดก็จะส่งเรื่องให้

ต้นสังกัดดำเนินการตามระเบียบและกฎหมายต่อไป รวมทั้งการให้คำแนะนำและเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐเพื่อพิจารณาดำเนินการให้มีการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติม กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม เพื่อแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชน จะเห็นได้ว่าการใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภานั้นมิได้มีผลกระทบโดยตรงต่อบุคคลภายนอก ดังนั้น การฟ้องคดีต่อศาลปกครองจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายจากการใช้อำนาจดังกล่าวจึงไม่น่าจะเกิดขึ้น แต่ถ้ามีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแล้ว และมีได้มีการสอบสวนหาข้อเท็จจริงอาจเป็นกรณีคดีพิพาทจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรที่ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้ และถ้าผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติโดยทั่วไปแล้ว ศาลปกครองก็สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจได้

ส่วนกรณีของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก็มีวิธีการที่คล้ายกับผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาคือ เมื่อรับคำร้องเรียนที่ร้องเรียนโดยชอบแล้ว คณะกรรมการฯ ก็จะทำการสอบสวน โดยให้โอกาสผู้ที่เกี่ยวข้องหรือผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงข้อเท็จจริงและเสนอพยานหลักฐาน นอกจากนี้ คณะกรรมการฯ มีอำนาจทำการไต่ถามเพื่อให้เกิดข้อเท็จจริงและยุติเรื่องโดยสันติวิธี แต่ถ้าตกลงกันไม่ได้ คณะกรรมการฯ ต้องทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงต่าง ๆ และทำรายงานผลการตรวจสอบโดยระบุรายละเอียดข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับพฤติการณ์แห่งการละเมิดสิทธิมนุษยชนและมาตรการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน และต้องระบุให้ชัดเจนว่า บุคคลหรือหน่วยงานใด มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องใดและด้วยวิธีการอย่างไร รวมทั้งระยะเวลาในการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว ถ้าหากว่าคณะกรรมการฯ เห็นว่าไม่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนแต่มีการปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นธรรม คณะกรรมการฯ อาจกำหนดแนวทางการแก้ไขเพื่อแจ้งให้บุคคลหรือหน่วยงานใดที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามความเหมาะสมภายใต้อำนาจหน้าที่ของบุคคลหรือหน่วยงานนั้น และเมื่อได้รับแจ้งรายงานผลการตรวจสอบแล้ว ต้องดำเนินการแก้ไขปัญหภายในระยะเวลาที่กำหนด หากว่าบุคคลหรือหน่วยงานที่ได้รับแจ้งรายงานผลการตรวจสอบแล้วไม่ดำเนินการแก้ไข คณะกรรมการฯ ต้องรายงานต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการให้มีการดำเนินการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้นภายใน 60 วันนับแต่วันที่ได้รับรายงาน และถ้านายกรัฐมนตรีไม่ดำเนินการ ให้คณะกรรมการฯ รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการตามความเหมาะสมต่อไป และถ้าหากคณะกรรมการฯ เห็นว่าจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวม คณะกรรมการฯ จะเผยแพร่เรื่องให้สาธารณชนทราบก็ได้ เพื่อเป็นการลงโทษนายกรัฐมนตรีทางสังคมอย่างหนึ่งต่อไป เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดังกล่าวแล้ว ก็มีความคล้ายกับผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตรงที่การใช้อำนาจมีลักษณะเป็นการเสนอแนะและรายงานผลการตรวจสอบเท่านั้น มิได้มีอำนาจชี้ถูกผิดหรือตัดสินว่าใครถูกใครผิด ดังนั้น กรณีดังกล่าวจึงไม่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจ

ที่มีผลกระทบโดยตรงต่อบุคคลภายนอก เมื่อมีข้อพิพาทเกี่ยวกับกรณีดังกล่าว ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ เช่นเดียวกัน ถ้าหากว่าคณะกรรมการฯ รับเรื่องร้องเรียนแล้วไม่ทำการตรวจสอบหรือตรวจสอบแล้วและไม่มีการดำเนินการแก้ไขของหน่วยงานหรือบุคคลที่ถูกตรวจสอบแล้ว คณะกรรมการฯ ไม่รายงานต่อนายกรัฐมนตรี ทั้งสองกรณีดังกล่าวนี้อาจเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรได้

ในส่วนของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินนั้น ผู้เขียนเห็นว่าศาลปกครองสามารถตรวจสอบได้หากว่าได้ดำเนินการโดยไม่ชอบในการทำการตรวจเงินแผ่นดินแก่หน่วยรับตรวจ หรือในกรณีที่เป็นการตรวจสอบหน่วยงานของรัฐ ปัญหาที่เกิดขึ้นจึงน้อยมาก เนื่องจากหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นหน่วยรับตรวจต่างก็เข้าใจบทบาทของตนและมักจะให้ความร่วมมือในการตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสมอ กรณีการใช้อำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะมีปัญหาที่แต่ในส่วนของการใช้อำนาจภายในองค์กรนั่นเองที่ไม่เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินมากกว่า หรืออาจมีประเด็นที่ต้องพิจารณาในเรื่องการวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง ซึ่งในกรณีเป็นการใช้อำนาจปกครองอย่างชัดเจน เมื่อมีคดีพิพาทเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าว ศาลปกครองจึงรับไว้พิจารณาพิพากษาได้ หรือในกรณีของการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติอื่น

เมื่อพิจารณาโดยรวมแล้ว ผู้เขียนเห็นว่านอกจากจะแก้บทบัญญัติมาตรา 276 ของรัฐธรรมนูญแล้ว ก็ควรเพิ่มบทบัญญัติในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญโดยศาลปกครองให้ชัดเจนโดยเฉพาะในส่วนของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งได้แก่ การใช้อำนาจรัฐธรรมนูญตามมาตรา 145 ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพราะว่าแม้จะแก้ไขบทบัญญัติตามมาตรา 276 ที่ผู้เขียนเสนอแล้วและส่งผลให้ศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจปกครองขององค์กรต่าง ๆ แล้วก็ตาม แต่เพื่อความชัดเจนแน่นอนของกฎหมายอันเป็นหลักพื้นฐานของหลักนิติรัฐ เพื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอันเป็นฝ่ายปกครองสมัยใหม่สามารถถูกตรวจสอบการใช้อำนาจได้จึงต้องแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจของศาลปกครองในมาตรา 276 ของรัฐธรรมนูญและเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 145 ในส่วนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยศาลปกครองเพื่อให้เป็นไปตามหลักนิติรัฐ โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งจำต้องผูกพันตนต่อหลักความชอบด้วยกฎหมาย ส่วนในกรณีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอื่นนอกจาก ก.ก.ต. แล้ว ผู้เขียนเห็นว่าไม่น่าจะต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญแต่ประการใด เพราะว่าเมื่อแก้บทบัญญัติมาตรา 276 แล้วผลของการแก้ไขก็มีได้ทำให้ศาลปกครองมีอำนาจมากขึ้นแต่ประการใด เพียงแต่รับรองความชัดเจน

ของรูปแบบในการตรวจสอบการใช้อำนาจปกครองขององค์กรต่าง ๆ ของรัฐให้ชัดเจนขึ้น และถ้าหากรูปคดีไม่ใช่คดีปกครองแล้ว ศาลปกครองก็ไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้เช่นกัน

ในกรณีของคำวินิจฉัยที่ 52/2546 ที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นควรให้การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับการเลือกตั้งอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครองซึ่งผู้เขียนได้เสนอมาแล้วว่าเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองสมัยใหม่ จึงควรถูกต้องตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวได้โดยเห็นชอบเขตของการตรวจสอบควรมีจำกัด และเมื่อมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 276 ตามที่ผู้เขียนได้เสนอแล้ว ศาลปกครองจะต้องพิจารณาตีประเภทดังกล่าวด้วยความรวดเร็วและควรพิจารณาบทบาทในเฉพาะปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้นว่าการวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ใช้ดุลพินิจโดยชอบหรือไม่ และการพิจารณาบทบาทโดยศาลปกครองนั้น ควรใช้เฉพาะกับการเลือกตั้งระดับชาติซึ่งได้แก่การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเท่านั้น เพราะเป็นการเลือกตั้งพร้อมกันทั่วประเทศจึงทำให้มีการร้องเรียนเกี่ยวกับการเลือกตั้งเป็นจำนวนมาก และในภายหลังการเลือกตั้งในกรณีของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องมีการเปิดประชุมรัฐสภา

อย่างไรก็ตาม เมื่อได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้ศาลปกครองตรวจสอบการวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว ศาลปกครองอาจจำเป็นต้องออกระเบียบวิธีพิจารณาตีประเภทดังกล่าวให้มีการพิจารณาที่รวดเร็ว ดังเช่นระเบียบวิธีพิจารณาเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา เพื่อให้เกิดความเหมาะสมแก่ระบบการเลือกตั้งอันเป็นการคุ้มครองสิทธิในทางการเมืองซึ่งทำให้ประชาชนได้รับการเยียวยาความเสียหายอย่างครบถ้วน แต่ก็ต้องวางหลักอยู่บนความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของ ก.ก.ต. ด้วย ซึ่งในส่วนของระเบียบวิธีพิจารณาดังกล่าวนี้ ผู้เขียนเห็นสมควรออกในรูปของ “ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาและพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับการเลือกตั้ง พ.ศ. ....” โดยอาศัยมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง พ.ศ. 2542 ที่บัญญัติว่า “การดำเนินการทั้งปวงเกี่ยวกับการฟ้อง การร้องขอ การเรียกบุคคล หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีการดำเนินกระบวนการพิจารณา การรับฟังพยานหลักฐาน และการพิพากษาคดีปกครอง นอกจากที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด” ประกอบกับมาตรา 6 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวที่บัญญัติว่า “ระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมาตรา 44 และมาตรา 66 ต้องส่งให้สภาผู้แทนราษฎรในวันที่ออกระเบียบดังกล่าว เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบได้ ถ้าต่อมามีการเสนอญัตติและสภาผู้แทนราษฎรมีมติภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ส่งระเบียบดังกล่าวให้สภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียง ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

ให้ยกเลิกระเบียบใดไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ดำเนินการให้เป็นไปตามนั้น” จะเห็นได้ว่าระเบียบวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองนั้น ศาลปกครองมิได้ออกตามอำเภอใจ แต่ให้สภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้แทนของปวงชนตรวจสอบ ก่อนออกใช้บังคับ

ส่วนกรณีคำวินิจฉัยที่ 24/2543 นั้น ในกรณีการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไปยังศาลรัฐธรรมนูญนั้น เมื่อได้ศึกษาไปแล้ว ศาลปกครองควรมีอำนาจ ตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งและองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญอื่น ดังนั้น เมื่อมีการแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 276 ของรัฐธรรมนูญแล้ว ตามที่ผู้เขียนได้เสนอศาลปกครองจึงมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่ออกโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งและองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญอื่นที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นมายังศาลปกครอง และถ้าหากมีการเสนอเรื่องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจะรับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณา ไม่ได้ เพราะวาทบัญญัติของมาตรา 198 ของรัฐธรรมนูญนั้น ศาลรัฐธรรมนูญควรมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น และผู้เขียนเห็นว่าบทบัญญัติของมาตรา 198 นั้น มีความชัดเจนแล้วไม่จำเป็นต้องแก้ไขแต่อย่างใด

ผู้เขียนมิได้เสนอให้ศาลยุติธรรมควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากมีข้อบกพร่องต่าง ๆ หลายประการ คือ

**ประการแรก** หากใช้กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งตราขึ้นเพื่อใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างเอกชน หรือกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งตราขึ้นเพื่อใช้ในการแสวงหาตัวผู้กระทำผิดอาญามาลงโทษ จะต้องแต่งทนายความเพื่อช่วยว่าต่างแก้ต่างให้เสมอ เนื่องจากกฎหมายมีความสลับซับซ้อน และแม้ว่าเอกชนจะสามารถดำเนินคดีโดยลำพัง แต่โอกาสแพ้คดีก็จะมีสูง เพราะวิธีพิจารณามีผลต่อการแพ้ชนะคดี และพยานหลักฐานในการนำสืบก็จำเป็นต้องใช้ทนายความซึ่งมีความชำนาญในการดำเนินคดีให้ การแสวงหาความจริงก็ใช้ระบบกล่าวหาซึ่งผลักภาระการพิสูจน์พยานหลักฐานต่าง ๆ ให้ตกอยู่กับคู่ความฝ่ายที่กล่าวอ้างข้อเท็จจริงขึ้น เอกชนจึงตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบและถูกบั่นทอนกำลังใจเพราะพยานหลักฐานที่จะใช้พิสูจน์ความจริงอยู่ในความครอบครองของรัฐเป็นส่วนใหญ่ อีกทั้งภาระค่าใช้จ่ายก็มีสูง ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับผู้ที่มีฐานะยากจนที่จะดำเนินคดีปกครอง

**ประการที่สอง** เอกชนไม่อาจฟ้องว่าการกระทำทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยตรงต่อศาลยุติธรรมในหลายกรณี เช่น “กฎ” ที่ออกใช้บังคับไม่ชอบด้วยกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ เอกชนต้องถูกโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายที่ใช้บังคับแก่ตน เป็นคดีในศาล และหากว่าศาลพิพากษาว่ากฎนี้ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่กฎนั้นก็ยังคงมีสภาพบังคับใช้ อยู่ต่อไป เป็นต้น



ประการที่สาม ผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมยังขาดความรู้และความเข้าใจใน “ข้อความคิดและหลักการพื้นฐาน” (Basic Concept and Principles) อันเป็นส่วนหนึ่งของ “นิติวิธี” (Legal Method) ของกฎหมายมหาชนด้วย ดังนั้น จึงอาจบังคับใช้และตีความกฎหมายโดยคำนึงถึงแต่เพียง “ความจำเป็น” ของฝ่ายปกครองเท่านั้น และอาจทำให้สิทธิ เสรีภาพและประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนไม่ได้รับความคุ้มครองอย่างเพียงพอ หรืออาจคำนึงถึงแต่สิทธิ เสรีภาพและประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนจนเป็นอุปสรรคแก่การจัดทำบริการสาธารณะได้

ผู้เขียนมิได้เสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบองค์กระติระตามรัฐธรรมนูญในการใช้อำนาจปกครองนั้น เนื่องจากผู้เขียนเห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญมีเขตอำนาจเฉพาะตามที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนดไว้เท่านั้นและเป็นกรณีที่วินิจฉัยถึงความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ การที่จะพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองขององค์กระติระตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่น่าจะเหมาะสมเพราะว่าเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจปกครอง แม้ว่าองค์กระติระตามรัฐธรรมนูญจะเป็นองค์กรในระดับรัฐธรรมนูญก็ตาม อีกทั้งภาระหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญก็มากอยู่แล้วเมื่อเทียบกับจำนวนตุลาการ ที่ผู้เขียนเสนอให้ศาลปกครองเป็นองค์กรตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่ออกโดยองค์กระติระตามรัฐธรรมนูญนั้น เพราะารูปแบบของวิธีพิจารณาของศาลปกครอง คุณสมบัติของตุลาการศาลปกครองซึ่งมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน และมีความรู้ด้านกฎหมายปกครองและกฎหมายมหาชนนั้น มีความเหมาะสมที่จะตรวจสอบมากกว่าตามหลักการของระบบศาลคู่ ในทำนองเดียวกัน การทำให้ดุลยภาพแห่งการบริหารรัฐกิจซึ่งจำต้องมีประสิทธิภาพกับการใช้อำนาจและการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของเอกชนดำเนินไปพร้อมกันได้ จึงเป็นภาระหน้าที่ของศาลปกครองซึ่งจะต้องปฏิบัติให้หลักการดังกล่าวเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม การตรวจสอบการวินิจฉัยชี้ขาดการเลือกตั้งก็ควรอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองเช่นเดียวกันตามเหตุผลดังกล่าว เพียงแต่ศาลปกครองอาจจำเป็นต้องพิจารณาขอบเขตของการตรวจสอบในการพิจารณาทบทวนการใช้อำนาจขององค์กระติระตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับการคุ้มครองเยียวยาและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเกิดขึ้นในทุกระดับ อย่างไรก็ตาม องค์กระติระตามรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ความเหมาะสมและวิธีการของการตรวจสอบของศาลปกครอง ผู้เขียนเห็นว่าควรจะคำนึงถึงขอบเขตที่ควรทบทวน ตรวจสอบ ระยะเวลาในการตรวจสอบ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านขององค์กระติระตามรัฐธรรมนูญ และจะต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะประกอบกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้ได้สัดส่วนที่เหมาะสม และเพื่อมิให้ภารกิจขององค์กระติระตามรัฐธรรมนูญต้องหยุดชะงัก ดังนั้น หลักเกณฑ์ในการตรวจสอบดังกล่าวจะต้องระบุไว้ชัดเจนในระเบียบวิธีพิจารณาที่ผู้เขียนได้เสนอมานี้แล้วข้างต้น นอกจากนี้ ที่ผู้เขียนได้ศึกษามาแล้วจะเห็นได้ว่า การพิจารณาทบทวนโดยศาลในต่างประเทศจะตั้งอยู่บนพื้นฐานของการแบ่งแยกอำนาจโดยเคร่งครัด ศาลจะจำกัดตนในการ

ตรวจสอบฝ่ายปกครองเสมอและเคารพหลักการยอมรับนับถือฝ่ายปกครอง และประการที่สำคัญก็คือ หลักการจำกัดตนของศาล (self-restrain) มีความสำคัญมาก ซึ่งศาลปกครองจำเป็นต้องเคารพหลักการดังกล่าว เพราะว่าหน้าที่หลักประการที่สำคัญของศาลปกครองคือ การตรวจสอบฝ่ายปกครอง ดังนั้น การตรวจสอบจำต้องเคารพหลักการแบ่งแยกอำนาจซึ่งเป็นหลักสำคัญของนิติรัฐอีกด้วย กล่าวคือ ศาลปกครองจะไปก้าวล่วงในการดำเนินการภายในขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมิได้ และเมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว ศาลจะสามารถตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจฝ่ายเดียวไม่ว่าจะเป็นการออกคำสั่งทางปกครอง ออกกฎ หรือกระทำอื่นใดเฉพาะในกรณีที่การกระทำดังกล่าวมีผลกระทบออกสู่ภายนอกแล้วเท่านั้น และจะพิจารณาได้เฉพาะการทบทวนการกระทำดังกล่าว ซึ่งต้องมีวิธีพิจารณาที่เหมาะสม จะพิจารณาคดีในลักษณะที่ทำให้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเกิดข้อขัดข้องในการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติไม่ได้ เพราะจะไปกระทบกระเทือนต่อความเป็น “อิสระ” ขององค์กรเหล่านั้น ถ้าหากศาลปกครองตรวจสอบองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญได้โดยไม่มีขอบเขตแล้ว ก็จะทำให้ศาลปกครองมีอำนาจมากเกินไป เพราะฉะนั้น การตรวจสอบของศาลปกครองจะต้องวางอยู่บนพื้นฐานของการแบ่งแยกอำนาจ การจำกัดตนของศาลและความเป็นอิสระขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ แต่ถ้าองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งใช้อำนาจโดยมิชอบเมื่อใด ศาลจะเข้าไปตรวจสอบการใช้อำนาจได้เสมอ และหากว่าในประเทศไทยมีการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอย่างเป็นมรรคเป็นผลโดยองค์กรตุลาการและให้การยอมรับนับถือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแล้ว ก็จะทำให้หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองเกิดขึ้นอย่างแท้จริงจากการคุ้มครองโดยองค์กรตุลาการ ซึ่งจะทำให้มีหลักประกันสิทธิเสรีภาพตามหลักนิติรัฐ

---