



องค์การอิสระกับการปฏิบัติการกิจตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

บทสัมภาษณ์ *

นายก้านรงค์ จันทิก

อดีตนายกเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

๑ ๒ ๓ ๔ ๕ ๖ ๗ ๘ ๙ ๑๐ ๑๑ ๑๒ ๑๓

จุดนิต : ในฐานะที่ท่านเคยดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นผู้บริหารหน่วยธุรการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. คนแรก และในขณะเดียวกันท่านก็เคยดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ป. ตามกฎหมายเข้ามา ก่อน จึงใคร่ขอทราบทัศนคติของท่านเกี่ยวกับเจตนารมณ์ในการจัดตั้งองค์กรอิสระตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

นายก้านรงค์ : เจตนารมณ์หลักของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คือ **"การปฏิรูปการเมือง"** ทั้งนี้เพื่อปรับปรุงระบบการเมืองให้ดีขึ้นทั้งระบบ โดยประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการยกร่างรัฐธรรมนูญของสภาร่างรัฐธรรมนูญอย่างไม่เคยมีปรากฏมาก่อนในประวัติศาสตร์ ดังนั้น จึงต้องยอมรับกันว่าการปฏิรูปการเมืองเป็นหัวใจของรัฐธรรมนูญฉบับนี้

เพื่อให้เกิดการปฏิรูปการเมืองขึ้นดังกล่าว รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดโครงสร้างทางการเมืองและกระบวนการทางการเมืองใหม่ โดยมี**มาตรการสำคัญรวม ๓ ประการ** ซึ่งถือว่าเป็นเจตนารมณ์หลักของรัฐธรรมนูญ คือ

ประการแรก เปลี่ยน **"การเมืองของนักการเมืองให้เป็นการเมืองของพลเมือง"** โดยส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองเพิ่มขึ้น หรืออีกนัยหนึ่งต้องการที่จะให้มี **"การเมืองภาคพลเมือง ควบคู่ไปกับการเมืองของนักการเมือง"** นั้นเอง

ประการที่สอง ต้องการให้การเมืองมีความโปร่งใส สุจริต โดยมีกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการเชื่อมั่น ศรัทธาและความชอบธรรมในการใช้อำนาจ

* บทความนี้ถอดความจากบทสัมภาษณ์ นายก้านรงค์ จันทิก อดีตนายกเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่ได้ให้สัมภาษณ์กับกองบรรณาธิการวารสาร "จุดนิต" เมื่อวันที่อังคารที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ เวลา ๐๙.๓๐ น. ณ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.



ประการที่สาม ต้องการให้การเมืองมีเสถียรภาพและมีประสิทธิภาพ
ในการแก้ไขปัญหาของชาติบ้านเมืองให้มากขึ้น

เจตนารมณ์ทั้งสามประการนี้ ปรากฏอยู่ในคำปรารภของรัฐธรรมนุญ
ที่ว่า

“.....ภายหลังจากนั้น สภาร่างรัฐธรรมนุญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนุญโดยมี
สาระสำคัญเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชน
มีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น ตลอดจนทั้ง
ปรับปรุงโครงสร้างทางการเมือง ให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้
โดยคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ.....”

ซึ่งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนั้นเป็นจุดสำคัญอย่างยิ่งจุดหนึ่ง
ในการปฏิรูประบบการเมือง ดังนั้น รัฐธรรมนุญฉบับปัจจุบันจึงได้สร้างหรือ
กำหนดให้มีองค์กรอิสระต่าง ๆ ขึ้นมาหลายองค์กร เพื่อทำหน้าที่ในการ
ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและปฏิรูปการเมือง อาทิ คณะกรรมการป้องกันและ
ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการ
การเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน
แห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนุญ ศาลยุติธรรม และศาลปกครอง

คำว่า **“องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนุญ”** ไม่ได้มีบัญญัติความหมายไว้ใน
รัฐธรรมนุญโดยตรง เพียงแต่ได้มีบัญญัติคำว่า **“องค์กรตามรัฐธรรมนุญ”** ไว้ใน
รัฐธรรมนุญ มาตรา ๒๖๖ และ คำว่า **“องค์กรตามรัฐธรรมนุญ”** นั้น ก็ไม่ได้มี
บัญญัติความหมายไว้ในรัฐธรรมนุญเช่นเดียวกัน เมื่อไม่มีคำจำกัดความหรือ
ความหมายของคำว่า **“องค์กรตามรัฐธรรมนุญ”** ไว้โดยตรงในรัฐธรรมนุญ ดังนั้น
จึงต้องพิจารณาจากหลักเกณฑ์และโครงสร้าง ดังนี้

๑. หลักเกณฑ์ในทางรูปแบบ

๑.๑ พิจารณาจากการก่อตั้ง องค์กรนั้นต้องได้รับการก่อตั้งขึ้น
โดยตรงจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนุญ

๑.๒ พิจารณาในแง่ของการบัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ องค์กรนั้น ๆ
จะต้องมีการบัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนุญ

๒. หลักเกณฑ์ในทางเนื้อหา

๒.๑ พิจารณาจากบทบัญญัติหน้าที่ โดยที่องค์กรนั้นจะต้องเป็น
องค์กรสูงสุดของรัฐ ที่มีบทบาทสำคัญในด้านการควบคุม ตรวจสอบการใช้อำนาจ
รัฐขององค์กรอื่น ๆ เพื่อให้เกิดความสมดุลหรือการถ่วงดุลระหว่างองค์กรที่ใช้
อำนาจรัฐ

๒.๒ พิจารณาในแง่ความเป็นอิสระ ต้องเป็นองค์กรที่มีความเป็น
อิสระไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาขององค์กรใด

บทสัมภาษณ์



๒.๓ พิจารณาในแง่สถานะและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่น ๆ ต้องเป็นองค์กรที่มีสถานะเท่าเทียมกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรอื่นอยู่ในสถานะที่เท่าเทียมกัน

สำหรับความเป็นอิสระขององค์กรนั้น พิจารณาได้จากหลักเกณฑ์ ดังนี้

๑. **ต้องมีความเป็นอิสระในด้านบริหารงานบุคคล** ถ้าองค์กรใดการบริหารงานบุคคลยังต้องยึดโยงอยู่กับอำนาจการแต่งตั้งของฝ่ายบริหารอยู่แล้ว คำว่า **"อิสระ"** คงจะไม่เกิดขึ้นแน่นอน เพราะถึงแม้จะเข้ามาแทรกแซงการดำเนินการตามกฎหมายของตัวองค์กร อันเป็นอำนาจอิสระขององค์กรต่าง ๆ ไม่ได้ แต่ก็สามารถที่จะเข้ามาแทรกแซงในเรื่องการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการในหน่วยงานได้ซึ่งจะมีผลต่อการใช้อำนาจได้เช่นกัน

๒. **ต้องมีความเป็นอิสระในด้านงบประมาณ**

๓. **ต้องมีความเป็นอิสระตามอำนาจหน้าที่ตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นที่บัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ไว้**

แต่ความอิสระขององค์กรทุกองค์กรนั้นต้องสามารถตรวจสอบได้โดยองค์กรอื่น **แต่การตรวจสอบนั้นต้องมีใช่เป็นการตรวจสอบคุณพินิจในการใช้อำนาจตามกฎหมายขององค์กรนั้น ๆ เช่น การใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) เกี่ยวกับการให้ใบเหลือง-ใบแดง ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาวินิจฉัยว่าอำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจของ กกต. ตามกฎหมายจึงไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบได้ เป็นต้น**

จลนिति : **แนวทางการปฏิบัติงาน รวมทั้งสภาพปัญหาและอุปสรรคในด้านต่าง ๆ ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา**

นายก้านรงค์ : นับแต่เริ่มประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ต้องยอมรับว่าองค์กรอิสระหรือองค์กรต่าง ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญได้ก่อตั้งขึ้นสามารถสร้างผลงานและมีการพัฒนาประสิทธิภาพมากขึ้นกว่าเดิม ซึ่งในแต่ละปีทุกองค์กรก็ได้มีการรายงานผลงานประจำปีเสนอต่อรัฐสภาเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ซึ่งเป็นรายงานที่เปิดเผยโดยสามารถหาอ่านได้ ตลอดจนข้อสังเกตและข้อเสนอแนะต่าง ๆ ของรัฐสภาที่มีต่อผลงานประจำปีขององค์กรนั้น ๆ

โดยเฉพาะผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ป.ป.ช.) ชุดแรกในระหว่างเดือนเมษายน ๒๕๔๒ จนถึงเดือนธันวาคม ๒๕๔๖ นั้น ต้องยอมรับว่าได้ปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างได้ผลในระดับเป็นที่น่าพอใจสามารถพูดได้ว่าได้ใช้อำนาจหน้าที่ครบถ้วนตามกลไกของรัฐธรรมนูญ ทั้งในด้านการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไป ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการครบถ้วนทุกเรื่อง

บทสัมภาษณ์



ทุกศาล คือศาลรัฐธรรมนูญ เกี่ยวกับการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในเรื่องการทุจริต และเรื่องการร่ำรวยผิดปกติ รวมทั้งการไต่สวนเพื่อถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งด้วย ส่วนเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐก็ดำเนินการครบถ้วนทั้งในเรื่องทางวินัยและคดีอาญา ในด้านการป้องกันก็มีผลงานเป็นที่ปรากฏเป็นจำนวนมาก

แต่ถึงอย่างไรก็ตาม การที่จะปฏิรูปการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญให้ได้นั้น องค์กรต่าง ๆ ที่เป็นกระบวนการในการปฏิรูปการเมืองจะต้องขับเคลื่อนไปอย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง **ทั้งนี้ เพราะปัจจุบันปัญหาการทุจริตหรือคอร์รัปชันในบ้านเมืองเรานั้นไม่ได้ลดน้อยลงเลยแต่กลับจะมีมากขึ้น และสลับซับซ้อนมากขึ้นกว่าเดิมเช่นกัน ซึ่งได้แก่ ปัญหาการคอร์รัปชันทางนโยบาย ปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน ปัญหาความย่อหย่อนในการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาในทุกด้าน ทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม เรามีพฤติกรรมและโครงสร้างของสังคมไทยหลายอย่างที่หน้าจะไม่เอื้อต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างแท้จริง เป็นต้น**

จุดนิติ : **ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงและแก้ไขสภาพปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นทั้งในเชิงโครงสร้างขององค์กรและระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง**

นายก้านรงค์ : สืบเนื่องจากพฤติกรรมและโครงสร้างของสังคมไทยนั้นมีลักษณะที่เป็นการเฉพาะที่ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ขึ้นมาในสังคมไทย เพราะสังคมไทยเป็น **"โครงสร้างเชิงอำนาจ"** ระหว่างผู้มีอำนาจกับผู้ไม่มีอำนาจเป็นความสัมพันธ์ทางตั้ง ซึ่งผู้มีอำนาจใช้อำนาจที่ตัวเองมีอยู่หาผลประโยชน์ สร้างความมีอำนาจเพื่อรักษาอำนาจของตัวเองไว้ ส่วนผู้ไม่มีอำนาจก็จะแสวงหาระบบอุปถัมภ์ค้ำจุนจากผู้มีอำนาจ ประกอบกับลักษณะเฉพาะของคนไทยที่มีวิถีชีวิตเป็นคนที่เรียบง่าย ไม่ชอบการเปลี่ยนแปลงกะทันหัน รักสงบ มีความกตัญญูรู้คุณคน ซึ่งมีทั้งข้อดีและข้อเสีย และเป็นที่มาของระบบอุปถัมภ์ การเห็นแก่พวกพ้อง การพึ่งพาอาศัยผู้ใหญ่ การต้องตอบแทนความดีความชอบของเขาทั้ง ๆ ที่รู้ว่าเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง การถือสันโดษเงียบไม่ยอมมีเรื่องมีราวหรือเป็นศัตรูกับใคร และอาจจะโยงไปสู่การขาดความกล้าที่จะยืนหยัดต่อสู้ในสิ่งที่ไม่ถูกต้อง

สาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่เป็นต้นเหตุของปัญหาความไม่มีระเบียบเรียบร้อยในสังคมไทยก็คือ **"การย่อหย่อนในการบังคับใช้กฎหมาย"** เพราะหลายครั้งมีการปล่อยให้มีการกระทำความผิดกฎหมายอย่างเปิดเผย โดยอ้างว่ารอนโยบายบ้าง ขาดกำลังคน ขาดงบประมาณบ้าง หรือกฎหมายไม่เอื้ออำนวยบ้าง ซึ่งการกระทำดังกล่าวทำให้สังคมไทยเสื่อมถอยลงไปทุกที

บทสัมภาษณ์



มูลเหตุของการล้มเหลวในการบังคับใช้กฎหมาย มีอยู่หลายประการ ซึ่งสะสมมาช้านาน โดยอาจวิเคราะห์ได้ดังนี้

๑. กระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการใช้กฎหมายย่อหย่อน ไม่เข้มแข็ง ขาดระบบการควบคุมและตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมาย ทำให้มีการใช้กฎหมายขาดความเป็นธรรมหรือความเท่าเทียมกัน

๒. กฎหมายบางฉบับให้ดุลพินิจกับเจ้าหน้าที่มากเกินไป บางฉบับบกพร่องไม่สมบูรณ์ บางฉบับล้าสมัย บางฉบับไม่มีการบังคับใช้มานาน จนเป็นที่หลงลืมและเป็นช่องทางให้ผู้ที่ไม่สุจริตหยิบยกขึ้นมาใช้เพื่อประโยชน์บางอย่างซึ่งไม่เป็นธรรม

๓. ขาดการพัฒนาทางด้านนิติศาสตร์ ซึ่งเราต้องยอมรับกันว่าขณะนี้ทุกมหาวิทยาลัยมีการสอนวิชานิติศาสตร์ แต่ยังคงยึดถือคติที่จะคอยติดตามตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ทางด้านกฎหมายของบุคลากรที่สำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัยไปว่ามีมาตรฐานการพิจารณา มาตรฐานการวินิจฉัยชี้ขาดตัดสินปัญหาข้อกฎหมายว่าอยู่บนพื้นฐานของเหตุผล การตรงไปตรงมา มีความถูกต้องเป็นธรรมหรือไม่ เพียงใด

ดังนั้น จึงสมควรที่จะมีองค์กรใดองค์กรหนึ่งซึ่งเป็นอิสระหรือเป็นองค์กรของประชาชนก็ได้ เพื่อมาทำหน้าที่ในการตรวจสอบมาตรฐานการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรต่าง ๆ ที่มีอำนาจให้อยู่ในหลักนิติธรรม หากพบว่าการบังคับใช้กฎหมายไม่ถูกต้อง องค์กรดังกล่าวนี้จะต้องดำเนินการทุกวิถีทาง เพื่อให้ประชาชนรับรู้และสร้างกระแสการไม่ยอมรับจนถึงขนาดว่าคนที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในองค์กรที่พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดถูกต้องหรือไม่เพียงใด หรือคนที่ไม่กล้าปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง ไม่สามารถที่จะอยู่ในตำแหน่งนั้น ๆ ได้ต่อไป ซึ่งถือว่าเป็นกระแสการลงโทษของสังคม นั่นคือสิ่งสำคัญที่ควรจะมีอย่างยั่งยืนในสังคมไทย

จุดนิติ : บทสรุปและข้อเสนอแนะอื่น ๆ

นายก้านรงค์ : องค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ในการปฏิรูปการเมือง เพื่อให้ระบบการเมืองมีความโปร่งใส สุจริต สามารถตรวจสอบได้ ดังนั้น แต่ละองค์กรจะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจริงใจและซบเซลื้อนไปพร้อมกัน เพราะมีความสัมพันธ์ต่อเนื่องกันอย่างเป็นระบบ องค์กรใดองค์กรหนึ่งไม่สามารถที่จะเป็นกลไกในการปฏิรูปการเมืองได้เพียงลำพัง ดังนั้น ถ้าองค์กรใดองค์กรหนึ่งปฏิบัติหน้าที่ย่อหย่อนในการบังคับใช้กฎหมาย การปฏิรูปทางการเมืองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญก็จะไร้ประสิทธิภาพโดยสิ้นเชิง

ดังนั้น ความสำคัญจึงอยู่ที่การสรรหาและการเลือกบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งในองค์กรอิสระของคณะกรรมการสรรหาและวุฒิสภา ถ้าหากพิจารณาตามจำนวนและสัดส่วนของคณะกรรมการสรรหาตามที่รัฐธรรมนูญ

บทสัมภาษณ์



ได้กำหนดไว้ นั้น สามารถแบ่งออกเป็นสามส่วน คือ **ประธานองค์กรอิสระ กลุ่มนักวิชาการและกลุ่มพรรคการเมือง** ซึ่งก็น่าที่จะเป็นหลักประกันได้ว่าการสรรหาบุคคลเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งในองค์กรอิสระเป็นระบบและวิธีการที่จะได้คนที่ดีมีความรู้ ความสามารถและมีความเหมาะสม **แต่เมื่อพิจารณาถึงจำนวนคะแนนเสียงของกรรมการสรรหาที่จะทำให้บุคคลผ่านการสรรหาซึ่งกำหนดไว้ว่าจะต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๔ ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่แล้ว อาจทำให้กรรมการเสียงข้างน้อยสามารถจับถือโควตาได้ ครั้นต้องมีการเลือกกันหลาย ๆ รอบ บางครั้งถึงสิบหกรอบก็เคยมีเมื่อคะแนนเสียงไม่ถึง กรรมการสรรหาบางคนอาจมีฐานะไม่สามารถอยู่ร่วมได้โดยตลอด คะแนนเสียงยอมเบี่ยงเบนไปได้เช่นกัน และอีกประการหนึ่ง การพิจารณาของคณะกรรมการสรรหาอยู่ที่คะแนนเสียงโดยเป็นการลงคะแนนลับ เมื่อมีการวิพากษ์วิจารณ์กันว่า เหตุใดคนนั้นได้รับการพิจารณา เหตุใดคนนี้จึงไม่ได้รับการพิจารณา มีเหตุผลอย่างไร ความรู้ ความสามารถ ความเหมาะสมแตกต่างกันอย่างไร จะไม่ปรากฏข้อเท็จจริงในเหตุผลนี้ เป็นแต่เพียงแจ้งว่าคนที่ได้รับเลือกเพราะคะแนนเสียงของกรรมการสรรหาถึงเกณฑ์ที่กำหนด ส่วนอีกคนคะแนนเสียงไม่ถึง ถ้าเพียงแต่พิจารณาโดยการลงคะแนนเสียงเท่านั้นและถือว่เป็นกติกากฎเกณฑ์ เราก็ต้องยอมรับ**

เหตุการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นหลายครั้งและเป็นทีวิพากษ์วิจารณ์กันทั่วไปจนถึงขนาดมีแนวความคิดที่จะแก้รัฐธรรมนูญ โดยคิดกันว่าถ้าตัดตัวแทนของพรรคการเมืองออกจากการเป็นกรรมการสรรหาแล้ว จะทำให้การสรรหาบุคคลสมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมากขึ้น แต่วิธีการดังกล่าวไม่แน่เสมอไป **เพราะทุกสิ่งทุกอย่างอยู่ที่จิตสำนึกของบุคคล ถ้าทุกคนมีจิตสำนึกที่ดี ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรม แยกแยะพรรคพวกเส้นสาย ความชอบความไม่ชอบเป็นการส่วนตัวออกไปมุ่งหวังให้การปฏิรูปการเมืองได้ผล เพื่อให้ระบบการเมืองไทยดีขึ้นสมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เราก็ไม่ต้องไปแก้อะไร ทุกอย่างอยู่ที่คนและจิตสำนึกของคนเท่านั้น**

ข้อสำคัญ เราจะสร้างสิ่งดี ๆ เหล่านี้ให้เกิดขึ้นในสังคมไทยได้อย่างไร ?



บทสัมภาษณ์ *

รศ.ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์

รองอธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

อดีตสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ผู้เชี่ยวชาญสาขากฎหมายมหาชน



จลนिति : เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในการกำหนดให้มีองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญองค์กรต่าง ๆ

รศ.ดร.สมคิดฯ : เดิมรัฐธรรมนูญฉบับที่ ๑-๑๕ เราใช้ระบบการปกครองแบบรัฐสภาที่มี "การปกครองแบบ Classic" คือ มีฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และ ฝ่ายตุลาการ หากแยกฝ่ายตุลาการออกต่างหากแล้วก็จะเหลือฝ่ายนิติบัญญัติและ ฝ่ายบริหารที่เป็นองค์กรหลัก ๆ ในเรื่องของการดำเนินงานในทางการเมือง เมื่อพิจารณาทฤษฎีที่วางไว้ในการปกครองระบบรัฐสภาก็คือ ฝ่ายบริหารและ ฝ่ายนิติบัญญัติต้องมีการคานอำนาจซึ่งกันและกัน กล่าวคือ รัฐสภาสามารถ อภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลเพื่อให้พ้นจากตำแหน่งได้ ตรงกันข้ามฝ่ายรัฐบาลก็มี อำนาจยุบสภาได้เพื่อให้ประชาชนชี้ขาดตัดสินในกรณีที่เกิดการพิพาทกันระหว่าง รัฐบาลกับรัฐสภา แต่ในทางปฏิบัติที่เป็นจริงปรากฏว่ารัฐบาลกับรัฐสภาเป็น ฝ่ายเดียวกัน เพราะพรรคการเมืองใหญ่คุมทั้งเสียงข้างมากในสภาและคุมทั้งฝ่าย บริหาร ส่งผลให้ระบบการคานอำนาจระหว่างรัฐสภากับฝ่ายบริหารจึงไม่เกิดขึ้น จริงตามทฤษฎีที่วางไว้

ดังนั้น ผู้ร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) จึงมีแนวความคิดว่าควรมีระบบ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเพื่อมาทำหน้าที่คานอำนาจของรัฐสภาและ รัฐบาล จึงได้กำหนดให้มีองค์กรอิสระขึ้นในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดย ดูตัวอย่างจากต่างประเทศ ซึ่งส่งผลให้การใช้อำนาจขององค์กรต่าง ๆ มีขอบเขต ที่ชัดเจนยิ่งขึ้นและถูกตรวจสอบโดยองค์กรอื่น ท้ายที่สุดสิทธิและเสรีภาพของ ประชาชนก็ได้รับความคุ้มครอง

แต่เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันแล้ว คำว่า "องค์กรอิสระตาม รัฐธรรมนูญ" เป็นคำที่ยังไม่มีความชัดเจนเพราะไม่มีการบัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญแต่อย่างใด คำบางคำเป็นคำที่มีบัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญ เช่น คำว่า

* บทความนี้ถอดความจากบทสัมภาษณ์ รศ.ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์ รองอธิการบดี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่ได้ให้สัมภาษณ์กับกองบรรณาธิการวารสาร "จลนिति" เมื่อวันที่อังคารที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ เวลา ๑๓.๐๐ น. ณ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.



“องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ซึ่งมีบัญญัติอยู่ในมาตรา ๒๖๖ หรือคำว่า **“องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ”** ซึ่งมีบัญญัติในมาตรา ๔๐ เท่านั้น ส่วนคำว่า **“องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ”** นั้น เป็นคำที่เราสมมติฐานว่ามาจากบทบัญญัติมาตรา ๗๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งบัญญัติว่า

“รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระของ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน”

ดังนั้น จึงเหมารวมว่าองค์กรต่าง ๆ เหล่านี้เป็น **“องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ”** ซึ่งประเด็นดังกล่าวนี้ยังเป็นปัญหาในทางแนวความคิด คือ ทางฝ่ายองค์กรที่เป็นศาลนั้นไม่ยอมรับว่าองค์กรศาลเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เช่น ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งส่วนตัวแล้ว เห็นด้วยกับแนวความคิดดังกล่าว และนอกจากจะมีประเด็นปัญหาทางแนวความคิดดังกล่าวแล้วยังมีประเด็นปัญหาในทางกฎหมายอีกด้วย กล่าวคือ ตามบทบัญญัติมาตรา ๒๖๖ ซึ่งบัญญัติว่า

“ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

ตามบทบัญญัติดังกล่าวมีปัญหาที่เคยเกิดขึ้นระหว่างศาลปกครองกับ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างสององค์กรขัดกัน จึงได้มีการนำปัญหาดังกล่าวไปสู่ศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งในระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครองก็ได้โต้แย้งในประเด็นที่ว่า **“อำนาจของศาลปกครองกับ กกต. ไม่มีทางที่จะขัดกันได้”** เพราะองค์กรศาลมีอำนาจในการตัดสินคดี ดังนั้น การที่อำนาจหน้าที่ขององค์กรศาลจะขัดแย้งกับองค์กรอื่นได้ องค์กรนั้นต้องเป็นองค์กรศาลด้วยกันเท่านั้นที่จะขัดแย้งกันได้ ซึ่งเป็นเรื่องเขตอำนาจศาล และความเห็นดังกล่าวเป็นความเห็นที่น่ารับฟังอย่างยิ่ง

จลนิตติ : ทิศนะและความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญต่าง ๆ ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา นับแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมือง

วศ.ดร.สมคิดฯ : ส่วนตัวมีความเห็นว่าการดำเนินงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในภาพรวมนั้นอยู่ในระดับที่น่าพอใจ สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้ในระดับหนึ่ง ถึงแม้บางองค์กรจะมีปัญหาอยู่หลายเรื่อง เช่น กกต. แต่ปัญหาเหล่านั้น อาจจะไม่ได้เกิดจากตัวองค์กรเองแต่อาจเกิดจากตัวบทกฎหมายหรือบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไม่ชัดเจนจนทำให้การใช้อำนาจหน้าที่ของ กกต. มีปัญหา เป็นต้น

บทสัมภาษณ์



องค์กรอิสระที่คิดว่าประสบความสำเร็จมากที่สุด คือ ศาลปกครองโดยสามารถวางรากฐานทางกฎหมายปกครอง และกฎหมายมหาชนให้แก่วงการกฎหมายของประเทศไทย และอีกองค์กรหนึ่งที่สามารถทำงานได้อย่างเข้มแข็ง คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) โดยเฉพาะ ป.ป.ช. ในชุดแรก

จุดนิติ : **ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงและแก้ไขสภาพปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นทั้งในเชิงโครงสร้างขององค์กรและระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง**

รศ.ดร.สมคิดดา : ขณะนี้ปัญหาขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีค่อนข้างจะเยอะซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นอาจกล่าวได้ว่ามาจากสาเหตุ ดังนี้

ปัญหาที่หนึ่ง อาจเกิดจากปัญหาที่ตัวบุคคลที่ไปดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระนั้น ๆ เนื่องจากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนั้นมีจำนวนมากซึ่งเราต้องยอมรับว่าไม่สามารถผลิตคนที่มีความรู้ความสามารถในด้านกฎหมายมหาชนได้เพียงพอกับจำนวนที่ควรจะเป็น

ปัญหาที่สอง อาจเกิดจากสาเหตุที่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองจนส่งผลให้ขาดความเป็นกลาง

ปัญหาที่สาม เป็นปัญหาที่สืบเนื่องมาจากตัวบทกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญ เช่น เรื่องเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัยนั้น หากจะให้ประสบความสำเร็จมากกว่านี้ควรที่จะให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับฟ้องคดีที่ประชาชนถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพ กล่าวคือ ให้ประชาชนสามารถฟ้องคดีได้เองโดยตรง หรือปัญหาในการตีความของศาลรัฐธรรมนูญกรณีของ กกต. ที่ได้วินิจฉัยว่าการใช้ดุลพินิจของ กกต. ในการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) ถือเป็นยุติ และไม่สามารถโต้แย้งหรือถูกตรวจสอบโดยองค์กรศาลได้ ซึ่งปัญหาดังกล่าวก็มีสาเหตุมาจากตัวบทกฎหมายหรือบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไม่ชัดเจน

โดยปัญหาทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้นมีวิธีแก้ไข ดังนี้

ประการที่หนึ่ง จำเป็นต้องมีการพัฒนาในด้านการเรียนรู้กฎหมายมหาชนให้มากกว่านี้เพราะกฎหมายมหาชนเป็นเรื่องที่ใหม่สำหรับประเทศไทย

ประการที่สอง ในเรื่องการถูกแทรกแซงจากฝ่ายทางการเมืองนั้น ต้องมุ่งแก้ไขที่ระบบการสรรหา เพราะระบบการสรรหาในปัจจุบันรัฐธรรมนูญได้กำหนดจำนวนกรรมการสรรหาไว้จำนวนหนึ่ง ซึ่งส่วนใหญ่จะมีตัวแทนจากพรรคการเมืองรวมอยู่ด้วยโดยปกติจะมีจำนวนประมาณ ๔ คน และ ๔ คนนี้



ส่วนมากจะเป็นพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล ซึ่งปัญหาการแทรกแซงดังกล่าว มีวิธีแก้ ๒ วิธี ดังนี้คือ

(๑) ตัดตัวแทนพรรคการเมืองออกจากคณะกรรมการสรรหา หรือ

(๒) เพิ่มสัดส่วนจำนวนกรรมการสรรหาให้มีจำนวนมากขึ้น โดยเฉพาะในสัดส่วนที่จะทำให้หน้าหนักของตัวแทนพรรคการเมืองจำนวน ๔ คนดังกล่าวลดน้อยลง

ประการที่สาม ต้องมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้เกิดความชัดเจนขึ้น เช่น การตีความของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีของ กกต. หากเราคิดว่าไม่ถูกต้องก็ต้องมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้มีความชัดเจนขึ้น โดยเขียนว่า ถ้า กกต. วินิจฉัยชี้ขาดแล้วหากไม่พอใจสามารถที่จะอุทธรณ์หรือฎีกาต่อศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองได้ เป็นต้น

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การจัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนี้เป็นสิ่งที่ถูกต้องแต่เราเพิ่งอยู่ในระหว่างขั้นตอนทดลองใช้เพียงไม่นานเท่านั้น ซึ่งสิ่งที่ทดลองใช้ไม่มีอะไรหรอกที่มันจะดี สมบูรณ์แบบ มันต้องค่อยเป็นค่อยไปต้องมีการแก้ไขปรับปรุงไปเรื่อย ๆ มีคนบางกลุ่มพยายามเรียกร้องให้ยกเลิกระบบขององค์กรอิสระซึ่งผมคิดว่าเป็นการไม่ถูกต้องเพราะไม่ใช่วิธีแก้ปัญหา เราต้องใช้เวลาพอสมควรเพื่อให้ปรับตัว ปัญหาทุกอย่างสามารถแก้ไขได้ ซึ่งบางเรื่องต้องค่อย ๆ แก้ไข และหวังว่าเมื่อถึงระยะหนึ่งขององค์กรอิสระจะสามารถทำหน้าที่ของตนเองได้อย่างเต็มที่และก็สามารถที่จะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้อย่างสมบูรณ์เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการ

๑๒๓๔๕๖๗๘๙๑๐๑๑๑๒๑๓๑๔๑๕๑๖๑๗๑๘๑๙๒๐