

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรอิสระ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560¹

พงศกร คชนทรพรรค²

จากการศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พบว่าการจัดตั้งองค์กรอิสระมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อให้เป็นอิสระจากการบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายการเมือง และทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายการเมือง ซึ่งเป็นกลไกที่สำคัญในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน แต่เมื่อพิจารณาแล้วพบว่ามีปัญหาทางกฎหมาย อันส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

ประเด็นปัญหาที่หนึ่งเกี่ยวกับการสรรหาองค์กรอิสระ คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ออกคำสั่งและประกาศเพื่อให้้องค์กรอิสระปฏิบัติหน้าที่ต่อไปแม้จะครบวาระแล้ว ให้มีการสรรหา ให้มีคณะกรรมการสรรหา และกำหนดคุณสมบัติขององค์กรอิสระ ฉะนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระจึงมีความเกี่ยวพันและยึดโยงกับคณะรักษาความสงบแห่งชาติซึ่งเป็นคณะบุคคลที่มีที่มาจากการรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และมีได้มีการยึดโยงจากประชาชนแต่อย่างใด ส่งผลให้้องค์กรอิสระไม่มีความเป็นอิสระ

อีกทั้ง ตามมาตรา 217 วรรคสอง ประกอบกับมาตรา 204 วรรคหนึ่งและวรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติกรณีที่จะต้องสรรหาองค์กรอิสระ ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับองค์กรอิสระก็บัญญัติไว้เช่นเดียวกัน กล่าวคือ ตามมาตรา 12 วรรคเจ็ดและวรรคแปด แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 ตามมาตรา 13 วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ตามมาตรา 14 วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ตามมาตรา 17 วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 และตามมาตรา 14 วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร. ณฐ สันตาสว่าง และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์จุฑามาศ นิสารัตน์ และรองศาสตราจารย์พิมพ์ใจ รื่นเรือง

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (วิทยาเขตบางนา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าวุฒิสภามีหน้าที่สำคัญในการให้ความเห็นชอบบุคคลเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญแล้ว ก็ได้เร่งรัดให้มีวุฒิสภาแต่อย่างใด จึงมีเพียงสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติถวายคำแนะนำทำหน้าที่แทน ตามมาตรา 263 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีที่มาจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติ จึงขาดความเป็นอิสระในการให้ความเห็นชอบบุคคลเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ

นอกจากนี้ เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับองค์กรอิสระประกาศใช้บังคับ พบว่าองค์กรอิสระบางองค์กรได้ดำรงตำแหน่งต่อไป คือ ผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามมาตรา 185 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตามมาตรา 108 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ในขณะที่องค์กรอิสระบางองค์กรกฎหมายบัญญัติให้พ้นจากตำแหน่งไปทั้งหมด (Set Zero) คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามมาตรา 70 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามมาตรา 60 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 จึงเป็นการกระทำที่เลือกปฏิบัติและไม่มีความเสมอภาค

ประเด็นปัญหาที่สองเกี่ยวกับการให้อำนาจองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ในการแต่งตั้งกรรมการสรรหาองค์กรอิสระชุดใหม่ ตามมาตรา 217 วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา 203 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติกรณีที่ "จะต้องสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระนอกจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ให้เป็นหน้าที่และอำนาจคณะกรรมการสรรหา คือ ประธานศาลฎีกา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ประธานศาลปกครองสูงสุด บุคคลซึ่งองค์กรอิสระแต่งตั้งที่มีชื่อองค์กรอิสระที่ต้องมีการสรรหา องค์กรละ 1 คน อีกทั้ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับองค์กรอิสระก็บัญญัติไว้เช่นเดียวกัน กล่าวคือ ตามมาตรา 11 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 ตามมาตรา 11 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ตามมาตรา 12 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าสัดส่วนของคณะกรรมการสรรหาได้ยึดโยงจากประชาชนเท่าที่ควร เนื่องจากกรรมการสรรหาซึ่งองค์กรอิสระแต่งตั้งมีถึง 4 ตำแหน่ง ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมได้เสียและการมีผลประโยชน์ทับซ้อน เพราะองค์กรอิสระมีความเกี่ยวพันและยึดโยงกับคณะรักษาความสงบแห่งชาติ การแต่งตั้งกรรมการสรรหาจึงไม่มีความเป็นอิสระ ในการนี้ หากต้องการให้มีการยึดโยงกับประชาชนมากขึ้น สามารถเทียบเคียงได้ ตามมาตรา 138 (1) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งบัญญัติให้ผู้แทนพรรคการเมืองที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำหน้าที่พิจารณาสรรหากรรมการการเลือกตั้ง

อีกทั้ง ตามมาตรา 217 วรรคสอง ประกอบมาตรา 203 วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัคร ผู้ได้รับการคัดเลือกหรือได้รับการสรรหาให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสรรหาเป็นผู้วินิจฉัย คำวินิจฉัยของคณะกรรมการสรรหาให้เป็นที่สุด และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับองค์กรอิสระก็บัญญัติไว้เช่นกัน คือ ตามมาตรา 14 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 ตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ตามมาตรา 16 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ตามมาตรา 19 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 และตามมาตรา 16 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นการบัญญัติให้คณะกรรมการสรรหาใช้อำนาจและมีดุลยพินิจมาก อีกทั้งอำนาจดังกล่าวยังเป็นที่สุดอีกด้วย จึงเป็นการให้อำนาจไว้โดยไม่ได้สัดส่วนและเกินความจำเป็น

ประเด็นปัญหาที่สามเกี่ยวกับคุณสมบัติของกรรมการในองค์กรอิสระ ตามมาตรา 216 ประกอบกับ มาตรา 201 มาตรา 222 มาตรา 228 มาตรา 232 มาตรา 238 และมาตรา 246 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และเมื่อพิจารณาคุณสมบัติที่บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับองค์กรอิสระ กล่าวคือ ตามมาตรา 8 และมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 ตามมาตรา 8 และมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ตามมาตรา 9 และมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ตามมาตรา 12 และมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ตามมาตรา 8 และมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560

ดังนั้น จะเห็นได้ว่ากฎหมายบัญญัติคุณสมบัติไว้จำนวนมาก แต่มิได้บัญญัติคุณสมบัติข้อสำคัญ คือ “มีความเป็นกลางทางการเมือง” ซึ่งมีเพียงคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเท่านั้นที่บัญญัติคุณสมบัติข้อดังกล่าวไว้ อันเป็นคุณสมบัติข้อสำคัญที่ควรบัญญัติไว้ในทุกองค์กร เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของ

องค์กรอิสระต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง เพื่อป้องกันการถูกแทรกแซง การมีผลประโยชน์ทับซ้อน และเป็นหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่

ประเด็นปัญหาที่เกี่ยวกับ “มาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. 2561” ตามข้อ 3 วรรคสอง ของมาตรฐานทางจริยธรรมฯ ได้กำหนดว่ามาตรฐานทางจริยธรรมนี้ให้ใช้บังคับแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีด้วย ประกอบกับ มาตรา 219 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระร่วมกันกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมขึ้น ทั้งนี้ ต้องระบุให้ชัดแจ้งด้วยการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมใดมีลักษณะร้ายแรง และให้รับฟังความคิดเห็นของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีประกอบด้วย อีกทั้ง เมื่อประกาศใช้บังคับแล้วให้ใช้บังคับแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีด้วย

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าองค์กรอิสระมีอำนาจกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมขึ้นและให้ใช้บังคับแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีด้วย เมื่อพิจารณาถึงที่มาขององค์กรอิสระแล้ว พบว่ามีความเกี่ยวพันและยึดโยงกับคณะรักษาความสงบแห่งชาติ จึงส่งผลให้การจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าวจึงอยู่ภายใต้การครอบงำของคณะรักษาความสงบแห่งชาตินั้นเอง อีกทั้ง จะต้องรับฟังความคิดเห็นของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีด้วย แต่เนื่องจากในขณะที่ยังไม่มีสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา การรับฟังความคิดเห็นจึงมิได้รับฟังจากผู้ซึ่งจะต้องถูกบังคับใช้ ดังนั้น จึงมีแต่เพียงสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งขาดความเป็นอิสระ และการรับฟังความคิดเห็นจากคณะรัฐมนตรีก็พบว่าคณะรัฐมนตรีทั้งคณะมีบุคคลที่ดำรงตำแหน่งซ้ำซ้อนกับตำแหน่งในคณะรักษาความสงบแห่งชาติในขณะเดียวกัน ฉะนั้น การจัดทำและการรับฟังความคิดเห็นจึงอยู่ภายใต้การครอบงำของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

ตามข้อ 27 วรรคหนึ่ง ของมาตรฐานทางจริยธรรมฯ ได้กำหนดว่าการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามในหมวด 1 ให้ถือว่ามีความร้ายแรง ทั้งนี้ ตามหมวด 1 ประกอบด้วย ข้อ 5 ข้อ 6 ข้อ 7 ข้อ 8 ข้อ 9 และข้อ 10 ซึ่งเนื้อหาไม่มีความชัดเจนแน่นอนและเป็นนามธรรมสูง ส่งผลให้เกิดการตีความและใช้ดุลยพินิจได้อย่างกว้างขวาง รวมทั้งเมื่อพิจารณาข้อ 28 ของมาตรฐานทางจริยธรรมฯ ได้กำหนดว่าการดำเนินการแก่บุคคลว่ากระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมนี้ให้เป็นไปรัฐธรรมนูญว่าด้วยการนั้น ในการนี้ ตามมาตรา 235 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยหรือมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดมีพฤติการณ์ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้สวนข้อเท็จจริง และหากมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งเห็นว่าผู้นั้นมีพฤติการณ์หรือกระทำความผิดตามที่ได้สวนให้เสนอเรื่องต่อศาลฎีกา เมื่อศาลฎีกาประทับรับฟ้องให้ผู้ถูกกล่าวหาหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าจะมี

คำพิพากษา ในกรณีที่ศาลฎีกามีคำพิพากษาว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ผิดการณ์หรือกระทำความผิดตามที่ผู้ถูกกล่าวหาให้ผู้ต้องคำพิพากษานั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันหยุดปฏิบัติหน้าที่ และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น ซึ่งทำให้ผู้นั้นไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตลอดไป และไม่มีสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ และจะเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดเวลาไม่เกิน 10 ปีด้วยหรือไม่ก็ได้

จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งขาดความเป็นอิสระมีอำนาจมากในการได้สวนข้อเท็จจริงและลงมติว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง และตีความมาตรฐานทางจริยธรรมที่ไม่มีความชัดเจนแน่นอนและเป็นนามธรรมสูงว่าผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงหรือไม่ อีกทั้ง เมื่อพิจารณาถึงวิธีดำเนินการแก่ผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นวิธีการที่รุนแรงเกินสมควร

จากการศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการสรรหาองค์กรอิสระ

1.1 ควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 263 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติสิ้นสุดลงโดยเร็ว เนื่องจากขาดความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่

1.2 ควรให้ยกเลิกความในมาตรา 265 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งจะทำให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติไม่สามารถใช้อำนาจใด ๆ ได้อีก

1.3 ควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 มาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 185 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 108 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 และมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 โดยให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำรงตำแหน่งได้ต่อไป เพื่อมิให้เกิดการเลือกปฏิบัติและไม่เสมอภาค และควรให้องค์กรอิสระทุกองค์กรพ้นจากตำแหน่งไปพร้อมกับคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

2. ปัญหาเกี่ยวกับการให้อำนาจองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ในการแต่งตั้งกรรมการสรรหาองค์กรอิสระชุดใหม่

2.1 ควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 203 วรรคหนึ่ง และมาตรา 217 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการ

การเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 โดยให้ผู้แทนพรรคการเมืองที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันมีที่มาที่ยึดโยงกับประชาชนมาดำรงตำแหน่งกรรมการสรรหาแทนที่บุคคลที่องค์กรอิสระแต่งตั้งซึ่งไม่มีความเป็นอิสระ

2.2 ควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 203 วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 โดยให้สภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีที่มาที่ยึดโยงกับประชาชนทำหน้าที่เป็นผู้วินิจฉัยในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้สมัคร ผู้ได้รับการคัดเลือกหรือได้รับการสรรหา แทนที่คณะกรรมการสรรหาที่ไม่มีความเป็นอิสระ อีกทั้ง ยกเลิกการให้คำวินิจฉัยเป็นที่สุด เนื่องจากป้องกันมิให้ผู้วินิจฉัยมีอำนาจและมีดุลยพินิจมาก ซึ่งเป็นการให้อำนาจไว้โดยไม่ได้สัดส่วนและเกินความจำเป็น

3. ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของกรรมการในองค์กรอิสระ

3.1 ควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 201 มาตรา 216 มาตรา 222 (1) มาตรา 228 วรรคสอง 232 วรรคสอง มาตรา 238 วรรคสอง และมาตรา 246 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 และมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 โดยเพิ่มเติมคุณสมบัติในเรื่อง “มีความเป็นกลางทางการเมือง” เนื่องจากเป็นคุณสมบัติที่องค์กรอิสระทุกองค์กรควรจะต้องมีอย่างยิ่ง เพื่อป้องกันการถูกแทรกแซง การมีผลประโยชน์ทับซ้อน และเป็นหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่

3.2 ควรเพิ่มเติมมาตรา 217/1 และแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 218 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยให้มีบทลงโทษในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระผู้ใดมีพฤติกรรมที่กล่าวว่าการขัดต่อความเป็นกลางทางการเมือง และให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้

4. ปัญหาเกี่ยวกับ “มาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. 2561”

4.1 ควรยกเลิกความในข้อ 3 วรรคสอง ของมาตรฐานทางจริยธรรมฯ และแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 219 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยให้มาตรฐานทางจริยธรรมไม่ต้องนำมาใช้บังคับแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี เนื่องจากการจัดทำและรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมอยู่ภายใต้การครอบงำของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

4.2 ควรแก้ไขเพิ่มเติมข้อ 27 ของมาตรฐานทางจริยธรรมฯ โดยยกเลิกกรณีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมในหมวด 1 ที่มีลักษณะร้ายแรง เนื่องจากไม่มีความชัดเจนแน่นอนและเป็นนามธรรมสูงทำให้เกิดการตีความและมีดุลยพินิจอย่างกว้างขวาง

4.3 ควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 235 วรรคสาม และยกเลิกความในมาตรา 235 วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยให้ยกเลิกกรณีที่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงจะต้องถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งและสิทธิเลือกตั้ง เนื่องจากเป็นวิธีการที่รุนแรงเกินสมควร

เอกสารอ้างอิง

เกรียงไกร รอบรู้. **กฎหมายรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557.
 เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2558.
 คณะอนุกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติ และคณะอนุกรรมการบรรณาธิการหนังสือหลักนิติธรรม
 ในคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ. **หลักนิติธรรม The Rule of Law**
ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม. กรุงเทพมหานคร: บริษัท พี เอส พรินติ้ง
 แอนด์ ดีไซน์ จำกัด, 2557.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. **คำอธิบายกฎหมายปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 22. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2558.

ฐาตุร ศิริยุทธ์วัฒนา. **กฎหมายรัฐธรรมนูญ : หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญและระบอบ**

ประชาธิปไตย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2559.

ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. **นักการเมืองไทย : จริยธรรม ผลประโยชน์ทับซ้อน การคอร์รัปชัน สภาพปัญหา**

สาเหตุ ผลกระทบ แนวทางแก้ไข. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2553.

บุญศรี มีวงศ์โสม. **กฎหมายรัฐธรรมนูญ**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย
 ธรรมศาสตร์, 2552.

บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. พิมพ์ครั้งที่ 3.

กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552.

ภัสววรรณ อุซุงศ์อมร. “ความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครอง Impartiality of the

Officials in Administrative Proceedings.” วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย 8, 1

(มกราคม- เมษายน 2559): 479-505.

ถวัลย์ สุพรม. “ปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาเลือกแต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่ง

ในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.

ธีระศักดิ์ เชื้อวาทย์. “ปัญหาการสรรหาองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

2550 : ศึกษากรณีคณะกรรมการการเลือกตั้ง.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัย

ธรรมศาสตร์, 2554.

สกรรจ์ ปิ่นทองคำ. “ปัญหาเกี่ยวกับที่มา อำนาจหน้าที่ สถานะ และจำนวนขององค์กรอิสระตาม

รัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ 2550.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,

2557.

วิษณุ วัลญญ. รายงานการวิจัย เรื่อง องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุน

สนับสนุนการวิจัย, 2538.

นพดล เสงเจริญ. องค์กรอิสระ : ความสำคัญต่อการปฏิรูปการเมืองและการปฏิรูประบบราชการ [Online].

Available URL: <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=895>, 2549 (เมษายน, 2).