

**อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบการได้มาซึ่งกรรมการการเลือกตั้ง
โดยคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง**

ศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญปัจจุบันนั้นมีความสำคัญมาก เพราะเป็นองค์กรซึ่งมีส่วนสำคัญในความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการใช้หรือตีความรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญมีความสำคัญสูงสุดในการวินิจฉัยคดีอันเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของแผ่นดิน แต่ศาลรัฐธรรมนูญเองก็มีไซศาลสูงสุดเหนือศาลทั้งหลาย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนั้นสถาปนาระบบศาลขึ้น 4 ระบบนั้นคือ ระบบศาลรัฐธรรมนูญ ระบบศาลยุติธรรม ระบบศาลปกครอง และระบบศาลทหาร ตามประเภทของคดีและกฎหมายที่ใช้บังคับแก้คดี เมื่อศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรศาล หลักที่บัญญัติไว้ในมาตรา 233 ซึ่งมีความว่า **“การพิจารณาพิพากษาอรรถคดี เป็นอำนาจของศาลซึ่งต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์”** จึงต้องใช้กับศาลรัฐธรรมนูญด้วย ดังนั้นศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยเกินอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้

มาตรา 248 ของรัฐธรรมนูญมิได้ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในอันที่จะวินิจฉัยเขตอำนาจของศาลทั้งหลาย แต่มาตรา 248 บัญญัติว่า **“ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร หรือศาลอื่น ให้พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดโดยคณะกรรมการคณะหนึ่งซึ่งประกอบด้วยประธานศาลฎีกาเป็นประธาน ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานศาลอื่น และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกไม่เกินสี่คนตามที่กฎหมายบัญญัติเป็นกรรมการ”** แสดงให้เห็นว่า การพิจารณาพิพากษาวินิจฉัยเรื่องที่เป็นปัญหาอันเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาลทั้งหลายนั้น ไม่ได้อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม มาตรา 248 ไม่ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการชุดนี้ที่จะวินิจฉัยเรื่องเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้นหากเกิดปัญหาเรื่องเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญขึ้น ในทางกฎหมายผู้ที่จะมีอำนาจวินิจฉัยเรื่องเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญก็คือ ศาลรัฐธรรมนูญนั่นเอง แต่ในเวลาเดียวกันในทางการเมืององค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญก็ย่อมมีอำนาจและเอกสิทธิ์ที่จะพิจารณาการวินิจฉัยเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญว่าชอบหรือไม่ชอบด้วยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ หากเห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยไปในทางขยายอำนาจของตนจนทำลายเขตอำนาจของศาลอื่นหรือองค์กรอื่น องค์กรเหล่านั้นก็ทรงไว้ซึ่งสิทธิ และอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่จะดำเนินการเสนอให้มีการแก้ไข

เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญซึ่งจะทำให้การใช้อำนาจมีการดุลและคานกัน¹ ศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจในการตรวจสอบการได้มาซึ่งกรรมการการเลือกตั้งโดยคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งหรือไม่ อย่างไร จึงต้องเป็นไปอย่างมีขอบเขตภายใต้รัฐธรรมนูญและกฎหมาย

3.1 เหตุที่ศาลรัฐธรรมนูญอาจตรวจสอบได้

การดำเนินการสรรหากรรมการการเลือกตั้งในส่วนของคณะกรรมการสรรหาฯ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 เกี่ยวกับกระบวนการสรรหากรรมการการเลือกตั้งว่าคณะกรรมการสรรหาฯ จะต้องสรรหาบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมจำนวน 5 คน เสนอต่อประธานวุฒิสภา ซึ่งนอกจากคณะกรรมการสรรหาฯ จะดำเนินการสรรหาโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้อย่างกว้างๆ แล้ว คณะกรรมการสรรหาฯ ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในรายละเอียดเพื่อใช้ในการสรรหา การสรรหากรรมการการเลือกตั้งในส่วนของคณะกรรมการสรรหาฯ จะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่นั้น ศาลรัฐธรรมนูญจะตรวจสอบได้ก็แต่โดยมีกฎหมายให้อำนาจไว้ ในบทนี้ผู้เขียนจึงจะทำการศึกษาถึงกระบวนการต่างๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งกรรมการการเลือกตั้งโดยคณะกรรมการสรรหาฯ ว่ามีเหตุใดบางที่ศาลรัฐธรรมนูญอาจเข้าไปตรวจสอบได้ ดังนี้

3.1.1 คุณสมบัติและที่มาของกรรมการการเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้ตรวจสอบความสมบูรณ์ในการดำรงตำแหน่งต่างๆ โดยเหตุที่ลักษณะต้องห้ามบางประการในการดำรงตำแหน่งหรือการขาดคุณสมบัติในบางกรณีมีความไม่ชัดเจนว่าได้มีเหตุ หรือการกระทำเช่นที่ระบุไว้เกิดขึ้นจริงหรือไม่และจะเป็นเหตุให้ขาดคุณสมบัติตั้งแต่เมื่อใด โดยให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดรวมทั้งสิ้น 3 กรณีต่อไปนี้คือ (1). การตรวจสอบความสมบูรณ์ของสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา 96 (2). การตรวจสอบความสมบูรณ์ของสมาชิกภาพของรัฐมนตรีตามมาตรา 216 (3). การตรวจสอบความสมบูรณ์ของสมาชิกภาพของกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา 142²

¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ," ใน รวมบทความทางวิชาการของศาลรัฐธรรมนูญชุดที่ 1 ศาลรัฐธรรมนูญไทย: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, หน้า 55 – 59.

² สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, "ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิบัติพันธกิจตามรัฐธรรมนูญ," รายงานผลการศึกษาระดับสมบูรณสำหรับการศึกษาวิจัยเสนอต่อสถาบันพระปกเกล้า 30 พฤศจิกายน 2545, หน้า 288.

ในส่วนของการกรรมการการเลือกตั้งรัฐธรรมนูญกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของการกรรมการการเลือกตั้งไว้ดังนี้³

- 1). มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- 2). มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์ในวันเสนอชื่อ
- 3). สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี หรือเทียบเท่า
- 4). ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 106 หรือมาตรา 109 (1) (2) (4) (5) (6) (7) (13) หรือ (14)
- 5). ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น
- 6). ไม่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมืองในระยะห้าปีก่อนดำรงตำแหน่ง
- 7). ไม่เป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลปกครอง กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

และตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา 139 กรรมการการเลือกตั้งต้อง

- 1). ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ
- 2). ไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น
- 3). ไม่ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด
- 4). ไม่ประกอบวิชาชีพอิสระอื่นใด

ในกรณีที่วุฒิสภาเลือกบุคคลตาม (1) (2) (3) หรือ (4) โดยได้รับความยินยอมของผู้นั้น ผู้ได้รับเลือกจะเริ่มปฏิบัติหน้าที่ได้ต่อเมื่อผู้นั้นได้ลาออกจากตำแหน่งตาม (1) (2) หรือ (3) หรือแสดงให้เห็นที่เชื่อได้ว่าตนได้เลิกประกอบวิชาชีพอิสระดังกล่าวแล้ว ซึ่งต้องกระทำภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับเลือก แต่ถ้าผู้นั้นมีได้ลาออกหรือเลิกประกอบวิชาชีพอิสระภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าผู้นั้นไม่เคยได้รับเลือกให้เป็นกรรมการการเลือกตั้งและให้นำบทบัญญัติมาตรา 138 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 137.

ในการนี้ รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัยว่ากรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งขาดคุณสมบัติ และมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 137 หรือกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา 139 หรือไม่⁴

ดังนั้น คุณสมบัติและที่มาของกรรมการการเลือกตั้ง จึงเป็นเหตุที่ศาลรัฐธรรมนูญอาจตรวจสอบได้โดยศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยว่ากรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งขาดคุณสมบัติตามมาตรา 137 หรือกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา 139 หรือไม่ซึ่งมาตรา 142 ได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาว่า กรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 137 หรือกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา 139 และให้ประธานรัฐสภาส่งคำร้องนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่ากรรมการการเลือกตั้งผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหรือไม่

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะตรวจสอบคุณสมบัติและที่มาของกรรมการการเลือกตั้ง ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามหลักการทั่วไปขององค์การตุลาการ กล่าวคือ การเริ่มต้นพิจารณาคดีใดคดีหนึ่งจะต้องเริ่มจากบุคคลหรือองค์การภายนอกที่มีสิทธิเสนอเรื่องต่อศาล⁵ ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรศาลองค์กรหนึ่งจึงอยู่ภายใต้หลักการเดียวกันคือ ไม่อาจเริ่มเรื่องเพื่อยกขึ้นพิจารณาวินิจฉัยได้เอง จะต้องมืองค์กรภายนอกเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย และผู้มีสิทธิเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญจะต้องเป็นองค์กรหรือบุคคลซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ซึ่งการพิจารณาวินิจฉัยว่ากรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 137 หรือกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา 139 หรือไม่ ผู้มีสิทธิยื่นคำร้องได้แก่ ประธานรัฐสภา โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ทั้งสองสภาเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อเสนอความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 142.

⁵ สมคิด เลิศไพฑูรย์ บรรเจิด สิงคะเนติ, "เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญไทยตามมาตรา 264 และมาตรา 266," ใน รวมบทความทางวิชาการของศาลรัฐธรรมนูญชุดที่ 1 ศาลรัฐธรรมนูญไทย, (สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ), หน้า 116.

3.1.2 กระบวนการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง

การแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 หัวข้อ 2.2 ถึงหลักเกณฑ์การเข้าสู่ตำแหน่งของกรรมการการเลือกตั้งว่ากรรมการการเลือกตั้งนั้นเข้าสู่ตำแหน่งโดยการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาจำนวน 5 คน และที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาสรรหาจำนวน 5 คน รวมจำนวน 10 คน เสนอต่อประธานวุฒิสภาจากนั้นวุฒิสภาเลือกจากรายชื่อผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งที่ผ่านการสรรหาให้เหลือ 5 คนเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการการเลือกตั้งต่อไป

โดยเหตุที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 138 มิได้บัญญัติวิธีการและหลักเกณฑ์การสรรหากรรมการการเลือกตั้งไว้โดยละเอียดการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหาและที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา เพื่อสรรหาบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเป็นกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการสรรหาและที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาจึงได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในรายละเอียดขึ้นเพื่อให้การดำเนินการสรรหาสำเร็จลุล่วงไปตามกฎหมาย โดยกระบวนการสรรหาในส่วนของคณะกรรมการสรรหา นั้น ได้ดำเนินการไปตามมติของที่ประชุมคณะกรรมการสรรหา และในส่วนของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาประธานศาลฎีกาได้ออกระเบียบศาลฎีกาว่าด้วยการสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2540 การตรวจสอบกระบวนการสรรหาดังกล่าวโดยศาลรัฐธรรมนูญนั้นโดยหลักทั่วไป การตรวจสอบของศาลรัฐธรรมนูญนั้นจำกัดอยู่เฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ เป็นเรื่องที่อาศัยหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญเป็นเกณฑ์ในการวินิจฉัย หากเรื่องใดไม่อาจอาศัยเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญมาเป็นเกณฑ์ในการวินิจฉัยได้ นั่นคือจุดสิ้นสุดของเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ⁶

รัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดสูงสุดในแง่เป็นองค์กรสุดท้าย แต่ศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้มีสถานะสูงสุดที่องค์กรทุกองค์กรต้องยอมตามศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด ศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจออกนอกกรอบวิธีพิจารณาหรือใช้อำนาจก้าวล่วงในแดนของเขาหรือละเมิดบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ การพิจารณาวินิจฉัยต้องให้ผ่านกระบวนการวินิจฉัยตามกติกาที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น ต้องมีการส่งเรื่องมาจากองค์กรหรือบุคคลที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจหยิบยกขึ้นพิจารณาวินิจฉัยเอง นอกจากนี้รัฐธรรมนูญกำหนดกติกาควบคุมศาลรัฐธรรมนูญไว้หลายวิธี ทั้งในแง่อำนาจวินิจฉัยและในแง่กระบวนการเข้าสู่ศาลรัฐธรรมนูญโดยผ่านช่องทางต่าง ๆ⁷

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 116.

⁷ ผลการสัมมนาเชิงปฏิบัติการคณะกรรมการองค์การอิสระ ประจำปี 2546, เผยแพร่ใน www.kpi.ac.th

ในแง่ของอำนาจวินิจฉัย ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลเฉพาะมีอำนาจวินิจฉัยคดีเฉพาะตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้ และโดยช่องทางตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ซึ่งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบในเรื่องต่างๆโดยถ้อยถ้วนแล้วจะเห็นว่า การดำเนินการของคณะกรรมการสรรหาและที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการสรรหาไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนการเปิดรับสมัครผู้มีคุณสมบัติหรือการให้เสนอชื่อ การลงคะแนนเลือกของคณะกรรมการสรรหาหรือที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา จนกระทั่งได้รายชื่อบุคคลเพื่อเสนอชื่อต่อวุฒิสภารวมเรียกว่า “กระบวนการสรรหา” นั้น ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติใดที่ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบกระบวนการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง ดังนั้นกระบวนการสรรหากรรมการการเลือกตั้งจึงไม่ใช่เหตุที่ศาลรัฐธรรมนูญอาจตรวจสอบได้

3.1.3 คุณลักษณะของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง

คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรของรัฐซึ่งก่อตั้งขึ้นโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและมีอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ การกระทำของคณะกรรมการสรรหาจึงต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ การกระทำทุกอย่างขององค์กรของรัฐจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายตามทฤษฎีนิติรัฐ⁸

องค์กรตุลาการซึ่งมีหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทและควบคุมการกระทำต่างๆ ทั้งของเอกชนและของรัฐให้ชอบด้วยกฎหมาย องค์กรตุลาการจึงมีภารกิจหลักในการให้ความคุ้มครองแก่หลักความชอบด้วยกฎหมายให้เกิดเป็นผลจริงยิ่งขึ้น โดยเพิกถอนการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมาย⁹ รัฐธรรมนูญวางระบบการบริหารประเทศโดยมีสถาบันการเมืองเป็นองค์กรผู้บริหารประเทศสูงสุดและมีกระทรวง ทบวง กรม องค์กรมหาชน รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฯลฯ เป็นองค์กรบริหารอำนาจรัฐระดับต่ำลงมาจากองค์กรทางการเมือง ซึ่งการใช้อำนาจรัฐนี้ปรากฏอยู่ในกฎหมาย แต่เมื่อมีองค์กรใช้อำนาจรัฐที่อยู่ระดับต่ำกว่าสถาบันการเมืองจำนวนมากจึงต้องมีระบบการตรวจสอบ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีทั้งองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบและองค์กรที่ถูกตรวจสอบ โดยที่หน่วยงานรัฐทั้งหมดมีกรอบอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไม่สามารถดำเนินการออกนอกกรอบวัตถุประสงค์หลัก คือ ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม

⁸ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “ที่มาของกฎหมายมหาชนและหลักความชอบด้วยกฎหมาย,” คู่มือศึกษาวิชากฎหมายปกครอง, (สำนักอบรมกฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2543) หน้า 95.

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 99.

ประโยชน์สาธารณะ กรอบวัตถุประสงค์และกรอบอำนาจหน้าที่เป็นเครื่องมือกำหนดการตรวจสอบว่าสิ่งใดมีลักษณะเป็น Abuse of power การกระทำใดไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะถือว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย¹⁰

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น แม้องค์กรทั้งหลายเหล่านั้นต่างก็เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นอิสระและดูเหมือนว่าจะมีสถานะที่เท่าเทียมกันแต่รัฐธรรมนูญก็ได้วางกลไกในการดูแลองค์กรเหล่านั้นไว้ในมาตรา 303 ถึงมาตรา 307 คือ การถอดถอน “ผู้ดำรงตำแหน่ง” ในองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่กระทำผิดตามรัฐธรรมนูญให้พ้นจากตำแหน่ง ซึ่งการดูแลดังกล่าวคงเป็นเพียงการดูแลตัวบุคคลเท่านั้นส่วนการปฏิบัติงานขององค์กรเหล่านั้นกลับหลุดจากการดูแลไปเพราะรัฐธรรมนูญมุ่งเน้นดูแลตัวบุคคลที่กระทำผิดเป็นสำคัญ¹¹

คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจและหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 138 (1) ในการพิจารณาสรรหาบุคคลผู้มีคุณสมบัติเหมาะสมจะเป็นกรรมการการเลือกตั้งเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อเลือกต่อไป การปฏิบัติตามหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหา เนื่องจากกฎหมายไม่ได้บัญญัติรายละเอียดว่าคณะกรรมการสรรหา จะต้องกระทำอย่างไรในทุกเหตุการณ์ และในขั้นตอนของการปฏิบัติงานเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ได้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ คณะกรรมการสรรหา จึงมีอำนาจที่จะใช้ดุลพินิจตัดสินใจกระทำการในทางใดทางหนึ่งภายในกรอบอำนาจหน้าที่ตามวัตถุประสงค์ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ซึ่งการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการสรรหาจะต้องตกอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย จะต้องไม่เป็นการใช้ดุลพินิจบิดเบือนวัตถุประสงค์ของกฎหมาย อย่างไรก็ตามการที่คณะกรรมการสรรหา จะใช้ดุลพินิจถูกต้องตามหลักความชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ก็ไม่ใช่เหตุที่ศาลรัฐธรรมนูญจะตรวจสอบได้ ทั้งนี้เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญก็ต้องเคารพต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน ดังนั้น เมื่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการสรรหาศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจตรวจสอบ

¹⁰ ผลการสัมมนาเชิงปฏิบัติการคณะกรรมการองค์กรอิสระ ประจำปี 2546, เผยแพร่ใน www.kpi.ac.th

¹¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, “องค์กรตามรัฐธรรมนูญกับการทบทวนรัฐธรรมนูญ,” ใน *รวมบทความกฎหมายมหาชนจาก เว็บไซต์ www.pub-law.net เล่ม 1, สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, หน้า 21.*

3.2 การดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญในฐานะองค์กรศาล การดำเนินการของศาลในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัยจึงต้องเป็นไปตามบทบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณา บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 269 กำหนดว่า วิธีพิจารณาความของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่ศาลรัฐธรรมนูญ กำหนด ซึ่งต้องกระทำโดยมติเอกฉันท์ของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ในการนี้คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจึงได้ออกข้อกำหนดว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2541 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2544 เพื่อใช้บังคับแก่การดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

กระบวนการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องของลำดับขั้นตอนที่สำคัญในการพิจารณาวินิจฉัยคดี มีขั้นตอนโดยสรุป ดังนี้

ขั้นตอนแรก ก็คือการยื่นคำร้อง ในการยื่นคำร้องสาระสำคัญที่จะต้องระบุไว้ในคำร้อง คือ ต้องระบุชื่อที่อยู่ สถานภาพของผู้ร้อง เหตุผลแจ้งพฤติการณ์ของผู้ถูกร้อง เหตุผลและพฤติการณ์ในการร้อง ข้อกฎหมายและบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่อ้างถึง คำขอให้ศาลดำเนินการว่า ต้องการให้ศาลพิจารณาในประเด็นปัญหาอะไร ตัดสินชี้ขาดอะไร ต้องระบุไปด้วยว่าจะขอให้วินิจฉัยในเรื่องอะไร แล้วต้องลงนามที่เป็นของตัวเอง ระบุถึงตำแหน่ง ซึ่งการลงนาม การระบุตำแหน่งในที่นี้ก็เป็นไปตามเงื่อนไขในการแสดงสิทธิของผู้มีสิทธิทั้งตัวบุคคลและองค์กร ลำดับต่อไปก็คือในเรื่องของการรับคำร้องหรือไม่รับคำร้อง ถ้าเรื่องถูกยื่นเข้ามาผ่านทางฝ่ายธุรการ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญได้ผ่านขั้นตอนทางธุรการแล้ว ถ้าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาในขั้นต้นแล้วเห็นว่าควรรับเรื่องไว้ก็ต้องแจ้งกลับไปให้ผู้ถูกร้องทราบภายใน 15 วัน โดยแจ้งในรูปแบบของเอกสาร หลังจากนั้นเมื่อมีการรับคำร้องไว้แล้วก็จะนำคดีเข้าสู่กระบวนการของการประชุมของตุลาการ

ขั้นที่สอง ก็คือการพิจารณา ซึ่งเริ่มจากการพิจารณาว่าจะพิจารณาเรื่องนี้ต่อไป หรือจะยกเรื่องนี้ออกไป หรือยกคำร้องออกไป ถ้าผลการประชุมพิจารณามีมติว่ารับไว้พิจารณาก็จะมีการนัดประชุมตุลาการเพื่อพิจารณาข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานซึ่งเน้นที่เอกสารเป็นสำคัญ หากจำเป็นต้องอาศัยการสืบพยานบุคคลหรือจำเป็นต้องให้คู่กรณีแสดงความคิดเห็น หรือจำเป็นต้องรับฟังคำแถลงของคู่กรณีก็จะทำการออกนั่งพิจารณา ก็คือออกนั่งบนบัลลังก์ ส่วนการพิจารณาวินิจฉัยที่ไม่ได้ออกนั่งบัลลังก์เป็นเรื่องของการประชุมพิจารณาภายในของตุลาการด้วยกันเอง โดยอาศัยพยานหลักฐานที่เป็นเอกสารและข้อกฎหมาย ปกติเวลาออกนั่งพิจารณาก็จะเป็น

กระบวนการที่มีทั้งสองฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมด้วย ทั้งฝ่ายผู้ร้อง ฝ่ายผู้ถูกร้อง และพยานของทั้งสองฝ่าย ขณะเดียวกันก็เปิดเป็นเสรีภาพทั่วไปให้สาธารณชนได้เข้าไปร่วมฟังการแถลงด้วยวาจาของคู่กรณีและการเบิกความด้วยวาจาของพยานได้ด้วย สื่อมวลชนสามารถใช้โอกาสนี้เข้าไปร่วมรับฟังการสืบพยานได้

ขั้นตอนที่สาม ซึ่งเป็นขั้นสุดท้าย คือการลงมติ การลงมติเป็นขั้นตอนที่จะตัดสินว่าข้างมากจะตัดสินว่าคดีนั้นมีผลอย่างไร ผลยุติเป็นอย่างไร ผลสุดท้ายเป็นอย่างไร ซึ่งในขั้นของการลงมตินั้นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละท่านที่เป็นองค์คณะในการพิจารณาเรื่องนั้นๆ อย่างน้อย 9 ท่านต้องอาศัยคำวินิจฉัยส่วนตัวเป็นฐานในการแถลงด้วยวาจาให้ที่ประชุมนั้นรับรู้รับทราบร่วมกัน การแถลงผลลงมติที่ละท่านแล้วก็เอามานับว่าข้างมากเป็นเท่าไร แล้วผลสุดท้ายก็เป็นไปตามฝ่ายข้างมากตัดสิน¹²

3.2.1 การกำหนดประเด็นในการทำคำวินิจฉัย

ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทต่างๆ โดยองค์กรที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทซึ่งมีลักษณะเป็นองค์กรกลุ่มนั้น จำต้องมีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการลงมติที่ชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อให้คำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยที่เกิดขึ้นนั้นเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป โดยหลักการแล้วในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีหรือข้อพิพาทต่าง ๆ นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่องค์กรซึ่งมีหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทโดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กร ตุลาการจะต้องตั้งประเด็นให้ชัดเจน และต้องลงมติไปตามประเด็นที่ตั้งไว้¹³

โดยเหตุที่ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ไม่ได้กำหนดวิธีการตั้งประเด็นตลอดจนการลงมติในประเด็นของคดีไว้ การตั้งประเด็นและการลงมติในประเด็นของคดีจึงต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ทั่วไปของกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความในชั้นศาล หากสำรวจตรวจสอบวิธีปฏิบัติในการตั้งประเด็นและการลงมติในประเด็นของคดีในต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่มีศาลรัฐธรรมนูญทำนองเดียวกับประเทศไทย เช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน หรือสาธารณรัฐออสเตรเลียแล้วจะพบว่า ศาลรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ เหล่านี้ จะตั้งประเด็น

¹² เชาวนะ ไตรมาส, "ศาลรัฐธรรมนูญไทยในสถานการณ์การปฏิรูปการเมือง," วารสารศาลรัฐธรรมนูญ ปีที่ 3, เล่มที่ 9 (กันยายน - ธันวาคม 2544) : หน้า 73-74.

¹³ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, "ปัญหาการลงมติในประเด็นของคดีในคดีรัฐธรรมนูญ," ใน รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net เล่ม 2, (กรุงเทพฯ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2546), หน้า 411.

ต่างๆที่ศาลต้องวินิจฉัยชี้ขาดเรียงร้อยกันตามหลักเหตุผล ทั้งนี้โดยแยกประเด็นต่างๆที่เกี่ยวข้องกับเงื่อนไขการได้รับอนุญาตให้ฟ้องคดี หรือยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ (Zulässigkeit) เช่น เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญเหนือคดีหรือคำร้องนั้น ระยะเวลาในการยื่นคำร้อง ความสามารถในการยื่นคำร้องของผู้ร้องออกจากประเด็นหลัก หรือประเด็นในทางเนื้อหาของคดี ซึ่งจะเป็นเหตุผลที่ศาลให้ไว้ในคำวินิจฉัย (Begründetheit) ประเด็นที่เกี่ยวกับเงื่อนไขการได้รับอนุญาตให้ฟ้องคดีซึ่งโดยทั่วไปแล้วเป็นเรื่องในทางรูปแบบนั้น จะมีลักษณะทำนองเดียวกันในคดีรัฐธรรมนูญประเภทเดียวกัน เช่น คดีเกี่ยวกับความขัดแย้งขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือคดีเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของรัฐบัญญัติ ส่วนประเด็นหลักหรือประเด็นในทางเนื้อหาของคดีนั้น อาจจะแตกต่างกันออกไปได้ตามสภาพของข้อเท็จจริง หรือประเด็นที่คู่ความตั้งเพื่อให้ศาลวินิจฉัย¹⁴

โดยทั่วไปแล้วคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะต้องเขียนไปตามมติของที่ประชุม คณะตุลาการตามประเด็นที่มีการลงมติ อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติที่ผ่านมายังเห็นกันว่าศาลตั้งประเด็นวินิจฉัยไม่แจ่มชัด และบางคดีศาลก็ตั้งประเด็นการลงมติทั้งในปัญหาข้อกฎหมายและปัญหาข้อเท็จจริงเป็นประเด็นเดียวกันทั้งที่โดยสภาพไม่น่าจะกระทำได้¹⁵

ในทางปฏิบัติ ศาลรัฐธรรมนูญยังมีปัญหาในส่วนของกำหนัดประเด็นในการหาคำวินิจฉัยและการออกเสียงวินิจฉัยตามประเด็นที่ได้มีการตั้งไว้ด้วย ปัญหานี้สะท้อนในหลายคำวินิจฉัย แต่คำวินิจฉัยที่จะทำให้เห็นภาพชัดเจนและสมควรนำมาเป็นตัวอย่างคือคำวินิจฉัยที่ 36/2542 ซึ่งเป็นกรณีที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนายเนวิน ชิดชอบ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะสิ้นสุดลงตามบทบัญญัติ มาตรา 216(4) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญได้ตั้งประเด็นเพื่อพิจารณาคำวินิจฉัย คำร้องเรื่องนี้ 3 ประเด็น คือ

1. บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 216(4) จะใช้บังคับกับกรณีของนายเนวิน ชิดชอบ ที่ถูกฟ้องในข้อหาหมิ่นประมาทและเหตุแห่งการกระทำเกิดขึ้นก่อนที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันใช้บังคับและก่อนที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้หรือไม่

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 412.

¹⁵ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, "วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ : ศึกษากรณีของศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศกับศาลรัฐธรรมนูญไทย," รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์เสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, (ธันวาคม 2545), หน้า 184.

2. การที่ดียังไม่ถึงที่สุดเนื่องจาก นายเนวิน ชิดชอบ อุทธรณ์คำพิพากษาศาลชั้นต้นจะอยู่ในความหมายของมาตรา 216(4) หรือไม่

3. การที่ศาลชั้นต้นพิพากษาลงโทษให้จำคุกนายเนวิน ชิดชอบ แต่โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้มีกำหนด 1 ปี จะถือว่านายเนวิน ชิดชอบ ต้องคำพิพากษาให้จำคุกตามความหมายของมาตรา 216(4) หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยประเด็นหลักแห่งคำร้อง กล่าวโดยสรุปคือ มาตรา 216(4) ที่บัญญัติให้ความเป็นรัฐมนตรีต้องสิ้นสุดลงเมื่อต้องคำพิพากษาให้จำคุก หมายถึง ในขณะที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีอยู่นั้นมีคำพิพากษาให้จำคุกโดยไม่ต้องคำนึงว่า เหตุแห่งการกระทำความผิดที่ถูกลงโทษจะเกิดขึ้นก่อนหรือขณะเป็นรัฐมนตรี แม้นายเนวิน ชิดชอบ จะได้กระทำความผิดก่อนดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีก็ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับมาตรา 216 ด้วย อย่างไรก็ตามศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่าความเป็นรัฐมนตรีของนายเนวิน ชิดชอบ ยังไม่สิ้นสุดลงด้วยคะแนน 7 ต่อ 6 โดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 7 คนเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามคำร้องไม่เข้าองค์ประกอบตามมาตรา 216(4) คือไม่ใช่กรณี “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 6 คนเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามคำร้องคือ การที่นายเนวิน ชิดชอบ ถูกศาลจังหวัดบุรีรัมย์พิพากษาลงโทษจำคุกแต่ให้รอการลงโทษถือว่าเป็นกรณีที่ “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” แล้ว ในส่วนของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก 7 เสียงนั้น เหตุผลที่เห็นว่าข้อเท็จจริงตามคำร้องไม่เข้าองค์ประกอบตามมาตรา 216(4) แตกต่างกันเป็น 2 เหตุผลกล่าวคือ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 4 คนเห็นว่า การต้องคำพิพากษาให้จำคุกนั้นต้องเป็นการจำคุกจริง ส่วนตุลาการ 3 คนเห็นว่า การต้องคำพิพากษาให้จำคุกนั้นต้องเป็นคำพิพากษาที่ถึงที่สุด เหตุผลที่ปรากฏในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจึงเป็นเหตุผลที่ถือตามความเห็นของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ “ฝ่ายข้างมาก 4 คน”

หากพิจารณาการตั้งประเด็นของศาลรัฐธรรมนูญให้ดีแล้วจะพบว่าศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้ตั้งประเด็นในการวินิจฉัยข้อกฎหมายให้ชัดเจน¹⁶ การตั้งประเด็นเพื่อวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไทยจึงยังไม่มีความเป็นระบบและขาดความชัดเจน ซึ่งส่งผลต่อคำวินิจฉัยว่าได้เป็นไปตามมติเสียงข้างมากโดยแท้จริงหรือไม่และไม่สามารถสร้างบรรทัดฐานทางกฎหมายได้

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 192 – 193.

3.2.2 การพิจารณาวินิจฉัยนอกประเด็นตามคำร้อง

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญเป็นเพียงระบบศาลระบบหนึ่งที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่เฉพาะตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดไว้ ศาลรัฐธรรมนูญ มิใช่ศาลสูงสุดเหนือศาลทั้งหลายที่จะพิจารณาวินิจฉัยคดีได้ทั่วไปอย่างไม่จำกัด ดังนั้นการวินิจฉัยคดี สิ่งสำคัญประการแรกที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องคำนึงถึง คือ การพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญนั้น จะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานการตีความอย่างเคร่งครัดเฉพาะเขตอำนาจตามกรอบของความเป็นศาลพิเศษเฉพาะเรื่อง¹⁷ หลักทั่วไปเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญนั้น ถือหลัก Enumerationsprinzip คือ หลักที่ต้องมีการกำหนดอำนาจไว้เป็นการเฉพาะเจาะจงอย่างชัดแจ้ง หลักดังกล่าวตรงข้ามกับหลักอำนาจศาลที่มีการกำหนดเป็นการทั่วไป เช่นกรณีของอำนาจศาลปกครอง¹⁸

นอกจากหลักทั่วไปเกี่ยวกับเขตอำนาจที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องคำนึงถึงเป็นประการแรกแล้ว เมื่อปรากฏว่าคดีเป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ หลักในการพิจารณาวินิจฉัยคดีขององค์กรตุลาการนั้นยังมีสาระสำคัญอีก 4 ประการคือ ประการที่หนึ่ง องค์กรนั้นจะต้องเป็นองค์กรที่วินิจฉัย "ข้อพิพาท" ระหว่างคู่กรณี ประการที่สอง ผลของการวินิจฉัยต้องเป็นที่สุด ประการที่สาม จะต้องมีการพิจารณาที่ให้หลักประกันแก่คู่ความ และ ประการที่สี่ จะต้องเป็นหลักประกันความเป็นอิสระแก่ผู้พิพากษา จากหลักการของความเป็นองค์กรตุลาการดังกล่าวก่อให้เกิดผลดังนี้

ก. การวินิจฉัยข้อพิพาทขององค์กรตุลาการจะต้องเป็นไปตาม "หลักการยื่นคำร้อง" (Antragsprinzip) กล่าวคือ การเริ่มต้นพิจารณาคดีใดคดีหนึ่ง จะต้องเริ่มจากบุคคลหรือองค์กรภายนอกที่มีสิทธิเสนอเรื่องต่อศาล

ข. โดยหลักแล้วองค์กรตุลาการจะต้องผูกพันอยู่กับคำร้องหรือคำขอของผู้ที่เกี่ยวข้องในคดี แต่อย่างไรก็ตามหลักการดังกล่าวมีข้อยกเว้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งการพิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์สาธารณะ¹⁹

¹⁷ ชาวนะ ไตรมาส, "ศาลรัฐธรรมนูญไทยในสถานการณ์การปฏิรูปการเมือง," *วารสารศาลรัฐธรรมนูญ* ปีที่ 3, เล่มที่ 9 (กันยายน - ธันวาคม 2544) : หน้า 66.

¹⁸ สมคิด เลิศไพฑูรย์ บรรณเจติ สิงคะเนติ, "เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญไทยตามมาตรา 264 และมาตรา 266", *รวมบทความทางวิชาการของศาลรัฐธรรมนูญชุดที่ 1 ศาลรัฐธรรมนูญไทย*, (สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ), หน้า 114.

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 116.

ในการพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญนั้น เงื่อนไขของสภาพปัญหาจะมีความซับซ้อนมาก มีผลกระทบที่กว้างไกลและมีความเชื่อมโยงในหลายระดับ ฉะนั้น การพิจารณาต้องมีหลักสำคัญในการที่จะดำเนินการเหมือนกับการแก้ปัญหาด้วย ไม่ใช่เป็นเรื่องของการตีความว่าความหมายของข้อบัญญัติกฎหมายคืออะไร แต่นัยสำคัญอยู่ที่การแก้ปัญหาในเรื่องนั้นๆ ผลลัพธ์ของคำวินิจฉัยที่เกิดขึ้นเกิดจากกระบวนการพิสูจน์ที่สมบูรณนั้นต้องประกอบด้วยการสะท้อนถึงความจริง การสะท้อนถึงความถูกต้อง การสะท้อนถึงความยุติธรรมและการสะท้อนถึงประโยชน์สาธารณะเพราะฉะนั้น ในกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญนั้นไม่ได้จำกัดมุมมองอยู่เฉพาะในกรอบของตัวบท ในกรอบของคู่กรณีอย่างเดียว ต้องมองถึงความเชื่อมโยงที่กว้างไกลไปกว่านั้น แต่ไม่ได้หมายความว่า เป็นการขยายเขตอำนาจเป็นคนละความหมายคนละมิติกัน แต่มิติตรงนี้หมายความว่า ความสามารถที่จะแก้ปัญหานั้นให้สำเร็จลุล่วง นอกจากแก้ไขให้ถูกต้องแล้วยังต้องทำให้ปัญหานั้นไม่ก่อผลกระทบในทางที่เสียหาย ขณะเดียวกันผลกระทบที่ตามมาต้องเป็นผลกระทบที่ดีเป็นผลกระทบทางบวกด้วย²⁰

เนื่องจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นบรรทัดฐานให้สังคมไทยได้อ้างถึงในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและการพัฒนาระบบการเมือง ดังนั้น คำวินิจฉัยชี้ขาดของศาลรัฐธรรมนูญ จึงไม่ควรที่จะเป็นการชี้ขาดข้อขัดแย้งตามพยานหลักฐานเท่าที่คู่กรณีในคดีเสนอมาเท่านั้นเพราะมีฉะนั้นแล้ว หากคู่กรณีฝ่ายใดมีศักยภาพในการนำเสนอสูงกว่าคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งก็อาจทำให้คำวินิจฉัยเป็นไปในทางที่สมประโยชน์ของคู่กรณีฝ่ายนั้นโดยที่ก่อผลกระทบต่อสังคมกว้างที่ไม่มีโอกาสนำเสนอข้อมูลต่อศาลรัฐธรรมนูญด้วย ดังนั้น การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดให้ในการปฏิบัติหน้าที่ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ ตลอดจนขอให้ศาลพนักงานสอบสวน หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการใดเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาได้ อีกทั้งให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมายได้ด้วยนั้น²¹ จึงเป็นการสร้างโอกาสให้แก่ศาลรัฐธรรมนูญที่จะทำให้เกิดกลไกในการค้นหาความจริงในคดี เพื่อให้การวินิจฉัยข้อเท็จจริงในคดีถูกต้องตรงกับความจริงมากที่สุด โดยเกิดจากการตรวจสอบอย่างแท้จริงซึ่งมิใช่เพียงดูการต่อสู้กันแล้วตัดสินศาลรัฐธรรมนูญจึงชอบที่จะได้ใช้กลไกในการค้นหาความจริงตามช่องทางที่รัฐธรรมนูญวางไว้ให้

²⁰ เชาวนะ ไตรมาศ, "ศาลรัฐธรรมนูญไทยในสถานการณ์ปฏิรูปการเมือง," วารสารศาลรัฐธรรมนูญ ปีที่ 3, เล่มที่ 9 (กันยายน - ธันวาคม 2544) : หน้า 69.

²¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 265.

ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่การวินิจฉัยนั้นด้วย²² ในการตีความรัฐธรรมนูญเพื่อคุ้มครองป้องกันรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดให้เกิดเสถียรภาพ จำเป็นต้องมีทางออกให้แก่องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ประสบปัญหาจากการใช้รัฐธรรมนูญ สามารถที่จะตีความรัฐธรรมนูญเพื่ออุดช่องว่างของรัฐธรรมนูญ เป็นผลให้ไม่ต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญ และโดยที่ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรสูงสุดในการวินิจฉัยตีความรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญถือเป็นเด็ดขาดและมีผลผูกพัน ผลการตีความของศาลรัฐธรรมนูญจะช่วยวางบรรทัดฐานของการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น จึงมีนักวิชาการบางท่านเห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญไทยน่าจะพิจารณาวินิจฉัยเกินคำขอได้ แม้บางประเด็นจะไม่ได้ขอมาในคำร้องก็ตาม โดยเฉพาะในคดีที่ขอให้วินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญซึ่งเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะทั่วไป²³ ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยกับแนวความคิดดังกล่าว ทั้งนี้เนื่องจาก เมื่อพิจารณาถึงคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจแบ่งแยกประเภทของคดีได้ดังนี้คือ (1) คดีเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบรรทัดฐานทางกฎหมาย (2) คดีเกี่ยวกับการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ (3) คดีเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของพรรคการเมืองและเกี่ยวกับกฎหมายพรรคการเมือง (4) คดีเกี่ยวกับการตรวจสอบการดำเนินงานภายในวงงานของรัฐสภา (5) คดีเกี่ยวกับการวินิจฉัยชี้ขาดความสมบูรณ์ในการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา รัฐมนตรีและกรรมการการเลือกตั้ง (6) คดีเกี่ยวกับการวินิจฉัยชี้ขาดว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินฯ จะเห็นได้ว่า เป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ในกระบวนการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้น เมื่อถึงที่สุดแล้วก็จะมีผลต่อกฎหมาย มีผลต่อคนและมีผลต่อองค์กรที่เกี่ยวข้องกับอำนาจรัฐ อำนาจการเมือง อำนาจการปกครองอย่างกว้างขวาง หากกฎหมายใดที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ สถานภาพ คุณสมบัติและการกระทำของคนและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ก็จะถูกควบคุมโดยศาลรัฐธรรมนูญ²⁴ การกำหนดประเด็นในการพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่ควรจำกัดอยู่เพียงแค่ประเด็นตามคำร้อง คำขอของผู้มีสิทธิเริ่มคดีหรือของคู่ความ

²² ชาติ ชัยเดชสุริยะ, "ศาลรัฐธรรมนูญในความคาดหวังของข้าพเจ้า," *วารสารศาลรัฐธรรมนูญ* ปีที่ 2, เล่มที่ 4 (มกราคม - เมษายน 2543) : หน้า 98 - 99.

²³ นภดล เสงเจริญ, "การตีความรัฐธรรมนูญ," *รวมบทความกฎหมายมหาชน จากเว็บไซต์ www.pub-law.net* เล่ม 2 (กรุงเทพฯ, สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2546), หน้า 219.

²⁴ ชาวนะ ไตรมาศ, "ศาลรัฐธรรมนูญไทยในสถานการณ์การปฏิรูปการเมือง," *วารสารศาลรัฐธรรมนูญ* ปีที่ 3, เล่มที่ 9 (กันยายน - ธันวาคม 2544) : หน้า 82.

คดีรัฐธรรมนูญ เป็นคดีที่มีความสำคัญและกระทบต่อประโยชน์สาธารณะและองค์กรอื่นๆ ในวงกว้าง แตกต่างจากการดำเนินกระบวนการพิจารณาในคดีแพ่งและคดีอาญา ซึ่งมีเป้าหมายและเนื้อหาของกระบวนการพิจารณาที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ ผลผูกพันของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ว่าผูกพันทั้งรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ²⁵ ไม่ได้มีผลผูกพันเฉพาะคู่ความในคดีหนึ่งๆ เท่านั้น ดังนั้นผู้เขียนจึงเห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญอาจกำหนดประเด็นและวินิจฉัยนอกประเด็นตามคำร้องได้ อย่างไรก็ตามวิธีการกำหนดประเด็นและวินิจฉัยคดีดังกล่าว จะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตของอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ต้องไม่เป็นการตีความไปในทางขยายเขตอำนาจของตนจนทำลายเขตอำนาจของศาลอื่นหรือองค์กรอื่น หรือเกินกว่าความจำเป็นเพื่อแก้ไขปัญหาหรือยุติข้อพิพาทในประเด็นหลักแห่งคดี

3.3 ความเป็นมาเกี่ยวกับปัญหาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 38/2545

ก่อนจะเข้าสู่บทวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งต่อไปในบทที่ 4 ผู้เขียนจะได้กล่าวถึงความเป็นมาของปัญหาดังกล่าวตาม คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 38/2545 โดยลำดับดังนี้

3.3.1 คำร้องของสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 41 คน

จากข้อเท็จจริงภายหลังจากที่คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญมาตรา 138 ได้พิจารณาสรรหาผู้มีคุณสมบัติตามรัฐธรรมนูญมาตรา 137 ซึ่งสมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้ง จำนวน 5 คน เสนอต่อประธานวุฒิสภา เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2544 และที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้พิจารณาสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งจำนวน 5 คน เสนอต่อประธานวุฒิสภา เมื่อวันที่ 21 มิถุนายน 2544 แล้ววุฒิสภาได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งตามรัฐธรรมนูญมาตรา 135 ประกอบกับข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 ทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งรวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานอันจำเป็นและรายงานต่อวุฒิสภาเพื่อประกอบการพิจารณาต่อไป

²⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2544 มาตรา 268.

คณะกรรมการการดังกล่าว คือ “คณะกรรมการการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง” ได้ตรวจสอบกระบวนการสรรหากรรมการการเลือกตั้งของคณะกรรมการสรรหาแล้วปรากฏว่า มีผู้สมัครและมีผู้ได้รับการเสนอชื่อเข้ารับการสรรหาจำนวน 55 คนซึ่งที่ประชุมคณะกรรมการสรรหาได้ประชุมลงคะแนนรวม 7 ครั้ง ดังนี้

รอบที่ 1 กรรมการสรรหาแต่ละคนเลือกได้ไม่เกินคนละ 5 คะแนน มีผู้ได้คะแนนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 หนึ่งในคน คือ พลตำรวจโท วาสนา เพิ่มลาภ

รอบที่ 2 ลงคะแนนคนละไม่เกิน 4 คะแนน มีผู้ได้คะแนนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 หนึ่งในคน คือ นายวีระชัย แนวบุญเนียร

รอบที่ 3 ลงคะแนนคนละไม่เกิน 3 คะแนน มีผู้ได้คะแนนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 หนึ่งในคน คือ นายจรูญ บุรณพันธุ์ศรี

รอบที่ 4 ลงคะแนนคนละไม่เกิน 2 คะแนน มีผู้สมัคร 3 คน ได้คะแนน 6, 7 และ 6 จึงไม่มีผู้ใดได้คะแนนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4

รอบที่ 5 ลงคะแนนคนละไม่เกิน 2 คะแนนอีกครั้งหนึ่ง ปรากฏผลคะแนนเช่นเดียวกับรอบที่ 4 จึงไม่มีผู้ใดได้รับเลือก

หลังจากรอบที่ 5 คณะกรรมการสรรหาฯ ได้เปลี่ยนกติกาใหม่ ให้นำผู้สมัครเฉพาะผู้ได้คะแนนสูงสุด 3 คน คือ พลเอก ศิริรินทร์ ฐปกล้า, นายพยนต์ พันธุ์ศรี และนายสมชัย ศรีสุทธิยากร มาลงคะแนน โดยให้กรรมการสรรหาลงคะแนนคนละ 1 คะแนน แล้วให้ตัดผู้ได้คะแนนต่ำสุดออกไป จากนั้นจึงนำสองคนที่เหลือมาลงคะแนนอีกครั้งหนึ่ง จึงปรากฏผลดังนี้

รอบที่ 6 ลงคะแนนคนละ 1 คะแนน (เพื่อคัดผู้ได้คะแนนต่ำสุดออก) ผลปรากฏว่า พลเอก ศิริรินทร์ และนายสมชัย ได้คนละ 4 คะแนน นายพยนต์ ได้ 2 คะแนน นายพยนต์ จึงถูกตัดออกจากบัญชีไป

รอบที่ 7 ลงคะแนนคนละ 2 คะแนน ปรากฏว่า พลเอก ศิริรินทร์ และนายสมชัย ได้คะแนนเต็มคนละ 10 คะแนน คณะกรรมการสรรหาฯ จึงเสนอชื่อบุคคลทั้งสองและอ้างว่าได้คะแนนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4

คณะกรรมการการสามัญฯ จึงได้มีหนังสือเสนอรายงานการพิจารณาของคณะกรรมการการสามัญฯ ต่อประธานวุฒิสภา

วุฒิสภาในคราวประชุม ครั้งที่ 21 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพฤหัสบดีที่ 4 ตุลาคม 2544 พิจารณารายงานของคณะกรรมการการสามัญฯ แล้วได้ลงมติเลือกกรรมการการเลือกตั้งจำนวน 5 คน คือ พลตำรวจโท วาสนา เพิ่มลาภ, พลเอก ศิริรินทร์ ฐปกล้า, นายวีระชัย แนวบุญเนียร

นายจรัล บุรณพันธ์ศิริ และนายปริญญา นาคฉัตร์ย์ ทั้งนี้ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวเป็นกรรมการการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2544

ต่อมาพลตำรวจเอก ประทิน สันติประภพ สมาชิกวุฒิสภากับคณะรวม 41 คน ได้มีหนังสือลงวันที่ 14 พฤศจิกายน 2544 เสนอความเห็นต่อประธานรัฐสภา สรุปว่าการตัดสินคดีผู้สมัครในการลงคะแนนทั้ง 2 รอบดังกล่าว มีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ว่า

1). คณะกรรมการสรรหา มีอำนาจตัดสินคดีผู้สมัครอื่นๆ ได้หรือไม่ และการกระทำดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

2). มติสามในสี่ที่เกิดจากการลงคะแนนในรอบที่ 7 ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ หากไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญจะถือว่ารายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาเสนอต่อประธานวุฒิสภามีเพียง 3 คนได้หรือไม่ ส่วนรายชื่อที่ขาดอีก 2 คนจะต้องดำเนินการเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาต่อไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 138(3) ใช่หรือไม่

3). หากพบว่ากระบวนการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาไม่ชอบด้วยกฎหมาย วุฒิสภามีอำนาจปฏิเสธรายชื่อและส่งกลับเพื่อพิจารณาใหม่ทั้งนี้ ก็เพื่อจะให้ได้บุคคลผู้ซึ่งเป็นกลางทางการเมืองและความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 136 ได้หรือไม่

คณะสมาชิกวุฒิสภาเห็นว่า ขณะนี้ได้เกิดปัญหาข้อขัดแย้งในการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาขึ้นแล้ว ซึ่งเป็นความขัดแย้งทางความคิดระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง สมาชิกวุฒิสภาและคณะกรรมการสรรหาซึ่งเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 138 เพื่อเป็นการแก้ไขความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหาเช่นอำนาจการตัดสินคดีผู้สมัครฯ การลงมติเพื่อให้ได้ 3 ใน 4 ตามรัฐธรรมนูญฯ และเพื่อแก้ไขความขัดแย้งในอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาว่า วุฒิสภาจะสามารถปฏิเสธรายชื่อและส่งกลับเพื่อให้คณะกรรมการสรรหาพิจารณาใหม่ได้หรือไม่ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้งของคณะกรรมการสรรหา และวิธีการเลือกตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งของวุฒิสภาที่มีในปัจจุบันและจะต้องเกิดขึ้นในอนาคต คณะสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 41 คน จึงได้ร่วมกันเสนอความเห็นต่อประธานรัฐสภาเพื่อใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาความขัดแย้งในทางปฏิบัติทั้ง 3 ประการข้างต้นว่า สามารถจะกระทำได้หรือไม่เพียงใด

3.3.2 ประเด็นที่ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วถึงหลักการทั่วไปขององค์การตุลาการรวมทั้งศาลรัฐธรรมนูญว่า ใน การพิจารณา การวินิจฉัยคดีศาลรัฐธรรมนูญจะเริ่มดำเนินการเองไม่ได้ จะต้องเป็นผู้เสนอคำร้องให้ พิจารณา ซึ่งในการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆตามรัฐธรรมนูญ ตาม บทบัญญัติมาตรา 266 กำหนดให้เป็นอำนาจของประธานรัฐสภาที่จะเสนอเรื่องไปยังศาล รัฐธรรมนูญ ซึ่งโดยหลักแล้วกรณีที่ประธานรัฐสภาจะเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ก็ต่อเมื่อกรณี เป็นไปตามเงื่อนไขการเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยที่กำหนดไว้ในมาตรา 266

เมื่อคณะสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวได้ร่วมกันเสนอความเห็นต่อประธานรัฐสภาเพื่อใช้ อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาความ ชัดแย้งดังกล่าว ประธานรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่า สมาชิกวุฒิสภาทั้ง 41 คนได้โต้แย้งอำนาจ หน้าที่ของคณะกรรมการสรรหาว่ากระบวนการพิจารณาสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้ง ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหาฯ ที่มีผลกระทบต่อ การปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาและคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นองค์กรตาม รัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญมาตรา 266 บัญญัติให้ประธานรัฐสภามีอำนาจเสนอเรื่องพร้อม ความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้ และหากศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณา วินิจฉัยปัญหาข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นนี้ให้เป็นบรรทัดฐานดังเช่นที่ได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วในหลายกรณีก็ น่าจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประชาธิปไตยและการปฏิรูปการเมือง จึงส่งเรื่องดังกล่าวมาเพื่อ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย โดยมีประเด็นดังนี้

- 1). คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจตัดสิทธิผู้สมัครอื่นๆ ใน รอบที่ 6 จำนวน 49 คนไม่นำมารวมเพื่อลงคะแนนสรรหาดังกล่าวหรือไม่ และการดำเนินการของ คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่
- 2). การลงมติในรอบที่ 7 แม้จะมีคะแนนเสียงในการเสนอชื่อไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่จะถือว่าเป็นมติที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ หากไม่ ชอบด้วยรัฐธรรมนูญจะถือว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งเสนอรายชื่อผู้ซึ่งสมควร เป็นกรรมการการเลือกตั้งจำนวน 3 คน หรือต้องให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาผู้ซึ่งสมควรเป็น กรรมการการเลือกตั้งแทนหรือไม่
- 3). เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามข้อ 1 และ 2 แล้วเห็นว่ากระบวนการ สรรหาของคณะกรรมการสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งขัดต่อรัฐธรรมนูญ จะต้องมีการ สรรหากรรมการการเลือกตั้งใหม่หรือไม่

จะเห็นได้ว่าประเด็นที่ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยมีความคล้ายคลึงกับประเด็นปัญหาตามคำร้องของคณะสมาชิกวุฒิสภาจำนวนสี่สิบเอ็ดคนเสนอคำร้องต่อประธานรัฐสภา โดยเฉพาะในข้อ 1 และ ข้อ 2 แม้จะมีข้อความแตกต่างกันบ้างแต่โดยเนื้อหาแล้ว ก็ถือได้ว่าเป็นประเด็นปัญหาเดียวกัน แต่สำหรับประเด็นปัญหาข้อ 3 ตามคำร้องของคณะสมาชิกวุฒิสภากับประเด็นที่ประธานรัฐสภาเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยนั้น จะเห็นว่า มีเนื้อหาแตกต่างกัน กล่าวคือ ประเด็นข้อ 3 ตามคำร้องของคณะสมาชิกวุฒิสภาอาจสรุปได้ว่าเป็นปัญหาว่าวุฒิสภามีอำนาจปฏิเสธรายชื่อและส่งกลับเพื่อพิจารณาใหม่ได้หรือไม่ อันเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ในขณะที่ปัญหาข้อ 3 ที่ประธานรัฐสภาเสนอนั้นมีประเด็นว่า หากกระบวนการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาขาดต่อรัฐธรรมนูญแล้ว จะต้องมีการสรรหากรรมการเลือกตั้งใหม่หรือไม่ อันเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหาซึ่งในประเด็นที่มีความแตกต่างดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่า เนื่องจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 เป็นบทบัญญัติซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจเฉพาะของประธานรัฐสภาในฐานะผู้เสนอเรื่อง จึงน่าจะเป็นดุลพินิจโดยเฉพาะของประธานรัฐสภาภายหลังจากที่ได้รับคำร้องจากองค์กรอื่น ๆ ว่ากรณีตามคำร้องขององค์กรอื่น ๆ นั้นต้องตามบทบัญญัติ มาตรา 266 หรือไม่ และจากข้อเท็จจริงมีประเด็นปัญหาอย่างไร โดยที่ประธานรัฐสภาไม่ผูกพันที่จะต้องกำหนดประเด็นตามคำร้องขอขององค์กรอื่น ๆ ในการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม ประเด็นปัญหาตามที่องค์กรอื่นร้องต่อประธานรัฐสภาอาจใช้เป็นแนวทางในการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

3.3.3 การรับคำร้องไว้พิจารณาตามมาตรา 266 ของศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญ หมายถึง กฎเกณฑ์ที่กำหนดสถานะและความสัมพันธ์ขององค์กรที่ใช้ อำนาจสูงสุดต่อกันหรือต่อประชาชนและกฎเกณฑ์อื่นๆซึ่งบรรจุอยู่ในรัฐธรรมนูญ²⁶ ศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ไม่ได้มีอำนาจทั่วไป (General Jurisdiction) อย่างเช่นศาล ยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาคดีทั้งปวง (รัฐธรรมนูญ มาตรา 271) ดังนั้นการที่ศาลรัฐธรรมนูญ จะพิจารณาพิพากษาอรรถคดีนอกเหนือไปจากที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดไว้ จึงไม่อาจ กระทำได้ ซึ่งเรียกว่า หลีกแห่งความถูกต้องตามหน้าที่ ดังนั้นจึงต้องถือว่าศาลรัฐธรรมนูญเป็น ศาลเฉพาะ²⁷

คดีรัฐธรรมนูญ หมายถึง “คดีที่อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาล รัฐธรรมนูญ”²⁸ อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอำนาจที่ ได้รับการบัญญัติไว้เป็นเรื่องราว ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส ฝ่ายนิติบัญญัติไม่อาจตรากฎหมายขยาย อำนาจให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้ การบัญญัติอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพิ่มเติม นั้น จะต้องกระทำโดยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ สำหรับในระบบกฎหมายเยอรมันนั้นเนื่องจาก กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญ บัญญัติให้อำนาจรัฐสภาใน การตรากฎหมายเพิ่มเติมอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจน กรณีจึงไม่มีปัญหาในทาง ปฏิบัติ สำหรับในระบบกฎหมายไทยเมื่อพิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยโดยละเอียด แล้ว ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติมาตราใดให้อำนาจรัฐสภาในการบัญญัติกฎหมายขยายอำนาจให้ ศาลรัฐธรรมนูญเพิ่มเติมจากที่กำหนดในรัฐธรรมนูญได้²⁹ และเมื่อพิจารณาทบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญแล้วจะเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่โดยสรุป คือ

²⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, รวมคำบรรยายภาคหนึ่ง สมัยที่ 54 เล่ม 3, (สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งนิติ บัณฑิตยสภา), หน้า 35.

²⁷ ชูติมา เหลืองอุทัยศิลป์, “อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ : ศึกษากรณีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดความขัดแย้ง ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545), หน้า 6.

²⁸ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ : ศึกษากรณีของศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศ กับศาลรัฐธรรมนูญไทย,” รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์เสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ธันวาคม 2545, หน้า 104.

²⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

- (1) พิจารณาวินิจฉัยว่า มติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้น จะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือไม่ (มาตรา 47 วรรคสาม)
- (2) พิจารณาวินิจฉัยว่าบุคคลหรือพรรคการเมืองใดกระทำการโดยใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ เพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ (มาตรา 63)
- (3) พิจารณาวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาคนใดคนหนึ่งสิ้นสุดลงตามมาตรา 118 (3) (4) (5) (6) (7) (8) (9) (11) หรือ (12) หรือ มาตรา 133 (3) (4) (5) (6) (7) (9) หรือ (10) (มาตรา 96)
- (4) พิจารณาอุทธรณ์ของสมาชิกพรรคการเมืองที่ร้องขอให้วินิจฉัยเพราะเหตุว่า พรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกนั้น มีมติให้ตนพ้นจากการเป็นสมาชิกภาพ (มาตรา 118 (8))
- (5) พิจารณาวินิจฉัยว่ากรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 137 หรือกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา 139 หรือไม่ (มาตรา 142)
- (6) พิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอใหม่ มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้งไว้หรือไม่ (มาตรา 177)
- (7) พิจารณาวินิจฉัยว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายของสภาผู้แทนราษฎรหรือของคณะกรรมการธิการ การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือ กรรมการธิการ มีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายหรือไม่ (มาตรา 180)
- (8) พิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา 197 (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ (มาตรา 198)
- (9) พิจารณาวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งสิ้นสุดลงตามมาตรา 216 (2) (3) (4) หรือ (6) หรือไม่ (มาตรา 216 ประกอบมาตรา 96)
- (10) พิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดที่คณะรัฐมนตรีเสนอ ไม่เป็นไปตามมาตรา 218 วรรคหนึ่ง หรือไม่ (มาตรา 219)

- (11) พิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วแต่นายกรัฐมนตรียังไม่ได้นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ (มาตรา 262)
- (12) พิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาและร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภาที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภาแล้วแต่กรณี ให้ความเห็นชอบแล้วแต่ยังมีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ (มาตรา 263)
- (13) พิจารณาวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งจะใช้บังคับแก่คดีใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ (มาตรา 264)
- (14) พิจารณาวินิจฉัยกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆตามรัฐธรรมนูญ (มาตรา 266)
- (15) พิจารณาวินิจฉัยว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ หรือไม่ (มาตรา 295)
- (16) อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ เช่น การพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก่อนประกาศในราชกิจจานุเบกษา
- (17) อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541
- พิจารณาวินิจฉัยที่ขาดคำสั่งไม่รับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมืองของนายทะเบียนพรรคการเมือง (มาตรา 17)
 - พิจารณาสั่งให้หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมืองออกจากตำแหน่ง (มาตรา 27)
 - พิจารณาสั่งให้ระงับการกระทำอันฝ่าฝืนต่อนโยบายพรรคการเมือง ข้อบังคับพรรคการเมือง อันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือให้แก้ไขการกระทำดังกล่าว (มาตรา 27)
 - พิจารณาสั่งยุบพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 (มาตรา 65, 66, 67, 72, 73)

จะเห็นได้ว่า อำนาจในการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญก็เช่นเดียวกับศาลอื่นๆ คือ มีขอบเขตจำกัดมิใช่เป็นศาลสูงสุดที่จะพิจารณาวินิจฉัยเรื่องใดก็ได้โดยอิสระ ศาลรัฐธรรมนูญเป็นเพียงศาลอีกศาลหนึ่งซึ่งมีอำนาจในการพิจารณาคดีบางประเภทที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น การที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องเรื่องใดไว้พิจารณา จึงต้องเป็นไปตามขอบเขตแห่งอำนาจและกฎเกณฑ์ต่างๆเกี่ยวกับการรับคำร้อง ทั้งนี้การที่มาตรา 268 บัญญัติให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นเด็ดขาดมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ ทำให้ดูเสมือนหนึ่งว่า ศาลรัฐธรรมนูญสามารถวางบรรทัดฐานของแนวคำวินิจฉัยซึ่งองค์กรต่างๆต้องยอมรับและปฏิบัติตาม แต่จะมีก็เพียงองค์กรเดียวเท่านั้นที่ไม่ถูกผูกพันโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ องค์กรนั้นคือศาลรัฐธรรมนูญเอง³⁰ การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นเด็ดขาด การรับเรื่องใดไว้พิจารณาและการทำคำวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจึงควรตระหนักและพิจารณาให้ดีว่า ได้ดำเนินการไปภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องหรือไม่ ทั้งนี้เนื่องจากคำวินิจฉัยดังกล่าวจะถูกผูกพันโดยองค์กรที่เกี่ยวข้องและจะเป็นการสร้างบรรทัดฐานหรือกฎเกณฑ์ใหม่ๆขึ้น

ดังนั้น ในการวิเคราะห์คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 38/2545 เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหากรรมการเลือกตั้งอันเป็นวัตถุประสงค์แห่งการวิจัยครั้งนี้ ประเด็นปัญหาที่ถูกเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย โดยอาศัยหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กล่าวคือ เป็นการเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยกรณีเกิดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ในเบื้องต้นผู้เขียนจึงทำการศึกษาว่า การรับคำร้องไว้พิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของบทบัญญัติดังกล่าวหรือไม่ โดยแยกเป็นสองหัวข้อ คือ 3.3.3.1 หลักเกณฑ์การเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามมาตรา 266 3.3.3.2 อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคำร้องนี้

ศูนย์วิทยุทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³⁰ มานิต จุมปา, "การเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยกรณีเกิดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ," *รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net* เล่ม 1, (กรุงเทพฯ, สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2545), หน้า 168.

3.3.3.1 หลักเกณฑ์การเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตาม มาตรา 266

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นจากอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญหลายประการ แต่ยังคงมีอำนาจหน้าที่หลักในการควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการเป็นองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐประการหนึ่งคือ การชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กรต่างๆตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 เป็นมาตราที่ถูกบัญญัติเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มาตรา 266 จึงเป็นกลไกในการแก้ปัญหาคัดค้านเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งต่างเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาขององค์กรอื่น ทั้งนี้เพื่อให้เกิดเอกภาพในการใช้อำนาจรัฐ³¹

การวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติมาตรา 266 ซึ่งกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆตามรัฐธรรมนูญ โดยมุ่งหวังที่จะให้ศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ตีความบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญทุกองค์กรที่เกิดปัญหาในเรื่องดังกล่าวให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ทั้งนี้ เพราะรัฐธรรมนูญปัจจุบันได้กำหนดให้มืองค์กรตามรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นจำนวนมาก จึงอาจเกิดปัญหาการทับซ้อนหรือข้อขัดแย้งในเชิงอำนาจหน้าที่ได้เสมอ เพื่อให้กระบวนการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเหล่านี้เป็นไปโดยชอบ จึงจำต้องมืองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดเมื่อเกิดปัญหาดังกล่าวขึ้น³²

ศูนย์วิทยพัชร์พยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³¹ ชุตินา เหลืองอุทัยศิลป์, "อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ : ศึกษากรณีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดความขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ," (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545), หน้า 5.

³² สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, "ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิบัติพันธกิจตามรัฐธรรมนูญ" รายงานผลการศึกษาระดับสมบูรณณ์สำหรับการศึกษาวินิจฉัยเสนอต่อสถาบันพระปกเกล้า, 30 พฤศจิกายน 2545, หน้า 282.

คดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 266 เป็นคดีที่มีปัญหามากที่สุด เนื่องจาก ศาลรัฐธรรมนูญได้ดีความอำนาจตามมาตรานี้ของตนอย่างกว้างขวาง³³ ในลักษณะที่เป็นการขยายอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญอันอาจมีผลเป็นการทำลายดุลยภาพทางการเมืองในระยะยาว ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจบทบัญญัติมาตรา 266 ยิ่งขึ้นในเบื้องต้นเราจึงควรศึกษาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา 266

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 266 ที่บัญญัติไว้ว่า **"ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย"** บทบัญญัติดังกล่าวมีหลักเกณฑ์ในการเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

- 1). กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ
- 2). องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาล

รัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

หลักเกณฑ์ประการแรกอาจกล่าวได้ว่าเป็นหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเงื่อนไขในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติมาตรา 266 และหลักเกณฑ์ประการที่ 2 เป็นหลักเกณฑ์เกี่ยวกับผู้มีสิทธิเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

หลักเกณฑ์ประการแรก เงื่อนไขในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

การที่จะเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา 266 นั้นจะต้องเป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆตามรัฐธรรมนูญซึ่งมีข้อพิจารณา ดังนี้

- 1). องค์กรตามรัฐธรรมนูญ
- 2). มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³³ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, "วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ : ศึกษากรณีของศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศกับศาลรัฐธรรมนูญไทย," รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์เสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ธันวาคม 2545, หน้า 174.

(1). องค์การตามรัฐธรรมนูญ

คำว่า “องค์การตามรัฐธรรมนูญ” เป็นคำที่ใช้อยู่เพียงแห่งเดียวในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งฉบับคือ ในมาตรา 266 แต่ในรัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดว่า องค์การใดเป็น “องค์การตามรัฐธรรมนูญ” หรือ “องค์การใดไม่เป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญ” รวมทั้งยังมีได้มีคำจำกัดความหรือคำอธิบายคำศัพท์นี้ไว้แต่ประการใด³⁴

หากพิจารณาจากแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ จะเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้วางหลักการที่สำคัญไว้ว่า “องค์การตามรัฐธรรมนูญ” หมายถึง องค์การที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2541) ซึ่ง รศ.ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์ และ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ ได้ให้ความหมายของ “องค์การตามรัฐธรรมนูญ” ไว้ ดังนี้

“องค์การตามรัฐธรรมนูญ” ในความหมายอย่างกว้างอาจสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1. ข้อพิจารณาในทางรูปแบบ (formelle Kriterien)
 - ก. พิจารณาในแง่การก่อตั้ง องค์การดังกล่าวจะต้องได้รับการก่อตั้งโดยตรงจากรัฐธรรมนูญ
 - ข. พิจารณาในแง่ของการบัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ อำนาจหน้าที่ขององค์การนั้นจะต้องได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ
2. ข้อพิจารณาในทางเนื้อหา (substantielle Kriterien)
 - ก. พิจารณาในแง่บทบาทหน้าที่ องค์การนั้นต้องเป็นองค์การที่มีส่วนสำคัญในการใช้อำนาจของรัฐในลักษณะของการควบคุมตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของรัฐองค์การอื่น
 - ข. พิจารณาในแง่ความอิสระ องค์การนั้นจะต้องมีความอิสระในการดำเนินงาน ไม่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาขององค์การอื่น

³⁴ ชูติมา เหลืองอุทัยศิลป์, “อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ : ศึกษากรณีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดความขัดแย้งระหว่างองค์การตามรัฐธรรมนูญ,” หน้า 40.

ค. พิจารณาในแง่สถานะและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่น องค์กรนั้นมีสถานะเท่าเทียมกันกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นๆ³⁵

องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ไม่ใช่องค์กรตุลาการนั้นอาจจำแนกได้ออกเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

1. องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นองค์กรทางการเมือง กล่าวคือ สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี (รัฐบาล) และ
2. องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ที่ไม่ใช่องค์กรทางการเมือง ซึ่งในที่นี้หมายถึง “องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ” กล่าวคือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น³⁶

(2). มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ข้อพิพาทแห่งคดีตามมาตรา 266 จำกัดเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น³⁷ ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ อาจเป็นลักษณะของการมีปัญหากับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญว่า

1. องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือไม่ เพียงใด หรือ
2. เป็นลักษณะของการที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป มีปัญหาโต้แย้งกันว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งได้ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำ หรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ของอีกองค์กรหนึ่งหรือไม่ (คำวินิจฉัยรัฐธรรมนูญที่ 54/2542)

เรื่องที่ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยชี้ขาดตามมาตรา 266 นี้ต้องเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ คือ มีปัญหาขัดแย้งระหว่างหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ไม่ใช่องค์กรใดองค์กรหนึ่งมีข้อสงสัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตนก็ส่งเรื่องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญ

³⁵ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และบรรเจิด สิงคะเนติ, “เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญไทย ตามมาตรา 264 และ 266,” ใน *รวมบทความทางวิชาการของศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ 1 ศาลรัฐธรรมนูญไทย*, (สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ), หน้า 121.

³⁶ บรรเจิด สิงคะเนติ, “ปัญหาขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ,” *วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 1 ฉบับที่ 3* (กันยายน - ธันวาคม 2544), หน้า 7.

³⁷ บรรเจิด สิงคะเนติ, “ปัญหาขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ,” *วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 1, ฉบับที่ 3* (กันยายน - ธันวาคม 2544), หน้า 47.

วินิจฉัย (ซึ่งในคำวินิจฉัยที่ 8/2542 ศาลรัฐธรรมนูญไม่รับวินิจฉัยให้) และต้องเป็นปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วยตนเอง หรือกับองค์กรอื่นซึ่งมิใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญก็ได้ โดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญเท่านั้นมีอำนาจส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญได้ องค์กรอื่นไม่มีอำนาจส่งเรื่องให้วินิจฉัย หรือหากจะส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยก็ต้องใช้ช่องทางการเสนอเรื่องผ่านประธานรัฐสภาตามเงื่อนไขที่มาตราที่กำหนดไว้เท่านั้น³⁸ องค์กรใดแม้เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญก็เชื่อว่าเสนอเรื่องเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ กรณีที่จะเสนอได้ต้องเป็นกรณีที่มีปัญหาที่เกิดขึ้นกับองค์กรของตนเท่านั้น (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 7/2541) โดยปัญหานั้นต้องเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวด้วย หากเป็นการเสนอให้พิจารณาการกระทำขององค์กรดังกล่าวว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ไม่อาจเสนอโดยอาศัยมาตรา 266 ได้ (คำวินิจฉัยรัฐธรรมนูญที่ 5/2543)³⁹

การมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ต้องเป็นปัญหาระหว่างองค์กรหนึ่งกับอีกองค์กรหนึ่ง หากเป็นปัญหาภายในขององค์กรนั้นแล้วไม่อาจเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ นอกจากนั้น ในกรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญสงสัยในตัวบทรัฐธรรมนูญประสงค์จะให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความ กรณีนี้ก็ไม่สามารถเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้เพราะมิใช่กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และศาลรัฐธรรมนูญนั้นเป็น “ศาล” ซึ่งจะวินิจฉัยได้ต่อเมื่อมีข้อพิพาทแล้ว จึงตีความรัฐธรรมนูญเปรียบกับข้อพิพาท ศาลไม่อาจรับตีความกฎหมายโดยปราศจากข้อพิพาทได้⁴⁰

องค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีอำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของตนเพื่อปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ได้เอง ต่อเมื่อมีการตีความแล้วใช้กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นแล้วมีการโต้แย้งว่าการตีความในกรณีที่เกิดกับข้อเท็จจริงนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นกรณีที่สามารถเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญได้ตามมาตรา 266⁴¹

³⁸ สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, “ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิบัติพันธกิจตามรัฐธรรมนูญ” รายงานผลการศึกษามับสมบูรณสำหรับการศึกษาวินิจฉัยเสนอต่อสถาบันพระปกเกล้า, 30 พฤศจิกายน 2545, หน้า 283.

³⁹ มานิตย์ จุมปา, “การเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย กรณีเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ,” ใน *รวมบทความกฎหมายมหาชน* จากเว็บไซต์ www.pub-law.net เล่ม 1, (กรุงเทพฯ, สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2545), หน้า 176.

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 176.

⁴¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 176 – 177.

หลักเกณฑ์ประการที่สอง ผู้มีสิทธิเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญฯ “ผู้ร้อง” หมายความว่า “ผู้ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” ซึ่งผู้ใดหรือองค์กรใดจะเป็นผู้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับว่าเป็นการร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญใช้อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติใดของรัฐธรรมนูญ ในการที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับพิจารณาคดีตามคำร้องใดๆ ที่เสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ นอกจากจะต้องพิจารณาถึงเงื่อนไขในการให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญว่า เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยหรือไม่แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาด้วยว่า ผู้เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณานั้นเป็นผู้มีสิทธิตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ ทั้งนี้เพราะคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญทั้ง 16 ประการดังกล่าวไปแล้วนั้น ได้มีการกำหนดตัวบุคคลหรือองค์กรที่จะเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว มิใช่ว่าเมื่อเกิดกรณีที่การกระทำของบุคคลหรือองค์กรใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแล้ว ประชาชนทั่วไปหรือใครก็ตามจะสามารถเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้

คดีเกี่ยวกับการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา 266 นั้น ได้กำหนดผู้มีสิทธิเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยไว้ แยกได้เป็น 2 กรณี คือ

1. องค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นๆ เอง

กล่าวคือ องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่เองเป็นผู้เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ซึ่งโดยปกติหากเป็นปัญหาเกี่ยวข้องกับองค์กรกลุ่ม (Collective Body) การส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญต้องกระทำโดยมติขององค์กรกลุ่ม เช่น ต้องกระทำโดยเสียงข้างมากของที่ประชุมสภา⁴²

2. ประธานรัฐสภา

สถานะของประธานรัฐสภา ในการเสนอเรื่องตามมาตรา 266 อาจแยกออกได้ 2 สถานะ

ก. ในฐานะที่เป็นตัวแทนของรัฐสภาและสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีนี้ประธานรัฐสภาอาจทำหน้าที่ในฐานะตัวแทนของรัฐสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร ในการยื่นเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่รัฐสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรมีปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่กับองค์กรตาม

⁴² สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, “ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิบัติพันธกิจตามรัฐธรรมนูญ” รายงานผลการศึกษาฉบับสมบูรณ์สำหรับการศึกษาวินิจฉัยเสนอต่อสถาบันพระปกเกล้า, 30 พฤศจิกายน 2545, หน้า 283.

รัฐธรรมนูญอื่นๆ⁴³ ซึ่งการใช้อำนาจของประธานรัฐสภาในฐานะดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามหลักการข้างต้นคือ ต้องกระทำโดยมติขององค์กรกลุ่ม คือมติของที่ประชุมสภา โดยที่ประธานรัฐสภาย่อมไม่มีอำนาจเสนอเรื่องไปเองโดยลำพังได้

ข. ในฐานะที่ยื่นเรื่องแทนองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นๆ ในกรณีนี้ ประธานรัฐสภาจะยื่นเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญได้ต่อเมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หากไม่เข้าเงื่อนไขดังกล่าวประธานรัฐสภาย่อมไม่มีอำนาจที่จะเสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญได้เอง⁴⁴ กรณีนี้ถือเป็นอำนาจเฉพาะของประธานรัฐสภาตามที่มาตรา 266 ได้กำหนดไว้โดยชัดแจ้ง ในฐานะผู้เสนอเรื่องแทนองค์กรอื่น⁴⁵

อำนาจของประธานรัฐสภาที่สามารถเสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญได้ตามมาตรานี้มักจะมีการใช้อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะในกรณีที่ประธานรัฐสภาทำหน้าที่เป็นเพียงผู้เสนอเรื่องแทนองค์กรอื่นมิใช่กรณีที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาเอง ซึ่งโดยหลักแล้วกรณีที่ประธานรัฐสภาจะเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นผู้เสนอแทนองค์กรอื่นๆ จะพิจารณาได้ก็ต่อเมื่อกรณีเป็นไปตามเงื่อนไขของมาตรา 266 กล่าวคือเมื่อมีความจำเป็นและไม่มีช่องทางอื่นที่เรื่องนั้นๆจะเสนอไปยังศาลรัฐธรรมนูญได้เท่านั้น เพราะหากไม่เข้าเงื่อนไขดังกล่าวแล้ว การเสนอเรื่องของประธานรัฐสภาก็อาจจะเป็นการละเมิดหลักเกณฑ์และเจตนารมณ์ของบทบัญญัติมาตรา 266 นั้นเองได้⁴⁶

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴³ บรรเจิด สิงคะเนติ, “ปัญหาขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ,” วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 1, ฉบับที่ 3 (กันยายน – ธันวาคม 2544), หน้า 47.

⁴⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 42.

⁴⁵ สุพล นิธิไกรพนธ์ และคณะ, “ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิบัติพันธกิจตามรัฐธรรมนูญ” รายงานผลการศึกษาระดับสมบูรณส์สำหรับการศึกษาวิจัยเสนอต่อสถาบันพระปกเกล้า, 30 พฤศจิกายน 2545, หน้า 283.

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 284.

3.3.3.2 อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับคำร้องนี้

ในเรื่องของการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ ก่อนที่ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาเนื้อหาตามประเด็นแห่งคำร้องคำขอของผู้ร้อง ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาก่อนว่าคำร้องดังกล่าวเป็นกรณีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่ สำหรับคำร้องตามประเด็นที่กำลังศึกษาอยู่นี้การที่ศาลจะพิจารณาว่า เป็นกรณีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยหรือไม่จึงต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่ได้ศึกษามาแล้วในหัวข้อ 3.3.3.1 ตามลำดับ ดังนี้

1). เจือปนในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ประธานรัฐสภาได้เสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเนื่องจากเห็นว่า สมาชิกวุฒิสภาทั้ง 41 คนได้แย่งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหาว่ากระบวนการสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหาที่มีผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาและคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงส่งเรื่องดังกล่าวมาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ในเบื้องต้นจึงต้องพิจารณาว่าคณะกรรมการสรรหา วุฒิสภา และคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่

จากแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและความเห็นในทางวิชาการดังที่ได้กล่าวมาแล้ว อาจสรุปความหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญได้ว่า ต้องเป็นองค์กรที่ก่อตั้งขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและต้องมีอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ โดยจะต้องเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระและจะต้องใช้อำนาจในลักษณะที่เป็นอำนาจทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญอีกด้วย⁴⁷

องค์กรตามรัฐธรรมนูญของไทยที่ไม่มีข้อถกเถียงกันเลยได้แก่ คณะรัฐมนตรี (รัฐบาล) สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ศาลยุติธรรม ศาลทหาร คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน⁴⁸ ดังนั้นกรณีตามคำร้องจึงมีข้อที่ต้องพิจารณา คือ คณะกรรมการสรรหาเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่

⁴⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 282.

⁴⁸ บรรเจิด สิงคะเนติ, "ปัญหาขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ," วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 1, ฉบับที่ 3 (กันยายน – ธันวาคม 2544), หน้า 46.

จากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ กรณีองค์กรที่ไม่ถือเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เช่น คำวินิจฉัยที่ 2/2541 วินิจฉัยว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพราะรัฐมนตรีเป็นเพียงส่วนหนึ่งของคณะรัฐมนตรีที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ 58-62/2543 ที่วินิจฉัยว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากมิได้เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้องค์กรที่แม้จะจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแต่มิได้ใช้อำนาจทางการเมืองแต่อย่างใด เพียงแต่ใช้อำนาจทางการปกครองเท่านั้นก็ไม่ถือเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เช่น คณะกรรมการจัดสรรคลื่นความถี่ ตามมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญ องค์กรอื่นๆ เช่น คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 284 คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 288 ชุมชนท้องถิ่นตามมาตรา 46 องค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 56 และองค์กรอิสระเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคตามมาตรา 47 ต่างก็มิใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญในความหมายของมาตรา 266⁴⁹

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 138(1) ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งกำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการเลือกตั้ง จำนวน 10 คน ทำหน้าที่พิจารณาสรรหาผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา 137 ซึ่งสมควรเป็นกรรมการเลือกตั้งเสนอต่อประธานวุฒิสภาจะเห็นว่า คณะกรรมการสรรหา เป็นองค์กรที่ก่อตั้งขึ้นโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 138(1) ทั้งยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน การใช้อำนาจของคณะกรรมการสรรหา ก็เป็นการใช้อำนาจทางการเมือง มีความเป็นอิสระจากองค์กรอื่นๆ ซึ่งเข้าลักษณะของการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติมาตรา 266

ส่วนกรณีตามคำร้องเป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น พิจารณาจากข้อเท็จจริงแล้วจะเห็นว่าในการดำเนินการสรรหาของคณะกรรมการสรรหา ซึ่งเป็นการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามที่บทบัญญัติ มาตรา 138(1) ให้อำนาจไว้ คณะกรรมการสรรหาได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การสรรหาและตัดสิทธิผู้สมัครบางคนโดยไม่นำมาลงคะแนนเลือก ทำให้เกิดปัญหาว่ากระบวนการสรรหาในส่วนของคณะกรรมการสรรหาชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการสรรหา ก็ได้ดำเนินการสรรหากรรมการเลือกตั้งโดยอาศัยหลักเกณฑ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว จนกระทั่งสรรหา และได้รายชื่อผู้สมควรเป็นกรรมการเลือกตั้งครบจำนวน 5 คน และที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา

⁴⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 46 - 47.

สรรหาอีกจำนวน 5 คน รวม 10 คนแล้วเสนอรายชื่อดังกล่าวต่อประธานวุฒิสภา จนกระทั่งวุฒิสภามีมติเลือกและแต่งตั้งกรรมการการเลือกตั้งจำนวน 5 คน ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด จะเห็นได้ว่ากระบวนการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาฯ ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ตลอดจนการเลือกของวุฒิสภามีได้มีกรณีที่เกิดปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เลย แม้คณะสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 41 คน จะเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การสรรหาของคณะกรรมการสรรหาฯจะไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่ก็มีข้อกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ประธานรัฐสภาไม่ว่าจะในฐานะเป็นตัวแทนของรัฐสภาหรือในฐานะที่ยื่นเรื่องแทนองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นก็ไม่อาจเสนอเรื่องดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยโดยอาศัยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ได้ และเมื่อกรณีตามคำร้องไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของมาตรา 266 แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่ชอบที่จะรับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัยด้วย

2). ผู้มีสิทธิเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

เมื่อพิจารณาคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญทั้ง 16 ประการแล้ว จะเห็นว่า คดีบางประเภทจะมีวิธีการในการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องเกี่ยวกับผู้มีสิทธิเริ่มคดีเพิ่มเติมขึ้นนอกเหนือไปจากผู้มีสิทธิเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ในหลายกรณีรัฐธรรมนูญไม่ได้ให้สิทธิผู้มีสิทธิเริ่มคดีส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรงแต่ต้องส่งให้ผู้มีสิทธิยื่นคำร้องก่อน เช่น กรณีกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติ กลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยเป็นต้น อย่างไรก็ตามในหลายกรณีผู้มีสิทธิเริ่มคดีก็เป็นบุคคลเดียวกันกับผู้มีสิทธิเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรง⁵⁰

สำหรับกรณีตามบทบัญญัติมาตรา 266 ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในหัวข้อ 3.3.3.1 ในเรื่องหลักเกณฑ์เกี่ยวกับผู้มีสิทธิเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้แก่ (1). องค์กรตามรัฐธรรมนูญนั่นเอง หรือ (2). ประธานรัฐสภา โดยไม่มีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับผู้มีสิทธิเริ่มคดีเพิ่มเติม ซึ่งกรณีตามคำร้องเป็นเรื่องที่ประธานรัฐสภาเป็นผู้เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

⁵⁰ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, "วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ : ศึกษากรณีของศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศ กับศาลรัฐธรรมนูญไทย," รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์เสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ธันวาคม 2545, หน้า 113.

ในฐานะผู้เสนอเรื่องแทนองค์กรอื่นอันเป็นอำนาจเฉพาะของประธานรัฐสภา การเสนอเรื่องของประธานรัฐสภาจึงไม่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การเสนอเรื่องขององค์กรกลุ่ม (Collective Body) ที่จะต้องกระทำโดยมติขององค์กรกลุ่ม ดังนั้น แม้ข้อเท็จจริงตามคำร้องผู้ริเริ่มเรื่องจะเป็นสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 41 คนก็ตาม ผู้มีสิทธิเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญจึงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของบทบัญญัติ มาตรา 266 อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงตามคำร้องประกอบกับหลักเกณฑ์การเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา 266 จะเห็นได้ว่าศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจที่จะรับคำร้องนี้ไว้พิจารณา เนื่องจาก ไม่อาจถือได้ว่าเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

3.3.4 คำชี้แจงของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง

ศาลรัฐธรรมนูญในฐานะองค์กร “ศาล” การพิจารณาวินิจฉัยคดีใดๆก็ตามจำต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ทั่วไปในการพิจารณาคดี กล่าวคือ จะต้องให้โอกาสคู่กรณีแสดงความคิดเห็นหรือข้อเท็จจริงก่อนที่จะทำการวินิจฉัยชี้ขาดคดีต่อไป ซึ่งตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ก็ได้กำหนดวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญว่า เมื่อศาลมีคำสั่งรับคำร้องไว้ดำเนินการแล้วผู้ถูกร้องสามารถยื่นคำชี้แจงได้⁵¹

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้รับคำร้องไว้วินิจฉัยแล้วจึงให้โอกาสคณะกรรมการสรรหาฯ ชี้แจงเป็นหนังสือ กรณีตามคำร้องสรุปได้ดังนี้

นายนริศ ชัยสูตร อธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ อติตรงประธานกรรมการสรรหาฯได้ยื่นคำชี้แจงเป็นหนังสือ ลงวันที่ 21 มกราคม 2545 สรุปว่า การลงคะแนนของคณะกรรมการสรรหาฯ ในรอบที่ 4 และรอบที่ 5 เป็นการลงคะแนนเหมือนกับการลงคะแนนในรอบที่ 1 ถึงรอบที่ 3 แต่ไม่อาจหาผู้ได้รับคะแนนไม่น้อยกว่าสามในสี่ได้ เป็นเหตุให้คณะกรรมการสรรหาฯเปลี่ยนแปลงการลงคะแนนโดยเรียงลำดับรายชื่อ เป็นการนำเอาผู้ที่ได้คะแนนสูงสุดสามคนมาลงคะแนน เพื่อให้ได้คะแนนไม่น้อยกว่าสามในสี่ตามหลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยการให้เลือกตั้งจากบุคคลที่ได้คะแนนต่ำสุดออกไปในรอบที่ 6 จนเหลือสองคนแล้วจึงมาลงคะแนนในรอบที่ 7 ในจำนวนสองคนที่เหลือจึงได้คะแนนเกินกว่าสามในสี่แล้วจึงเสนอชื่อบุคคลทั้งห้า เป็นการหาวิธีการในการเลือกให้ได้คะแนนไม่น้อยกว่าสามในสี่สำหรับบุคคลที่ได้คะแนนสูงสุดในรอบที่ 5 เนื่องจาก ไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกให้ได้คะแนนไม่น้อยกว่าสามในสี่ที่จะต้องลงคะแนนโดยวิธีเรียงตามรายชื่อ คณะกรรมการสรรหาฯจึงได้ปรับเปลี่ยนวิธีการลงคะแนน เพื่อให้

⁵¹ ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2541 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 4, พ.ศ. 2544 ข้อ 12.

ได้คะแนนไม่น้อยกว่าสามในสี่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด คณะกรรมการสรรหามีได้มีเจตนาหลีกเลี่ยงมิให้มีการเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา แต่ดำเนินการด้วยความสุจริตที่จะพยายามหาวิธีการคัดเลือกให้ได้ผู้ที่ได้คะแนนไม่น้อยกว่าสามในสี่ตามเกณฑ์ การสรรหาของคณะกรรมการสรรหา จึงไม่ขัดต่อกฎหมายและไม่ถือว่าเป็นการหลีกเลี่ยงมิให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเสนอชื่อแทน ส่วนในเหตุที่ว่า การลงคะแนนในรอบที่ 6 และรอบที่ 7 เป็นการตัดสิทธิผู้สมัครอื่นนั้น น่าจะคลาดเคลื่อนและไม่ใช่เหตุผลที่อ้างได้ เพราะในรอบที่ 4 นั้นบุคคลที่เหลืออยู่ก็ไม่ได้อยู่ในรายชื่อที่จะได้รับการคัดเลือกสูงกว่าทั้งสามรายที่นำมาพิจารณาแล้ว

นอกจากนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้มีหนังสือเรียกนายนิริศ ชัยสูตร ในฐานะผู้เกี่ยวข้องในเรื่องนี้มาให้ชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า การดำเนินการของคณะกรรมการสรรหา ไม่ได้เป็นการตัดสิทธิผู้สมัครอื่น ๆ เพราะเป็นการเลือกโดยเปรียบเทียบแล้วนำผู้สมัครที่ได้รับคะแนนสูงในแต่ละรอบ และได้คะแนนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของกรรมการสรรหาทั้งหมดที่มีอยู่ไว้เป็นผู้ได้รับการสรรหา จึงไม่ใช่เป็นการตัดสิทธิ เพราะผู้สมัครทุกคนมีสิทธิเท่ากันตั้งแต่การเลือกของคณะกรรมการสรรหาในตอนต้น นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา 138 (1) ไม่ได้บัญญัติรายละเอียดของวิธีการสรรหา เพื่อให้ได้ผู้รับการสรรหาที่ได้รับคะแนนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ดังนั้นเมื่อคณะกรรมการสรรหาได้พิจารณาผู้สมัครทุกคนแล้ว แต่จะกำหนดวิธีการรอบใด อย่างไร จึงไม่ใช่เป็นการตัดสิทธิแต่อย่างใดและเมื่อคณะกรรมการสรรหาดำเนินการจนถึงรอบที่ 4 และรอบที่ 5 แล้ว ปรากฏว่ามีผู้ได้รับคะแนนเลือกจำนวนสามคน แต่ไม่มีผู้ใดได้คะแนนถึงสามในสี่เลย คณะกรรมการสรรหาจึงตกลงกันเปลี่ยนหลักเกณฑ์การลงคะแนนในรอบที่ 6 และรอบที่ 7 เพื่อให้ได้บุคคลครบห้าคน โดยทุกคนได้คะแนนคนละไม่น้อยกว่าสามในสี่ของกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ และภายในกำหนดเวลาสามสิบวันตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 138 (1) บัญญัติไว้ เป็นการดำเนินการโดยมีเจตนาเพื่อให้การทำหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหา เสร็จลุล่วงภายในกำหนดเวลาและการลงคะแนนในรอบที่ 6 และรอบที่ 7 ก็ไม่ได้เป็นการบังคับว่ากรรมการทุกคนต้องลงคะแนน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

3.3.5 การตั้งประเด็นในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

เมื่อพิจารณาคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดประเด็นเพื่อพิจารณาวินิจฉัย โดยกำหนดเป็นสองประเด็น ดังนี้

3.3.5.1 ประเด็นแรก : การสรรหากรรมการการเลือกตั้งในรอบที่ 6 และรอบที่ 7 ของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

ประเด็นดังกล่าวเกิดขึ้นเนื่องจาก ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 138 กำหนดวิธีการในการสรรหากรรมการการเลือกตั้งในส่วนของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง โดยกำหนดให้คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งพิจารณาสรรหาผู้มีคุณสมบัติตาม มาตรา 137 ซึ่งสมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งจำนวนห้าคนเสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยกำหนดให้มติในการเสนอชื่อดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องปรากฏว่า หลังจากรอบที่ 5 คณะกรรมการสรรหาฯ ได้เปลี่ยนกติกาใหม่ให้นำผู้สมัครเฉพาะผู้ที่ได้คะแนนสูงสุด 3 คน คือ พลเอก ศิริรินทร์ ฐูปกล้า นายพนนต์ พันธุ์ศรี และนายสมชัย ศรีสุทธิยากร มาลงคะแนน โดยให้กรรมการสรรหาลงคะแนนคนละ 1 คะแนนแล้วตัดผู้สมัครที่ได้คะแนนต่ำสุดออกไป จากนั้นจึงนำสองคนที่เหลือมาลงคะแนนอีกครั้งหนึ่งในรอบที่ 6 ผลปรากฏว่าพลเอก ศิริรินทร์ และนายสมชัย ได้คนละ 4 คะแนน นายพนนต์ ได้ 2 คะแนน นายพนนต์จึงถูกตัดออกจากบัญชีไป รอบที่ 7 ปรากฏว่า พลเอก ศิริรินทร์ และนายสมชัย ได้คะแนนเต็มคนละ 10 คะแนน คณะกรรมการสรรหาฯ จึงเสนอความเห็นต่อประธานรัฐสภาเพื่อใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยและเมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้รับคำร้องแล้ว จึงได้อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 265 วรรคหนึ่ง ให้เลขาธิการวุฒิสภาส่งบันทึกการประชุมของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งทั้งหมดต่อศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งตามหนังสือของคณะกรรมการสรรหาฯ ที่ สว. 00009/02406 ลงวันที่ 25 มิถุนายน 2544 ระบุว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง ได้ประชุมเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2544 กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการลงคะแนนสรรหากรรมการการเลือกตั้ง ดังนี้

ข้อ 1 ลงคะแนนโดยวิธีลับ

ข้อ 2 การลงคะแนนครั้งแรก กรรมการสรรหาแต่ละคนสามารถลงคะแนนเลือกผู้มีคุณสมบัติได้ไม่เกินห้าคน ผู้ได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดที่มีอยู่ให้ถือว่าผู้นั้นได้รับเลือกแล้ว หากไม่มีผู้ได้รับเลือกหรือผู้ได้รับเลือกไม่ถึงห้าคน ก็ให้ลงคะแนนครั้งต่อไป

ข้อ 3 การลงคะแนนครั้งต่อไป ให้นำรายชื่อผู้ได้รับการเสนอชื่อที่เหลือและมีคะแนนสูงสุดเรียงตามลำดับมาให้กรรมการสรรหาทุกคนลงคะแนนเลือกครั้งต่อไป กรรมการสรรหาแต่ละคนสามารถลงคะแนนได้ตามจำนวนที่ยังขาดอยู่ ผู้ได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดที่มีอยู่ เป็นผู้ได้รับเลือก

ข้อ 4 หากมีผู้ได้รับเลือกไม่ครบจำนวนห้าคนอีก ให้นำวิธีลงคะแนนตามข้อ 3 มาใช้ต่อไปจนกว่าจะได้ผู้มีคุณสมบัติครบจำนวนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดที่ให้เสนอชื่อต่อประธานวุฒิสภา

จะเห็นได้ว่า หลักเกณฑ์ดังกล่าวสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 138 และปรากฏตามข้อเท็จจริงว่า คณะกรรมการสรรหาฯ ได้ลงคะแนนเลือกผู้มีคุณสมบัติสมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งโดยลงคะแนนทั้งหมดรวมเจ็ดรอบ ซึ่งเป็นการลงคะแนนโดยอาศัยหลักเกณฑ์ดังกล่าวจนถึงรอบที่ 5 มีผู้ได้รับการคัดเลือกตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวเพียงสามคน หลังจากรอบที่ 5 คณะกรรมการสรรหาฯ ได้เปลี่ยนกติกาใหม่ ให้นำผู้สมัครเฉพาะผู้ที่ได้คะแนนสูงสุดในรอบที่ 5 มาให้กรรมการสรรหา ลงคะแนนในรอบที่ 6 แล้วตัดผู้ได้คะแนนต่ำสุดในรอบที่ 6 ออกไปและนำผู้สมัครที่เหลืออีก 2 คน มาให้กรรมการสรรหาลงคะแนนเลือก ศาลรัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดประเด็นการทำคำวินิจฉัยในประเด็นแรกว่า การสรรหากรรมการการเลือกตั้งในรอบที่ 6 และรอบที่ 7 ของคณะกรรมการสรรหาฯ ขอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

3.3.5.2 ประเด็นที่สอง : เมื่อการสรรหากรรมการการเลือกตั้งในรอบที่ 6 และรอบที่ 7 ของคณะกรรมการสรรหาฯ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว จะต้องมีการสรรหากรรมการการเลือกตั้งใหม่หรือไม่

การสรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็นกระบวนการที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 138 ได้กำหนดขั้นตอนไว้ คือ ให้มีการสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งโดยคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งและโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาฝ่ายละห้าคน ให้แต่ละฝ่ายเสนอรายชื่อผู้ได้รับการสรรหาต่อวุฒิสภาเพื่อเลือกผู้ได้รับการสรรหาที่ได้รับการเสนอชื่อมาจำนวนห้าคน เป็นผู้

ได้รับเลือกเป็นกรรมการการเลือกตั้ง จะเห็นว่า แม้อำนาจในการเลือกผู้เป็นกรรมการการเลือกตั้ง จะอยู่ที่วุฒิสภาแต่มิใช่เป็นการเลือกบุคคลใดก็ได้โดยอิสระ บุคคลที่วุฒิสภาจะเลือกเป็นกรรมการการเลือกตั้งได้ถูกจำกัดโดยขั้นตอนการเสนอชื่อผู้มีคุณสมบัติสมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งโดย คณะกรรมการสรรหาและที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา เมื่อปรากฏว่าการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง ในรอบที่ 6 และรอบที่ 7 ของคณะกรรมการสรรหาอันเป็นขั้นตอนก่อนการเข้าสู่กระบวนการเลือก ของวุฒิสภาไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่กระบวนการดังกล่าวดำเนินไปจนจบกระบวนการของการ เลือกคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว กล่าวคือ วุฒิสภาได้มีมติเลือกกรรมการการเลือกตั้งจำนวน 5 คน ซึ่งหนึ่งในจำนวนผู้ได้รับเลือก คือ พลเอก ศิริรินทร์ ฐูปเกล้า ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับเลือกมาจาก กระบวนการสรรหาในรอบที่ 6 และรอบที่ 7 ของคณะกรรมการสรรหา ศาลรัฐธรรมนูญจึงได้ กำหนดประเด็นว่า เมื่อการสรรหากรรมการการเลือกตั้งในรอบที่ 6 และรอบที่ 7 ของ คณะกรรมการสรรหาไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว จะต้องมีการสรรหากรรมการการเลือกตั้งตาม รัฐธรรมนูญอีกหรือไม่

จากการศึกษาอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบการได้มาซึ่ง กรรมการการเลือกตั้งโดยคณะกรรมการสรรหาโดยตลอดแล้ว จะเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมี อำนาจจำกัดอยู่ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ในอันที่จะตรวจสอบการได้มาซึ่งกรรมการการ เลือกตั้ง กล่าวคือ รัฐธรรมนูญให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบคุณสมบัติและที่มาของ กรรมการการเลือกตั้งได้ แต่มิได้ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบกระบวนการสรรหาและการ ใช้ดุลยพินิจของคณะกรรมการสรรหา การที่ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องของประธานรัฐสภากรณี ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 38/2545 ไว้พิจารณาวินิจฉัยโดยเข้าไปตรวจสอบ กระบวนการสรรหา ตลอดจนการใช้ดุลยพินิจในการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การสรรหาของ คณะกรรมการสรรหา ย่อมเป็นการก้าวล่วงบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญซึ่งผู้เขียนจะวิเคราะห์ ประเด็นตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญโดยละเอียดในบทต่อไป

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย