

บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง



นางสาวศุพรรณษา กุศลพัฒนา

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

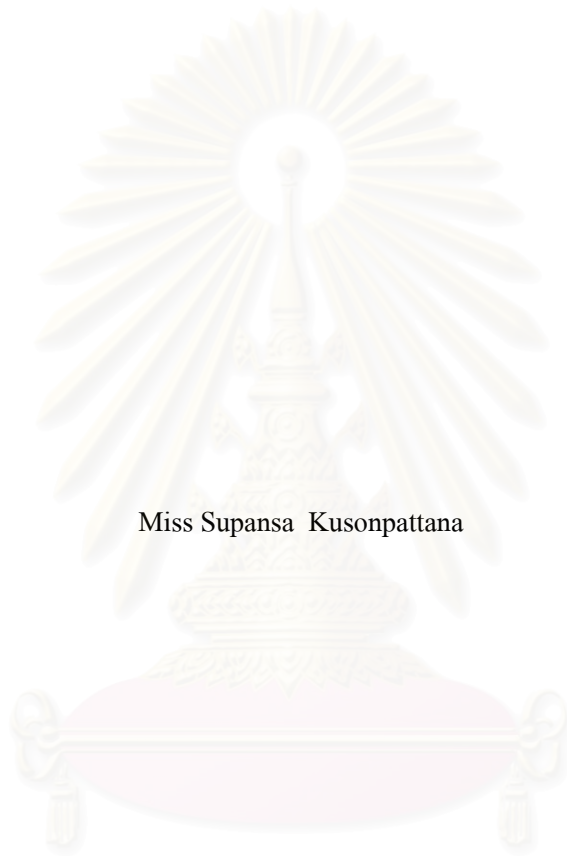
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2546

ISBN 974-17-4168-5

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THE ROLE OF THE CONSTITUTIONAL COURT ON
THE PERFORMANCE OF THE ELECTION COMMISSION



Miss Supansa Kusonpattana

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2003

ISBN 974-17-4168-5

หัวข้อวิทยานิพนธ์	บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการ การเลือกตั้ง
โดย	นางสาวศุพรรณ กุศลพัฒนา
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานนท์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโท

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อธิพันธ์ เชื้อบุญชัย)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร. สุจิต บุญบงการ)

..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานนท์)

..... กรรมการ
(อาจารย์ ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์)

..... กรรมการ
(อาจารย์นพดล เสงเจริญ)

4386138634 : MAJOR LAWS

KEYWORD : LAWS /THE ROLE OF THE CONSTITUTIONAL COURT ON
THE PERFORMANCE OF THE ELECTION COMMISSION

SUPANSA KUSONPATTANA : THE ROLE OF THE CONSTITUTIONAL COURT ON THE
PERFORMANCE OF THE ELECTION COMMISSION

THESIS ADVISOR: ASSOC. PROF. DR. NANTAWAT BORAMANANT, THESIS 275 pp.

ISBN 974-17-4168-5

This paper focuses on the role of the Constitutional Court on the Performance of the Election Commission. The powers and duties of the Constitutional Court and the Election Commission are as the constitutional organs established by the Constitution.

The study reveals that many constitutional organs are established by the Constitution of the Kingdom of Thailand 'B.E. 2540'. The constitutional organs will exercise the power to examine the State organs. The State organs consist of the organizations of the courts and non-organization of the court.

The suggestion is based on the principle of restrictive interpretation of the Constitution. Since the jurisdiction of the Constitutional Court is restricted only as specified by the law, the provisions of the Constitution should not be interpreted to expand it. As for the problem of what court should have the jurisdiction over the rules and regulations of the constitutional organizations, we conclude that they fall within the jurisdiction of the Administrative Court rather than that of the Constitutional Court. If they are interpreted to be within the powers of the Constitutional Court, its jurisdiction will become broader than that specified by the Constitution. As for the issue of the exercise of the powers and duties of the Constitutional Court in relation to the Election Commission, the thesis recommends that the Constitutional Court should really put the limit on itself not to interfere the powers of constitutional organizations. This is because the Constitutional Court has not obtained the proper status for doing that. The thesis makes the final conclusion that the restrictive interpretation of the Constitutional Court will push it to actually serve as the proper autonomous organization, and ultimately, will bring about precedents for future cases.

Department	Laws	Student's Signature
Field of Study	Laws	Advisor's Signature.....
Academic year	2003	

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี เนื่องด้วยความเมตตาของคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ทุกท่านที่ร่วมพิจารณา และกรุณาให้ความช่วยเหลือ ให้ความคิดเห็นอันเป็นประโยชน์ต่อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นอย่างดี ผู้เขียนขอกราบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.สุจิต บุญบงการเป็นอย่างสูงที่ได้เมตตารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และให้คำแนะนำอันมีค่าอย่างยิ่ง รวมทั้งอาจารย์ ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์ ที่ช่วยสละเวลาอันมีค่ามาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และให้ข้อคิดเห็นอันเป็นประโยชน์ในการจัดทำวิทยานิพนธ์ และอาจารย์นพดล เสงเจริญ ที่กรุณาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และสละเวลาอันมีค่าในการตรวจแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆในการเขียน

ผู้เขียนขอกราบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์ เป็นอย่างสูง ในฐานะอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ผู้ที่ให้ทั้งความรู้ คำแนะนำดี ๆ ที่มีค่ายิ่ง คอยสั่งสอน ตักเตือนอยู่อย่างสม่ำเสมอ อีกทั้งยังเสียสละเวลาในการตรวจพิจารณา ชี้แนะถึงข้อบกพร่องรวมทั้งให้แนวทางในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ โดยให้คำปรึกษาช่วยเหลือตั้งแต่ผู้เขียนเริ่มจัดทำวิทยานิพนธ์ จนกระทั่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ อาจารย์ ดร. บรรเจิด สิงคะเนติ เป็นอย่างสูงที่ได้จุดประกายให้ผู้เขียนศึกษาวิจัยวิทยานิพนธ์หัวข้อนี้ และให้ความอนุเคราะห์ในการศึกษา ค้นคว้าเนื้อหาของวิทยานิพนธ์ในส่วนของประเทศสหพันธสาธารณรัฐเยอรมัน รวมทั้งชี้แนะถึงข้อบกพร่องต่าง ๆ อันถือเป็นส่วนสำคัญให้ผู้เขียนสามารถจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี

นอกจากนี้ ผู้เขียนใคร่ขอขอบคุณ คุณศิริพร ภาวิชัยภักดิ์ คุณนันทกุล พันธุ์คำ คุณสกวเดือน ลิ้มพงศธร คุณทิพาพันธุ์ ศรีพิทักษ์ คุณกล้า สมุทวาณิช คุณอดิเทพ อูยยะพัฒน์ คุณชวลา จันทรจนา คุณสันธนา เอื้ออารักษ์ และเพื่อน ๆ ที่ให้ความช่วยเหลือผู้เขียน ไม่ว่าจะเป็นการกำลังใจ และความหวังดี ที่มีให้กันมาตลอด รวมทั้งคำแนะนำที่ดีต่างๆ และขอบคุณเจ้าหน้าที่ห้องสมุด คณะนิติศาสตร์ และสถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ให้คำแนะนำในการค้นคว้าเอกสารด้วยอภัยาศัยไมตรีที่ดี และทุก ๆ ท่านที่ไม่อาจกล่าวนามได้หมด ณ ที่นี้ ที่มีส่วนช่วยในการทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วง

ท้ายนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณคุณปู่ บิดา มารดา และคุณอา ที่มอบความรัก ความอบอุ่น ความเข้าใจ คอยอบรม สั่งสอน ให้ความรู้ และเป็นกำลังใจที่ดีที่สุดของผู้เขียน จนทำให้ผู้เขียนมีวันนี้ได้ และท้ายที่สุดขอขอบคุณคุณพิสิฐ พิริยะภรณ์ ผู้ให้กำลังใจและอยู่เคียงข้างผู้เขียนอย่างดีเสมอมา

ศุภรक्षा กุศลพัฒนา

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่ 1	
บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญ.....	1
1.2 สมมติฐานของการวิจัย.....	4
1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	4
1.4 ขอบเขตการวิจัย.....	5
1.5 วิธีการดำเนินการวิจัย.....	6
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย.....	6
บทที่ 2	
แนวความคิด ความเป็นมา และบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อการเลือกตั้งใน	
ต่างประเทศ.....	7
2.1 ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส.....	8
2.1.1 แนวความคิดและความเป็นมาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ.....	8
2.1.2 อำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ.....	13
2.1.2.1 อำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการ	
ควบคุมมิให้บทบัญญัติและกฎหมายใด ๆ ขัดหรือแย้งต่อ	
รัฐธรรมนูญ.....	13
(ก) การควบคุมขอบเขตในการใช้อำนาจนิติบัญญัติระหว่าง	
ฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร.....	14
(ข) การควบคุมที่รัฐธรรมนูญบังคับไว้ให้ต้องทำ.....	17

	(ค) การควบคุมที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่าสามารถทำได้.....	19
2.1.2.2	อำนาจหน้าที่อื่น ๆ ของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ.....	22
	(ก) อำนาจของตุลาการรัฐธรรมนูญในกรณีประธานาธิบดี ไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้.....	22
	(ข) อำนาจของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการใช้อำนาจ พิเศษของประธานาธิบดีตามมาตรา 16 ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ.1958.....	23
	(ค) บทบาทของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบ ความถูกต้องของการลงคะแนนเสียงแสดงประชามติ.....	24
2.1.3	องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้ง..	24
2.1.3.1	คณะกรรมการตรวจบัญชีค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งและ เงินสนับสนุนพรรคการเมือง.....	25
2.1.3.2	คณะกรรมการกำกับดูแลกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์..	27
2.1.3.3	คณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยการควบคุมการรณรงค์หาเสียง เพื่อการเลือกตั้งประธานาธิบดี.....	29
2.1.4	บทบาทของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญที่มีต่อการเลือกตั้ง.....	30
2.1.4.1	คณะกรรมการรัฐธรรมนูญในการควบคุมการเลือกตั้งสมาชิก วุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร.....	30
	(ก) การตรวจสอบความถูกต้องของการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร.....	31
	(ข) การควบคุมคุณสมบัติของผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งและ การประกอบอาชีพอื่นที่ขัดกับการดำรงตำแหน่งสมาชิก วุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร.....	32
2.1.4.2	บทบาทของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญในการควบคุมการเลือกตั้ง ประธานาธิบดี.....	33
2.2	ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน.....	35
2.2.1	แนวความคิดและความเป็นมาของศาลรัฐธรรมนูญ.....	36
2.2.2	อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ.....	42

2.2.2.1	อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมมิให้	
	กฎหมาย (Rechtsnorm) ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ.....	44
2.2.2.2	อำนาจอื่น ๆ ของศาลรัฐธรรมนูญ.....	47
2.2.3	องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุม และดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้ง.....	51
2.2.3.1	คณะกรรมการการเลือกตั้งชุดต่าง ๆ.....	51
	(ก) คณะกรรมการตรวจคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้ง.....	51
	(ข) คณะกรรมการการเลือกตั้งระดับเขต.....	52
	(ค) คณะกรรมการการเลือกตั้งระดับมลรัฐ.....	52
	(ง) คณะกรรมการการเลือกตั้งระดับสหพันธ์.....	53
2.2.3.2	คณะกรรมการแบ่งเขตเลือกตั้ง	55
2.2.4	บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อการเลือกตั้ง.....	56
2.3	เปรียบเทียบแนวความคิด ความเป็นมา และบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญของ	
	ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสและประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน.....	61
2.3.1	แนวความคิดและความเป็นมา.....	61
2.3.2	อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ.....	63
2.3.2.1	อำนาจหน้าที่ในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ.....	64
2.3.2.2	อำนาจอื่น ๆ ของศาลรัฐธรรมนูญ.....	64
2.3.3	องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุม และดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้ง.....	65
2.3.4	บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อการเลือกตั้ง.....	67
บทที่ 3	ศาลรัฐธรรมนูญกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ.....	71
3.1	หลักเกณฑ์ในการพิจารณาความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ.....	72
3.1.1	บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ.....	73

3.1.1.1	การจัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ.....	74
	(ก) คณะกรรมการการเลือกตั้ง.....	74
	(ข) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา.....	74
	(ค) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.....	75
	(ง) ศาลรัฐธรรมนูญ.....	75
	(จ) ศาลปกครอง.....	75
	(ฉ) ศาลยุติธรรม.....	75
	(ช) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.....	76
	(ซ) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน.....	76
3.1.1.2	อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ.....	76
	(ก) องค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ.....	77
	(ข) องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ.....	78
	(ค) องค์กรควบคุมตรวจสอบการเลือกตั้ง.....	80
	(ง) องค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น ๆ.....	80
3.1.2	ความเห็นของนักวิชาการ.....	81
3.2	โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน(พ.ศ.2540).....	89
3.2.1	โครงสร้างของศาลรัฐธรรมนูญ.....	92
3.2.1.1	องค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญ.....	92
3.2.1.2	หน่วยธุรการของศาลรัฐธรรมนูญ.....	95
3.2.2	อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ.....	96
3.2.2.1	อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ.....	97
	(ก) อำนาจหน้าที่ในการควบคุมกฎหมายหรือร่างกฎหมายไม่ให้ขัดรัฐธรรมนูญ.....	97

(ข) อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับสมาชิกภาพและคุณสมบัติของสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา รัฐมนตรี และกรรมการการเลือกตั้ง.....104

(ค) อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับพรรคการเมือง.....113

(ง) อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยกรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ.....115

(จ) อำนาจหน้าที่ในกรณีอื่น ๆ ของศาลรัฐธรรมนูญ.....120

3.2.2.2 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น.....121

3.2.3 หลักเกณฑ์ในการพิจารณาความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ได้จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ.....124

บทที่ 4 องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุม และดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้งตาม รัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน(พ.ศ.2540).....131

4.1 ที่มาของคณะกรรมการการเลือกตั้ง.....132

4.2 โครงสร้างของคณะกรรมการการเลือกตั้ง.....137

4.2.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง.....137

4.2.2 หน่วยธุรการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง.....140

4.3 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง.....143

4.3.1 อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ.....143

4.3.2 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2541.....146

4.4 ความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลรัฐธรรมนูญ.....149

4.4.1 บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดถึงความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจน.....150

4.4.2 บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดถึงอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบการดำเนินการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้ชัดเจน.....151

บทที่ 5	คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง.....	155
5.1	คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2541 กรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง.....	157
5.1.1	คำร้องที่เสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ.....	157
5.1.2	คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ.....	158
5.1.3	บทวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ.....	159
5.2	คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 6/2542 กรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินงานอำนาจหน้าที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง.....	163
5.2.1	คำร้องที่เสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ.....	163
5.2.2	คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ.....	165
5.2.3	บทวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ.....	166
5.3	คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 8/2542 กรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดการบังคับใช้บทบัญญัติ มาตรา 315 ของรัฐธรรมนูญ...168	
5.3.1	คำร้องที่เสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ.....	168
5.3.2	คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ.....	170
5.3.3	บทวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ.....	170
5.4	คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 5/2543 กรณีที่ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยรัฐธรรมนูญมาตรา 266 กรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา.....	172
5.4.1	คำร้องที่เสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ.....	173
5.4.2	คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ.....	174
5.4.3	บทวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ.....	180

5.5	คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 24/2543 กรณีที่ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2543 ขัดต่อรัฐธรรมนูญ.....	184
5.5.1	คำร้องที่เสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ.....	184
5.5.2	คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ.....	185
5.5.3	บทวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ.....	187
5.6	คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 52/2546 กรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 145 วรรคหนึ่ง (3).....	202
5.6.1	คำร้องที่เสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ.....	202
5.6.2	คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ.....	204
5.6.3	บทวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ.....	205
5.7	คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 1-24/2547 กรณีที่ศาลปกครอง ฯ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 มาตรา 9 และมาตรา 42 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 276 หรือไม่.....	208
5.7.1	คำร้องที่เสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ.....	208
5.7.2	คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ.....	208
5.7.3	บทวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ.....	214
บทที่ 6	บทวิเคราะห์บทบาทและอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง.....	219
6.1	คณะกรรมการการเลือกตั้งในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญ.....	219
6.2	อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง.....	223

6.3	บทวิเคราะห์เปรียบเทียบขอบเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อการ ดำเนินงานเลือกตั้งของประเทศไทย กับขอบเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ ในต่างประเทศที่มีต่อการเลือกตั้ง.....	243
บทที่ 7	บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	245
7.1	บทสรุป.....	245
7.2	ข้อเสนอแนะ.....	249
	รายการอ้างอิง.....	256
	ประวัติผู้เขียน.....	261

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้ก่อกำเนิดขึ้นเพื่อให้มีผลเป็นการปฏิรูปการเมือง จึงมีการกำหนดให้มีองค์กรใหม่ ๆ เกิดขึ้นทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กร ผู้ใช้อำนาจหลายองค์กรด้วยกัน และองค์กรเหล่านี้ต่างก็มีอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกันออกไป ที่เรียกว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ซึ่งมีทั้งที่เป็นองค์กรศาล เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ศาลยุติธรรม เป็นต้น และ องค์กรที่ไม่เป็นศาล หรือที่เรียกว่าเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น ซึ่งบางองค์กรก็เป็นองค์กรที่เกิดขึ้นใหม่ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ แต่บางองค์กรก็เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เช่นเดิม แต่เปลี่ยนให้มีประสิทธิภาพและความเป็นอิสระมากขึ้น เนื่องจากเคยอยู่ใต้บังคับบัญชาของฝ่ายบริหารทำให้การบริหารงานต่างๆ ไม่มีอิสระและถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง อีกทั้งยังต้องเปลี่ยนแปลงไปตามนโยบายของคณะรัฐบาล ทำให้ไม่สามารถเป็นหลักประกันให้กับประชาชนได้ ดังนั้น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงได้กำหนดให้องค์กรเหล่านั้นมีความเป็นอิสระในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นโครงสร้าง องค์กรประกอบ อำนาจหน้าที่ขององค์กรในการดำเนินการต่างๆ เพื่อให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมีประสิทธิภาพ

จากที่กล่าวข้างต้นว่า ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรศาลเพิ่มขึ้นจากเดิมที่มีเพียงศาลยุติธรรมที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีทั่วไปรวมทั้งคดีทางปกครอง โดยได้กำหนดให้มีองค์กรศาลที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่หลักในการ

พิจารณาวินิจฉัยมิให้กฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังมีอำนาจหน้าที่อีกหลายประการ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ โดยอำนาจหน้าที่ที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การพิจารณาวินิจฉัยกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติให้มีองค์กรตามรัฐธรรมนูญหลายองค์กรด้วยกัน ซึ่งองค์กรเหล่านี้ต่างมีอำนาจหน้าที่ตามที่ได้บัญญัติไว้ทั้งในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติต่าง ๆ ดังนั้นองค์กรศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยย่อมแตกต่างกันไป กล่าวคือ หากองค์กรเหล่านี้ปฏิบัติหน้าที่โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ศาลที่เข้ามามีบทบาทในการควบคุมตรวจสอบก็คือ ศาลรัฐธรรมนูญ แต่หากเป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือพระราชบัญญัติต่าง ๆ ศาลที่เข้ามามีบทบาทในการควบคุมตรวจสอบ ก็คือ ศาลปกครอง และดูเหมือนว่าไม่น่าจะเกิดปัญหาใดในเรื่องบทบาทของศาลที่มีต่อองค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไรก็ดี เนื่องจากมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญหลายคำวินิจฉัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งบางคำวินิจฉัยอาจทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง เช่น กรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 24/2543 ลงวันที่ 15 มิถุนายน 2543 ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญ ไม่ใช่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ดังนั้นระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งออกโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครอง (เพราะศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาข้อพิพาททางปกครองระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน) แต่กรณีดังกล่าวอยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัย ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นการพิจารณาความสัมพันธ์ในเรื่องการบังคับบัญชาและการกำกับดูแลตามแนวคิดเดิม ๆ กล่าวคือ เป็นการพิจารณาจากรูปแบบขององค์กรเท่านั้น โดยศาลรัฐธรรมนูญยังมีได้ให้ “เหตุผล” ว่าทำไมจึงอยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ อีกทั้งศาลรัฐธรรมนูญยังปฏิเสธอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยของอีกศาลหนึ่งด้วย ซึ่งหากพิจารณาจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแล้ว ไม่มีบทบัญญัติใดให้อำนาจในการกระทำการดังกล่าวแก่ศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าคำวินิจฉัยนี้เป็นคำวินิจฉัยที่ “ขยายขอบอำนาจ” ของศาลรัฐธรรมนูญออกไปจากที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยให้ตนเองสามารถ “ตรวจสอบ” การดำเนินงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญได้ โดยอาศัยเหตุผลสนับสนุนจากรูปแบบขององค์กรเท่านั้น ไม่ได้พิจารณาจากลักษณะของการกระทำขององค์กร ซึ่งหากพิจารณาจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันในการ

จัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ไม่อาจนำเรื่องความสัมพันธ์แบบบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลมาอธิบายความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างองค์กรเหล่านั้นได้ เพราะนอกจากองค์กรตามรัฐธรรมนูญจะใช้อำนาจที่ตามรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ องค์กรดังกล่าวยังมีอำนาจตามกฎหมายลำดับรองอื่น ๆ ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ เป็นต้น ดังนั้นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยการใช้อำนาจต่างๆขององค์กรตามรัฐธรรมนูญย่อมแตกต่างกันไปด้วย ซึ่งผลจากการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว อาจทำให้เข้าใจหรือไม่ว่า ในวันข้างหน้าองค์กรตามรัฐธรรมนูญต่างๆไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ฯลฯ จะอยู่ในอำนาจการตรวจสอบของศาลรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น¹ ซึ่งหากพิจารณาจากการกำหนดเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญโดยหลักแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเฉพาะเท่าที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ หากรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญย่อมไม่มีอำนาจขยายขอบเขตของอำนาจของตนล่วงล้ำเขตอำนาจของศาลอื่น หรือปฏิเสธเขตอำนาจของศาลอื่นได้ ตามหลักที่ว่า ไม่มีศาลใดมีอำนาจเหนือศาลอื่น เพราะไม่ว่าจะเป็นศาลปกครอง ศาลยุติธรรม เป็นต้น ต่างก็มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยในเรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจของตน และคำวินิจฉัยของศาลดังกล่าวก็ถือเป็นเด็ดขาดตามหลักความศักดิ์สิทธิ์ของคำพิพากษา ดังนั้นเพื่อให้การตรวจสอบโดยองค์กรศาลในกรณีปัญหาอันเกี่ยวกับการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญมีความชัดเจนขึ้น จึงเห็นควรศึกษาถึงบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญว่ามีอย่างไร ควรใช้หลักเกณฑ์ใดเป็นตัวกำหนดในการแบ่งแยกขอบเขตอำนาจศาลระหว่างศาลรัฐธรรมนูญกับศาลปกครองในการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าว เพราะหากไม่มีการสร้างความชัดเจนให้เกิดขึ้นในเรื่องบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งย่อมจะทำให้เกิดปัญหาในเรื่องดังกล่าวเพิ่มขึ้นในอนาคตอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์. “องค์กรตามรัฐธรรมนูญกับการทบทวนรัฐธรรมนูญ”. ใน รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net (กรุงเทพมหานคร: บริษัทพี.เพรส จำกัด, 2545), หน้า 21.

1.2 สมมติฐานของการวิจัย

ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเป็นการเฉพาะตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้นมีสภาพเด็ดขาดและผูกพันทุกองค์กรของรัฐ แต่ถ้าหากพิจารณาจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะในคดีที่วินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จะเห็นได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยเรื่องดังกล่าวอันมีผลทำให้เป็นการขยายขอบเขตอำนาจของตนเองในการควบคุมตรวจสอบองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ทั้ง ๆ ที่รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดไว้ หรือศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า หากเป็นกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ การกระทำดังกล่าวถือเป็นข้อยุติ ไม่อาจถูกตรวจสอบโดยองค์กรใดได้ การที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไปทั้ง 2 กรณีทำให้เกิดช่องว่างขึ้นมาว่า หากองค์กรตามรัฐธรรมนูญกระทำผิดก็จะไม่อยู่ภายใต้การตรวจสอบขององค์กรใดเลย การวินิจฉัยดังกล่าวจึงไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่มีสาระสำคัญในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.3.1 เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ความเป็นมาอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ และคณะกรรมการการเลือกตั้งตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นให้อำนาจไว้ รวมถึงองค์กรที่มีอำนาจในการควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งและบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อการเลือกตั้งของต่างประเทศ

1.3.2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์แนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผลกระทบของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีดังกล่าว เนื่องจากในปัจจุบันได้มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งหลายกรณีด้วยกัน ซึ่งในบางคำวินิจฉัยได้

ก่อให้เกิดความไม่ชัดเจนของบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

1.3.3. เพื่อวิเคราะห์ถึงบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามที่ได้ศึกษา เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

การจัดทำวิทยานิพนธ์นี้ต้องการมุ่งเน้นที่จะศึกษาและวิเคราะห์ถึงบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เนื่องจากองค์กรดังกล่าวมีกรณีปัญหาเข้าสู่การพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญค่อนข้างมากกว่าองค์กรอื่น และผลจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในบางครั้งก่อให้เกิดความไม่ชัดเจนในเรื่องบทบาทอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพราะนอกจากคณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายลำดับรองอื่นๆ ดังนั้นจึงเห็นควรศึกษาในเรื่องดังกล่าว โดยจะทำการศึกษาวิเคราะห์จากอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในฐานะองค์กรที่มีอำนาจในการควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อเลือกตั้งของต่างประเทศ รวมทั้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการดำเนินงานต่างๆของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อกำหนดบทบาทที่ชัดเจนของศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาวินิจฉัยในเรื่องดังกล่าวได้อย่างถูกต้องและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

1.5 วิธีการดำเนินการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นการค้นคว้าวิจัยทางเอกสาร (Documentary research) เป็นหลัก โดยค้นคว้าและรวบรวมตำราและเอกสารต่างๆทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ เพื่อให้ทราบถึงบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อการเลือกตั้งในต่างประเทศและนำมาเปรียบเทียบกับบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งของประเทศไทย เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงและแก้ไขในเรื่องบทบาทศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ความเป็นมา อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ และคณะกรรมการการเลือกตั้งตามที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้และตามกฎหมายอื่น

1.6.2 ทำให้ทราบถึงแนวความคิด ความเป็นมา อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ รวมทั้งองค์กรที่มีอำนาจในการควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้ง และบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อการเลือกตั้งของประเทศดังกล่าว

1.6.3 ทำให้ทราบถึงแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผลกระทบของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีดังกล่าว และแนวทางที่เหมาะสมในการปรับปรุงบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

บทที่ 2

แนวความคิด ความเป็นมา และบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อการเลือกตั้งในต่างประเทศ

ในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) ดังเช่นประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันนั้น มีการจัดตั้งองค์กรพิเศษขึ้นเพื่อควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารซึ่งอาศัยอำนาจในการออกกฎหมาย ตามที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อไม่ให้กฎหมายขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ องค์กรที่มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายนี้ จะต้องเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระและมีหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมการกระทำทางการเมืองและกฎหมายต่าง ๆ มิให้ขัดรัฐธรรมนูญ ซึ่งประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น มีการจัดตั้งองค์กรในรูปแบบของ “คณะกรรมการ” ส่วนประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันได้จัดตั้งในรูปแบบของ “องค์กรศาล” แยกออกจากศาลยุติธรรมในลักษณะขององค์กรคู่ขนานกับศาลยุติธรรมโดยศาลยุติธรรมไม่มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยคดีตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเรียกระบบแบบนี้ว่า องค์กรที่รวมศูนย์อำนาจในการตรวจสอบ (Centralized institution) หรือ “ระบบรวมอำนาจ” จะมีเฉพาะประเทศที่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร และมีการนำระบบ “การแบ่งแยกอำนาจ” (séparation des pouvoirs) มาใช้ในการปกครองประเทศ¹ นอกจากองค์กรเหล่านี้ จะมีบทบาทสำคัญในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร ซึ่งอาศัยอำนาจในการออกกฎหมายไม่ให้ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้ว ในบางประเทศ ยังมีการกำหนดให้องค์กรดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญอื่นหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทขององค์กรพิเศษดังกล่าวที่มีต่อการเลือกตั้งในประเทศของตน

¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, “ศาลรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ,” รายงานวิจัยเสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, กันยายน 2542, หน้า 3.

2.1 ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ในอดีตประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นประเทศที่ไม่มีระบบศาลรัฐธรรมนูญที่ทำหน้าที่ควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ โดยมีเหตุผลว่าเนื่องจากกฎหมาย (loi) ได้แก่ การแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ร่วมกันของปวงชน (l' expression de la volonté générale) ฉะนั้น จึงไม่สามารถควบคุมกฎหมายที่จัดทำขึ้นโดยผู้แทนปวงชนได้ แต่ต่อมารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ ฉบับปี ค.ศ. 1958 ได้จัดตั้งองค์กรในรูปแบบของคณะกรรมการเรียกว่า “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” (Conseil Constitutionnel) ขึ้นเพื่อตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายบางประเภท คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจึงกลายเป็นองค์กรสำคัญขององค์กรหนึ่งในระบบการเมืองการปกครองของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส²

2.1.1 แนวความคิด ความเป็นมาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยในปี ค.ศ. 1789 และได้มีการบัญญัติรัฐธรรมนูญสายลักษณะอักษรขึ้นในปี ค.ศ. 1791 เป็นฉบับแรก จากนั้นก็ได้มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศตลอดมาจนกระทั่งปัจจุบัน³

ในระหว่างการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 3 ในปี ค.ศ. 1795 Emmanuel Joseph SIEYES (1748-1836) นักปราชญ์และนักการเมืองชื่อดังคนหนึ่งซึ่งเป็นหนึ่งในคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอให้มีการจัดตั้ง “ลูกขุนรัฐธรรมนูญ” (jurie constitutonnari) เพื่อให้ทำหน้าที่คุ้มครองและเป็น

² เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

³ นันทวัฒน์ บรมานันท์, “ศาลรัฐธรรมนูญในประเทศฝรั่งเศส,” ใน รวมบทความกฎหมายมหาชน จากเว็บไซต์ www.pub-law.net (กรุงเทพมหานคร: บริษัทพี.เพรส จำกัด, 2545), หน้า 115.

หลักประกันความเป็นเอกสารทางการเมืองสูงสุดของรัฐธรรมนูญ โดย SIEYES เห็นว่าควรที่จะมีองค์กรหรืออำนาจใดอำนาจหนึ่งซึ่งสามารถยกเลิกเพิกถอนการกระทำ หรือกฎหมายที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งความเห็นดังกล่าวความเห็นของ SIEYES นี้ เป็นความเห็นที่สอดคล้องและมีที่มาจากความเห็นของ SIEYES ก่อนหน้านี้ในส่วนที่เกี่ยวกับที่มาของอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญว่า อำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ (pouvoir constituant) กับอำนาจที่เกิดจากรัฐธรรมนูญ (pouvoir constitué) เป็นคนละอำนาจกัน เพราะเมื่อมีรัฐธรรมนูญขึ้นแล้ว รัฐธรรมนูญย่อมเป็นผู้จัดตั้งระบบกฎหมาย ระบบการเมืองการปกครองขึ้นมา องค์กรต่าง ๆ ที่รับมอบอำนาจจากรัฐธรรมนูญจึงไม่สามารถใช้อำนาจนั้นให้ขัดกับรัฐธรรมนูญได้ เพราะเป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้ของอำนาจที่รัฐธรรมนูญกำหนด SIEYES ได้เสนอให้จัดตั้งลูกขุนรัฐธรรมนูญขึ้นมาในรูปแบบของคณะกรรมการพิเศษ (ad hoc) แยกต่างหากจากศาลยุติธรรมทำหน้าที่ควบคุมกฎหมายและการกระทำต่าง ๆ มิให้ขัดรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ดี ข้อเสนอของ SIEYES ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก เนื่องจากมีผู้คัดค้านที่เห็นว่า “ลูกขุนรัฐธรรมนูญ” จะเป็นองค์กรที่อยู่สูงกว่าอำนาจรัฐ (pouvoirs publics) ทั้งหมดและทำหน้าที่ตรวจสอบการกระทำทั้งหลาย รวมทั้งเป็นหลักประกันความเป็นอิสระและความเป็นปึกแผ่นของรัฐธรรมนูญ หากคนเหล่านี้กระทำการใดที่เกินขอบอำนาจหน้าที่ของตน ใครหรือองค์กรใดจะเป็นผู้ควบคุมหรือระงับการกระทำของลูกขุนรัฐธรรมนูญ จากเหตุผลดังกล่าวเมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ.1795 ประกาศใช้บังคับ จึงไม่มีการจัดตั้งองค์กรพิเศษขึ้นมาเพื่อทำการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ⁴

ต่อมาเมื่อนายพลนโปเลียน โบนาปาร์ตทำการรัฐประหารในปี ค.ศ.1799 ก็มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คือ รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ.1799 (Constitution du 22 brumaire an VII) และได้จัดตั้ง “สภาเซนาตผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญ” (sénat conservateur)⁵ ขึ้นตามแนวความคิดของ SIEYES ประกอบด้วยสมาชิก 80 คน ทำหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 21 คือ รักษาและยกเลิกการกระทำทุกอย่างที่ขัดรัฐธรรมนูญซึ่งมีที่มาจากรัฐบาลหรือคณะกรรมการร่างกฎหมาย (tribunat) อย่างไรก็ตามไม่ปรากฏว่าสภาเซนาตผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยว่า การกระทำหรือกฎหมายใดขัดรัฐธรรมนูญเลย

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 115-116.

⁵ สมภพ โทตระกิตย์, “การควบคุมกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ,” วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 17, ตอน 1 (เมษายน 2541): 10.

ทั้งๆที่ในปี ค.ศ.1804 เมื่อนายพลนโปเลียน โบนาปาร์ต สถาปนาตนเองเป็นจักรพรรดิก็เป็นการกระทำที่ขัดรัฐธรรมนูญ⁶

อย่างไรก็ดี การให้มีสภาเซนาตเป็นผู้พิจารณาร่างกฎหมายว่ามีข้อความขัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ ได้ถูกนำมาใช้อีกครั้งในสมัยพระเจ้านโปเลียนที่ 3 เมื่อปี ค.ศ.1852 แต่ก็ปรากฏผลเช่นเดียวกับสมัยพระเจ้านโปเลียน โบนาปาร์ต กล่าวคือ สภาเซนาตไม่กล้าวินิจฉัยกฎหมายของรัฐบาลว่าเป็นโมฆะ เพราะสมาชิกสภาเซนาตยังคงเกรงกลัวอิทธิพลของประมุขผู้มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนอยู่⁷

ระบบที่ให้สภาสูงหรือสภาเซนาตเป็นองค์กรควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายได้ยุติลงในปี ค.ศ.1870 และฝรั่งเศสก็ไม่มี การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญอีกเลย จนกระทั่งปี ค.ศ.1946 เมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นในต้นร่างรัฐธรรมนูญ ค.ศ.1946 ไม่มีการกำหนดให้มีการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายเอาไว้ ทั้งนี้ เพราะพรรคโซเชี่ยลลิสต์ และพรรคคอมมิวนิสต์ ซึ่งมีเสียงข้างมากในสภาร่างรัฐธรรมนูญไม่ยอมรับการจำกัดอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร จึงปฏิเสธระบบสองสภาและการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตั้งแต่ในชั้นกรรมาธิการ และเมื่อนำร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวไปให้ประชาชนลงประชามติ ปรากฏว่าประชาชนไม่ให้ความเห็นชอบสภาร่างรัฐธรรมนูญชุดที่สองจึงได้ยับยั้งความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายขึ้นมาพิจารณาอีกครั้ง โดยพรรคการเมืองต่างๆ ได้เสนอวิธีการและรูปแบบขององค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมให้แตกต่างกันออกไป เช่น วิธีการควบคุมโดยประชามติ วิธีการควบคุมโดยศาลสูงสุด วิธีการควบคุมโดยสภาสูง และในคราวนี้ พรรคโซเชี่ยลลิสต์และพรรคคอมมิวนิสต์ได้ยอมรับให้มีการควบคุมได้ แต่ให้จำกัดเฉพาะรัฐบัญญัติที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบขององค์กรอำนาจมหาชนทั้งหลายเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อมิให้สภาผู้แทนราษฎรถูกชิงอำนาจไปในที่สุดจึงได้เกิดรูปแบบขององค์กรที่เรียกว่า “คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ” (Comité Constitutionnel) ขึ้น⁸

⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์, “ศาลรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ,” งานวิจัยเสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, หน้า 5.

⁷ สมภพ โทตระกิตย์, “การควบคุมกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ”, หน้า 10.

⁸ โภคิน พลกุล, ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องจากรัฐธรรมนูญไทย, (ศูนย์การพิมพ์พลชัย : กรุงเทพมหานคร, ม.ป.ป.), หน้า 57-58.

ในรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ.1946 โดยมีการบัญญัติไว้ในหมวด 11 ของรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยในมาตรา 91 กำหนดให้มี “คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ” (Comité Constitutionnel) ประกอบด้วย ประธานาธิบดีทำหน้าที่ประธาน ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานสภาแห่งสาธารณรัฐ (Conseil de la République) ซึ่งเทียบเท่ากับประธานวุฒิสภา รวมทั้งกรรมการ 7 คนจากสภาผู้แทนราษฎร และอีก 3 คนจากสภาแห่งสาธารณรัฐ ทำหน้าที่ในการตรวจสอบว่า ร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภามีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือไม่ หากพบว่ามิใช่บทบัญญัติที่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็ต้องส่งกลับไปให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาใหม่ ซึ่งในทางปฏิบัติมีเพียงครั้งเดียวที่คณะกรรมการรัฐธรรมนูญส่งร่างกฎหมายกลับไปให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาใหม่⁹ จะเห็นได้ว่า ระบบ “คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ” ของฝรั่งเศสตามรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ.1946 แสดงออกค่อนข้างชัดเจนถึงความไม่ต้องการให้มีการควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดรัฐธรรมนูญ และถึงแม้ว่าให้มีการควบคุมก็เป็นการควบคุมกฎหมายก่อนประกาศใช้เท่านั้น ทั้งนี้เพราะฝรั่งเศสยึดมั่นกับแนวความคิดที่ว่า รัฐบัญญัติเป็นเจตจำนงทั่วไปของประชาชน เพราะตราขึ้นโดยสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้นจึงไม่ควรอยู่ภายใต้การควบคุมขององค์กรใดอีกต่อไป¹⁰

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันคือ รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ.1958 เกิดขึ้นมาจากความล้มเหลวในระบบการเมืองการปกครองและเศรษฐกิจของประเทศฝรั่งเศส รัฐสภาในขณะนั้นจึงได้ตรากฎหมายขึ้นมาฉบับหนึ่ง คือ กฎหมายลงวันที่ 3 มิถุนายน ค.ศ.1958 มอบอำนาจในการบริหารประเทศให้นายพล Charles de GAULLE พร้อมทั้งมอบอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพื่อแก้ปัญหาของประเทศให้ด้วย รัฐบาลได้ตั้งคณะทำงานประกอบด้วยนักวิชาการและข้าราชการจากสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) เพื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น โดยมีแนวความคิดเกี่ยวกับการให้มืองค์กรพิเศษเพื่อควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ภายใต้ชื่อว่า “สภารัฐธรรมนูญหรือคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” (Conseil constitutionnel) เพื่อให้องค์กรดังกล่าวคอยกำกับควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา โดย ผู้

⁹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, “ศาลรัฐธรรมนูญในประเทศฝรั่งเศส,” ใน รวมบทความกฎหมายมหาชน จากเว็บไซต์ www.pub-law.net , หน้า 117.

¹⁰ โภคิน พลกุล, ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องจากรัฐธรรมนูญไทย , หน้า 58.

ร่างมิได้มีความมุ่งหมายให้สภารัฐธรรมนูญหรือคณะตุลาการรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในลักษณะทั่วไปของการกระทำของอำนาจมหาชนทั้งหลาย และไม่ได้ต้องการให้เป็นองค์กรที่ช่วยค้ำประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน¹¹ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ใช้เวลาในการร่างรัฐธรรมนูญอยู่ 2 เดือนเศษ จากนั้นเมื่อนำร่างรัฐธรรมนูญให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติซึ่งมีผู้เห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญถึง 85% ของผู้มาใช้สิทธิจึงมีการประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ.1958¹²

เนื่องจากแนวความคิดที่ว่า กฎหมายคือ การแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ร่วมกันของปวงชนยังมีอยู่ในรัฐธรรมนูญจึงไม่สามารถควบคุมกฎหมายที่จัดทำขึ้นโดยผู้แทนปวงชนได้ก็ตาม แต่การควบคุม “ร่างกฎหมาย” ที่ยังไม่มีผลโดยประมุขของรัฐและยังไม่ประกาศใช้มิให้ขัดรัฐธรรมนูญนั้นสามารถกระทำได้โดยไม่ขัดกับหลักที่กล่าวมาแล้ว¹³ ดังนั้นในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ลงวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ.1958 จึงมีการบัญญัติถึงเรื่องคณะตุลาการรัฐธรรมนูญไว้เป็นหมวดพิเศษ คือ หมวด 7 มาตรา 56 ถึงมาตรา 63 และนอกจากนี้ เนื่องจากมาตรา 63 แห่งรัฐธรรมนูญ บัญญัติไว้ว่าให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดองค์กรและการดำเนินการของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตลอดทั้งกระบวนการพิจารณา และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดระยะเวลาในการเสนอข้อขัดแย้งให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ดังนั้น ในเวลาต่อมาจึงได้มีการจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ที่ 58-1067 ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน ค.ศ.1958¹⁴

สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 59 .

¹² นันทวัฒน์ บรมานันท์, “ศาลรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ,” งานวิจัยเสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, หน้า 5.

¹³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3: ที่มาและนิติวิธี, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538), หน้า 152.

¹⁴ นันทวัฒน์ บรมานันท์, “ศาลรัฐธรรมนูญในประเทศฝรั่งเศส,” ใน รวมบทความกฎหมายมหาชน จากเว็บไซต์ www.pub-law.net , หน้า 118.

2.1.2 อำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อลดความขัดแย้งระหว่างรัฐสภากับรัฐบาล ไม่ได้เป็นองค์กรที่มีวัตถุประสงค์ในการเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพให้กับประชาชน มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญในการควบคุมมิให้บทบัญญัติและกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่อื่น ๆ อีกหลายประการ ดังที่จะกล่าวต่อไป

2.1.2.1 อำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมมิให้บทบัญญัติและกฎหมายใด ๆ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ.1958 ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสไม่มีองค์กรใดมีอำนาจควบคุมบทบัญญัติและกฎหมายว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เนื่องจากยึดถือทฤษฎีความเป็นอธิปไตยของรัฐสภาที่ว่า กฎหมายคือการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชน แต่ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1958 คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการควบคุมกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (lois organiques) ข้อบังคับรัฐสภา (règlements des assemblées parlementaires) กฎหมายทั่ว ๆ ไป (lois ordinaires) และพันธกรณีระหว่างประเทศ (engagements internationaux) ให้สอดคล้องและมีให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญดังที่ได้บัญญัติไว้ในมาตราต่างๆของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ นอกจากนี้ กฎหมายลำดับรองจะขัดหรือแย้งต่อกฎหมายลำดับชั้นสูงกว่ามิได้ และกฎหมายจะต้องไม่ทำผิดแบบวิธี เช่น แบบวิธีในการร่าง การตรวจสอบ หรือผู้มีอำนาจในการร่าง¹⁵

¹⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์, “ศาลรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ,” งานวิจัยเสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, หน้า 13.

การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีลักษณะพิเศษ คือ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเฉพาะกฎหมายที่ยังไม่ได้บังคับใช้เท่านั้น ซึ่งเป็นการควบคุมร่างกฎหมายก่อนจะมีผลใช้บังคับ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจก้าวล่วงเข้าไปตรวจสอบและวินิจฉัยว่ากฎหมายที่ประกาศใช้บังคับแล้วนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ¹⁶

ระบบการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของรัฐธรรมนูญในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส มี 3 ประเภท ดังนี้

(ก) การควบคุมขอบเขตในการใช้อำนาจนิติบัญญัติระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร

โดยหลักแล้ว รัฐสภาเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ หรือที่เรียกว่าเป็นองค์กรนิติบัญญัติ เพราะมีอำนาจในการออกกฎหมาย แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1958 มีบทบัญญัติที่มีผลเป็นการจำกัดขอบเขตอำนาจของรัฐสภาในการออกกฎหมาย แต่กลับเพิ่มอำนาจในการออกกฎหมายให้แก่ฝ่ายบริหาร โดยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 34 คือ ให้อำนาจรัฐสภาในการออกรัฐบัญญัติ (loi) ได้เฉพาะบางเรื่อง ส่วนเรื่องอื่นที่มีได้ระบุไว้ในมาตรา 34 ก็จะให้เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารที่จะออกกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหาร (règlement) ได้¹⁷

¹⁶ Andrée MARTIN-MANNETIER, *Institutions et vie politique françaises de 1789 à nos jours*, p.172-173 อ้างถึงใน ปาริชาติ วิเชียรบุตร, “วิจิตรพิชญ์ของศาลรัฐธรรมนูญไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540,” วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ.2540 หน้า 40.

¹⁷ นันทวัฒน์ บรมานันท์, “ศาลรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ,” งานวิจัยเสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, หน้า 14.

บทบัญญัติมาตรา 34 และมาตรา 37 มีใจความ ดังนี้¹⁸

“มาตรา 34

รัฐสภาเป็นผู้ตราบัญญัติ

รัฐบัญญัติกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องดังต่อไปนี้

- สิทธิแห่งพลเมืองและหลักประกันขั้นพื้นฐานสำหรับประชาชนในการใช้ เสรีภาพ รวมตลอดถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเกณฑ์แรงงานและการเกณฑ์ทรัพย์สินในการป้องกันประเทศ
 - สัญชาติ สถานะและความสามารถทางกฎหมายของบุคคล ระบบกฎหมายว่าด้วยการสมรส การสืบมรดก และการให้โดยเสน่หา
 - การกำหนดความผิดอาญาชั้นอุกฤษโทษและมัชฌิมโทษ รวมทั้งการกำหนด โทษสำหรับความผิดดังกล่าว วิธีพิจารณาความอาญา การนิรโทษกรรม การจัดตั้งระบบศาลชั้นใหม่ และสถานภาพของผู้พิพากษา
 - ฐานภาษี อัตรา และวิธีการจัดเก็บภาษีทุกชนิด การออกใช้เงินตรา
- เช่นกัน รัฐบัญญัติกำหนดกฎเกณฑ์ในเรื่องดังต่อไปนี้ด้วย
- ระบบการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาและสมาชิกสภาท้องถิ่น
 - การจัดตั้งองค์การมหาชนประเภทต่าง ๆ ขึ้นใหม่
 - หลักประกันขั้นพื้นฐานสำหรับข้าราชการพลเรือนและข้าราชการทหาร
 - การโอนวิสาหกิจเอกชนมาเป็นของรัฐ และการโอนทรัพย์สินของวิสาหกิจภาครัฐไปเป็นของเอกชน
- รัฐบัญญัติกำหนดหลักการที่สำคัญในเรื่อง
- การจัดระเบียบทั่วไปในการป้องกันประเทศ

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 14-15.

- การปกครองตนเอง อำนาจหน้าที่ และรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- การศึกษา
- ระบบกรรมสิทธิ์ ทรัพย์สินสิทธิ และข้อผูกพันตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
- ระบบกฎหมายแรงงาน กฎหมายว่าด้วยสภาพแรงงาน และการประกันสังคม

รัฐบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณกำหนดรายได้และค่าใช้จ่ายของรัฐตาม

เงื่อนไขและภายใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ
 รัฐบัญญัติเกี่ยวกับการให้เงินอุดหนุนกิจการประกันสังคม กำหนดเงื่อนไข
 ไขทั่วไปเกี่ยวกับความสมดุลทางการเงิน บัญชีประมาณการรายรับ กำหนดเป้าหมายและค่าใช้จ่าย ทั้งนี้
 ตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

รัฐบัญญัติเกี่ยวกับการวางแผนกำหนดเป้าหมายของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ
 และสังคมของรัฐ

บทบัญญัติมาตรานี้อาจจะบัญญัติเพิ่มเติมและขยายความได้โดยการ
 ตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ”

“มาตรา 37

เรื่องใดที่ไม่อยู่ในขอบเขตของการตรารัฐบัญญัติ ให้ถือว่าอยู่ในอำนาจ
 การตรากฎหมายของฝ่ายบริหาร

รัฐบัญญัติซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ที่อยู่ในอำนาจการตรากฎหมายของฝ่าย
 บริหารอาจจะแก้ไขเพิ่มเติมได้ภายหลังจากที่ได้รับความเห็นจากสภาแห่งรัฐแล้ว รัฐบัญญัติซึ่งมีลักษณะ
 ดังกล่าวที่ใช้บังคับภายหลังจากวันที่รัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับจะแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐกฤษฎีกาได้ ก็ต่อเมื่อ
 คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้ประกาศว่ารัฐบัญญัตินั้นกำหนดหลักเกณฑ์ที่อยู่ในอำนาจการตรากฎหมาย
 ของฝ่ายบริหารตามความในวรรคก่อน”

จะเห็นได้ว่าในมาตรา 34 จะกำหนดเรื่องที่อยู่ในอำนาจของรัฐสภาที่จะออก
 รัษฎบัญญัติไว้ กล่าวคือ ในตอนต้นของมาตรา 34 ได้บัญญัติให้รัฐสภาสามารถออกรัษฎบัญญัติกำหนดกฎ
 เกณฑ์เรื่องต่าง ๆ ในขณะที่ตอนกลางของมาตรา 34 กำหนดให้รัฐสภาสามารถออกรัษฎบัญญัติกำหนดหลักการที่
 สำคัญในหลาย ๆ เรื่อง ซึ่งในกรณีหลังนี้เป็นการจำกัดอำนาจของรัฐสภาที่จะกำหนดเพียงหลักการสำคัญ ๆ
 ส่วนรายละเอียดเนื้อหาของกฎหมายคงมอบให้เป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารที่จะกำหนดรายละเอียด
 ต่อไป ดังนั้นมาตรา 34 และ 37 จึงเป็นบทบัญญัติที่จำกัดอำนาจในการออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ
 และเพิ่มอำนาจในการออกกฎหมายให้ฝ่ายบริหารในหลายกรณี¹⁹

การควบคุมขอบเขตการใช้อำนาจนิติบัญญัติระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับ
 ฝ่ายบริหารในการออกกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญโดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ในกรณีตาม
 มาตรา 34 นี้ จึงเป็นการควบคุมตรวจสอบว่า กฎหมายที่จัดทำโดยฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องเกินขอบเขตที่
 บัญญัติไว้ในมาตรา 34 ซึ่งหากรัฐสภาออกกฎหมายเกินกว่าขอบอำนาจที่กำหนดไว้ในมาตรา 34 ก็จะเป็น
 การใช้อำนาจก้าวล่วงเข้าไปในขอบเขตการออกกฎหมายของฝ่ายบริหารที่รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจไว้²⁰

(ข) การควบคุมที่รัฐธรรมนูญบังคับไว้ให้ต้องทำ

กรณีนี้เป็นการควบคุมแบบบังคับ (Obligator control) หรือเป็นการ
 ควบคุมแบบป้องกัน กล่าวคือ ก่อนการบังคับใช้ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (lois organiques)
 และร่างข้อบังคับรัฐสภา (règlements des assemblées parlementaires) นั้นจะต้องส่งร่างดังกล่าวให้

¹⁹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, “ศาลรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ,” งานวิจัยเสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, หน้า 16.

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อน ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา 61 ของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ดังนี้²¹

“มาตรา 61

ก่อนที่จะมีการประกาศใช้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และก่อนที่จะมีการใช้บังคับข้อบังคับรัฐสภา ให้ส่งร่างกฎหมายและร่างข้อบังคับดังกล่าวไปยังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายและร่างข้อบังคับดังกล่าวเสียก่อน

เพื่อความมุ่งหมายอย่างเดียวกันก่อนที่จะมีการประกาศใช้รัฐบัญญัติประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ หรือนายกรัฐมนตรี หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหกสิบคน หรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนหกสิบคนอาจร้องขอต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อให้วินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐบัญญัตินั้นก่อนได้

ในกรณีตามที่บัญญัติไว้ในสองวรรคก่อน คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะต้องต้องวินิจฉัยภายในกำหนดระยะเวลาหนึ่งเดือน แต่ในกรณีเร่งด่วนตามที่รัฐบาลร้องขอให้วินิจฉัยภายในเวลาแปดวัน

ในกรณีดังกล่าวข้างต้น การร้องขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยยอมทำให้การนับระยะเวลาที่กำหนดไว้สำหรับการประกาศใช้กฎหมายหยุดลง”

²¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, “ศาลรัฐธรรมนูญในประเทศไทย,” ใน รวมบทความกฎหมายมหาชน จากเว็บไซต์ www.pub-law.net , หน้า 131.

พิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า มาตรา 61 เป็นการให้อำนาจตุลาการรัฐธรรมนูญเข้าไปควบคุมและตรวจสอบสิ่งที่กำลังจะเป็นกฎหมายซึ่งวิธีการนี้มีวัตถุประสงค์ให้ฝ่ายนิติบัญญัติปฏิบัติหน้าที่ภายในขอบเขตที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ซึ่งรวมถึงร่างข้อบังคับรัฐสภา (règlements des assemblées parlementaires) ด้วย โดยในวรรคแรกของมาตรา 61 นั้น เป็นการบัญญัติถึงประเภทของกฎหมายที่จะ “ต้อง” ส่งให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนที่จะประกาศใช้ ส่วนร่างข้อบังคับของรัฐสภานั้น ในการพิจารณาว่าร่างข้อบังคับสภาดังกล่าวขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะตีความอย่างเคร่งครัดมากโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจและวิธีการพิจารณา แม้ว่าป็นกรณีที่ข้อบังคับของสภาดังกล่าว นั้น จะเป็นข้อบังคับที่ออกมาเพื่อแก้ไขข้อบังคับเดิมก็ตาม

การควบคุมตรวจสอบมาตรา 61 ของรัฐธรรมนูญนี้ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาไม่เกิน 1 เดือน เว้นแต่รัฐบาลร้องขอเป็นการฉุกเฉิน และในระหว่างที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยนั้น ร่างกฎหมายหรือร่างกฎข้อบังคับดังกล่าวจะถูกระงับการดำเนินการเพื่อประกาศใช้จนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ซึ่งในการวินิจฉัยนั้น คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายหรือร่างกฎข้อบังคับดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ แต่หากหลักการสำคัญของร่างดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยว่าร่างนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญทั้งหมดก็ได้²²

(ค) การควบคุมที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่าสามารถทำได้

กรณีนี้เป็นการควบคุมแบบไม่บังคับ (facultative contrôle) คณะตุลาการรัฐธรรมนูญอาจมีสิทธิในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายธรรมดาและพันธกรณีระหว่างประเทศ (engagement international) ดังนี้

²² CHANTEBOUT Bernard, *Droit Constitutionnel et Science Politique*, Collection Armand Collin, 1982, p.503, อ้างถึงใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, “ศาลรัฐธรรมนูญในประเทศไทย” ใน *รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net* , หน้า 132.

(ค.1) การควบคุมกฎหมายธรรมดา (lois ordinaires) ในมาตรา 61 วรรค 2 ของรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดว่า หากบุคคลผู้ซึ่งกฎหมายได้ให้อำนาจไว้ได้แก่ ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี ประธานวุฒิสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาไม่น้อยกว่า 60 คน หรือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า 60 คน มีเหตุอันควรสงสัยว่าร่างกฎหมายนั้นจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หลังจากที่ร่างกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วและกำลังรอการประกาศใช้ บุคคลดังกล่าวสามารถร้องขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ และในระหว่างที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยอยู่นั้น ร่างกฎหมายดังกล่าวจะถูกระงับการดำเนินการเพื่อประกาศใช้จนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ²³ ซึ่งหากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตรวจพบว่าการตรากฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัตินั้นก็ไม้อาจประกาศใช้เป็นกฎหมายได้

การควบคุมดังกล่าวนี้ใช้เฉพาะร่างกฎหมายที่ผ่านรัฐสภาเท่านั้น ไม่รวมถึงกฎหมายที่ได้ผ่านความเห็นชอบของประชาชนโดยการลงคะแนนเสียงแสดงประชามติ (referendum) ซึ่งถือว่ามีมาจากการที่แท้จริงของประชาชน²⁴

(ค.2) การควบคุมพันธกรณีระหว่างประเทศ (engagements internationaux) บัญญัติไว้ในมาตรา 54 แห่งรัฐธรรมนูญดังนี้ คือ²⁵

²³ Maurice DUVERGER, *Le Système Politique Français*, P.U.F., 1985, p.448. อ้างถึงใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, “ศาลรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ,” งานวิจัยเสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, หน้า 19.

²⁴ Maurice DUVERGER, *Le Système Politique Français*, p.448. อ้างถึงใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 20.

²⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์, “ศาลรัฐธรรมนูญในประเทศฝรั่งเศส,” ใน *รวมบทความกฎหมายมหาชน* จากเว็บไซต์ www.pub-law.net, หน้า 133.

“มาตรา 54

ในกรณีที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้พิจารณาวินิจฉัยตามคำร้องขอของประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐหรือนายกรัฐมนตรี หรือประธานสภาใดสภาหนึ่ง หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหกสิบคน หรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนหกสิบคน และได้มีมติว่าความผูกพันระหว่างประเทศใด มีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญ การอนุญาตให้มีการให้สัตยาบัน หรือให้ความเห็นชอบต่อความผูกพันระหว่างประเทศดังกล่าวจะทำได้ก็ต่อเมื่อได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแล้ว”

ในกรณีของการควบคุมพันธกรณีระหว่างประเทศ ผู้มีสิทธิร้องขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ได้แก่ ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี ประธานวุฒิสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎร และหากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพันธกรณีระหว่างประเทศดังกล่าวนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแล้ว ต้องมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ให้สอดคล้องกับร่างพันธกรณีระหว่างประเทศดังกล่าว หรือให้ประเทศคู่สัญญาทบทวนร่างพันธกรณีระหว่างประเทศนั้นเสียก่อน รัฐสภาจึงสามารถให้การภาคยานุวัติแก่ร่างพันธกรณีระหว่างประเทศดังกล่าวได้²⁶

ร่างพันธกรณีระหว่างประเทศที่ต้องผ่านการพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ หมายความว่ารวมถึง สนธิสัญญา (traités) และข้อตกลง (accord) ระหว่างประเทศด้วย²⁷

²⁶ Maurice DUVERGER, *Le Système Politique Français*, p.450. อ้างถึงใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

²⁷ นันทวัฒน์ บรมานันท์, เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

2.1.2.2 อำนาจหน้าที่อื่น ๆ ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น นอกจากจะมีอำนาจที่สำคัญในการควบคุมมิให้กฎหมายใด ๆ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ยังมีอำนาจอื่น ๆ อีกหลายประการด้วยกัน ดังนี้

(ก) อำนาจของตุลาการรัฐธรรมนูญในกรณีประธานาธิบดีไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้²⁸

หากประธานาธิบดีไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามปกติ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจแต่งตั้งประธานวุฒิสภาให้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานาธิบดีเป็นการชั่วคราวได้ และคณะตุลาการรัฐธรรมนูญยังมีอำนาจตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 7 ของรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ.1958 ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) การค้นหาความจริงในกรณี empechement ของประธานาธิบดี คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะเข้าไปค้นหาความจริงในเรื่องนี้ และรวมถึงการค้นหาความจริงในกรณีที่เกิดอุบัติเหตุกับประธานาธิบดีหรือเจ็บบันทึก ถูกลักพาตัว หรือหายสาบสูญด้วย

²⁸ FAVOREU & PHILIP, *Le Conseil Constitutionnel*, P.U.F., 1978, p.61-64. อ้างถึงใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, “ศาลรัฐธรรมนูญในประเทศฝรั่งเศส,” ใน *รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net* , หน้า 139.

(2) เมื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้เข้าไปค้นหาความจริงในข้อ (1) แล้วก็จะทำหน้าที่ประกาศผลขั้นเด็ดขาดว่าเกิดมีปัญหาอะไรกับประธานาธิบดี ซึ่งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญก็สามารถสั่งให้ประธานาธิบดีพ้นจากตำแหน่งได้หากเห็นว่าประธานาธิบดีไม่สามารถปฏิบัติงานได้ตามปกติ

(3) ในกรณีที่มีเหตุสุดวิสัยและไม่สามารถจัดให้มีการเลือกตั้งขึ้นภายในกำหนด อันเนื่องมาจากการครบวาระของประธานาธิบดีหรือเกิดเหตุการณ์ตามข้อ (1) และข้อ (2) คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจเลื่อนการเลือกตั้งออกไปได้

(ข) อำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการใช้อำนาจพิเศษของประธานาธิบดีตามมาตรา 16 ของรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ.1958

มาตรา 16 ของรัฐธรรมนูญให้อำนาจพิเศษแก่ประธานาธิบดีที่จะสั่งการได้อย่างอิสระเมื่อเกิดวิกฤตการณ์ภายในที่รุนแรงหรือเกิดการรุกรานจากภายนอก เป็นเหตุให้ไม่สามารถปฏิบัติงานตามปกติได้ อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจดังกล่าวประธานาธิบดีจะต้องปรึกษากับนายกรัฐมนตรี ประธานวุฒิสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร และคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ซึ่งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะทำหน้าที่ควบคุมการใช้อำนาจพิเศษดังกล่าวมิให้ขัดกับรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญยังทำหน้าที่ประกาศขั้นตอนในการใช้อำนาจพิเศษตามมาตรา 16 ให้สาธารณชนทราบ²⁹ รวมทั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะต้องคอยให้คำแนะนำแก่ประธานาธิบดีตลอดเวลาที่ใช้อำนาจนี้ โดยคำแนะนำ (consultatif) ดังกล่าวจะรู้เฉพาะประธานาธิบดีเท่านั้น ไม่มีการเผยแพร่สู่สาธารณชน³⁰

²⁹ FAVOREU & PHILIP, *Le Conseil Constitutionnel*, p.62. อ้างถึงใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, “ศาลรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ,” งานวิจัยเสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, หน้า 24.

³⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์, “ศาลรัฐธรรมนูญในประเทศฝรั่งเศส,” ใน *รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net*, หน้า 140.

(ค) บทบาทของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบความถูกต้องของการลงคะแนนเสียงแสดงประชามติ³¹

รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องของการลงคะแนนเสียงแสดงประชามติ (référendum) และทำหน้าที่ประกาศผลดังกล่าวด้วย ซึ่งในรัฐกำหนดที่ 58-1067 ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน ค.ศ.1958 ระบุว่า รัฐบาลจะต้องปรึกษากับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในทุกกรณีที่เกี่ยวข้องกับการลงคะแนนเสียงแสดงประชามติและยังมีหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับองค์กรที่จะเผยแพร่ขั้นตอนและวิธีการในการลงคะแนนเสียงแสดงประชามติด้วย

นอกจากนี้ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญยังมีอำนาจหน้าที่อีกหลายประการ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง ซึ่งจะกล่าวหัวข้อ 2.1.4 บทบาทของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่มีต่อการเลือกตั้งต่อไป

2.1.3 องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ ควบคุม และดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้ง

ในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีการเลือกตั้ง 6 ระดับ ได้แก่ การเลือกตั้งประธานาธิบดีฝรั่งเศส (élection présidentielle) การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (élection législatives) การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (élection sénatoriales) การเลือกตั้งระดับภาค (élection régionales) การเลือกตั้งระดับอำเภอ (élection cantonales) การเลือกตั้งระดับเทศบาล (élection municipales)

³¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, “ศาลรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ,” งานวิจัยเสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, หน้า 25.

การเลือกตั้งนายกเทศมนตรี (élection des maires) และการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยุโรป (élection européennes)³² โดยแต่ละระดับจะมีรูปแบบการเลือกตั้งที่แตกต่างกันออกไป

ส่วนองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุม และดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งนั้น ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้มีการจัดตั้งองค์กรควบคุม และดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งหลายองค์กรด้วยกัน ทั้งที่เป็นองค์กรศาลและองค์กรที่ไม่ใช่องค์กรศาล ในส่วนขององค์กรที่ไม่ใช่องค์กรศาลนั้น กระทรวงมหาดไทยเป็นกระทรวงที่มีบทบาทสำคัญในการดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งของประเทศ นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้งองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการเลือกตั้งในรูปแบบขององค์กรปกครองอิสระหลายองค์กรด้วยกัน ซึ่งมีลักษณะพิเศษประการหนึ่งคือ ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาจากฝ่ายบริหาร โดยมีอำนาจหน้าที่ในลักษณะเป็นองค์กรเฉพาะด้านตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรแต่ละองค์กร เช่น คณะกรรมการตรวจบัญชีค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งและเงินสนับสนุนพรรคการเมือง (commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques) คณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยการควบคุมการรณรงค์หาเสียงเพื่อการเลือกตั้งประธานาธิบดี (commission nationale de contrôle de la campagne électorale relative à l'élection du président de la République) และคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ (conseil supérieur de l'audiovisuel : C.S.A) เป็นต้น ดังนั้น ในส่วนนี้จึงขอกล่าวถึงองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุม และดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งเพียงบางองค์กรพอสังเขป ดังนี้

2.1.3.1 คณะกรรมการตรวจบัญชีค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งและเงินสนับสนุนพรรคการเมือง (commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques)

คณะกรรมการตรวจบัญชีค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งและเงินสนับสนุนพรรคการเมืองจัดตั้งขึ้นโดยรัฐบัญญัติฉบับที่ 90-55 ลงวันที่ 15 มกราคม 1990 ว่าด้วยการกำหนดขอบเขตค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง และการสร้างความปลอดภัยในการให้เงินสนับสนุนกิจกรรมทางการเมือง

³² สุภาภรณ์ อากาวัชรุตม์, การเลือกตั้งในประเทศฝรั่งเศส, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ดวงกมล จำกัด), หน้า 36.

รัฐบัญญัติดังกล่าวกำหนดคำนิยามของคณะกรรมการชุดนี้ไว้ว่าเป็น องค์กรกลุ่ม และคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้กำหนดเพิ่มเติมว่าคณะกรรมการชุดนี้เป็น “องค์กรปกครอง” (คำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ฉบับที่ 91-1141 ลงวันที่ 31 กรกฎาคม 1991) ทั้งนี้ สภาแห่งรัฐ ยังได้จัดองค์กรนี้ไว้เป็นประเภทองค์กรทางปกครองอิสระ นอกจากนี้ มาตรา L52-14 ของประมวลกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งยังได้กำหนดว่า คณะกรรมการนี้เป็นองค์กรกลุ่มและกำหนดโครงสร้างของคณะกรรมการนี้ไว้ด้วย³³

คณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 9 คน ดังนี้

(ก) สมาชิก 3 คน(หรือสมาชิกกิตติมศักดิ์)ของสภาแห่งรัฐ ได้รับการแต่งตั้งจากการเสนอของรองประธานสภาแห่งรัฐ โดยต้องได้รับฟังความคิดเห็นจากองค์คณะเสียก่อน

(ข) สมาชิก 3 คน(หรือสมาชิกกิตติมศักดิ์)ของศาลฎีกา ได้รับการแต่งตั้งจากการเสนอของประธานศาลฎีกา โดยต้องได้รับฟังความคิดเห็นจากองค์คณะเสียก่อน

(ค) สมาชิก 3 คน(หรือสมาชิกกิตติมศักดิ์)ของศาลบัญชี ได้รับการแต่งตั้งจากการเสนอของประธานศาลบัญชี โดยต้องได้รับฟังความคิดเห็นจากหัวหน้าคณะพิจารณาคดีต่าง ๆ เสียก่อน

ส่วนประธานของคณะกรรมการชุดนี้ ได้มาจากการเลือกตั้งโดยสมาชิกทั้งหมด³⁴ หลังจากนั้นประธานกรรมการฯ จะแต่งตั้งรองประธานฯต่อไป ส่วนวาระการดำรงตำแหน่งให้ คณะกรรมการชุดนี้ดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี (และอาจได้รับเลือกตั้งใหม่)

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจบัญชีค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง และเงินสนับสนุนพรรคการเมือง มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมดูแลด้านการเงินของพรรคการเมืองให้

³³ <http://www.cnccfp.fr> , แปลโดย นันทกุล พันธุ์คำ (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

³⁴ Marie-José GUÉDON , *Les autorités administratives indépendantes*, Paris, 1991, p.67. แปลโดย นันทกุล พันธุ์คำ. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

เป็นไปอย่างโปร่งใส โดยมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมบัญชีการณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งระดับสมาชิกผู้แทนราษฎรสภายุโรป นิติบัญญัติ ภาค อำเภอบ และเทศบาล เฉพาะเทศบาลและในมณฑลที่มีประชากรมากกว่า 9,000 คน รวมทั้งการเลือกตั้งท้องถิ่น หรือระดับจังหวัด แต่ไม่มีอำนาจในการดูแลบัญชีการณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งประธานาธิบดี เนื่องจากเรื่องดังกล่าวอยู่ในการควบคุมของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และคณะกรรมการฯยังมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบประวัติของสมาชิกรัฐบาลและผู้ได้รับเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น(แต่มิใช่สมาชิกรัฐสภา เนื่องจากบุคคลดังกล่าวถูกควบคุมโดยรัฐสภา รวมทั้งประธานาธิบดีซึ่งอยู่ภายใต้การตรวจสอบโดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ) อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการฯไม่มีอำนาจออกคำสั่ง เพียงแต่เป็นผู้จัดทำรายงานเพื่อลงในรัฐกิจจานุเบกษาทุก 3 ปี หากเห็นว่าเรื่องดังกล่าวเป็นประโยชน์หรือมีความจำเป็น

นอกจากนี้ ยังมีอำนาจหน้าที่ควบคุมบัญชีการเลือกตั้งการให้เงินสนับสนุนกิจกรรมทางการเมืองควบคุมรายรับ-รายจ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง (เรียกว่า “comptes de campagne”) พร้อมกับสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยในปีถัดจากปีที่จัดการเลือกตั้ง คณะกรรมการฯจะส่งรายงานแผนการควบคุมและข้อสังเกตต่างๆที่เห็นว่าเป็นประโยชน์ไปยังสภาผู้แทนราษฎร³⁵ ส่วนการเลือกตั้งประธานาธิบดีนั้น จะอยู่ภายใต้การควบคุมของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ

2.1.3.2 คณะกรรมการกำกับดูแลกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์

(conseil supérieur de l' audiovisuel: C.S.A)

คณะกรรมการกำกับดูแลกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ จัดตั้งขึ้นตามรัฐบัญญัติลงวันที่ 17 มกราคม ค.ศ.1989 แก้ไขเพิ่มเติมรัฐบัญญัติลงวันที่ 30 กันยายน ค.ศ.1686 ว่าด้วยเสรีภาพในการสื่อสาร คณะกรรมการฯชุดนี้มีสถานะเป็นองค์กรปกครองอิสระ³⁶

³⁵ Ibid., p.94-95. แปลโดย นันทกุล พันธุ์คำ.

³⁶ Ibid., p.11. แปลโดย นันทกุล พันธุ์คำ.

คณะกรรมการฯชุดนี้ประกอบด้วยสมาชิก 9 คน ดังนี้

- (ก) สมาชิก 3 คนได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี
- (ข) สมาชิก 3 คนได้รับการแต่งตั้งโดยประธานสภาผู้แทนราษฎร
- (ค) สมาชิก 3 คนได้รับการแต่งตั้งโดยประธานวุฒิสภา

ทั้งนี้ ให้ประธาน C.S.A ได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี และให้ดำรงตำแหน่งในฐานะสมาชิกของ C.S.A ด้วย³⁷ ส่วนวาระการดำรงตำแหน่งให้คณะกรรมการชุดนี้มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี โดยจำนวน 1 ใน 3 อาจได้รับการเลือกตั้งใหม่ทุก 3 ปี

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯชุดนี้ ตามมาตรา 1 รัฐบัญญัติลงวันที่ 17 มกราคม ค.ศ.1989 กำหนดให้คณะกรรมการกำกับดูแลกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ มีหน้าที่ให้หลักประกันแก่เสรีภาพและความเสมอภาคในการสื่อสารทางวิทยุโทรทัศน์ โดยในส่วนที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งนั้น คณะกรรมการฯชุดนี้จะเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ในการผลิต การจัดโปรแกรม การออกรายการต่าง ๆ เกี่ยวกับการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของสถานีวิทยุและโทรทัศน์ซึ่งสถานีวิทยุและโทรทัศน์ดังกล่าวจะต้องดำเนินการผลิตและจัดโปรแกรมตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย (เช่น ในกรณีการเลือกตั้งประธานาธิบดี กรณีการเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น) อีกทั้งยังมีหน้าที่ในการให้คำแนะนำต่าง ๆ เกี่ยวกับระยะเวลาในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งแก่สถานีวิทยุและสถานีโทรทัศน์ด้วย³⁸ เพื่อให้เกิดความเสมอภาคและความยุติธรรมแก่ทุกฝ่ายในการเผยแพร่ออกอากาศทางวิทยุและโทรทัศน์ในระหว่างการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง³⁹

³⁷ Ibid., p.65. แปลโดย นันทกุล พันธุ์คำ.

³⁸ <http://www.csa.fr>, แปลโดย นันทกุล พันธุ์คำ.(เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

³⁹ Marie-José GUÉDON , Les autorités administratives indépendantes, p.89. แปลโดย นันทกุล พันธุ์คำ.

2.1.3.3 คณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยการควบคุมการรณรงค์หาเสียงเพื่อการเลือกตั้งประธานาธิบดี (commission nationale de contrôle de la campagne électorale relative à l'élection du président de la République)

คณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยการควบคุมการรณรงค์หาเสียงเพื่อการเลือกตั้งประธานาธิบดีจัดตั้งขึ้นรัฐบัญญัติลงวันที่ 6 พฤศจิกายน ค.ศ.1962 ว่าด้วยการเลือกตั้งประธานาธิบดีในการเลือกตั้งทั่วประเทศ⁴⁰

คณะกรรมการฯชุดนี้ประกอบด้วยสมาชิก 5 คน ดังนี้

- (ก) รองประธานสภาแห่งรัฐ (เป็นประธานในทางปฏิบัติ)
- (ข) ประธานศาลฎีกา
- (ค) ประธานศาลบัญชี
- (ง) สมาชิก 2 คน (ในระหว่างปฏิบัติหน้าที่หรือกิตติมศักดิ์) จากสภาแห่งรัฐ ศาลฎีกาหรือศาลบัญชี โดยได้รับการแต่งตั้งจากสมาชิกทั้ง 3 คนแรก⁴¹

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯชุดนี้ มีค่อนข้างจำกัดและมีการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจนเฉพาะช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้งเท่านั้น ได้แก่ อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตรวจตราดูแลการเลือกตั้งประธานาธิบดี โดยไม่มีอำนาจออกคำสั่ง กล่าวคือ ในกรณีที่มีความจำเป็น จึงจะเข้าไปดำเนินการเพื่อจัดให้มีมาตรการคุ้มครองความเสมอภาคของผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งและให้การบังคับใช้กฎหมายต่างๆเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ บทบาทของคณะกรรมการฯดังกล่าวจะไม่เกี่ยวข้องกับด้านวิทยุโทรทัศน์ ซึ่งอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ (C.S.A)⁴²

⁴⁰ Ibid., p.13. แปลโดย นันทกุล พันธุ์คำ.

⁴¹ Ibid., p.68. แปลโดย นันทกุล พันธุ์คำ.

⁴² Ibid., p.94. แปลโดย นันทกุล พันธุ์คำ.

ในส่วนขององค์กรตุลาการที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับเลือกตั้งของฝรั่งเศส ได้แก่ สภาแห่งรัฐ (conseil d'Etat) โดยมีอำนาจพิจารณาคดีข้อพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้งสภาองค์กรท้องถิ่นระดับภาค (région) และการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของยุโรป⁴³ นอกจากสภาแห่งรัฐในฐานะองค์กรตุลาการที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาข้อพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้งแล้ว องค์กรตุลาการที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการเลือกตั้งอีกองค์กรคือ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะกล่าวรายละเอียดต่อไปในหัวข้อ 2.1.4 ต่อไป

2.1.4 บทบาทของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่มีต่อการเลือกตั้ง

นอกจากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจหน้าที่หลายประการตามที่กล่าวไว้ข้างต้นแล้ว คณะตุลาการรัฐธรรมนูญยังมีอำนาจหน้าที่อีกประการหนึ่งที่สำคัญคือ อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และประธานาธิบดี

2.1.4.1 คณะตุลาการรัฐธรรมนูญในการควบคุมการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจทำหน้าที่ในการควบคุมการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยจะควบคุมในส่วนของคุณสมบัติของผู้สมัครว่า มีสิทธิ

⁴³สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “125 ปีสถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน,” วารสารกฎหมายปก ครอง เล่ม 18, ตอน 3 (2542):195

สมัครเข้ารับเลือกตั้ง (inéligibilité) หรือไม่ และควบคุมการประกอบอาชีพอื่น (incompatibilité) ที่ขัดกับการดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร⁴⁴

(ก) การตรวจสอบความถูกต้องของการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร บัญญัติไว้ในมาตรา 59 แห่งรัฐธรรมนูญ ดังนี้⁴⁵

“มาตรา 59

ในกรณีที่มีการคัดค้านผลการเลือกตั้ง ให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้พิจารณาชี้ขาดเกี่ยวกับความถูกต้องของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา”

บทบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจคณะตุลาการรัฐธรรมนูญดังนี้คือ

(ก.1) กรณีแรก คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องของการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ก็ต่อเมื่อได้รับการร้องจากผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้ที่ได้รับเลือกตั้ง โดยผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้ที่ได้รับเลือกตั้งซึ่งจะต้องร้องขอต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญภายใน 10 วันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง และ

⁴⁴ นันทวัฒน์ บรมานันท์, “ศาลรัฐธรรมนูญในประเทศฝรั่งเศส,” ใน *รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net* , หน้า 136.

⁴⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์, “ศาลรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ,” *งานวิจัยเสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ*, หน้า 21.

(ก.2) กรณีที่สอง คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะพิจารณาเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการประกาศผลเท่านั้นแต่จะไม่พิจารณากระบวนการเลือกตั้งทั้งหมด⁴⁶

(ข) การควบคุมคุณสมบัติของผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งและการประกอบอาชีพอื่นที่ขัดกับการดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร⁴⁷

(ข.1) การควบคุมคุณสมบัติของผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งว่ามีสิทธิที่จะสมัครหรือไม่นั้น เป็นหน้าที่ของ “ตัวแทนรัฐบาลประจำภาค” (Commissaire de la République) ที่จะต้องตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งดังกล่าว ซึ่งหากมีข้อสงสัยก็ต้องระงับการลงทะเบียนไว้ก่อนและร้องไปยังศาลปกครองชั้นต้น (tribunal administratif) ภายใน 24 ชั่วโมงนับแต่การลงทะเบียนดังกล่าว โดยศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจสั่งห้ามผู้สมัครผู้นั้นสมัครเข้ารับเลือกตั้งได้ในกรณีขาดคุณสมบัติ แต่คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นนี้อาจถูกคัดค้านได้ถ้ามีการร้องต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญขอให้การเลือกตั้งเป็นโมฆะ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ตัวแทนรัฐบาลประจำภาคไม่ไปร้องต่อศาลปกครองชั้นต้นภายใน 24 ชั่วโมง ให้ถือว่าตัวแทนรัฐบาลประจำภาคต้องลงทะเบียนรับสมัครผู้นั้น

ในกรณีที่ผู้ขาดคุณสมบัติเข้ารับเลือกตั้งได้รับเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งอื่น หรือผู้ที่ได้รับเลือกตั้งอื่นอาจร้องคัดค้านการเลือกตั้งต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้ภายใน 10 วัน นับแต่วันประกาศผล คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจชี้ขาดว่าการเลือกตั้งนั้นเป็นโมฆะถ้าผู้ได้รับเลือกตั้งนั้นขาดคุณสมบัติจริง แต่หากพ้นระยะเวลา 10 วันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งได้ไปแล้ว ผู้มีอำนาจร้องต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญว่าการเลือกตั้งเป็นโมฆะเพราะผู้ได้รับเลือกตั้ง

⁴⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์, “ศาลรัฐธรรมนูญในประเทศไทยฝรั่งเศส,” ใน รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net , หน้า 136.

⁴⁷ FAVOREU & PHILIP, Le Conseil Constitutionnel, p.49-53, อ้างถึงใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, “ศาลรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ,” งานวิจัยเสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, หน้า 21.

ขาดคุณสมบัติ คือ สภาไต่สวนหนึ่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (garde de Sceaux) หรืออัยการ (ministère public)

(ข.2) การควบคุมการประกอบอาชีพอื่นที่ขัดกับการดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรณีนี้เกิดขึ้นภายหลังการเลือกตั้ง ผู้มีอำนาจร้องต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมหรือสภาไต่สวนหนึ่ง และถ้าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าผู้ได้รับเลือกตั้งประกอบอาชีพอื่นซึ่งต้องห้ามก็จะถูกปลดออกจาก

2.1.4.2 บทบาทของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในการควบคุมการเลือกตั้งประธานาธิบดี

บุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการเลือกตั้งประธานาธิบดีสาธารณรัฐฝรั่งเศสในปัจจุบันได้แก่ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไรก็ดี คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะไม่เข้าไปแทรกแซงการบริหารงานของประธานาธิบดี นอกจากเกิดกรณีที่ประธานาธิบดีไม่อยู่หรือเกิดกรณี empechement หรือให้คำแนะนำในกรณีที่ประธานาธิบดีจะใช้อำนาจพิเศษตามมาตรา 16 ของรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ.1958 ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

การควบคุมความถูกต้องของการเลือกตั้งประธานาธิบดี บัญญัติไว้ในมาตรา 58 แห่งรัฐธรรมนูญ ดังนี้⁴⁸

⁴⁸ นันทวัฒน์ บรมานันท์, “ศาลรัฐธรรมนูญในประเทศไทย” ใน รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net , หน้า 138.

“มาตรา 58

คณะกรรมการรัฐธรรมนูญเป็นผู้ดูแลตรวจสอบความถูกต้องของการเลือกตั้งประธานาธิบดี รวมทั้งเป็นผู้ตรวจสอบข้อร้องเรียนและเป็นผู้ประกาศผลการเลือกตั้ง”

จากบทบัญญัติมาตรา 58 ของรัฐธรรมนูญ จะเห็นได้ว่า หน้าที่ของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญในการควบคุมความถูกต้องของการเลือกตั้งประธานาธิบดีกว้างกว่ากรณีของการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ⁴⁹

(ก) การเตรียมการเลือกตั้ง คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ มีหน้าที่ในการเตรียมคำสั่งต่าง ๆ เกี่ยวกับการเลือกตั้ง รวมทั้งเป็นที่ปรึกษาของรัฐบาลเกี่ยวกับการจัดเตรียมการเลือกตั้ง ทำหน้าที่รับสมัครและตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครตลอดจนจัดทำรายชื่อผู้สมัครเสนอสู่สาธารณชน

(ข) การควบคุมดูแลขั้นตอนการหาเสียงเลือกตั้ง ในขั้นตอนของการหาเสียงเลือกตั้ง คณะกรรมการรัฐธรรมนูญจะไม่เข้าไปแทรกแซงในขั้นตอนดังกล่าวเพราะเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง (commission nationale du contrôle de la campagne électorale) ซึ่งทำหน้าที่ควบคุมการหาเสียงและให้ความยุติธรรมแก่ผู้สมัครทุกคนในการหาเสียง

⁴⁹ FAVOREU & PHILIP, *Le Conseil Constitutionnel*, p. 58-60, อ้างถึงใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, “ศาลรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ,” งานวิจัยเสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, หน้า 23.

(ค) การประกาศผล คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจควบคุมการนับคะแนนโดยตรวจสอบจำนวนเสียงของผู้สมัครแต่ละคนที่ได้รับในรอบแรกและรอบสอง และจะประกาศชื่อผู้สมัครที่ได้คะแนนเสียงข้างมากเป็นประธานาธิบดี ซึ่งในกรณีที่มีปัญหาและผู้สมัครรายใดรายหนึ่งเห็นว่า มีเหตุอันควรสงสัย สามารถร้องต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญภายใน 48 ชั่วโมงนับจากการประกาศผลเพื่อขอคัดค้านกระบวนการเลือกตั้งทั้งหมดได้

2.2 ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

ศาลรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันนั้น มักได้รับการหยิบยกในฐานะตัวอย่างหนึ่งของศาลรัฐธรรมนูญที่ดี เนื่องจากประสบการณ์ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาแล้วเกือบ 50 ปี จนถึงวันนี้ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ได้พิสูจน์ให้เห็นถึงบทบาทและการยอมรับจากสังคมว่า ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์สามารถทำหน้าที่ปกป้องคุ้มครองรัฐธรรมนูญ หลักการต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญตลอดจนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้ จุดเด่นประการหนึ่งของศาลรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน คือ การจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ของเยอรมันนั้นเกิดจากการศึกษาประสบการณ์อันผิดพลาดในการจัดโครงสร้างของรัฐของยุคที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่ใช้รัฐธรรมนูญไวมา (ค.ศ.1919) อันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ฮิตเลอร์ใช้เป็นบันไดไต่ไปสู่อำนาจเผด็จการแบบเบ็ดเสร็จ⁵⁰

รากเหง้าที่สำคัญซึ่งเป็นพื้นฐานของศาลรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน คือ ร่างรัฐธรรมนูญประชาธิปไตย ฉบับเฟริงเฟิร์ต ค.ศ.1849 ถึงแม้ว่าจะมิได้มีการประกาศใช้บังคับ แต่ก็มีความคิดของการตรวจสอบทางรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจนว่า “ร่างกฎหมายที่ผ่านสภา (Diet) จะถูกตรวจสอบ

⁵⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์, “ศาลรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ,” งานวิจัยเสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, หน้า 46.

ได้ว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่”⁵¹ และรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิร้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยในมาตรา 126 ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว บัญญัติว่า ในกรณีที่บุคคลใดถูกละเมิดสิทธิตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ความคุ้มครองไว้ ให้สิทธิประชาชนชาวเยอรมันในการนำคดีมาฟ้องยังศาลอาญาจักร (Reichsgericht) ได้

ดังนั้น หากได้มีการศึกษาเปรียบเทียบโดยนำประสบการณ์ในอดีตของศาลรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐสหพันธ์เยอรมัน มาเป็นแนวทางการศึกษาบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในประเทศไทย น่าจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง

2.2.1 แนวความคิดและความเป็นมาของศาลรัฐธรรมนูญ

จากการศึกษาแนวความคิดและความเป็นมาของศาลรัฐธรรมนูญในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันแบ่งออกได้ 5 ยุค ดังนี้

(1) ยุคเริ่มต้น

Wagner ชาวเยอรมันได้เคยเขียนในบทความเรื่อง “ การเกิดขึ้น การจัดองค์กร และอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์” (Die Entstehung Organisation und Kompetenzen des Bundesverfassungsgerichts) ว่า คนส่วนใหญ่มักเข้าใจว่าเรื่องของศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์นั้น เป็นเรื่องที่

⁵¹ กมลชัย รัตนสกววงศ์ , “ศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ,” วารสารกฎหมาย เล่ม 17, ฉบับที่ 3 (กันยายน 2540): 58.

ได้รับแนวคิดมาจากต่างประเทศ แต่โดยแท้จริงแล้วแบบอย่างของแนวคิดเรื่องศาลรัฐธรรมนูญของต่างประเทศนั้น เป็นเพียงส่วนกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาศาลรัฐธรรมนูญในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน แต่การกำหนดให้ศาลมีอำนาจในการวินิจฉัยปัญหาในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญนั้นสอดคล้องกับจารีตในทางกฎหมายของเยอรมันสมัยเก่า⁵² ที่ให้ศาลเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยในเรื่องการคุ้มครองบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในเยอรมันมาเป็นเวลายาวนาน โดยรัฐบาลเองก็อาจได้รับการตรวจสอบต่อหน้าศาลได้ หากรัฐบาลใช้อำนาจของตนไปในทางที่ผิด เช่น ช่วงปี ค.ศ. 1495 ซึ่งเป็นช่วงที่ศาลอาณาจักร (Reichskammergericht) อันเป็นศาลสูงสุดในสมัยนั้น มีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างขุนนางชั้นสูง (Fuersten) ซึ่งเป็นผู้ปกครองดินแดนต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บรรดาข้อพิพาทอันเกิดจากข้อตกลงระหว่างแคว้นการปกครองอันเป็นสัญญาที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างแคว้นการปกครอง⁵³ ซึ่งข้อพิพาทลักษณะเช่นนี้ถือได้ว่าเป็นข้อพิพาทในทางรัฐธรรมนูญ และศาลอาณาจักรในสมัยนั้นจึงทำหน้าที่ในลักษณะเป็นศาลรัฐธรรมนูญในความหมายของศาลรัฐธรรมนูญในปัจจุบัน

(2) ยุคกลาง (สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์)

ในยุคนี้มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ (Staatsgerichtshöfe) ขึ้นเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ.1819 โดยได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกีเออ โดยได้มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นในมลรัฐ Württemberg Sachsen ในปี ค.ศ.1831 และในมลรัฐ Bavaria ในปี ค.ศ.1850 ศาลของมลรัฐดังกล่าวมีอำนาจในการพิจารณาข้อพิพาทระหว่างผู้ปกครองเมืองต่าง ๆ กับรัฐบาล⁵⁴

⁵² A. Wagner, Die Entstehung, Organisation und Kompetenzen des Bundesverfassungsgerichts, in: DRiZ 1961, S.280, อ้างถึงใน บรรเจิด สิงคะเนติ, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2544), หน้า 72.

⁵³ Benda/Klein, Lehrbuch der Verfassungsprozessrechts, Heidelberg 1991, S.2, อ้างถึงใน บรรเจิด สิงคะเนติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 72-73.

⁵⁴ A. Wagner, Die Entstehung, Organisation und Kompetenzen des Bundesverfassungsgerichts, in: DRiZ 1961, S.281, อ้างถึงใน บรรเจิด สิงคะเนติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 73.

อย่างไรก็ดี ในช่วงปี ค.ศ.1815 รัฐต่าง ๆ ของเยอรมันได้รวมตัวกันเป็นสมาพันธ์รัฐเยอรมัน (Deutscher Bund) และได้มีการกำหนดให้ Bundesversammlung เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการวินิจฉัยปัญหาข้อพิพาทระหว่างรัฐสมาชิกของสมาพันธ์รัฐ รวมทั้งปัญหาในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นภายในรัฐสมาชิกรัฐใดรัฐหนึ่งโดยมิได้ให้องค์กรของศาลเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัย ตามมาตรา 61 ของข้อตกลงกรุงเวียนนา ปี ค.ศ. 1820 (Wiener Schlussakte von 1820)⁵⁵

(3) ยุครัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1849

รัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1849 หรือ Frankfurter Reichsverfassung หรือที่เรียกว่า รัฐธรรมนูญฉบับ Paulskirchenverfassung von 1849 แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้จะไม่ผลบังคับใช้ แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ถือได้ว่าเป็นรากเหง้าที่สำคัญซึ่งเป็นพื้นฐานของศาลรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน และยังเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ยกย่องให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยในมาตรา 126 ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวบัญญัติว่า ในกรณีที่บุคคลใดถูกละเมิดสิทธิตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ความคุ้มครองไว้ ให้สิทธิประชาชนชาวเยอรมันในการนำคดีมาฟ้องยังศาลอาญาจักร (Reichsgericht) ได้ ซึ่งถือว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้ศาลอาญาจักร (Reichsgericht) เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการพิจารณาข้อพิพาทที่เกี่ยวกับปัญหาในทางรัฐธรรมนูญกว้างขวางกว่ารัฐธรรมนูญทุก ๆ ฉบับที่ผ่านมา

รัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้บังคับต่อมาคือ รัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1871 (Reichsverfassung 1871) รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติให้สภาสูงหรือ Bundesrat เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างรัฐต่าง ๆ และระหว่างองค์กรภายในของรัฐนั้น ๆ (มาตรา 76 วรรค 2 ของรัฐธรรมนูญ) โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดของบิสมาร์ค (Bismarck) ที่ว่า “เรื่องของอนาคตทางการเมืองของแผ่นดินก็คือ เรื่องการแบ่งอำนาจระหว่างพระมหากษัตริย์กับสภาของแผ่นดินก็คือ เรื่องเหล่านี้

⁵⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

ไม่ควรจะให้องค์กรศาลเป็นผู้มีอำนาจในการวินิจฉัยปัญหาในทางรัฐธรรมนูญเช่นนี้ เรื่องเหล่านี้ควรได้รับการวินิจฉัยโดยองค์กรนิติบัญญัติเท่านั้น” แต่อย่างไรก็ตาม สภาสูง (Bundesrat) อาจมอบอำนาจให้ศาลเป็นผู้พิพากษาพิจารณาปัญหาที่สภาสูง (Bundesrat) เห็นควรให้ศาลเป็นผู้พิจารณาได้⁵⁶

(4) ยุครัฐธรรมนูญไวมาเร่ ค.ศ. 1919 (Waimarer Verfassung 1919)

ในปี ค.ศ. 1919 เยอรมันได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยเรียกกันว่า “รัฐธรรมนูญไวมาเร่” ซึ่งได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ (Staatsgerichtshof) เพื่อให้เป็นองค์กรศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาข้อพิพาทในทางรัฐธรรมนูญโดยกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจสำคัญ 3 ประการ⁵⁷ ประการแรก พิจารณาข้อพิพาทในทางรัฐธรรมนูญอันเป็นปัญหาภายในของมลรัฐ ประการที่สอง พิจารณาวินิจฉัยกรณีที่มีการฟ้องให้ตรวจสอบฝ่ายบริหาร การฟ้องประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีของสหพันธ์ และประการที่สาม พิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างมลรัฐกับสหพันธ์รัฐ

แม้ศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับไวมาเร่มีอำนาจในการพิจารณาข้อพิพาทในทางรัฐธรรมนูญของมลรัฐ และปัญหาข้อพิพาทระหว่างสหพันธ์รัฐกับมลรัฐ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการขยายอำนาจให้แก่ศาลรัฐธรรมนูญ เพราะอำนาจของศาลในการพิจารณาเรื่องดังกล่าวแต่เดิมนั้นเป็นอำนาจของสภาสูง (Bundesrat) แต่อย่างไรก็ดี อำนาจในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายของมลรัฐว่าสอดคล้องกับกฎหมายของสหพันธ์รัฐหรือไม่นั้น รัฐธรรมนูญไวมาเร่ได้กำหนดให้เป็นอำนาจของ

⁵⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 73-74.

⁵⁷ Scheuer, Die Überlieferung der deutschen Staatsgerichtsbarkeit im 19. und 20. Jahrhundert, in : Festgabe aus Anlass des 25 jaehrigen Bestehens des Bundesverfassungsgerichts, Band I, Tübingen 1976, S. 44. อ้างถึงใน บรรเจิด สิงคะเนติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 75.

ศาลอาญาจักรแทนศาลรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ อำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย รัฐธรรมนูญไวมาร์ก็มิได้กำหนดให้เป็นศาลรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด⁵⁸

(5) ยุคปี ค.ศ. 1945 ช่วงเวลาภายหลังจากเยอรมันแพ้สงครามโลก

ในช่วงที่เยอรมันอยู่ภายใต้การปกครองของฮิตเลอร์นั้น เป็นช่วงที่เยอรมันไม่มีศาลรัฐธรรมนูญ แต่หลังจากที่เยอรมันแพ้สงครามโลกในปี ค.ศ. 1945 ได้มีการก่อตั้งองค์กรศาลรัฐธรรมนูญขึ้นอีกครั้งในระดับมลรัฐก่อน คือ มลรัฐบาวาเรีย (Bavaria) โดยมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญของมลรัฐบาวาเรีย (Bavaria) ปี ค.ศ. 1946 ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญระดับมลรัฐขึ้น ส่วนการจัดตั้งของศาลรัฐธรรมนูญในระดับสหพันธ์นั้นเกิดขึ้นในปี ค.ศ.1951 ที่เมือง Karlsruhe ซึ่งเป็นการเกิดขึ้นภายหลังจากที่กฎหมายว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์รัฐ (Gesetz über Bundesverfassungsgerichts) มีผลบังคับใช้แล้ว⁵⁹

สาเหตุประการสำคัญที่ทำให้ประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญไวมาร์สิ้นสุดลงเกิดจากการที่รัฐธรรมนูญไวมาร์ไม่มีเครื่องมือในการป้องกันตนเองอย่างเพียงพอที่จะเผชิญหน้าต่อศัตรูของประชาธิปไตย ดังนั้นผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน จึงได้หาวิธีการที่จะทำให้หลักการในทางประชาธิปไตยมีความมั่นคงเพียงพอในการที่จะเผชิญต่ออันตรายใดๆได้ โดยได้พยายามนำหลักการใหม่ๆหลายประการมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น การบัญญัติให้สิทธิขั้นพื้นฐานมีผลบังคับใช้โดยตรงโดยผูกพันอำนาจรัฐทั้งหมด (มาตรา 1 วรรคสาม กฎหมายพื้นฐาน (GG)) การทำให้สถานะของรัฐบาลแห่งสหพันธ์มีความเข้มแข็งมากขึ้น หรือการนำแนวความคิดเรื่องประชาธิปไตยที่อาจมีการโต้แย้งกันได้ (das Konzept der “Streitbaren Demokratie”) แต่หลักประการหนึ่งที่สำคัญที่สุดคือ

⁵⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 75-76.

⁵⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 81.

การกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์มีอำนาจอย่างกว้างขวางที่สุดเท่าที่ศาลรัฐธรรมนูญในประวัติศาสตร์ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันเคยมี⁶⁰ ทั้งนี้ มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการวินิจฉัยบรรดาข้อพิพาทระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือระหว่างองค์กรในระดับสหพันธ์และระหว่างมลรัฐต่าง ๆ ด้วยกัน นอกจากนี้ ก็เพื่อรักษาความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจรัฐกับประชาชนให้อยู่ในลักษณะของประชาธิปไตยแบบนิติรัฐ และที่สำคัญที่สุดคือ เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าอำนาจใดอำนาจหนึ่งนั้นไม่อาจจะครอบงำอำนาจอื่นอย่างเบ็ดเสร็จ ด้วยเหตุนี้ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจึงได้บัญญัติหลักการให้มีการตรวจสอบการวินิจฉัยขององค์กรนิติบัญญัติกับความชอบตามรัฐธรรมนูญโดยองค์กรตุลาการได้ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งให้องค์กรตุลาการเข้าไปควบคุมตรวจสอบได้ในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิของปัจเจกบุคคลโดยอำนาจมหาชน⁶¹ ลักษณะดังกล่าวนี้เองถือได้ว่าเป็นจุดเด่นของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ซึ่งทำให้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของเยอรมันแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่าน ๆ มาอย่างยิ่ง และหากเปรียบเทียบกับศาลรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ อาจกล่าวได้ว่าศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์มีอำนาจกว้างขวางกว่าศาลรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ที่เป็นเช่นนี้ เพราะผู้ร่างรัฐธรรมนูญเยอรมันต้องการให้ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์เป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการขัดขวางอันตรายใด ๆ ที่อาจเกิดขึ้นต่อหลักนิติรัฐ (Rechtsstaatsprinzip) หลักประชาธิปไตยและหลักเสรีภาพซึ่งผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีความมุ่งหวังว่าจะไม่ให้เกิดการย้อนรอยประวัติศาสตร์ตั้งเช่นยุคของรัฐธรรมนูญไวมา⁶²

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม ค.ศ.1949 โดยในส่วนที่เกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ได้รับการบัญญัติไว้ในหมวด 9 ว่าด้วย “องค์กรตุลาการ” ซึ่งในส่วนนี้ผู้ร่างได้รับอิทธิพลมาจากศาลรัฐธรรมนูญของมลรัฐบาวาเรีย (Bavaria) ศาลรัฐธรรมนูญของมลรัฐเฮสเซน (Hessen) นอกจากนี้ยังได้รับอิทธิพลจากศาลรัฐธรรมนูญของต่างประเทศด้วย ได้แก่ ศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกา ศาลของสหพันธ์สวิสเซอร์แลนด์ และศาลรัฐธรรมนูญของออสเตรีย จึงอาจกล่าวได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ของเยอรมันในปัจจุบันนี้เป็น

⁶⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 78.

⁶¹ Benda/ Klein, *Lehrbuch der Verfassungsprozessrechts*, S 2. อ้างถึงใน บรรเจิด สิงคะเนติ, เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

⁶² เรื่องเดียวกัน, หน้า 78-79.

ผลของการศึกษาเปรียบเทียบศาลรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ และเป็นการตัดสินใจของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ที่ต้องการจะให้ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์เป็นองค์กรที่เป็นศูนย์กลางในการควบคุม ตรวจสอบ หรือ ปกป้องคุ้มครองรัฐธรรมนูญให้ดำรงอยู่⁶³

2.2.2 อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ

อำนาจหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันบัญญัติไว้ในกฎหมายพื้นฐาน (Grund Gesetze-GG) และยังได้นำมาบัญญัติซ้ำอีกครั้งในบทบัญญัติว่าด้วยเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญในมาตรา 13 แห่งกฎหมายว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์รัฐ (Gesetz über Bundesverfassungsgericht-BVerfGG) มีทั้งสิ้น 16 อนุมาตรา โดยมีวัตถุประสงค์ในการรวมศูนย์อำนาจการพิจารณาพิพากษาหรือทำคำวินิจฉัยในประเด็นความชอบด้วยกฎหมายรัฐธรรมนูญของกฎหมายทั้งหลาย ให้มีความเป็นที่สุดและการตีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของกฎหมายสูงสุดของประเทศ⁶⁴ และเพื่อเป็นการรวบรวมอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่กระจัดกระจายอยู่ในมาตราต่างๆ มาบัญญัติไว้ในมาตราเดียว

ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันมีอำนาจวินิจฉัยเกี่ยวกับ⁶⁵

- 1) การจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล (มาตรา 18 GG และ มาตรา 13 ข้อ 1 BVerfGG)
- 2) คดีที่เกี่ยวกับพรรคการเมือง (มาตรา 21วรรค 2 GG และ มาตรา 13 ข้อ 2 BVerfGG)
- 3) การตรวจสอบการเลือกตั้ง (มาตรา 41 วรรค 2 GG และ มาตรา 13 ข้อ 3 BVerfGG)

⁶³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 79.

⁶⁴ Karl-Georg Zierlein, *Constitutional Control by court, Report to the 14th Conference on the Law on the World, Peking China, 1990*, S.6 อ้างถึงใน กมลชัย รัตนสากวงค์, “ศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ”, หน้า 70.

⁶⁵ บรรเจิด สิงคะเนติ, *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ*, หน้า 87-88.

- 4) คดีฟ้องประธานาธิบดีสหพันธ์ (มาตรา 61 GG และ มาตรา 13 ข้อ 4 BVerfGG)
- 5) คดีข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ (มาตรา 93 วรรค 1 ข้อ 1 GG และ มาตรา 13 ข้อ 5 BVerfGG)
- 6) การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายแบบนามธรรม (มาตรา 93 วรรค 1 ข้อ 4 GG และ มาตรา 13 ข้อ 6 BVerfGG)
- 7) คดีข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ระหว่างมลรัฐกับสหพันธ์รัฐโดยเฉพาะเกี่ยวกับการปฏิบัติการตามกฎหมาย (มาตรา 93 วรรค 1 ข้อ 4 GG และ มาตรา 13 ข้อ 7 BVerfGG)
- 8) คดีข้อพิพาทตามกฎหมายมหาชนอื่น ๆ ระหว่างสหพันธ์รัฐกับมลรัฐ หรือระหว่างมลรัฐด้วยกันเท่าที่ศาลอื่น ๆ ไม่ได้กำหนดเขตอำนาจศาลในเรื่องนั้น (มาตรา 93 วรรค 1 ข้อ 1 GG และ มาตรา 13 ข้อ 8 BVerfGG)
- 9) การร้องทุกข์ตามรัฐธรรมนูญของประชาชน (มาตรา 93 วรรค 1 ข้อ 4a และ 4b GG และ มาตรา 13 ข้อ 8a BVerfGG)
- 10) คดีฟ้องผู้พิพากษาของสหพันธ์รัฐหรือของมลรัฐ (มาตรา 98 วรรค 2 และ วรรค 5 GG และ มาตรา 13 ข้อ 9 BVerfGG)
- 11) คดีข้อพิพาทตามรัฐธรรมนูญของมลรัฐในกรณีที่กฎหมายของมลรัฐได้กำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ (มาตรา 99 GG และ มาตรา 13 ข้อ 10 BVerfGG)
- 12) การควบคุมมิให้กฎหมายขัดกับรัฐธรรมนูญแบบรูปธรรม (มาตรา 100 วรรค 1 GG และ มาตรา 13 ข้อ 11 BVerfGG)
- 13) การตรวจสอบกฎเกณฑ์ทั่วไปของกฎหมายระหว่างประเทศว่าเป็นกฎหมายภายในหรือไม่ (มาตรา 100 วรรค 2 GG และ มาตรา 13 ข้อ 12 BVerfGG)

14) การควบคุมเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในการตีความคดีรัฐธรรมนูญ (มาตรา 100 วรรค 3 GG และ มาตรา 13 ข้อ 13 BVerfGG)

15) วินิจฉัยว่ากฎหมายที่ออกใช้บังคับก่อนรัฐธรรมนูญปัจจุบัน ยังมีผลบังคับต่อไปหรือไม่ (มาตรา 136 GG และ มาตรา 13 ข้อ 15 BVerfGG)

16) ในกรณีอื่น ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายสหพันธ์ (มาตรา 136 GG และ มาตรา 13 ข้อ 15 BVerfGG)

อย่างไรก็ดี ขอบเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ 16 อนุมาตราตามที่กล่าวข้างต้นไว้ อาจแบ่งออกเป็นในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมมิให้บทบัญญัติและกฎหมายใด ๆ (Rechtsnorm) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ดังนี้

2.2.2.1 อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมมิให้กฎหมาย (Rechtsnorm) ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ

(ก) ขั้นตอนที่มาของการใช้อำนาจตรวจสอบความมีผลบังคับของกฎหมายต่าง ๆ⁶⁶

(ก.1) รัฐบาลสหพันธ์รัฐ รัฐบาลมลรัฐต่าง ๆ หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสหพันธ์รัฐจำนวน 1 ใน 3 มีคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์รัฐในกรณีที่มีความเห็นที่ต่างกัน

⁶⁶ กมลชัย รัตนสกาวงศ์, “ศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ”, หน้า 71.

หรือมีข้อสงสัยว่ากฎหมายของสหพันธรัฐ หรือกฎหมายของมลรัฐสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ หรือกฎหมายของมลรัฐสอดคล้องกับกฎหมายของสหพันธรัฐหรือไม่ (มาตรา 93 วรรค 1 ข้อ 4 GG และ มาตรา 13 ข้อ 6 BVerfGG) หรือเรียกกันว่า การควบคุมกฎหมายอย่างนามธรรม

(ก.2) กรณีที่ศาลต่างๆ เห็นว่ากฎหมายที่ตนพิจารณาปรับใช้อยู่นั้น ขัดต่อรัฐธรรมนูญสหพันธรัฐ หรือกฎหมายของมลรัฐขัดต่อกฎหมายของสหพันธรัฐ ศาลนั้นต้องหยุดการพิจารณาคดีดังกล่าว แล้วส่งปัญหานั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญสหพันธรัฐเพื่อพิจารณาวินิจฉัย (มาตรา 100 วรรค 1 GG และ มาตรา 13 ข้อ 11 BVerfGG) ที่เรียกว่า การควบคุมกฎหมายอย่างรูปธรรม หรือการเสนอเรื่องโดยศาล (Richtvorlage) ซึ่งไม่จำกัดว่าเป็นศาลในชั้นใด เพียงแต่ต้องเป็นศาลที่จะต้องวินิจฉัยปัญหาในเรื่องใดเรื่องหนึ่งและการวินิจฉัยคดีในศาลขึ้นอยู่กับบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งศาลเห็นว่าบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวขัดกับรัฐธรรมนูญ ศาลนั้นๆ ก็มีสิทธิยื่นเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญสหพันธรัฐได้

ในการพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องการควบคุมตรวจสอบว่ากฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญนั้น ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องผูกพันตามความเห็นของศาลที่เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีดุลพินิจที่อิสระในการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาดังกล่าว ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา 78 BVerfGG⁶⁷

(ก.3) กรณีความเห็นที่ต่างกันว่ากฎหมายในอดีตก่อนมีการสถาปนาสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน มีสภาพบังคับเป็นกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐต่อไปหรือไม่ สภาพผู้แทนราษฎรสหพันธรัฐ สภาพที่ปรึกษาสหพันธรัฐ รัฐบาลสหพันธรัฐ รัฐบาลมลรัฐต่างๆ หรือศาลต่างๆ

⁶⁷ มาตรา 78 BVerfGG ถ้าศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่ากฎหมายของสหพันธรัฐกับรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของมลรัฐกับรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของสหพันธรัฐอื่น ๆ ขัดแย้งกัน ให้ศาลวินิจฉัยว่ากฎหมายนั้นเป็นโมฆะ ถ้าบทบัญญัติอื่น ๆ ของกฎหมายฉบับเดียวกันและจากเหตุผลเดียวกันขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของสหพันธรัฐอื่น ๆ ศาลรัฐธรรมนูญอาจวินิจฉัยในคดีเดียวกันว่าบทบัญญัติดังกล่าวเป็นโมฆะ

อาจยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญสหพันธรัฐให้พิจารณาวินิจฉัยในปัญหาดังกล่าว(มาตรา 136 GG และ มาตรา 13 ข้อ 15 BVerfGG)⁶⁸

(ก.4) กรณีที่มีข้อสงสัยว่ากฎหมายระหว่างประเทศเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายสหพันธรัฐด้วยหรือไม่ตามความหมายของมาตรา 25 GG ซึ่งหากเป็นกฎหมายของสหพันธรัฐด้วยแล้ว ก็จะมีผลโดยตรงต่อสิทธิหน้าที่ของประชาชน ศาลที่พิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องต้องหยุดการพิจารณาคดีดังกล่าว แล้วส่งปัญหานั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญสหพันธรัฐเพื่อพิจารณาวินิจฉัย (มาตรา 100 วรรค 2 GG และ มาตรา 13 ข้อ 12 BVerfGG)⁶⁹

(ข) ถ้าศาลรัฐธรรมนูญมลรัฐต่าง ๆ จะตีความกฎหมายรัฐธรรมนูญสหพันธรัฐให้ต่างไปจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญสหพันธรัฐ หรือต่างไปจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญของมลรัฐอื่น ๆ ศาลรัฐธรรมนูญมลรัฐนั้นจะต้องเป็นผู้ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธรัฐเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย (มาตรา 100 วรรค 3 GG และ มาตรา 13 ข้อ 13 BVerfGG) ทั้งนี้ เพื่อให้การตีความกฎหมายสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

(ค) กรณีที่สภาผู้แทนราษฎรหรือสภาที่ปรึกษาสหพันธรัฐประชุมร่วมกันเพื่อแก้ไขกฎหมายว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญสหพันธรัฐ จะกระทำได้อีกต่อเมื่อได้รับความเห็นจากศาลรัฐธรรมนูญสหพันธรัฐว่าการแก้ไขดังกล่าวนั้นศาลรัฐธรรมนูญสหพันธรัฐคงปฏิบัติหน้าที่ได้ เรียกกันว่า เป็นรูปแบบของการควบคุมกฎหมายในเชิงป้องกัน

⁶⁸ กมลชัย รัตนสกาวงศ์, “ศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ”, หน้า 71-72.

⁶⁹ กมลชัย รัตนสกาวงศ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 71.

(ง) คำร้องทุกข้อโต้แย้งคำวินิจฉัยของสภาผู้แทนราษฎรสหพันธรัฐ ในเรื่องความสมบูรณ์ของการเลือกตั้ง การได้มาหรือการสิ้นสุดซึ่งสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 41 วรรค 2 GG และ มาตรา 13 ข้อ 3 BVerfGG)

2.2.2.2 อำนาจอื่น ๆ ของศาลรัฐธรรมนูญ

(ก) การวินิจฉัยคดีที่มีข้อพิพาทขัดแย้งกันขององค์กรของรัฐ

(ก.1) ในระบอบสหพันธรัฐนั้นประกอบไปด้วยมลรัฐต่าง ๆ รวมทั้งสิ้น 16 มลรัฐ ซึ่งในปัจจุบันข้อพิพาทระหว่างสหพันธรัฐและมลรัฐต่าง ๆ หรือระหว่างมลรัฐด้วยกัน มีดังนี้⁷⁰

(ก.1.1) ข้อพิพาทระหว่างเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการจัดระเบียบทางกฎหมายของสหพันธรัฐ ระหว่างสหพันธรัฐและมลรัฐต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่มลรัฐเป็นผู้ดำเนินการในนามของสหพันธรัฐ และมีการควบคุมโดยสหพันธรัฐ (Bundesaufsicht) ในกรณีที่มีความคิดเห็นต่างกันในเรื่องสิทธิและหน้าที่ระหว่างสหพันธรัฐและมลรัฐต่าง ๆ กรณีนี้ผู้ยื่นคำร้องและผู้ถูกยื่นคำร้องจะเป็นรัฐบาลสหพันธรัฐและรัฐบาลของมลรัฐเท่านั้น (มาตรา 93 GG วรรค 1 ข้อ 4 GG และ มาตรา 13 ข้อ 7 BVerfGG)

(ก.1.2) ข้อพิพาทระหว่างสหพันธรัฐและมลรัฐต่าง ๆ หรือระหว่างมลรัฐต่าง ๆ ด้วยกัน หรือภายในมลรัฐเดียวกัน ในกรณีที่ไม่อาจใช้สิทธิฟ้องร้องต่อศาลอื่นได้ กล่าวคือ ไม่อาจฟ้องต่อศาลปกครองหรือศาลรัฐธรรมนูญของมลรัฐได้ (มาตรา 93 วรรค 1 ข้อ 1 GG และ มาตรา 13 ข้อ 8 BVerfGG)

⁷⁰ กมลชัย รัตนสกาวงศ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 70.

(ก.1.3) ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญภายในมลรัฐเดียวกัน ในกรณีที่กฎหมายของมลรัฐกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธรัฐมีอำนาจพิจารณาพิพากษา (มาตรา 99 GG และ มาตรา 13 ข้อ 10 BVerfGG) ซึ่งปัจจุบันมลรัฐเลสวิก-โฮลสไตน์ (Schleswig-Holstein) มีกฎหมายภายในมลรัฐกำหนดให้ข้อพิพาทระหว่างองค์กรภายในมลรัฐและการควบคุมกฎหมายอย่างนามธรรม (abstrakte Normenkontrolle) อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญสหพันธรัฐ

(ก.2) ข้อพิพาทระหว่างองค์กรต่าง ๆ ในระดับสหพันธรัฐด้วยกัน ในกรณีที่องค์กรต่าง ๆ ในระดับสหพันธรัฐตามรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอื่นที่ก่อตั้งขึ้นโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีข้อพิพาทในเรื่องสิทธิหน้าที่ต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ องค์กรเหล่านี้อาจร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธรัฐตีความรัฐธรรมนูญได้ (มาตรา 93 วรรค 1 ข้อ 1 GG และ มาตรา 13 ข้อ 5 BVerfGG) โดยผู้ยื่นคำร้องและผู้ถูกยื่นคำร้องในกรณีนี้จะเป็นได้แต่เพียงประธานาธิบดี สภาผู้แทนราษฎรสหพันธรัฐ (Bundestag) สภาที่ปรึกษาสหพันธรัฐ (Bundesrat) คณะกรรมาธิการตามมาตรา 45 GG รัฐบาลสหพันธรัฐหรือองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยระเบียบของสภาผู้แทนราษฎรสหพันธรัฐ หรือระเบียบของสภาที่ปรึกษาสหพันธรัฐ⁷¹

(ข) การไต่สวนถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายรัฐธรรมนูญของพรรคการเมือง เป็นกรณีที่มีข้อสงสัยว่าพรรคการเมืองใดมีวัตถุประสงค์และดำเนินการภายในขอบเขตแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งเป็นอันตรายต่อความดำรงอยู่ของสหพันธ์สาธารณรัฐหรือไม่ สภาผู้แทนราษฎรสหพันธรัฐ สภาที่ปรึกษาสหพันธรัฐ รัฐบาลสหพันธรัฐ รัฐบาลมลรัฐในกรณีที่พรรคการเมืองจำกัดกิจกรรมของพรรคภายในมลรัฐนั้น ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธรัฐพิจารณาวินิจฉัยว่า พรรคการเมืองดังกล่าวเป็นพรรคการเมืองที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ (มาตรา 21 วรรค 2 GG และ มาตรา 13 ข้อ 2 BVerfGG)⁷²

⁷¹ กมลชัย รัตนสกววงศ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 70-71.

⁷² กมลชัย รัตนสกววงศ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 72.

(ค) การพิจารณาวินิจฉัยคำร้องต่างๆเกี่ยวกับสถานะของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยถึงการเสียสิทธิต่างๆตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่

(ค.1) กรณีที่ประธานาธิบดีสหพันธรัฐกระทำการโดยเจตนา ละเมิดรัฐธรรมนูญสหพันธรัฐ หรือกฎหมายอื่นๆของสหพันธรัฐ สมาชิกของแต่ละสภาจำนวน 1 ใน 4 เข้าชื่อกันเสนอคำร้องนั้นต่อสภาผู้แทนราษฎรสหพันธรัฐ หรือสภาที่ปรึกษาสหพันธรัฐแล้วแต่ในกรณีให้พิจารณา สภาดังกล่าวจะยกคำร้องได้ต่อเมื่อมีคะแนนไม่ต่ำกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกของสภานั้นแล้วเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญสหพันธรัฐเพื่อไต่สวนพิจารณาหาข้อยุติต่อไป หากได้ความจริงตามคำร้องดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธรัฐมีอำนาจสั่งให้ประธานาธิบดีพ้นจากตำแหน่งได้ และระหว่างการพิจารณาก็อาจใช้มาตรการชั่วคราวต่อประธานาธิบดี โดยให้งดเว้นปฏิบัติหน้าที่ประธานาธิบดี ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดอย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญสหพันธรัฐ(มาตรา 61 GG และ มาตรา 13 ข้อ 4 BVerfGG)⁷³

(ค.2) กรณีที่ผู้พิพากษาในศาลระดับสหพันธรัฐ ประพฤติปฏิบัติตนฝ่าฝืนหลักกฎหมายในรัฐธรรมนูญ หรือระเบียบต่างๆที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะป็นรัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐหรือมลรัฐ และไม่ว่าจะกระทำในตำแหน่งหรือนอกตำแหน่งหน้าที่ราชการ หากสภาผู้แทนราษฎรสหพันธรัฐมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมดเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธรัฐเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยให้ผู้พิพากษาในศาลระดับสหพันธรัฐดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งได้ และหากเป็นการกระทำโดยเจตนา ก็ให้พ้นจากตำแหน่งโดยไม่ได้รับเงินบำเหน็จบำนาญ ในมลรัฐต่างๆก็อาจกำหนดหลักเกณฑ์เช่นนี้กับผู้พิพากษาของมลรัฐตนได้โดยให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญสหพันธรัฐ ที่เรียกว่า คำร้องเกี่ยวกับกรณีผู้พิพากษา(Richteranklage) (มาตรา 98 วรรค 2 และวรรค 5 GG และ มาตรา 13 ข้อ 9 BVerfGG)⁷⁴

⁷³ กมลชัย รัตนสกววงศ์, เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

⁷⁴ กมลชัย รัตนสกววงศ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 72-73.

(ค.3) บุคคลใดใช้สิทธิขั้นพื้นฐานดังต่อไปนี้โดยมิชอบ ได้แก่ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในการชุมนุม เสรีภาพในการชุมนุมหรือการรวมกันเป็นสมาคม ความลับทางจดหมาย ไปรษณีย์ การสื่อสาร การใช้กรรมสิทธิ์ หรือสิทธิในการลี้ภัย โดยใช้สิทธิดังกล่าวขัดต่อหลักการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย สิทธิขั้นพื้นฐานดังกล่าวของผู้นั้นจะสูญสิ้นไปตามมาตรา 18 แห่งรัฐธรรมนูญสหพันธ์รัฐ สภาผู้แทนราษฎรสหพันธ์รัฐ รัฐบาลสหพันธ์รัฐ หรือรัฐบาลมลรัฐ อาจยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์รัฐให้ไต่สวนหาข้อเท็จจริงดังกล่าว และพิจารณาวินิจฉัยถึงมาตรการที่จะใช้กับบุคคลนั้น ซึ่งอาจจะถูกต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งได้ (มาตรา 18 GG และ มาตรา 13 ข้อ 1 BVerfGG)⁷⁵

(ง) การวินิจฉัยคำร้องทุกข้อโต้แย้งคัดค้านการกระทำของรัฐ ประชาชนหรือองค์การปกครองตนเองที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน อาจยื่นคำร้องทุกข้อโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้พิจารณาว่าการกระทำดังกล่าวของรัฐไปกระทบสิทธิขั้นพื้นฐานของตน(มาตรา 1 - มาตรา 19 GG) หรือสิทธิขั้นพื้นฐานในกระบวนการพิจารณาคดีในชั้นศาลต่างๆของตน (มาตรา 20 วรรค 4 (33) (38) (101) (103) และ (104) GG) แต่คำร้องทุกข้อนี้จะยื่นได้ต่อเมื่อได้มีการดำเนินการทางศาลถึงที่สุดแล้ว และจะต้องยื่นภายในกำหนดเวลา (มาตรา 93 วรรค 1 ข้อ 4a และ 4b GG และ มาตรา 13 ข้อ 8a BVerfGG) หรือเพื่อให้พิจารณาวินิจฉัยว่า สิทธิในการปกครองตนเองขององค์การปกครองตนเองตามมาตรา 28 GG ถูกกระทบกระเทือนโดยการกระทำของมลรัฐหรือสหพันธ์รัฐ ในกรณีที่กฎหมายของมลรัฐมิได้เปิดช่องให้นำคดีขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญมลรัฐได้ และจะต้องยื่นภายในกำหนดเวลาเช่นกัน(มาตรา 93 วรรค 1 ข้อ 4f GG และ มาตรา 13 ข้อ 8a BVerfGG) คำร้องทุกข้อเช่นนี้เรียกว่า Verfassungsbeschwerde⁷⁶

⁷⁵ กมลชัย รัตนสกาวงศ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 73.

⁷⁶ กมลชัย รัตนสกาวงศ์, เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

2.2.3 องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ ควบคุม และดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้ง

ในมาตรา 20 กฎหมายพื้นฐาน (GG) ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันได้กำหนดว่า สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน มีการปกครองตามระบอบเสรีประชาธิปไตยแบบสหพันธรัฐ ซึ่งประกอบด้วย 16 มลรัฐ แต่ละมลรัฐจะมีรัฐสภาและรัฐบาลของตนเอง

เนื่องจากสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันมีการปกครองแบบสหพันธ์ ดังนั้น การจัดลำดับชั้นของคณะกรรมการการเลือกตั้งชุดต่างๆ ย่อมต้องสอดคล้องกับรูปแบบการปกครองแบบสหพันธ์ด้วย ซึ่งในที่นี้จะกล่าวถึงคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยเริ่มจากระดับล่างสุดขึ้นไปหาระดับสูงสุดตามขั้นตอนของการปฏิบัติหน้าที่ จึงมีคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับต่างๆตามรูปแบบการปกครอง ดังนี้

2.2.3.1 คณะกรรมการการเลือกตั้งชุดต่างๆ

(ก) คณะกรรมการตรวจคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้ง ซึ่งประกอบไปด้วย เจ้าพนักงานการเลือกตั้ง (An Electoral Officer) และกรรมการเลือกตั้ง (An Electoral Board) และยังมีการแบ่งประเภทออกตามลักษณะของการปฏิบัติงานที่รับผิดชอบ ประกอบด้วย⁷⁷

(ก.1) คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งทั่วไป มีหน้าที่ดำเนินการเลือกตั้ง การนับคะแนน และการประกาศผลการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่ตนรับผิดชอบ

⁷⁷ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, การเลือกตั้งและพรรคการเมือง : บทเรียนจากเยอรมัน, (กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2541), หน้า 30.

(ก.2) คณะกรรมการตรวจคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้งเคลื่อนที่ มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการเลือกตั้งเช่นเดียวกับคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งทั่วไป คือ จัดการเลือกตั้ง การนับคะแนน และการประกาศผลการเลือกตั้ง ต่างกันเพียงว่าคณะกรรมการชุดนี้จะเคลื่อนที่ไปตามสถานที่ต่าง ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ที่จะใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง เช่น โรงพยาบาล บ้านพักคนชรา หรือเรือนจำ เป็นต้น

(ก.3) คณะกรรมการการตรวจคะแนนที่ลงทางไปรษณีย์ ในเขตการเลือกตั้งหนึ่งอาจมีคณะกรรมการประเภทนี้ 1 ชุด มาจากการแต่งตั้งของพนักงานผู้ประกาศผลการเลือกตั้งระดับเขตเลือกตั้งโดยเพื่อทำหน้าที่ตรวจนับคะแนนที่ลงทางไปรษณีย์ โดยรับผิดชอบตลอดทั้งเขตเลือกตั้ง หรืออาจให้คณะกรรมการหลายชุดแบ่งเขตรับผิดชอบกันก็ได้ ทั้งนี้ พิจารณาจากความเหมาะสมในเขตเลือกตั้งนั้น

(ข) คณะกรรมการการเลือกตั้งระดับเขตเลือกตั้ง แต่ละเขตเลือกตั้งจะมีคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับเขตเลือกตั้ง 1 ชุดซึ่งประกอบไปด้วย พนักงานผู้ประกาศผลการเลือกตั้งระดับเขตเลือกตั้ง (A Constituency Returning Officer) และคณะอำนาจการเลือกตั้งระดับเขตเลือกตั้ง (A Constituency Electoral Officer) โดยแต่ละชุดต่างมีหน้าที่ในการรวมคะแนนในเขตเลือกตั้งที่ตนรับผิดชอบอยู่ เมื่อดำเนินการเสร็จเรียบร้อยแล้ว จะส่งผลการรวมคะแนนไปยังคณะกรรมการเลือกตั้งระดับมลรัฐ⁷⁸

(ค) คณะกรรมการการเลือกตั้งระดับมลรัฐ แต่ละมลรัฐจะมีคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับมลรัฐ 1 ชุด ซึ่งประกอบไปด้วย พนักงานผู้ประกาศผลการเลือกตั้งระดับมลรัฐ (A Land Returning Officer) และคณะอำนาจการเลือกตั้งระดับมลรัฐ (A Land Electoral Officer) มี

⁷⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

หน้าที่ในการรวบรวมผลการเลือกตั้งภายในมลรัฐของตน เมื่อดำเนินการเรียบร้อยแล้ว จะส่งผลการรวมคะแนนไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับสหพันธ์ โดยแต่งตั้งจากรัฐบาลประจำมลรัฐ⁷⁹

(ง) คณะกรรมการการเลือกตั้งระดับสหพันธ์ ประกอบด้วย พนักงานผู้ประกาศผลการเลือกตั้งระดับสหพันธ์ (The Federal Returning Officer) และคณะอำนาจการเลือกตั้งระดับสหพันธ์ (The Federal Electoral Committee) คณะกรรมการชุดนี้ทำหน้าที่รวบรวมผลการเลือกตั้งทั่วประเทศ แล้วประกาศว่าบัญชีเลือกตั้งใดบ้างที่ได้รับการคัดเลือก และแต่ละบัญชีมีสิทธิส่งกี่ที่นั่ง พร้อมทั้งประกาศรายชื่อผู้ที่ได้รับการเลือกตั้ง

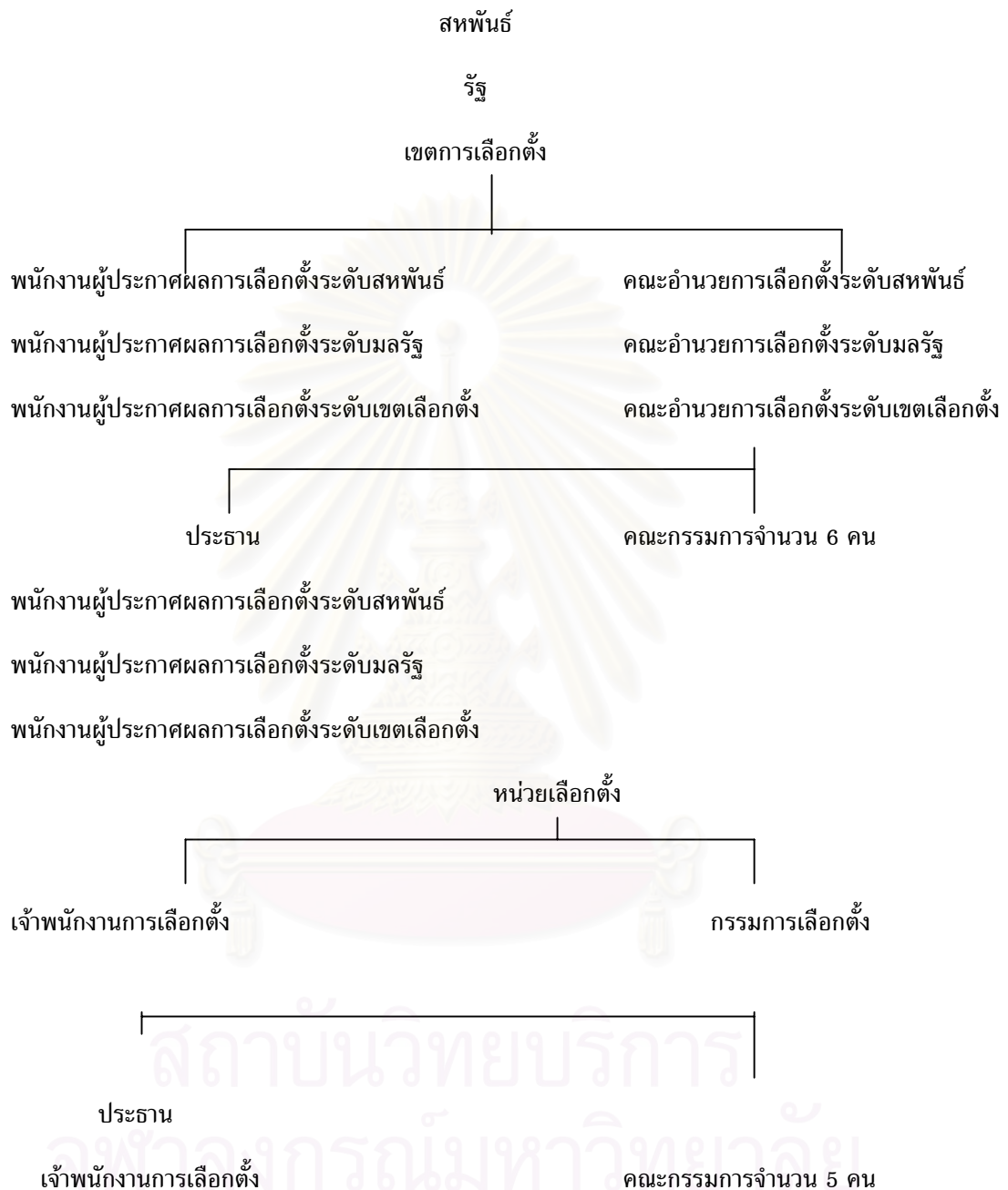
ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับสหพันธ์แต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งโดยหลักการแล้วจะแต่งตั้งจากผู้อำนวยการสำนักงานสถิติของสหพันธ์ มีหน้าที่จัดการการเลือกตั้งและประกาศผลการเลือกตั้งระดับประเทศ ส่วนประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับอื่น ๆ จะได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐบาลประจำมลรัฐ เมื่อได้รับการแต่งตั้งแล้วประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่ละชุดจะแต่งตั้งกรรมการอื่น ๆ ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนเข้ามาทำหน้าที่ร่วมกัน

อนึ่ง คณะกรรมการการเลือกตั้งทุกระดับ จะแยกจากหน่วยงานของรัฐบาลเพื่อประกันความเป็นกลางในระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งด้วยกัน เนื่องจากในยุโรปมีประสบการณ์ที่ไม่ดีที่หน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งด้วยมีแนวโน้มจะทำการให้เป็นประโยชน์แก่พรรคที่อยู่ในคณะรัฐบาล⁸⁰

⁷⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 31.

⁸⁰ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, “สรุปรายงานการศึกษาดูงาน ณ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน สาธารณรัฐฮังการีและประเทศอินเดีย ระหว่างวันที่ 3-11 เมษายน 2545”, หน้า 4.

องค์ประกอบของคณะกรรมการเลือกตั้ง⁸¹



⁸¹ ชินธิป ยุทธางกูร , “ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนแบบเยอรมัน”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), พ.ศ. 2535, หน้า 68.

2.2.3.2 คณะกรรมการแบ่งเขตเลือกตั้ง

การกำหนดขนาด และขอบเขตพื้นที่แต่ละเขตในการเลือกตั้งนั้นมีอิทธิพลอย่างมากต่อน้ำหนักของคะแนนเสียงของผู้ลงคะแนนในแต่ละเขตและมีอิทธิพลต่อโอกาสของผู้สมัครรับเลือกตั้งว่าจะได้รับการเลือกตั้งหรือไม่ เพื่อให้น้ำหนักของคะแนนเสียงของผู้เลือกตั้งในเขตต่างๆไม่ต่างกันมากนัก กฎหมายเลือกตั้งของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันจึงได้กำหนดหลักเกณฑ์กว้างๆไว้ว่า จำนวนประชากรในแต่ละเขตเลือกตั้ง ไม่ควรจะต่างจากตัวเลขเฉลี่ยของประชากรในเขตเลือกตั้งทุกเขตเกินกว่า 25% และถ้าความแตกต่างนี้เกิน 33 1/3% เมื่อใดจะต้องมีการแบ่งเขตเลือกตั้งใหม่โดยมิชักช้า (กฎหมายเลือกตั้งของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน มาตรา 3 วรรค 2 ข้อ 2) และเพื่อให้การกำหนดขอบเขตพื้นที่เลือกตั้งเป็นไปโดยเที่ยงธรรม กฎหมายเลือกตั้งได้กำหนดให้มีคณะกรรมการถาวรระดับสหพันธ์ที่ได้รับจากแต่งตั้งจากประธานาธิบดีสหพันธ์ ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาทางรัฐบาลในกรณีที่จะต้องมีการออกกฎหมายเพื่อเปลี่ยนแปลงเขตเลือกตั้งเดิม⁸²

แนวคิดในการจัดตั้งคณะกรรมการแบ่งเขตเลือกตั้งนี้ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันได้รับอิทธิพลมาจาก The Permanent Boundary Commission ของประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่ได้รับการยอมรับในแง่ของความเป็นกลางในทางการเมือง คณะกรรมการแบ่งเขตเลือกตั้งจะประกอบด้วยกรรมการ 7 คน ผู้อำนวยการสำนักงานสถิติของสหพันธ์เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง นอกจากนี้ศาลปกครองของสหพันธ์จะต้องส่งผู้พิพากษา 1 คน มาร่วมเป็นกรรมการด้วย และยังมีกรรมการอื่น ๆ อีก 5 คน คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่หลัก คือ ทำรายงานภายในระยะเวลาประมาณ 1 ปีครึ่ง เพื่อให้มีการปรับปรุงเขตเลือกตั้งต่างๆตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่รายงานฉบับดังกล่าวไม่มีความผูกพันทางกฎหมาย โดยจะจัดทำขึ้นภายหลังจากที่มีการเลือกตั้งทั่วไปแต่ละครั้งโดยเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย⁸³ รายงานฉบับนี้จะกล่าวถึงความเปลี่ยนแปลงของจำนวนประชากรในแต่ละเขต

⁸² บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ ,การเลือกตั้งและพรรคการเมือง : บทเรียนจากเยอรมัน, หน้า 31.

⁸³ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ ,เรื่องเดียวกัน, หน้า 32.

พร้อมทั้งอธิบายเช่น ในกรณีที่เขตเลือกตั้งที่ได้รับการเปลี่ยนแปลงแก้ไขในการแบ่งเขตนั้นไม่ได้รับความเป็นธรรม ควรมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขอย่างไร ต้องให้เหตุผลประกอบด้วย ซึ่งการเปลี่ยนแปลงแก้ไขนั้น คณะกรรมการต้องคำนึงถึงปัจจัยด้านต่างๆ ได้แก่ เขตแดนในแต่ละรัฐมลรัฐ จำนวนประชากรในแต่ละเขต จำนวนประชากรในแต่ละเขตควรจะสอดคล้องกับจำนวนถัวเฉลี่ยของประชากรทั้งหมดเท่าที่จะเป็นไปได้ เขตเลือกตั้งควรเป็นพื้นที่ที่ต่อเนื่องกัน หากเป็นไปได้เขตแดนของชุมชน ตำบล เมืองที่เป็นอิสระจากการปกครองของการปกครองในตำบล ควรได้รับสิทธิเช่นนั้นด้วย⁸⁴ เป็นต้น

2.2.4 บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อการเลือกตั้ง

การตรวจสอบการเลือกตั้ง มาตรา 41 วรรค 2 GG และ มาตรา 13 ข้อ 3 BVerfGG นั้น ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน มีบทบาทในการพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับคำร้องทุกข์โต้แย้งคำวินิจฉัยของสภาผู้แทนราษฎรสหพันธ์รัฐ ในเรื่องความสมบูรณ์ของการเลือกตั้ง การได้มาหรือการสิ้นสุดซึ่งสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร⁸⁵

ในการร้องทุกข์เพื่อให้มีการตรวจสอบการเลือกตั้งนั้น รัฐสภาของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของการเลือกตั้งและความชอบด้วยระเบียบการเลือกตั้งตามการปกครองระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น เพื่อป้องกันการนำกฎหมายไปใช้เนื่องจากเหตุผลทางการเมือง หลังจากที่รัฐสภาวินิจฉัยความถูกต้องของการเลือกตั้งรวมทั้งองค์ประกอบของสภาให้เป็นไปตามกฎหมายแล้ว จะต้องให้ศาลเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบเลือกตั้งด้วย

⁸⁴ ชินธิป ยุทธางกูร , “ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนแบบเยอรมัน”, หน้า 71.

⁸⁵ Helmut Steinberger, Verfassungsgerichtsbarkeit, Jurisprudenz, Die Rechtsdisziplinen in Einzeldarstellung, hg.v. Rudolf Weber-Fas 1978, S. 543, มาตรา 53 a, 115a GG; อ้างถึงใน จำปี หยกอุบล, “ศาลรัฐธรรมนูญของอิตาลี”, ใน รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปี ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม, 2535, หน้า 17.

ซึ่งศาลที่จะดำเนินการตรวจสอบการเลือกตั้งนั้นอาจเป็นศาลเฉพาะที่ประกอบด้วยฝ่ายรัฐสภาและผู้พิพากษาอาชีพระดับสูง หรืออาจมอบอำนาจให้ศาลสูงสุดทำหน้าที่วินิจฉัย⁸⁶

รัฐธรรมนูญได้วางรูปแบบการวินิจฉัยแบ่งเป็น 2 ระดับ ดังนี้ ระดับแรก ตามมาตรา 41 วรรค 1 นั้น การวินิจฉัยเรื่องนี้เป็นเรื่องของสภาผู้แทนราษฎรสหพันธ์รวมทั้งการวินิจฉัยสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 41 วรรค 1 ประโยคที่ 2 GG) ระดับที่สอง การโต้แย้งคำวินิจฉัยของสภาผู้แทนราษฎรสหพันธ์รัฐ สามารถร้องทุกข์ต่อไปยังศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ (มาตรา 41 วรรค 2 GG มาตรา 13 ข้อ 3 มาตรา 48 ของกฎหมายว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ) ผู้มีสิทธิยื่นคำคัดค้านต่อรัฐสภาอาจเป็นหัวหน้าคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับสหพันธ์หรือระดับมลรัฐ กลุ่มของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง รวมทั้งพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งเท่านั้น แต่ทว่าขอบเขตผู้มีสิทธิร้องทุกข์เพื่อให้มีการตรวจสอบการเลือกตั้งต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้นถูกจำกัดตามมาตรา 48 ของกฎหมายว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ (BVerfGG) โดยกระบวนการตรวจสอบของรัฐสภานั้น จะตรวจสอบเพียงกระบวนการเลือกตั้งว่าถูกต้องและชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ แต่รัฐสภาจะไม่ตรวจสอบความชอบของกฎหมายการเลือกตั้งว่าเป็นไปตามรัฐธรรมนูญหรือไม่⁸⁷

กระบวนการร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญ มีแนวคิดพื้นฐานว่ากระบวนการดังกล่าวมุ่งคุ้มครองประโยชน์โดยธรรมของสังคมมิได้มุ่งคุ้มครองสิทธิประชาชนคนใดคนหนึ่งที่ยืนยันว่าการกระทำดังกล่าวกระทบสิทธิของตน และมีเป้าหมายที่สำคัญของกระบวนการดังกล่าวก็เพื่อเป็นหลักประกันต่อองค์ประกอบของสภาผู้แทนราษฎรว่าเป็นองค์ประกอบที่ชอบด้วยระเบียบกฎหมายเกณฑ์ในกรณีที่สิทธิของผู้เลือกตั้งคนใดคนหนึ่งถูกละเมิด กระบวนการเช่นนี้จึงมิได้เยียวยาสิทธิของบุคคลนั้น หากกรณีนั้นมีได้กระทบต่อองค์ประกอบของสภาผู้แทนราษฎร หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ในกรณีทั่วไปผลจากคำวินิจฉัยของศาลในกระบวนการร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้น มิได้นำไปสู่ผลทำให้ผู้ร้องทุกข์

⁸⁶ Benda/Klein, *Lehrbuch der Verfassungsprozessrechts*, Heidelberg 1991, S.458, แปลโดย บรรณเจติ ลิงคะเนติ, (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

⁸⁷ Ibid, S.458 -459. แปลโดย บรรณเจติ ลิงคะเนติ.

ชนะแต่อย่างใด ตัวอย่างเช่น ศาลรัฐธรรมนูญอาจไม่สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หากเป็นกรณีที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อย หรือกรณีที่ไม่มีผลกระทบต่อสัดส่วนการแบ่งจำนวนที่นั่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นไปตามหลัก “หลักกระทบต่อสาระสำคัญ” (der Erheblichkeitsgrundsatz) ที่ได้รับการให้เหตุผลจากศาลรัฐธรรมนูญ โดยศาลรัฐธรรมนูญให้เหตุผลว่าหลักเสียงข้างมากเป็นหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตย ดังนั้น ความบกพร่องของการเลือกตั้งจึงอาจกระทบต่อเจตจำนงของประชาชนได้ แต่ต้องไม่กระทบต่อเสียงข้างมาก⁸⁸

การโต้แย้งคำวินิจฉัยและมาตรการที่เกี่ยวข้องของกระบวนการเลือกตั้ง ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่ากระบวนการดังกล่าวสามารถโต้แย้งได้เฉพาะการร้องทุกข์เพื่อให้ตรวจสอบการเลือกตั้งตามมาตรา 41 GG เท่านั้น โดยถือว่าหลักเกณฑ์นี้เป็นหลักเกณฑ์พิเศษที่กำหนดเรื่องการตรวจสอบความถูกต้องในกรณีที่มีความบกพร่องของการเลือกตั้งรวมทั้งการละเมิดสิทธิของบุคคล หลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้เป็นอันตัดสิทธิในการใช้สิทธิร้องทุกข์ต่อศาลตามมาตรา 19 วรรค 4 ของรัฐธรรมนูญ (มาตรา 19 วรรค 4 คือ กรณีที่บุคคลถูกกระทบจากการใช้อำนาจมหาชนนั้น สามารถไปฟ้องร้องต่อศาลได้) โดยเฉพาะอย่างยิ่งตัดสิทธิในการร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ แม้ว่าความเสียหายของสิทธิเลือกตั้ง (มาตรา 38 GG) จะเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานประการหนึ่ง ซึ่งโดยทั่วไปแล้วสามารถร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ตามมาตรา 93 วรรค 1 ข้อ 4a ได้ ข้อสรุปตามผลดังกล่าวนี้ไม่เป็นที่พึงพอใจนัก เพราะไม่มีการคุ้มครองสิทธิในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิของบุคคลหากผลการเลือกตั้งนั้นถูกบิดเบือน อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้ง ในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิของบุคคลตามกฎหมายเลือกตั้ง อาจมีการโต้แย้งได้ในหลักการเลือกตั้งอย่างเสมอภาค โดยสามารถร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ได้⁸⁹

ในกระบวนการร้องทุกข์เพื่อให้มีการตรวจสอบการเลือกตั้ง ตามที่กล่าวไว้ข้างต้น บุคคลที่มีสิทธิยื่นคำร้องเพื่อคัดค้านคำวินิจฉัยของรัฐสภาต่อศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา 48 BVerfGG)

⁸⁸ Ibid, S.459. แปลโดย บรรเจิด สิงคะเนติ.

⁸⁹ Ibid, S.460. แปลโดย บรรเจิด สิงคะเนติ.

มิได้เป็นบุคคลเดียวกับที่กำหนดให้เป็นผู้มีสิทธิยื่นคำร้องเพื่อให้ตรวจสอบการเลือกตั้งของรัฐสภา เหตุผลสำหรับเรื่องนี้ไม่แน่ชัด แต่ทว่าตามตัวบทกฎหมายของบทบัญญัติอาจทำให้หมดข้อสงสัยว่า บุคคลอื่น ๆ ที่มีได้กำหนดไว้ก็สามารถยื่นคำร้องได้ เนื่องจากกลุ่มบุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งมิได้มีสิทธิในการร้องทุกข์ด้วย ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์เห็นว่าน่าจะให้กลุ่มผู้มีสิทธิเลือกตั้งกลุ่มนี้มีสิทธิร้องทุกข์ได้ด้วย เพราะผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถโต้แย้งกระบวนการเลือกตั้งได้และย่อมมีสิทธิโต้แย้งคำวินิจฉัยในเรื่องดังกล่าวโดยการร้องทุกข์ตามมาตรา 48 ของกฎหมายศาลรัฐธรรมนูญ⁹⁰

ตามมาตรา 48 BVerfGG ให้สิทธิแก่สมาชิกรัฐสภาผู้เสียหายและสูญเสียตำแหน่งในรัฐสภายื่นคำร้องเพื่อคัดค้านคำวินิจฉัยของรัฐสภาได้ (เปรียบเทียบมาตรา 41 ข้อ 1 ประโยค 2 GG) หรือให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งได้ยื่นคำคัดค้านและคำคัดค้านถูกรัฐสภายกคำคัดค้านนั้น โดยจะต้องมีผู้ร่วมลงรายชื่ออย่างน้อย 100 คนเป็นลายลักษณ์อักษร ผู้ร้องทุกข์จะต้องเป็นผู้ที่ยื่นคำร้องเพื่อให้มีการตรวจสอบการเลือกตั้งต่อรัฐสภาก่อน รายชื่อของผู้ที่ร่วมลงนามคัดค้าน 100 คนพร้อมกับลายเซ็นนั้นเพื่อเพิ่มน้ำหนักและความน่าเชื่อถือให้กับคำคัดค้านดังกล่าว ผู้สนับสนุนไม่ต้องเขียนคำร้องเพื่อยืนยันความผิดในกระบวนการร้องทุกข์แต่อย่างใด เช่นเดียวกับผู้นำการคัดค้านไม่จำเป็นต้องอธิบายถึงผลกระทบที่เกิดกับตนเอง เป็นต้น

นอกจากนี้ ในกรณีกลุ่มการเมืองของรัฐสภาหรือเสียงส่วนน้อยของรัฐสภา ซึ่งต้องมีจำนวนอย่างน้อย 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดก็เป็นผู้มีสิทธิในการยื่นคำร้องได้ ซึ่งสมาชิกเหล่านี้ก็ไม่จำเป็นต้องอธิบายถึงสิทธิที่ถูกระทบของตนหรือผลประโยชน์ที่เกี่ยวกับตนแต่อย่างใด⁹¹

การยื่นคำร้องดังกล่าวจะมีกำหนดเวลา ผู้ร้องทุกข์จะต้องยื่นคำร้องภายในหนึ่งเดือนนับตั้งแต่รัฐสภาได้มีมติวินิจฉัยเรื่องนั้นโดยยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ รวมทั้งรายชื่อผู้ร่วมสนับสนุนการคัดค้านอย่างน้อย 100 คน จะต้องยื่นภายในระยะเวลาที่กำหนด ระยะเวลาดังกล่าวนี้เป็นระยะเวลาที่

⁹⁰ Ibid, S.460. แปลโดย บรรเจิด สิงคะเนติ.

⁹¹ Ibid, S.460-461. แปลโดย บรรเจิด สิงคะเนติ.

หากไม่ยื่นภายในกำหนดแล้วจะเสียสิทธิ การขยายระยะเวลาเพื่อให้มีการรับยื่นคำร้องนั้นไม่สามารถกระทำได้ในทางปฏิบัติมาจนถึงปัจจุบัน⁹²

ศาลรัฐธรรมนูญจะมีกระบวนการตรวจสอบแตกต่างจากรัฐสภาโดยศาลรัฐธรรมนูญจะตรวจสอบว่ากฎหมายเลือกตั้งนั้นสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ หากเป็นการชัดเจนว่าผลการตรวจสอบออกมาว่ากฎหมายดังกล่าวขัดกับรัฐธรรมนูญ อาจส่งผลให้การเลือกตั้งดังกล่าวเป็นโมฆะได้ กล่าวคือ หากคำร้องมีผลเป็นจริงตามนั้น หรือหากคำร้องนั้นมีมูลและมีผลกระทบต่อการแบ่งจำนวนที่นั่งของสภาผู้แทนราษฎรแต่ไม่จำเป็นว่าการเลือกตั้งทั้งหมดจะต้องเสียไป อย่างไรก็ตาม โดยหลักแล้วศาลรัฐธรรมนูญจะไม่เข้าไปวินิจฉัยว่าการเลือกตั้งบกพร่องหรือไม่ ไม่ว่าความบกพร่องของผลการเลือกตั้งดังกล่าวจะมากหรือน้อยในเขตการเลือกตั้ง เว้นแต่เป็นความจำเป็นเพื่อจะรักษาสมดุลของสมาชิกที่ถูกลดต้อนออกจากตำแหน่งไป โดยศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยเพื่อเป็นการยืนยันว่าไม่มีข้อบกพร่องในกรณีดังกล่าว⁹³

หากรัฐสภาได้วินิจฉัยเกี่ยวกับการสิ้นสมาชิกภาพ รัฐสภาสามารถลดต้อนสมาชิกสภาออกจากการเป็นสมาชิกด้วยเสียงข้างมากโดยให้มีผลบังคับนับแต่วันที่คำตัดสินมีผลบังคับใช้ และเพื่อโต้แย้งคำวินิจฉัยดังกล่าวบุคคลที่ได้รับผลกระทบ ศาลรัฐธรรมนูญออกคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวได้ (มาตรา 16 วรรค 3 กฎหมายตรวจสอบการเลือกตั้ง)⁹⁴

⁹² Ibid, S.461. แปลโดย บรรเจิด สิงคะเนติ.

⁹³ Ibid, S.461. แปลโดย บรรเจิด สิงคะเนติ.

⁹⁴ Ibid, S.461. แปลโดย บรรเจิด สิงคะเนติ.

2.3 เปรียบเทียบแนวความคิด ความเป็นมา อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ รวมทั้งองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมและดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้ง และบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อการเลือกตั้งของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสและประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

จากการศึกษาแนวความคิด ความเป็นมา อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ รวมทั้งองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมและดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้ง และบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อการเลือกตั้งของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสและประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน จะเห็นได้ว่า มีความแตกต่างหรือความคล้ายคลึงกันหลายประการ ในส่วนนี้จะนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาดังกล่าวมาเปรียบเทียบ โดยเฉพาะในส่วนของบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อการเลือกตั้งเพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไข บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อการเลือกตั้งในประเทศไทยต่อไป

2.3.1 แนวความคิดและความเป็นมา

แนวความคิดและความเป็นมาของระบบศาลรัฐธรรมนูญในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสและประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ต่างมีวิวัฒนาการมายาวนานและต้องประสบกับปัญหามากมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจัยทางการเมือง ซึ่งส่งผลให้ในบางยุคนั้น แนวคิดการจัดตั้งองค์กรพิเศษขึ้นมาเพื่อควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญถูกโต้แย้งและวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง ดังนั้น การศึกษาแนวความคิด และความเป็นมาของระบบศาลรัฐธรรมนูญของทั้งสองประเทศจึงเป็นตัวอย่างที่มีคุณค่าต่อการพัฒนาแนวความคิดในการจัดตั้งองค์กรพิเศษขึ้นมาเพื่อควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญแก่ประเทศอื่นๆต่อไป

ตั้งแต่อดีตประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส เป็นประเทศที่ไม่มีระบบศาลรัฐธรรมนูญ ในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ เนื่องจากมีแนวคิดที่ว่า “กฎหมาย เป็นการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชน จึงไม่อาจควบคุมกฎหมายที่ผ่านการลงมติจากผู้แทนของประชาชนได้ อย่างไรก็ดี แนวความคิดในการจัดให้มีคณะกรรมการตุลาการรัฐธรรมนูญนั้น เริ่มใน ปี ค.ศ.1795 โดย Emmanuel Joseph SIEYES ที่เสนอให้มี คณะลูกขุนรัฐธรรมนูญ มีรูปแบบเป็นคณะกรรมการพิเศษ ทำหน้าที่ในการพิจารณาคดีทางรัฐธรรมนูญ แต่มีผู้ไม่เห็นด้วยซึ่งให้เหตุผลว่าองค์กรดังกล่าวจะเป็นองค์กรที่อยู่สูงกว่าอำนาจรัฐทั้งหมด หากบุคคลในองค์กรนั้นทำสิ่งที่เกินขอบอำนาจหน้าที่ตนแล้ว ใครหรือองค์กรใดจะเป็นผู้ตรวจสอบ⁹⁵ จนกระทั่งรัฐธรรมนูญปี ค.ศ.1958 ได้วิวัฒนาการจัดตั้งเป็นองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเต็มรูปแบบ เป็นคณะตุลาการรัฐธรรมนูญดังเช่นปัจจุบัน โดยมีอำนาจหน้าที่หลักในการควบคุมมิให้กฎหมายขัดรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ดี หากพิจารณาจากวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส จะเห็นได้ว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ในการลดความขัดแย้งระหว่างฝ่ายสภากับรัฐบาล จึงได้จัดตั้งในรูปแบบคณะกรรมการที่มีความเป็นกลาง มิได้เป็นองค์กรศาล และมีได้มีจุดมุ่งหมายในการเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพให้กับประชาชน

ส่วนศาลรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันนั้น เกิดจากประสบการณ์ที่ผิดพลาดในการจัดโครงสร้างในยุคที่ผ่านมา โดยจุดกำเนิดซึ่งเป็นพื้นฐานของศาลรัฐธรรมนูญเยอรมันคือ ร่างรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยฉบับเฟริงเฟิร์ต ค.ศ.1894 ถึงแม้ว่าจะไม่มีการประกาศใช้ก็ตาม แต่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้วางแนวคิดในการตรวจสอบทางรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจนไว้ว่า “ร่างกฎหมายที่ผ่านสภาถูกตรวจสอบได้ว่าขัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ อีกทั้งยังรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ให้สิทธิแก่ประชาชนในการใช้สิทธิร้องคดีต่อศาลอาญาจักร ในกรณีที่ถูกละเมิดสิทธิตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติคุ้มครองด้วย จนกระทั่งในสมัยรัฐธรรมนูญไวมาร์ ค.ศ.1919 จึงมีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อเป็นองค์กรศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาข้อพิพาทในทางรัฐธรรมนูญ และได้มีการขยายเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญให้มากยิ่งขึ้น โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาท

⁹⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์, “ศาลรัฐธรรมนูญในประเทศฝรั่งเศส,” ใน รวมบทความกฎหมายมหาชน จากเว็บไซต์ www.pub-law.net , หน้า 115-116.

ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือระหว่างองค์กรในระดับสหพันธรัฐ หรือระหว่างมลรัฐด้วยกัน และ จุดมุ่งหมายอีกประการหนึ่ง คือ ต้องการให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่รักษาความสัมพันธ์ระหว่าง อำนาจอธิปไตยกับประชาชนตามระบบการปกครองแบบนิติรัฐ กล่าวคือ ให้มีการตรวจสอบการวินิจฉัยของ ฝ่ายนิติบัญญัติกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยองค์กรตุลาการได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยอำนาจมหาชน ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้อำนาจหนึ่งอำนาจใด ครอบงำอย่างเบ็ดเสร็จ⁹⁶

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า คณะตุลาการรัฐธรรมนูญในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส และศาลรัฐธรรมนูญในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ต่างก็มีอำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรควบคุม มิให้กฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม แนวคิดในการจัดตั้งองค์กรดังกล่าวของทั้งสอง ประเทศมีจุดมุ่งหมายที่ต่างกัน กล่าวคือ การจัดตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในประเทศสาธารณรัฐ ฝรั่งเศส ต้องการให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ในการลดความขัดแย้งระหว่างฝ่ายสภากับรัฐบาล จึงจัดตั้งเป็นรูปแบบคณะกรรมการ มิได้เป็นองค์กรศาล รวมทั้งมิได้มีจุดมุ่งหมายในการเป็นหลักประกัน สิทธิเสรีภาพให้กับประชาชน ส่วนการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันเพื่อให้ ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญ เป็นองค์กรที่รักษาความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจอธิปไตยกับประชาชนรวมทั้งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

2.3.2 อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ

อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสและ ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันนั้นมีความแตกต่างกัน แต่อย่างไรก็ดี อำนาจหน้าที่เหมือนกันของศาลรัฐ

⁹⁶ บรรเจิด สิงคะเนติ, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ, หน้า 78.

ธรรมนูญทั้ง 2 ประเทศ คือ การควบคุมมิให้กฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ อาจเป็นการควบคุมก่อนหรือหลังการประกาศใช้บังคับกฎหมาย นอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ที่สำคัญหลายประการ

2.3.2.1 อำนาจหน้าที่ในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

อำนาจหน้าที่ในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจควบคุมกฎหมายเฉพาะขณะร่างหรือก่อนที่จะประกาศใช้บังคับ เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติให้ตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสมีอำนาจควบคุมกฎหมายภายหลังที่มีการประกาศใช้บังคับแล้ว โดยมีเหตุผลว่า “กฎหมาย” เป็นการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชน จึงไม่อาจควบคุมกฎหมายที่ผ่านการลงมติจากผู้แทนของประชาชนได้ เรียกว่า เป็นระบบการควบคุมแบบ “ป้องกัน” หรือเป็นการควบคุมที่มีลักษณะเป็น “นามธรรม” ซึ่งหมายถึง การควบคุมที่เริ่มต้นจากบุคคลหรือองค์กรผู้ที่มีอำนาจทางการเมืองในลักษณะที่ไม่มีคดีข้อพิพาท

ส่วนศาลรัฐธรรมนูญในประเทศสหพันธรัฐสาธารณรัฐเยอรมันมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมกฎหมายทั้งก่อนและหลังที่มีการประกาศใช้บังคับแล้ว เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชน จึงให้มีการตรวจสอบการวินิจฉัยของฝ่ายนิติบัญญัติกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยองค์กรตุลาการได้

2.3.2.2 อำนาจอื่น ๆ ของศาลรัฐธรรมนูญ

เนื่องจากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสอยู่ในรูปแบบของ “คณะกรรมการ” มิได้มีฐานะเป็นองค์กรศาลเช่นเดียวกับศาลรัฐธรรมนูญของ

ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ดังนั้น จึงมีการมอบหน้าที่ในการตรวจสอบและควบคุมการลง
 ประชามติของประชาชน การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประธานาธิบดี และยัง
 ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษากับประธานาธิบดีในการใช้อำนาจพิเศษตามรัฐธรรมนูญ ในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญ
 ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันมีสถานะเป็นศาลจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอื่น ๆ ด้วย เช่น มี
 อำนาจ ในการพิจารณาวินิจฉัยข้อขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภา⁹⁷

สรุป ไม่ว่าจะคณะตุลาการรัฐธรรมนูญของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสหรือ
 ศาลรัฐธรรมนูญของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันต่างก็มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญในการควบคุมมิให้
 กฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพียงแต่ว่าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสมี
 อำนาจในการควบคุมกฎหมายเฉพาะก่อนที่มีการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย แต่ศาลรัฐธรรมนูญ
 ของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันนั้น มีอำนาจในการควบคุมกฎหมายทั้งก่อนและภายหลังการ
 ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย ส่วนอำนาจหน้าที่ประการอื่น เช่น ในการตรวจสอบการเลือกตั้ง การลงประชามติ
 หรือเรื่องอื่น ๆ ที่สำคัญ ตัวอย่างเช่น ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ในกรณีที่เกิดการฝ่าฝืนสิทธิ
 ตามรัฐธรรมนูญ ประชาชนสามารถร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง ในขณะที่ประเทศสาธารณรัฐ
 ฝรั่งเศส เนื่องจากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมิได้เป็นองค์กรศาลและมิได้มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง
 องค์กรเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชน จึงไม่มีอำนาจในการดำเนินการในเรื่องนี้ได้ เป็นต้น

2.3.3 องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมและดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้ง

ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีการเลือกตั้ง 6 ระดับ โดยแต่ละระดับจะมีรูปแบบ
 การเลือกตั้งที่แตกต่างกันออกไป ดังนั้นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุม และดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการ
 เลือกตั้งจึงมีหลายระดับและหลายองค์กรซึ่งมีทั้งที่เป็นองค์กรศาลและองค์กรที่ไม่ใช่องค์กรศาล ในส่วนของ

⁹⁷ นันทวัฒน์ บรมานันท์, “ศาลรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ,” งานวิจัยเสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, หน้า 182.

องค์กรที่ไม่ใช่องค์กรศาลนั้น กระทรวงมหาดไทยเป็นกระทรวงที่มีบทบาทสำคัญในการดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้ง นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้งองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการเลือกตั้งในรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแบ่งอำนาจหน้าที่ลักษณะเป็นองค์กรเฉพาะด้านตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กร เช่น คณะกรรมการตรวจบัญชีค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งและเงินสนับสนุนพรรคการเมือง (commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques) คณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยการควบคุมการรณรงค์หาเสียงเพื่อการเลือกตั้งประธานาธิบดี (commission nationale de contrôle de la campagne électorale relative à l'élection du président de la République) ในส่วนขององค์กรตุลาการที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับเลือกตั้งของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้แก่ สภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) และคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันมีคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยแบ่งเป็นระดับต่างๆ หลายชุดด้วยกัน ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับการปกครองแบบสหพันธรัฐ โดยเริ่มจากคณะกรรมการตรวจนับคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้ง ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับล่างสุด คณะกรรมการการเลือกตั้งระดับเขตเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งระดับมลรัฐ และคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับสหพันธ์ ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งทุกระดับจะแยกออกจากหน่วยงานของรัฐบาลเพื่อเป็นหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่ละระดับ

สรุป ทั้งประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสและประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันต่างก็มีการจัดการเลือกตั้งออกเป็นหลายระดับ จึงเป็นเหตุให้ต้องมีองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุม และดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้งในแต่ละระดับต่างๆ หลายองค์กร โดยในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส นอกจากจะมีองค์กรทำหน้าที่ควบคุม และดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้งหลายระดับแล้ว องค์กรดังกล่าวยังมีการอำนาจหน้าที่ในลักษณะเป็นองค์กรเฉพาะด้านตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กร และส่วนใหญ่จัดตั้งในรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาจากฝ่ายบริหาร ส่วนประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันกำหนดให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่มีอำนาจ

หน้าที่ควบคุม และดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้ง โดยแบ่งเป็นระดับต่างๆหลายชุด และคณะกรรมการการเลือกตั้งทุกระดับจะแยกออกจากหน่วยงานของรัฐบาล เพื่อเป็นหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งด้วยกัน และเพื่อให้การดำเนินการขององค์กรเป็นไปโดยอิสระ ซึ่งจะเห็นได้ว่า องค์กรดังกล่าวมีลักษณะคล้ายคลึงกับการจัดตั้งองค์กรเพื่อทำหน้าที่ควบคุม และดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้งของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสซึ่งจัดตั้งในรูปแบบขององค์กรองอิสระ

2.3.4 บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อการเลือกตั้ง

แม้ว่าประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นประเทศที่มีระบบการเลือกตั้งที่ค่อนข้างซับซ้อน กล่าวคือ มีองค์กรที่เข้ามามีบทบาทในการควบคุม ตรวจสอบการเลือกตั้งในรูปแบบต่างๆหลายองค์กรด้วยกัน โดยแต่ละองค์กรต่างก็มีอำนาจหน้าที่เฉพาะของตน อย่างไรก็ตาม ภัยพิบัติทางธรรมชาติที่ยังคงเป็น ภัยพิบัติที่มีบทบาทสำคัญในการดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้งของประเทศ ส่วนคณะตุลาการรัฐธรรมนูญของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีบทบาทในการควบคุมการเลือกตั้งทั้งในส่วนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และประธานาธิบดี โดยในส่วนของ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภานั้น รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมาตรา 59 บัญญัติว่า ในกรณีที่มีการคัดค้านผลการเลือกตั้ง ให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาตรวจสอบความถูกต้องของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ทั้งนี้ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ จะดำเนินการดังกล่าวได้ต่อเมื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งร้องขอ และคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประกาศผลการเลือกตั้งเท่านั้น

นอกจากนี้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญยังมีอำนาจในการควบคุมคุณสมบัติของผู้เข้ารับเลือกตั้งรวมถึงการประกอบอาชีพของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา

กล่าวคือ กรณีที่ผู้ขาดคุณสมบัติได้รับการเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งอาจร้องขอต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ หากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่าบุคคลดังกล่าวขาดคุณสมบัติจริง คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจสั่งการให้การเลือกตั้งดังกล่าวเป็นโมฆะ ส่วนการพิจารณาถึงการห้ามประกอบอาชีพอื่นในขณะดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาเป็นการควบคุมภายหลังจากการเลือกตั้งแล้ว โดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจปลดผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งออกจากตำแหน่งดังกล่าว หากพบว่าบุคคลนั้นประกอบอาชีพอื่นที่ต้องห้าม

ในการควบคุมการเลือกตั้งประธานาธิบดี รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฝรั่งเศสมาตรา 58 ให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการควบคุมความถูกต้องของการเลือกตั้งประธานาธิบดีตั้งแต่กระบวนการเตรียมการเลือกตั้ง การหาเสียง รวมถึงการประกาศผล จะเห็นได้ว่า อำนาจในการควบคุมความถูกต้องของการเลือกตั้งประธานาธิบดีของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจึงกว้างกว่าของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

ส่วนศาลรัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมัน มีบทบาทในการพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับคำร้องทุกข์โต้แย้งคำวินิจฉัยของสภาผู้แทนราษฎรสหพันธ์รัฐ ในเรื่องความสมบูรณ์ของการเลือกตั้ง การได้มาหรือการสิ้นสุดซึ่งสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 41 ของรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้องค์กรที่มีบทบาทสำคัญเกี่ยวกับการตรวจสอบเลือกตั้ง อีกองค์กรหนึ่ง ได้แก่ รัฐสภา โดยมีบทบาทในการวินิจฉัยให้มีการตรวจสอบการเลือกตั้งในเบื้องต้นก่อน โดยรัฐสภาจะตรวจสอบเพียงกระบวนการเลือกตั้งว่าถูกต้องและชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ แต่รัฐสภาจะไม่ตรวจสอบความชอบรัฐธรรมนูญของกฎหมายการเลือกตั้งว่าเป็นไปตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ ในการพิจารณาวินิจฉัยนั้น ศาลรัฐธรรมนูญ ยึดถือตามแนวคิดพื้นฐานในการมุ่งคุ้มครองประโยชน์โดยธรรมของสังคม มิได้มุ่งคุ้มครองสิทธิประชาชนคนใดคนหนึ่งที่ยืนยันว่าการกระทำดังกล่าวกระทบสิทธิของตน และมีเป้าหมายที่สำคัญเพื่อให้เกิดหลักประกันต่อองค์ประกอบของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นไปตาม“หลักกระทบต่อสาระสำคัญ” (der Erheblichkeitsgrundsatz) ที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วางแนวในการพิจารณาวินิจฉัยไว้

กล่าวคือ หากเป็นกรณีที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อย หรือกรณีที่ไม่มีผลกระทบต่อสัดส่วนการแบ่งจำนวนที่นั่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาลรัฐธรรมนูญอาจไม่สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ เป็นต้น

อำนาจหน้าที่ที่สำคัญของศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์คือ มีอำนาจในการตรวจสอบว่ากฎหมายเลือกตั้งนั้นสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ หากเป็นการชัดเจนว่าผลการตรวจสอบออกมาว่ากฎหมายดังกล่าวขัดกับรัฐธรรมนูญ อาจส่งผลให้การเลือกตั้งดังกล่าวเป็นโมฆะได้ แต่ไม่จำเป็นว่าการเลือกตั้งจะต้องเสียไปทั้งหมด

ไม่ว่าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศส หรือศาลรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ต่างก็มีบทบาทในการควบคุมของการเลือกตั้ง ในกรณีที่มีการคัดค้านผลการเลือกตั้ง ซึ่งทั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศส หรือศาลรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันจะดำเนินการดังกล่าวได้ต่อเมื่อมีผู้ที่มีสิทธิตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดมาร้องขอ

โดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีอำนาจในการควบคุมพิจารณาความถูกต้องของการเลือกตั้ง เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการประกาศผลการเลือกตั้ง และยังมีอำนาจในการควบคุมคุณสมบัติของผู้เข้ารับเลือกตั้งรวมถึงการประกอบอาชีพของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา อำนาจหน้าที่ที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การควบคุมการเลือกตั้งประธานาธิบดี โดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการควบคุมความถูกต้องของการเลือกตั้งประธานาธิบดีด้วย

ส่วนประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน การตรวจสอบเรื่องดังกล่าวองค์กรที่มีบทบาทสำคัญอีกองค์กรหนึ่ง คือ รัฐสภา โดยมีบทบาทในการวินิจฉัยให้มีการตรวจสอบการเลือกตั้งใน

เบื้องต้นก่อน ในกรณีที่มีการคัดค้านคำวินิจฉัยของรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญจะตรวจสอบว่ากฎหมายเลือกตั้งนั้นสอดคล้องกับกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือไม่ หากเป็นการชัดเจนว่าผลการตรวจสอบออกมาว่ากฎหมายดังกล่าวขัดกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ อาจส่งผลให้การเลือกตั้งดังกล่าวเป็นโมฆะได้ อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี ไม่จำเป็นว่าการเลือกตั้งทั้งหมดจะต้องเสียไป และในการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้น ยึดถือตามแนวคิดพื้นฐานในการมุ่งคุ้มครองประโยชน์โดยธรรมของสังคม และเป้าหมายที่สำคัญเพื่อให้เกิดหลักประกันต่อองค์ประกอบของสภาผู้แทนราษฎร ศาลรัฐธรรมนูญจึงได้วางแนวในการพิจารณาวินิจฉัยตาม “หลักกระทบต่อสาระสำคัญ” (der Erheblichkeitsgrundsatz)



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 3

ศาลรัฐธรรมนูญกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ถูกจัดทำขึ้นเพื่อให้เป็นการปฏิรูปการเมือง โดยการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้สภาร่างรัฐธรรมนูญมีกรอบแนวความคิด “รัฐธรรมนูญนิยม” (Constitutionalism) เป็นหลักสำคัญในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งแนวความคิด “รัฐธรรมนูญนิยม” ประกอบด้วยสาระสำคัญ 3 ประการคือ ประการแรก ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ประการที่สอง ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น ประการสุดท้าย ปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนั้น รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้องค์กรใหม่ ๆ เกิดขึ้นหลายองค์กรด้วยกันที่เรียกว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ซึ่งแต่ละองค์กรต่างมีอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกันไป มีทั้งองค์กรตุลาการ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง เป็นต้น และองค์กรที่ไม่ใช่องค์กรตุลาการ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง และผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งรัฐสภา เป็นต้น

ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรตุลาการที่จัดตั้งขึ้นใหม่ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มีอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ เช่น อำนาจหน้าที่ในการควบคุมมิให้ร่างกฎหมายหรือกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ อำนาจหน้าที่ในการการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญต่าง ๆ อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยสมาชิกภาพหรือคุณสมบัติของสมาชิกรัฐสภา รัฐมนตรี คณะกรรมการการเลือกตั้ง และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในกรณีที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน เป็นต้น อาจกล่าวได้ว่าศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีบทบาทในฐานะขององค์กรผู้ตรวจสอบและควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

รวมทั้งพิจารณาวินิจฉัยดำเนินการต่าง ๆ ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและบุคคลที่เข้ามาดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในสถาบันการเมืองและองค์กรต่าง ๆ ของรัฐให้อยู่ภายใต้กรอบเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของรัฐธรรมนูญในฐานะกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ และให้สอดคล้องกับความมุ่งหมายของการปฏิรูปทางการเมืองที่ต้องการให้เป็นการเมืองใหม่ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการปฏิรูปรัฐธรรมนูญจะมีบทบาทที่สำคัญในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องสำคัญหลาย ๆ เรื่องที่อาจมีผลต่อโครงสร้างของการเมือง การปกครองของประเทศ ก็มิได้หมายความว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีสถานะเป็นศาลสูงสุดอยู่เหนือศาลอื่น ๆ เพราะสถานะของศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะเรื่องที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายอื่นกำหนดไว้ชัดเจนว่าให้อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญอันเป็นไปตามหลัก Enumeration ซึ่งองค์กรอื่นมีอาจก้าวล่วงเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญได้ และในทางตรงกันข้าม หากเรื่องดังกล่าวไม่ได้ถูกกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญแม้ว่าเรื่องนั้นจะมีปัญหาเกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญก็ไม่อาจขึ้นสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญได้เช่นกัน นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญมาตรา 268 ยังได้บัญญัติรับรองให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้นเป็นเด็ดขาดและมีผลผูกพันรัฐสภา องค์กรศาล ตลอดจนองค์กรอื่น ๆ ของรัฐ จึงไม่น่าแปลกใจที่ศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นศาลที่ได้รับความสนใจจากผู้คนมากกว่าศาลอื่น ในบทนี้ผู้เขียนจึงได้ศึกษาให้เพื่อถึงหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ทั้งจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ความเห็นของนักวิชาการ ความเห็นที่ได้จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตลอดจนโครงสร้าง องค์กรประกอบ และอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ

3.1 หลักเกณฑ์ในการพิจารณาความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีเจตนารมณ์ในการปฏิรูปการเมือง โดยมีสาระสำคัญประการหนึ่งคือ ให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อให้บรรลุผลดังกล่าว รัฐธรรมนูญจึงได้บัญญัติให้มีกลไกและมาตรการต่าง ๆ ขึ้น โดยหนึ่งในจำนวนนั้น คือ การบัญญัติให้มีการจัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในด้านต่าง ๆ หลาย

องค์กรด้วยกันไม่ว่าจะเป็น คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น นอกจากนี้ยังได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ขององค์กรเหล่านี้ไว้ในรัฐธรรมนูญอีกด้วย แต่เนื่องจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจน จึงทำให้เกิดข้อถกเถียงในทางวิชาการในเรื่องหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญอย่างมากมาย ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการพิจารณาความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญและเป็นแนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์ร่วมกันของความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงสมควรที่จะทำการศึกษาพิจารณาจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ รวมทั้งความเห็นของนักวิชาการ และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญด้วย

3.1.1 บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

การศึกษาหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น เราอาจศึกษาได้จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ได้บัญญัติรับรองการจัดตั้งและอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้ในรัฐธรรมนูญ อีกทั้งยังได้บัญญัติให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญมีหน่วยงานธุรการของตนเอง ที่เรียกว่า สำนักงานศาลและสำนักงานองค์กรอิสระต่างๆ โดยกำหนดให้สำนักงานดังกล่าวมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นๆ ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันในการบริหารงานต่างๆ ขององค์กรดังกล่าวให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นอิสระ เช่น สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลปกครอง สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญกำหนดให้สำนักงานดังกล่าวมีฐานะเป็นเพียงหน่วยธุรการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงานดังกล่าวไว้ ดังนั้น สำนักงานจึงไม่ได้มีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

3.1.1.1 การจัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ทั้งที่เป็นองค์กรทางการเมือง กล่าวคือ องค์กรนิติบัญญัติ ได้แก่ รัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และองค์กรฝ่ายบริหาร ได้แก่ คณะรัฐมนตรี (รัฐบาล) นอกจากนี้ยังบัญญัติให้มีองค์กรตามรัฐธรรมนูญขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการเป็นองค์กรตรวจสอบองค์กรใช้อำนาจรัฐหลายองค์กรด้วยกัน โดยบางองค์กรนั้น เกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และศาลปกครอง เป็นต้น หรือบางองค์กรเป็นองค์กรที่เคยมีมาในอดีตแต่มีการปรับปรุงให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น ส่วนนี้จึงขอกล่าวถึงเฉพาะบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่บัญญัติรับรองการจัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังนี้

(ก) คณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีก 4 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และดำรงตำแหน่งเพียงวาระเดียว (รัฐธรรมนูญมาตรา 136 วรรคแรก และมาตรา 140)

(ข) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา รัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีจำนวนไม่เกิน 3 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน มีความรอบรู้และมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิสาหกิจ หรือกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะ และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์

โดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และดำรงตำแหน่งเพียงวาระเดียว (รัฐธรรมนูญมาตรา 196)

(ค) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีก 10 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความรู้หรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์ ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้แทนจากองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนด้วย มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และดำรงตำแหน่งเพียงวาระเดียว (รัฐธรรมนูญมาตรา 199)

(ง) ศาลรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญคนหนึ่งและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นอีก 14 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา มีวาระการดำรงตำแหน่ง 9 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และดำรงตำแหน่งเพียงวาระเดียว (รัฐธรรมนูญมาตรา 255 วรรคแรก และ มาตรา 259 วรรคแรก)

(จ) ศาลปกครอง รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีศาลปกครองโดยแบ่งศาลออกเป็น 3 ชั้น ได้แก่ ศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ (มีหรือไม่ก็ได้) ส่วนการแต่งตั้งและการให้ตุลาการในศาลปกครองพ้นจากตำแหน่ง ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองและวุฒิสภา (รัฐธรรมนูญ มาตรา 276 วรรคสอง และ 277)

(ฉ) ศาลยุติธรรม รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีศาลยุติธรรมโดยแบ่งศาลออกเป็น 3 ชั้น ได้แก่ ศาลฎีกา ศาลอุทธรณ์ และศาลชั้นต้น นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีแผนกคดีอาญา

ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกาด้วย ส่วนการแต่งตั้งและการให้ผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมพ้นจากตำแหน่งต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (รัฐธรรมนูญ มาตรา 272 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง และ มาตรา 273)

(ข) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

รัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีก 8 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา มีวาระการดำรงตำแหน่ง 9 ปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และดำรงตำแหน่งเพียงวาระเดียว(รัฐธรรมนูญมาตรา 297 วรรคแรกและวรรคสอง และมาตรา 298 วรรคแรก)

(ค) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะ

กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีก 9 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง และด้านอื่น มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และดำรงตำแหน่งเพียงวาระเดียว (รัฐธรรมนูญมาตรา 312 วรรคสองและวรรคหก)

3.1.1.2 อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

นอกจากรัฐธรรมนูญจะมีบทบัญญัติที่ให้มีการจัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญเพื่อตรวจสอบองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐชั้นหลายองค์กร ทั้งที่เป็นองค์กรตุลาการ ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลปกครอง และศาลยุติธรรม และองค์กรที่ไม่ใช่องค์กรตุลาการ ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฯลฯ ตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้ว รัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ขององค์กรเหล่านั้นไว้ในรัฐธรรมนูญอีกด้วย ซึ่งอาจจำแนกอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญได้ 4 ประเภท ดังนี้

(ก) องค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ

(ก.1) ศาลรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่หลักในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่อีกหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญต่าง ๆ อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยสมาชิกภาพหรือคุณสมบัติของสมาชิกรัฐสภา รัฐมนตรี คณะกรรมการการเลือกตั้ง และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน เป็นต้น ส่วนอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ของศาลรัฐธรรมนูญจะขอกล่าวรายละเอียดในหัวข้อ 3.2.2 เรื่องอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ

(ก.2) ศาลยุติธรรม มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็น การทั่วไป คือ มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวงที่ไม่อยู่ภายใต้อำนาจศาลอื่น(รัฐธรรมนูญมาตรา 271)

(ก.3) ศาลปกครอง มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็น

(1) ข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน (2) ข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ใน

บังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ (รัฐธรรมนูญมาตรา 276 วรรคแรก)

(ข) องค์การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

(ข.1) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

(ป.ป.ช.) รัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น สรุปสำนวนพร้อมทำความเห็น เพื่อให้มีการดำเนินการต่อไปไม่ว่าจะเป็นกรณีการถอดถอนออกจากตำแหน่งตามมาตรา 305 หรือเพื่อส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 308 นอกจากนี้ ป.ป.ช.ยังมีอำนาจในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และมีอำนาจในการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึงรายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาทุกปี พร้อมกับนำรายงานนั้นออกพิมพ์เผยแพร่และดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ (รัฐธรรมนูญมาตรา 301)

(ข.2) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รัฐธรรมนูญกำหนด

เรื่องการตรวจเงินแผ่นดินไว้เพียงมาตราเดียว โดยกำหนดเพียงแต่หลักการเท่านั้น กล่าวคือ การตรวจเงิน

แผ่นดิน ให้กระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง (รัฐธรรมนูญมาตรา 312) ส่วนรายละเอียดให้ออกเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 ซึ่งกำหนดรายละเอียดในเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็ยังคงเป็นเรื่องการตรวจสอบการใช้เงินของแผ่นดินของหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐ รวมทั้งการวางนโยบาย การตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง และการให้คำปรึกษาและแนะนำ การเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจแผ่นดิน การกำหนดโทษปรับทางปกครอง การพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุด

(ข.3) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา รัฐธรรมนูญกำหนดให้ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีอำนาจในการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือในกรณีที่มีการปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรมไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม หรือกรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยให้จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา (รัฐธรรมนูญมาตรา 197)

นอกจากนี้ กรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำการใดของบุคคลใดตามข้อ (1) ข้างต้นมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัยแล้วแต่กรณี (รัฐธรรมนูญมาตรา 198)

(ค) องค์กรควบคุมตรวจสอบการเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้งทำหน้าที่ในการควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริต และเที่ยงธรรม (รัฐธรรมนูญมาตรา 144 วรรคแรก) นอกจากนี้ ยังมีอำนาจหน้าที่อีกหลายประการตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 145 ซึ่งจะขอกล่าวรายละเอียดในบทที่ 4 เรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งต่อไป

(ง) องค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น ๆ

นอกจากองค์กรทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทำหน้าที่ในการตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าว พร้อมทั้งเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน นอกจากนี้ ยังมีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์กรเอกชนและองค์กรอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศและเสนอต่อรัฐสภา และอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ(รัฐธรรมนูญมาตรา 200)

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนุญข้างต้น จะเห็นได้ว่า หลักเกณฑ์ในการพิจารณาความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนุญตามรัฐธรรมนุญฉบับปัจจุบัน มีสาระสำคัญคือ องค์กรตามรัฐธรรมนุญต้องได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนุญ รวมทั้งอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวจะต้องได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนุญด้วย นอกจากนี้หากพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนุญในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 75 วรรคสอง ในการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรเหล่านี้ รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนุญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จากบทบัญญัติดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญอีกประการหนึ่งของความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนุญ คือ ความเป็นอิสระขององค์กร ซึ่งหมายความว่า องค์กรตามรัฐธรรมนุญต้องมีความเป็นอิสระในการบริหารงานของตน ไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับขององค์กรใด และเพื่อเป็นหลักประกันในการบริหารงานขององค์กรให้เป็นไปโดยอิสระ รัฐธรรมนุญจึงได้กำหนดให้แต่ละองค์กรมีหน่วยงานธุรการของตนเองที่เป็นอิสระในการบริหารงานภายในของตน ไม่ว่าจะเป็งานบุคคล งบประมาณ ทั้งนี้ เพื่อให้องค์กรเหล่านี้ทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส ไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายบริหารอย่างอดีตที่มา และเพื่อรักษาผลประโยชน์คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญ

3.1.2 ความเห็นของนักวิชาการ

ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนุญมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนุญไว้อย่างชัดเจน ในส่วนนี้จึงขอเสนอความเห็นของนักวิชาการเกี่ยวกับการวางหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนุญ ดังนี้

รศ.ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์¹ ได้ให้ความเห็นเรื่องหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้ดังนี้

ลักษณะร่วมกันขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ คือ

1. เป็นองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ
2. มีการกำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรไว้ในรัฐธรรมนูญ
3. มีการใช้อำนาจทางปกครอง

ดร.ฤทัย หงส์สิริ² ได้ให้ความเห็นเรื่องหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญว่าองค์กรใดจะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาจาก

1. เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้พยายามกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่องค์กรต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวกับองค์กรศาลหรือที่ใช้อำนาจตุลาการ

2. องค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญจะมีความหมายค่อนข้างจำกัด

3. องค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญจะต้องมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับ

3.1 การจัดตั้งองค์กร

3.2 อำนาจหน้าที่

4. ถ้ามีการบัญญัติในเฉพาะเรื่องการจัดตั้งองค์กรไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่เรื่องอำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายอื่น ในส่วนนั้นไม่ถือว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์. “ลักษณะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ,” www.pub-law.net, 16 สิงหาคม 2544.

² สรุปความคิดเห็นของผู้ร่วมสัมมนา. “เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540,” *วารสารศาลรัฐธรรมนูญ* ปี 1 เล่ม 1, (มกราคม-เมษายน 2542): 56.

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงมีความหมายอย่างแคบ คือ หมายถึง เฉพาะองค์กรที่จัดตั้งขึ้นและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ เช่น พระมหากษัตริย์ คณะองคมนตรี รัฐสภา คณะรัฐมนตรี สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลต่างๆ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น แต่ไม่รวมถึงหน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการ ส่วนภูมิภาค หรือส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานของรัฐอื่นที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะ หรือผู้บริหารของหน่วยงานดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นรัฐมนตรี อธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่น ๆ³

รศ.ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์⁴ ได้ให้ความเห็นเรื่องหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญว่าองค์กรใดจะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาจาก

1. องค์กรใดจะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญจะต้องระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ และต้องมีการเขียนอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้นอย่างชัดเจน ในรัฐธรรมนูญ
2. องค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญจะต้องประกอบด้วย
 - 2.1 องค์ประกอบขององค์กร
 - 2.2 อำนาจหน้าที่
3. ต้องเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจทางการเมือง หรือตรวจสอบอำนาจทางการเมือง

³ เว้ตริ จันทรประเสริฐ และฤทัย หงส์สิริ, “ความหมายของ “องค์กรต่างๆตามรัฐธรรมนูญ”ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266,” วารสารศาลรัฐธรรมนูญ ปี 1 เล่ม 1, (มกราคม - เมษายน 2542): 91.

⁴ สรุปความคิดเห็นของผู้ร่วมสัมมนา, “เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540,” วารสารศาลรัฐธรรมนูญ ปี 1 เล่ม 1(มกราคม-เมษายน 2542): 57.

ดังนั้น องค์การตามรัฐธรรมนูญจึงได้แก่องค์กรดังต่อไปนี้

(1) คณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญเพราะรัฐธรรมนูญกำหนดอำนาจหน้าที่โดยตรง

(2) องค์การปกครองท้องถิ่น อาจเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญได้ ถ้าใช้หลักอำนาจหน้าที่มาพิจารณาเพราะรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ และมีอำนาจหน้าที่กล่าวคือ มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องศิลปวัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม และการศึกษา

ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ⁵ ได้ให้ความเห็นเรื่องหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญว่า

องค์การตามรัฐธรรมนูญ คือ องค์การที่ใช้อำนาจการเมืองตามมาตรา 3 กล่าวคือ พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล รวมทั้งองค์กรทั้งหลายที่ได้เกิดขึ้นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ รวมทั้งให้มีอำนาจตัดสินใจทางการเมือง แต่องค์กรที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีแต่ไม่ได้มีอำนาจตัดสินใจทางการเมือง องค์กรนั้นไม่ถือว่าเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญที่จะนำคดีขึ้นสู่ศาลได้

องค์การตามรัฐธรรมนูญ คือ องค์การดังต่อไปนี้

1. พรรคการเมือง เป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการใช้อำนาจการเมืองแล้วรัฐธรรมนูญกำหนดให้จัดตั้งขึ้น กำหนดอำนาจหน้าที่สามารถเสนอคดีได้

2. รัฐสภา วุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญ

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 57-59.

3. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ถึงแม้จะไม่ใช้อำนาจการเมืองที่ตัดสินใจในนามรัฐได้ แต่เป็นอำนาจที่ควบคุมอำนาจการเมือง จึงอยู่ในความหมายของคำว่า อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ และอยู่ในความหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

4. สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพราะไม่มีอำนาจตัดสิน เพียงให้คำปรึกษาซึ่งไม่ได้ใช้อำนาจทางการเมือง

5. องค์กรปกครองท้องถิ่น ไม่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพราะถ้าเอาเกณฑ์เรื่องอำนาจทางการเมืองหรืออำนาจตรวจสอบอำนาจทางการเมืองมาเปรียบเทียบ จะเห็นได้ว่าเป็นการใช้อำนาจบริหารส่วนหนึ่งเท่านั้น ถือว่าเป็นราชการบริหาร

6. องค์กรควบคุมวิทยุ ไม่ได้ใช้อำนาจทางการเมืองเป็นอำนาจบริหาร

7. องค์กรผู้บริโภค ไม่ได้ใช้อำนาจทางการเมืองแต่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจบริหาร รวมทั้งมาตรา 56 ของรัฐธรรมนูญ

ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ ได้ให้ความเห็นเรื่องหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญว่า

หากศึกษาถึงสาเหตุของการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเหตุผลที่ถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของรัฐธรรมนูญคือ ความมุ่งหมายที่จะปฏิรูปการเมืองเพื่อให้การใช้อำนาจของรัฐสามารถถูกควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรอื่น ๆ ได้ และลดการบิดเบือนการใช้อำนาจรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนตนหรือเพื่อกลุ่มคณะ ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญจึงได้บัญญัติให้มีองค์กรใหม่ๆ ขึ้นหลายองค์กรไม่ว่าจะเป็นศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น เพื่อให้องค์กรเหล่านี้เข้ามามีบทบาทในการควบคุมตรวจสอบอำนาจในทางการเมือง ดังนั้น จึงปรากฏชัดว่าในแง่โครงสร้างอำนาจของรัฐแล้วองค์กรดังกล่าวมีความสำคัญอย่างยิ่งในการที่จะทำให้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบรรลุเป้าหมายในการปฏิรูปการเมืองอันเป็นพื้น

ฐานสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ หากจะสรุปสาระสำคัญของ “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ตามรัฐธรรมนูญอาจสรุปได้ดังนี้⁶

1. จากการศึกษาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามแนวคิดของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน พิจารณาแยกได้เป็น 2 ประเด็น คือ

ประเด็นที่ 1 พิจารณาในเรื่องของรูปแบบ มี 2 ประการ ได้แก่

ประการที่ 1 พิจารณาในแง่ของการจัดตั้งองค์กรดังกล่าว ต้องมีการจัดตั้งขึ้นโดยตรงโดยรัฐธรรมนูญ

ประการที่ 2 มองในแง่ของบทบัญญัติอำนาจหน้าที่ ซึ่งจะต้องมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรง

ประเด็นที่ 2 พิจารณาในเรื่องของเนื้อหา มี 3 ประการ ได้แก่

ประการที่ 1 พิจารณาในแง่บทบาทหน้าที่ องค์กรนั้นจะต้องเป็นองค์กรของรัฐสูงสุดที่มีบทบาทสำคัญในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจรัฐ หรือเป็นองค์กรที่เข้าไปมีส่วนในการใช้อำนาจรัฐในลักษณะของการควบคุม ตรวจสอบ ถ่วงดุลการใช้อำนาจของรัฐองค์กรอื่น ๆ

ประการที่ 2 พิจารณาในแง่ความเป็นอิสระ องค์กรนั้นจะต้องมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานและไม่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาขององค์กรใด

ประการที่ 3 พิจารณาในแง่สถานะและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่น องค์กรนั้นจะต้องมีสถานะหรือความสัมพันธ์ในระดับเดียวกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และไม่เป็นองค์กรที่อยู่ใต้บังคับบัญชาขององค์กรอื่น

⁶ บรรเจิด สิงคะเนติ, “ปัญหาองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ,” วารสารวิชาการศาลปกครอง ปี 1 ฉบับ 3 (กันยายน-ธันวาคม 2544), หน้า 4-5.

สำหรับประเทศไทยนั้น พิจารณาว่าองค์กรใดเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จะใช้หลักเยอรมันไม่ได้ เพราะมองในบทบาทหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ อาจจะไม่ใช่องค์กรที่ตรวจสอบ เช่น การตรวจสอบองค์กรบริหารแต่จะต้องเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระ ไม่ได้อยู่ภายใต้บังคับบัญชาขององค์กรอื่น ดังนั้น องค์กรอิสระที่ระบุในมาตรา 75 นั้น น่าจะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ⁷ ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน น่าจะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเพราะเป็นองค์กรอิสระ

ส่วนองค์กรที่ไม่ถือเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่

1. คณะกรรมการจัดสรรคลื่นความถี่ตามมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญ เพราะมีใช่องค์กรที่ใช้อำนาจในทางการเมือง มีเพียงอำนาจที่ใช้ในการปกครองนั้น
2. สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตามมาตรา 89 ของรัฐธรรมนูญ เพราะแม้ว่าจะเป็นองค์กรที่ก่อตั้งขึ้นโดยตรงตามรัฐธรรมนูญและมีอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนก็ตาม แต่องค์กรนี้มีสถานะเป็น “ที่ปรึกษา” เท่านั้น
3. คณะกรรมการต่าง ๆ ของสภานั้น มีใช่องค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญโดยตรง
4. ราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ถือเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร จึงมีใช่องค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ
5. องค์กรปกครองท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็น องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา องค์กรเหล่านี้ไม่ถือเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายจัดตั้งของแต่ละแห่ง เช่น เทศบาล จัดตั้งขึ้นตามพระราช

⁷ สรุปความคิดเห็นของผู้ร่วมสัมมนา, “เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540,” วารสารศาลรัฐธรรมนูญ ปี 1 เล่ม 1: หน้า 58.

บัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 เป็นต้น นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีองค์กรที่ใช้อำนาจตั้งเช่น รัฐบาล แต่เป็นองค์กรในทางปกครองเช่นเดียวกับราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค กล่าวคือ เป็นเพียงองค์กรที่ถูกกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น และมองในแง่ของอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติจัดตั้งของแต่ละองค์กรทั้งสิ้น มิได้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

6. พรรคการเมืองไม่ถือว่าเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ แม้จะเป็นผู้ใช้อำนาจทางการเมือง แต่ก็มีองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ

7. องค์กรชี้ขาดเขตอำนาจศาลตามรัฐธรรมนูญมาตรา 248

8. องค์กรอื่นๆ เช่น คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 284 คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 288 ชุมชนท้องถิ่นตามมาตรา 46 องค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 56 และองค์กรอิสระเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคตามมาตรา 57 ต่างก็มีองค์กรตามรัฐธรรมนูญ⁸

นายเดโช สนวนานนท์⁹ ได้ให้ความเห็นเรื่องหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญว่า

1.องค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญจะต้องเป็น

1.1 องค์กรที่ใช้อำนาจทางการเมืองโดยตรง

1.2 องค์กรที่ใช้อำนาจทางการเมืองตัดสินปัญหานโยบายใหญ่ๆได้

⁸ บรรเจิด สิงคะเนติ, “ปัญหาองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ,” วารสารวิชาการศาลปกครอง ปี 1 ฉบับ 3, หน้า 46-47.

⁹ สรุปความคิดเห็นของผู้ร่วมสัมมนา, “เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540,” วารสารศาลรัฐธรรมนูญ ปี 1 เล่ม 1: หน้า 58-59.

2. ในกรณีที่องค์กรใดมีการกำหนดหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ไม่ใช่เป็นอำนาจหน้าที่ที่เด็ดขาดเพียงแต่มีหน้าที่แสดงความคิดเห็นและไม่มีข้อผูกพันที่จะต้องกระทำตามความเห็นนั้น ไม่ถือว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เช่น คณะกรรมการที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เนื่องจากไม่มีความชัดเจนในหน้าที่

องค์กรตามรัฐธรรมนูญ คือ องค์กรดังต่อไปนี้

(1) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพราะใช้อำนาจทางการเมืองโดยตรง

(2) สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไม่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพราะหน้าที่ที่กำหนดในรัฐธรรมนูญนั้น ไม่ใช่หน้าที่ที่เด็ดขาด เพียงแต่ให้ความคิดเห็นและไม่มีข้อผูกพันความคิดเห็นนั้น

3.2 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน(พ.ศ.2540)

รัฐธรรมนูญของประเทศไทยก่อนปี พ.ศ. 2540¹⁰ ได้บัญญัติมีการจัดตั้ง “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” ขึ้น โดยรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญไว้แตกต่างกันออกไป แต่อำนาจหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแทบทุกฉบับของไทยคือ การกำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมมิให้กฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

¹⁰ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ.2489 นอกจากนี้ยังปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492 ,2495 ,2511, 2517,2521 และ2534 รวมทั้งสิ้น 7 ฉบับ

ต่อมาเมื่อมีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ทำการศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา ซึ่งพบว่าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีข้อบกพร่องหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นด้านโครงสร้างอำนาจหน้าที่ หรือวาระการดำรงตำแหน่ง ส่งผลให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเป็นอิสระ โดยหากพิจารณาจากโครงสร้างของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญแล้ว จะเห็นได้ว่าโครงสร้างของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีลักษณะเป็นองค์กรทางการเมืองมากกว่าเป็นองค์กรศาลที่มีหลักประกันความเป็นอิสระ การดำเนินงานจึงมีลักษณะเป็นแบบคณะกรรมการ อีกทั้งองค์ประกอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีลักษณะเป็นองค์กรทางการเมือง โดยเฉพาะมีผู้ซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง เช่น ประธานรัฐสภาหรือประธานวุฒิสภา ส่วนตำแหน่งประธานศาลฎีกาและอัยการสูงสุดก็เป็นตำแหน่งประจำ ส่งผลให้บางกรณีการปฏิบัติหน้าที่หลายด้าน ๆ ของบุคคลเหล่านั้นขัดกัน¹¹ ดังนั้นการกำหนดให้มีตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่งจึงขัดแย้งกับ “หลักความเป็นอิสระ” ของตุลาการรัฐธรรมนูญอย่างมาก นอกจากนี้การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีตัวแทนฝ่ายสภาเพื่อชี้แจงเหตุผลของฝ่ายสภา และตัวแทนของฝ่ายศาลเพื่อชี้แจงเหตุผลของฝ่ายศาล ย่อมเท่ากับว่าทั้งตัวแทนฝ่ายสภาและตัวแทนฝ่ายศาลต่างก็มี “จุดยืน” ที่แน่นอนของตนแล้วในการเข้าร่วมประชุมคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ความเป็นอิสระจึงไม่มีนับตั้งแต่แรก¹² รวมทั้งอำนาจในการคัดเลือกและการแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจเด็ดขาดของรัฐสภาหรือสภาใดสภาหนึ่ง ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการรัฐธรรมนูญไม่อาจมีความเป็นกลางได้อย่างแท้จริง เพราะรัฐสภาเป็นองค์กรทางการเมืองและเป็นการรวมตัวของกลุ่มผลประโยชน์ การคัดเลือกและการมีมติแต่งตั้งตุลาการจึงเป็นไปโดยการคำนึงถึงความสำคัญภายในกลุ่มทางการเมือง ซึ่งส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลผู้ได้รับแต่งตั้งซึ่งจะต้องคำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างตนกับกลุ่มบุคคลที่ได้เสนอและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งไปด้วยโดยปริยาย¹³ ในเรื่องวาระการดำรงตำแหน่งของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญนั้น

¹¹ กระทบ ทองธรรมชาติ และเชวณะ ไตรมาศ, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2545), หน้า 72.

¹² สมคิด เลิศไพฑูรย์, “องค์ประกอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในประเทศไทย,” รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปี ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, (กรุงเทพมหานคร: 2535), หน้า 193.

¹³ ออมร จันทรสมบูรณ์, “ศาลรัฐธรรมนูญ (หรือตุลาการรัฐธรรมนูญ),” ในหนังสือครบรอบ 84 ปี ศาสตราจารย์จิติ ติงศภัทย์ (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), หน้า 190.

รัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับกำหนดให้มีการแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ทุกครั้งที่มีการเลือกตั้งทั่วไปของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นเหตุให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญไม่มีความมั่นคงถาวร เพราะการดำรงอยู่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญไปผูกพันอยู่กับการดำรงตำแหน่งของสภาผู้แทนราษฎร ทำให้การพัฒนาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญไม่อาจพัฒนาได้อย่างต่อเนื่อง

นอกจากปัญหาการขาดความเป็นอิสระที่มีผลมาจากองค์ประกอบของตุลาการรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากการมีตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่งแล้ว ยังมีปัญหาอื่น ๆ ที่มีความเกี่ยวพันต่อความเป็นอิสระของตุลาการรัฐธรรมนูญ¹⁴ เช่น ปัญหาการดำรงตำแหน่งของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่นอกจากจะขึ้นอยู่กับการดำรงตำแหน่งของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว คณะตุลาการรัฐธรรมนูญยังมีวาระการดำรงตำแหน่งที่สั้น อีกทั้งตุลาการรัฐธรรมนูญที่เคยดำรงตำแหน่งสามารถได้รับการแต่งตั้งเข้ามาดำรงตำแหน่งใหม่ได้ นอกจากนี้ในการพิจารณาวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญยังมีลักษณะการพิจารณาเป็นการภายใน และไม่เปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องเข้ารับฟังการพิจารณา จากข้อบกพร่องของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่กล่าวมาข้างต้นจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การดำเนินงานของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญไม่อาจทำได้อย่างเป็นอิสระและมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น สภาร่างรัฐธรรมนูญจึงได้เสนอให้มีการจัดตั้ง “ศาลรัฐธรรมนูญ” ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดโครงสร้าง องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ไว้แตกต่างจากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในอดีต โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเรื่องความเป็นอิสระของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จนกลายมาเป็นศาลรัฐธรรมนูญที่มีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มีความมั่นคงถาวรและความต่อเนื่องในการดำเนินงาน ทั้งนี้ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถปฏิบัติภารกิจตามที่รัฐธรรมนูญได้มอบหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพบรรลุตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

¹⁴ อมร จันทรสมบูรณ์, “ศาลรัฐธรรมนูญ,” วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 12 (ธันวาคม 2536): 562.

3.2.1 โครงสร้างของศาลรัฐธรรมนูญ

ประกอบด้วยศาลรัฐธรรมนูญและสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญซึ่งทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการของศาลรัฐธรรมนูญ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

3.2.1.1 องค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญ

(ก) องค์ประกอบ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญคนหนึ่งและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอีก 14 คน

(ข) ที่มาและการแต่งตั้ง รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา โดยแต่งตั้งจากบุคคลดังต่อไปนี้

(1) ผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา และได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา โดยวิธีการลงคะแนนลับ จำนวน 5 คน

(2) ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด โดยวิธีการลงคะแนนลับ จำนวน 2 คน

(3) ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ จำนวน 5 คน

(4) ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันรัฐศาสตร์ จำนวน 3 คน

ให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญ แล้วแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (รัฐธรรมนูญมาตรา 255)

ในการคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ และรัฐศาสตร์นั้น จะต้อง มีคณะกรรมการสรรหาจำนวน 13 คน ซึ่งประกอบด้วยประธานศาลฎีกา คณบดีคณะนิติศาสตร์ หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน คณบดีคณะรัฐศาสตร์ หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน และผู้แทนพรรคการเมือง ทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละ 1 คน เลือกกันเองให้เหลือ 4 คน รวมทั้งสิ้น 13 คน ซึ่งคณะกรรมการสรรหาต้องสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิในสาขานิติศาสตร์ จำนวน 10 คน เพื่อให้วุฒิสภาเลือกจำนวน 5 คน และบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิในสาขารัฐศาสตร์ จำนวน 6 คน เพื่อให้วุฒิสภาเลือกจำนวน 3 คน เป็นไปตามรัฐธรรมนูญมาตรา 257

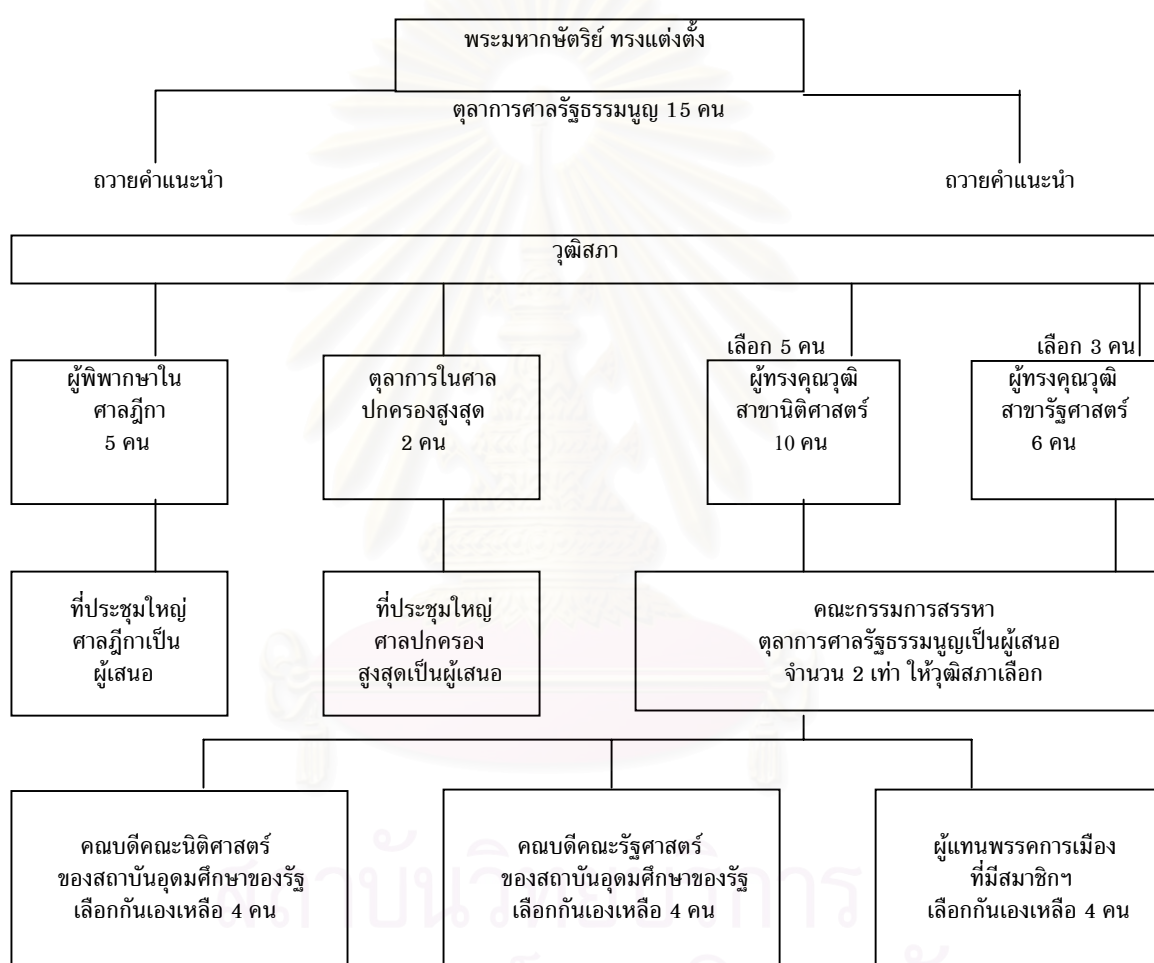
สาเหตุที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจวุฒิสภาในการคัดเลือกตุลาการรัฐธรรมนูญ เนื่องมาจากว่า วุฒิสภามาตรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้รับการเลือกตั้งโดยตรงมาจากประชาชน แต่มีลักษณะพิเศษตรงที่รัฐธรรมนูญห้ามมิให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นสมาชิกพรรคการเมือง จึงทำให้วุฒิสภามีความเป็นอิสระปลอดจากการครอบงำของฝ่ายการเมือง¹⁵

จะเห็นได้ว่า องค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งประจำ เช่น ประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา เป็นองค์ประกอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ดังเช่นรัฐธรรมนูญในอดีต ทั้งนี้ เพื่อต้องการให้ศาลรัฐธรรมนูญมี

¹⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์, “ศาลรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ,” งานวิจัยเสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, หน้า 140.

ความเป็นอิสระในการพิจารณาวินิจฉัยคดีชี้ขาดปัญหาแห่งคดี และเป็นการป้องกันมิให้เกิดการขัดแย้งในตำแหน่งหน้าที่

องค์ประกอบและที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ¹⁶



¹⁶ บรรเจิด สิงคะเนติ, “ศาลรัฐธรรมนูญ,” โครงการเฉลิมพระเกียรติ สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) (2544): 19.

(ค) วาระการดำรงตำแหน่ง รัฐธรรมนูญกำหนดให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีวาระการดำรงตำแหน่งที่ยาวนานถึง 9 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว (รัฐธรรมนูญมาตรา 259) ทั้งนี้ เพื่อให้ตุลาการรัฐธรรมนูญมีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่และมั่นคงในตำแหน่ง แต่อาจพ้นจากตำแหน่งได้ก่อนครบวาระก็ได้ หากตุลาการศาลรัฐธรรมนูญท่านใดได้ตาย ลาออก มีอายุครบ 70 ปีบริบูรณ์ ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม หรือกระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ต้องคำพิพากษาให้จำคุก หรือกรณีที่ถูกกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ หรือส่อไปในทางทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ และวุฒิสภามีมติถอดถอนตามมาตรา 307 (รัฐธรรมนูญมาตรา 260)

ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ให้ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งได้รับตำแหน่งใหม่จะเข้ารับหน้าที่ (รัฐธรรมนูญมาตรา 259 วรรคสอง)

3.2.1.2 หน่วยธุรการของศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้มีสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการของศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นอิสระ และกำหนดให้สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญมีความเป็นอิสระในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินกิจการอื่นตามที่พระราชบัญญัติสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2542 กำหนด ทั้งนี้ ให้สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญมีเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานศาลรัฐธรรมนูญ โดยการแต่งตั้งเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญต้องได้รับความเห็นชอบของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

หน้าที่ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญตามที่พระราชบัญญัติสำนักงาน
ศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2542 ได้กำหนด คือ

- (1) รับผิดชอบงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญ
- (2) ศึกษาและรวบรวมข้อมูล คำสั่ง คำวินิจฉัยต่างๆเกี่ยวกับงานของ
คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
- (3) สนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัยและเผยแพร่กิจการของศาลรัฐธรรมนูญ
- (4) ปฏิบัติการอื่นตามที่คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมอบหมาย

3.2.2 อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรในการบังคับใช้กฎหมายที่มีสภาพบังคับสูงสุดใน
บรรดากฎหมายทั้งหลาย เพราะมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด แต่
อย่างไรก็ดี มิใช่ว่าทุกปัญหาที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญจะนำไปสู่ศาลรัฐธรรมนูญได้เป็นการทั่วไป
เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเฉพาะ ดังนั้น การนำคดีไปฟ้องยังศาลรัฐธรรมนูญจะ
ต้องเป็นเฉพาะประเภทคดีที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายอื่นอย่างชัดเจนว่าให้นำคดีไปสู่การ
พิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้น นอกจากนี้แล้ว ยังจะต้องกำหนดไว้ด้วยว่าใครจะเป็นผู้นำ
คดีไปฟ้องหรือไปร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ¹⁷ หากไม่เป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้คตินั้นแม้ว่าจะเป็นคดีที่
เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญก็ไม่อาจขึ้นสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญได้

¹⁷ กมลชัย รัตนสกววงศ์, “ศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ,” หน้า 67.

แต่อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญมีช่องว่างที่มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทตามรัฐธรรมนูญได้ทุกเรื่อง ศาลอื่นไม่ว่าจะเป็นศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหาร ยังคงมีอำนาจยับยั้งกบฏบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่มีได้อยู่ในเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญขึ้นตีความและปรับใช้แก่คดีได้ แต่ต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 264¹⁸

อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญอาจแบ่งออกได้ 2 กลุ่ม คือ 3.2.2.1 อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ และ 3.2.2.2 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

3.2.2.1 อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดกับรัฐธรรมนูญ และยังมีอำนาจหน้าที่อื่น ๆ อีกหลายประการซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 5 กลุ่มดังต่อไปนี้

(ก) อำนาจหน้าที่ในการควบคุมกฎหมายหรือร่างกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ

เป็นอำนาจหน้าที่หลักของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งอำนาจในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ เรียกว่า “Power of Judicial Review” หมายถึง อำนาจในการตรวจสอบควบคุมหรือทบทวนกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ ซึ่งกฎเกณฑ์แห่งกฎหมาย

¹⁸จรัญ ภักดีธนากุล, “ศาลรัฐธรรมนูญกับอำนาจวินิจฉัยว่าบทบัญญัติของกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ,” วารสารศาลรัฐธรรมนูญ ปี 1 เล่ม 2 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2542): 75-76.

ตามความหมายของรัฐธรรมนูญหมายถึง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และพระราชกำหนด อำนาจนี้จะเกิดขึ้นเมื่อรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติรับรองว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ หรือบทบัญญัติให้เห็นโดยทางอ้อมว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดด้วยการห้ามบทบัญญัติอื่นใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้อำนาจในการพิทักษ์ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญและอำนาจในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญอาจมีอยู่อย่างชัดเจนโดยการมอบให้องค์กรหรือสถาบันใดเป็นผู้ใช้อำนาจ เช่น คณะตุลาการรัฐธรรมนูญในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส หรือศาลรัฐธรรมนูญในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน เป็นต้น สำหรับประเทศไทย อำนาจในการควบคุมมิให้กฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าว¹⁹ ซึ่งในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายนั้น กระทำได้ 2 ระยะ คือ ก่อนการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย กับหลังประกาศใช้บังคับกฎหมายแล้ว

(ก.1) การควบคุมก่อนการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย (Pre-Publication Control) เป็นการควบคุมร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ในกระบวนการตราของฝ่ายนิติบัญญัติ หรือพระราชกำหนดที่ฝ่ายบริหารจะนำมาบังคับใช้ กล่าวคือ เป็นกระบวนการควบคุมก่อนที่กฎหมายจะมีผลใช้บังคับ ซึ่งสามารถควบคุมได้ทั้งความชอบด้วยรัฐธรรมนูญว่ากฎหมายนั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ รวมทั้งควบคุมความถูกต้องของกระบวนการตรากฎหมายว่ากฎหมายนั้นผ่านกระบวนการตรา หรือเป็นไปโดยถูกต้องตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งมี 3 กรณี²⁰ คือ

(ก.1.1) การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว

¹⁹ สกาวเดือน ลิมพงศธร, “บทวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 50/2542 เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ...” (วิทยานิพนธ์ปริญาโทภาคบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ.2545), หน้า 40-41.

²⁰ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร: บริษัทพี.เพรส จำกัด, 2545), หน้า 10-11.

หรือร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาลงมติยืนยันตามมาตรา 94 แต่นายกรัฐมนตรียังไม่ได้ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์เพื่อลงพระปรมาภิไธย มีข้อความที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งในกรณีนี้รัฐธรรมนูญให้สิทธิแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และนายกรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอเรื่องดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย²¹

ทั้งนี้ ระหว่างที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย นายกรัฐมนตรี ต้องระงับการดำเนินการเพื่อประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย

อนึ่ง ตามมาตรา 263 รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดให้นำบทบัญญัติมาตรา 262(2) มาใช้กับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภาที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภาแล้วแต่กรณีให้ความเห็นชอบแต่ยังมิได้ประกาศใช้ในพระราชกิจจานุเบกษาด้วย โดยอนุโลม ทำให้เห็นว่า ข้อบังคับการประชุมสภาเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญประเภทหนึ่ง มีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญง่ายกว่าพระราชบัญญัติทั่วไปเช่นเดียวกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม มีความเห็นแย้งว่า ข้อบังคับการประชุมสภามีใช้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ แต่เป็นเพียงแนวทางปฏิบัติในการดำเนินงานของแต่ละสภาเท่านั้น²²

²¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540), มาตรา 262.

²² สมคิด เลิศไพฑูรย์, พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, พ.ศ.2538, หน้า 44.

(ก.1.2) การพิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดของฝ่ายบริหาร
เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 218 วรรคหนึ่งหรือไม่

รัฐธรรมนูญมาตรา 218 วรรค 1 และ 2 ได้กำหนดให้ คณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการตราพระราชกำหนด หากเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วน อันมีอาจหลีกเลี่ยงได้ เพื่อประโยชน์อันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ

เงื่อนไขในการพิจารณาพระราชกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 219 กล่าวคือ เมื่อมีการตราพระราชกำหนด คณะรัฐมนตรีจะต้องเสนอพระราชกำหนดให้รัฐสภาพิจารณอนุมัติตามมาตรา 218 วรรค 3 อย่างไรก็ดี ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะอนุมัติพระราชกำหนดนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภามีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่า พระราชกำหนดนั้นไม่ได้ออกเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ แล้วประธานสภานั้นๆ ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดหรือไม่ เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้ว ให้แจ้งคำวินิจฉัยดังกล่าวไปยังประธานแห่งสภาที่ส่งความเห็นนั้นมา หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดในมาตรา 218 วรรค 1 ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับตั้งแต่วันที่ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะต้องวินิจฉัยด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด

(ก.1.3) การพิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอใหม่มีหลักการเช่นเดียวหรือคล้ายคลึงกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ถูกยับยั้งไว้หรือไม่

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้เริ่มต้นที่สภาผู้แทนราษฎรก่อนแล้วจึงส่งมอบเรื่องให้วุฒิสภาพิจารณา ซึ่งในการพิจารณาของวุฒิสภานั้น หากวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภามีอำนาจในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไว้ก่อน แล้วส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร (รัฐธรรมนูญมาตรา 175 (2)) หรือในกรณีที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ แล้วสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วยกับการแก้ไข และได้มีการตั้งคณะกรรมการร่วมกัน ถ้าผลออกมาว่า สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัตินั้น ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน (รัฐธรรมนูญมาตรา 175 (3)) ซึ่งในกรณีที่มีการยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นตามมาตรา 175 (2) และ (3) สภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นเพื่อพิจารณาใหม่ได้ต่อเมื่อเวลา 180 วันได้ล่วงพ้นไปนับจากวันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญนั้นกลับคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร แต่หากเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรออาจยกร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที (รัฐธรรมนูญมาตรา 176)

ในระหว่างที่มีการยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้น ห้ามมิให้คณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอใหม่มีหลักการเช่นเดียวหรือคล้ายคลึงกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ถูกยับยั้งไว้ หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมามีหลักการเช่นเดียวหรือคล้ายคลึงกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ถูกยับยั้งไว้ ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภา แล้วแต่กรณี ส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา หากศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีหลักการเช่นเดียวหรือคล้ายคลึงกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติ

หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ถูกลบทิ้งไว้ให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวนั้นตกไป²³ ทั้งนี้ เพื่อควบคุมมิให้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติซ้ำซ้อน²⁴

(ก.2) การควบคุมหลังการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว

(Post-Publication)

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดมาตรการในการควบคุมกฎหมาย หลังการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว หากปรากฏว่ากฎหมายนั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ สามารถเสนอกฎหมายดังกล่าวไปยังศาลรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งมีอยู่ 2 กรณี คือ

(ก.2.1) การควบคุมโดยผ่านกระบวนการทางศาล หรือการ

ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแบบรูปธรรม

รัฐธรรมนูญได้กำหนดอำนาจพิจารณาวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดรัฐธรรมนูญของศาลไว้ว่า กรณีที่ศาลที่จะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือ คู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้น

²³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540), มาตรา 177.

²⁴ นันทวัฒน์ บรมานันท์, “ศาลรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ,” งานวิจัยเสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, หน้า 146-147.

ตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ในคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว²⁵

จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการที่บุคคลจะใช้สิทธิต่อศาลรัฐธรรมนูญ จะต้องมีความเกิดขึ้นในศาลใด ๆ ซึ่งได้แก่ ศาลยุติธรรม (ศาลแพ่ง ศาลอาญา หรือศาลชั้นอุทธรณ์) ศาลปกครอง หรือศาลทหารเสียก่อนและไม่ว่าอยู่ในชั้นศาลใด โดยที่คู่ความในคดีโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ ก็สามารถร้องขอให้ศาลส่งกรณีดังกล่าวไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ โดยศาลไม่มีอำนาจดุลพินิจที่จะเห็นว่าส่งไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยหรือไม่ เพราะในรัฐธรรมนูญได้บัญญัติบังคับให้ศาลต้องส่งเสนอไป อย่างไรก็ดี เพื่อมิให้คดีที่โต้แย้งว่ากฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไปยังศาลรัฐธรรมนูญมากเกินไป รัฐธรรมนูญจึงให้ดุลพินิจแก่ศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาเป็นเบื้องต้นว่าคำโต้แย้งของคู่ความไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยและไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาได้ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่ากรณีที่คู่ความโต้แย้งนี้ ศาลเป็นเพียงนายไปรษณีย์ทำหน้าที่ส่งความเห็นโต้แย้งนั้นไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย²⁶

คำว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดี” ที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะรับพิจารณาตามมาตรา 264 นั้น จะต้องเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นโดยองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย หรือกฎหมายในลำดับที่เทียบเท่ากับพระราชบัญญัติเท่านั้น ดังนั้น กฎ ระเบียบ หรือประกาศอันเป็นกฎหมายลำดับรอง ที่ออกโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติ จึงไม่ถือเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาได้ รวมทั้งกรณีการโต้แย้งการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และกรณีที่มีลักษณะเป็นการโต้แย้งกระบวนการพิจารณาของศาลอื่นด้วย²⁷

²⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540), มาตรา 264.

²⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์, ศาลรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ, หน้า 155.

²⁷ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ, หน้า 17.

(ก.2.2) การควบคุมโดยผ่านกระบวนการผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา หรือการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแบบนามธรรม

ในกรณีประชาชนที่เห็นว่ากฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญสามารถร้องขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตรวจสอบได้ ซึ่งหากเห็นว่าเป็นความจริงให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองแล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้²⁸ กล่าวคือ หากเป็นกรณีที่กฎหมายขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญให้เสนอไปยังศาลรัฐธรรมนูญ แต่หากเป็นกรณีของกฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญให้เสนอไปยังศาลปกครอง จะเห็นได้ว่า วิธีการตามรัฐธรรมนูญมาตรา 198 นั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีหน้าที่คอยกลั่นกรองเรื่องที่จะเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญชั้นหนึ่งก่อน ประชาชนไม่อาจเสนอเรื่องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันไม่ให้มีคดีขึ้นสู่ศาลมากเกินไป

(ข) อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับสมาชิกภาพและคุณสมบัติของสมาชิกภาพของสมาชิกรัฐสภา รัฐมนตรี และกรรมการการเลือกตั้ง

(ข.1) พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกรัฐสภา

ในกรณีที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกภาพของบุคคลดังกล่าวสิ้นสุดลง รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ

²⁸รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540), มาตรา 198.

สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา^{มีสิทธิ}เข้าชื่อร้องต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าสมาชิกภาพของสมาชิกคนใดคนหนึ่งแห่งสภานั้นสิ้นสุดลงตามมาตรา 118 (3) (4) (5) (6) (7) (8) (9) (11) หรือ(12) หรือมาตรา 133 (3) (4) (5) (6) (7) (9) หรือ(10) หรือไม่ แล้วแต่กรณี และให้ประธานสภาที่ได้รับคำร้องส่งคำร้องนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกผู้นั้นสิ้นสุดลงหรือไม่²⁹

(ข.1.1) การสิ้นสุดของสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 118 (3) (4) (5) (6) (7) (8) (9) (11) หรือ (12) ได้แก่

- ลาออก (มาตรา 118 (3))
- ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 170 คือ คุณสมบัติในการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เช่น มิได้มีสัญชาติโดยการเกิด หรือมิได้จบการศึกษาระดับปริญญาหรือเทียบเท่า เว้นแต่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา(มาตรา 118 (4))
- มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 109 (1) (3) (5) (6) (7) (8) (9) (10) (11) (12) (13) หรือ (14) คือ คุณสมบัติต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เช่น ติดยาเสพติดให้โทษ หรือเป็นสมาชิกวุฒิสภา (มาตรา 118 (5))
- การกระทำที่ต้องห้ามตามมาตรา 110 หรือ 111 คือ ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ , รับสัมปทานจากรัฐ หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทาน, รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐเป็นพิเศษนอกเหนือจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐปฏิบัติกับบุคคลอื่นในธุรกิจ การงานตามปกติ หรือ ใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าไปก้าวก่ายหรือ

²⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540), มาตรา 96.

แทรกแซงการบรรจุ แต่งตั้ง โอน ย้าย เลื่อนตำแหน่ง และเลื่อนชั้นเงินเดือนของข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง (มาตรา 118(6))

- ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี (มาตรา 118(7))

- ลาออกจากพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก หรือพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกมีมติให้พ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก (มาตรา 118(8))

- ขาดจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นเป็นสมาชิกและไม่อาจเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ภายใน 60 วันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่ง (มาตรา 118(9))

- ขาดประชุมเกิน 1 ใน 4 ของจำนวนวันประชุมในสมัยประชุมที่มีกำหนดเวลาไม่น้อยกว่า 120 วัน โดยไม่ได้รับอนุญาตจากประธานสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 118(11))

- ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นความผิดที่กระทำโดยประมาทหรือลหุโทษ (มาตรา 118 (12))

(ข.1.2) การสิ้นสุดของสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา ตามมาตรา 133 (3) (4) (5) (6) (7) (9) หรือ(10) ได้แก่

- ลาออก (มาตรา 133 (3))

- ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 125 คือ คุณสมบัติในการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา เช่น มิได้มีสัญชาติโดยการเกิด หรือมีอายุต่ำกว่า 45 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง เป็นต้น (มาตรา 133 (4))

- มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 126 คือ คุณสมบัติต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา เช่น เป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมือง

หรือเป็นบุคคลตามลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา 109 ((1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8) (9) (11) (12) (13) หรือ(14)) (มาตรา 133(5))

- มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 127 คือ สมาชิกวุฒิสภาเป็นรัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมืองอื่นด้วยในขณะเดียวกัน (มาตรา 133 (6))

- มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 128 คือ การกระทำที่ต้องห้ามตามมาตรา 110 หรือ 111 คือ ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ , รับสัมปทานจากรัฐ หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทาน , รับเงินหรือประโยชน์ใดๆจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐเป็นพิเศษนอกเหนือจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐปฏิบัติกับบุคคลอื่นในธุรกิจการงานตามปกติ หรือ ใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกวุฒิสภาเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงการบรรจุ แต่งตั้ง โอน ย้าย เลื่อนตำแหน่ง และเลื่อนขึ้นเงินเดือนของข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง (มาตรา 133(7))

- ขาดประชุมเกิน 1 ใน 4 ของจำนวนวันประชุมในสมัยประชุมที่มีกำหนดเวลาไม่น้อยกว่า 120 วัน โดยไม่ได้รับอนุญาตจากประธานวุฒิสภา (มาตรา 133(9))

- ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นความผิดที่กระทำโดยประมาทหรือลหุโทษ (มาตรา 133(10))

อย่างไรก็ดี แม้ว่าศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้ได้สิ้นสุดลง ย่อมไม่กระทบกระเทือนกิจการที่สมาชิกผู้นั้นได้กระทำไปในหน้าที่สมาชิก รวมทั้งเงินเดือนหรือผลประโยชน์ตอบแทนอื่นๆ หรือก่อนที่ประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกอยู่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เว้นแต่ เป็นการออกจากตำแหน่งเพราะเหตุที่ผู้นั้นได้รับการเลือกตั้ง

โดยมิชอบด้วยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ให้คืนเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นที่ผู้นั้นได้รับมาเนื่องจากการดำรงตำแหน่งดังกล่าว³⁰

(ข.2) พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดว่ากรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 137 หรือ กระทำการต้องห้ามตามมาตรา 139 ตามที่บัญญัติไว้

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้งขึ้น เพื่อเป็นองค์กรในการควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม โดยได้กำหนดคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม และการกระทำอันต้องห้ามของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ ซึ่งหากมีปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งเรื่องดังกล่าว รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา **มีสิทธิ**เข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาว่ากรรมการการเลือกตั้งคนหนึ่งคนใดขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 137 หรือกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา 139 แล้วประธานรัฐสภาส่งคำร้องนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่ากรรมการการเลือกตั้งผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหรือไม่³¹

(ข.2.1) คุณสมบัติของคณะกรรมการการเลือกตั้งและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 137 (1) (2) (3) (4) (5) (6) หรือ(7) ได้แก่

- มีสัญชาติไทยโดยการเกิด (มาตรา 137 (1))

³⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540), มาตรา 97.

³¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540), มาตรา 142.

- มีอายุไม่ต่ำกว่า 45 ปีบริบูรณ์ในวันเสนอชื่อ (มาตรา 137 (2))

- สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า (มาตรา 137 (3))

- ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 106 หรือมาตรา 109 (1) (2)

(4) (5) (6) (7) (13) หรือ(14) (มาตรา 137 (4))

- ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น (มาตรา 137 (5))

- ไม่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมืองในระยะ 5 ปีก่อนดำรงตำแหน่ง (มาตรา 137 (6))

- ไม่เป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลปกครอง กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (มาตรา 137 (7))

(ข.2.2) การกระทำต้องห้ามของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา 139 (1) (2) (3) หรือ(4)

- ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ (มาตรา 139 (1))

- ไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น (มาตรา 139 (2))

- ไม่ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์กรที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด (มาตรา 139 (3))

- ไม่ประกอบวิชาชีพอิสระอื่น(มาตรา 139 (4))

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยแล้วให้ส่งคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานรัฐสภาและประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และให้นำมาตรา 97 มาใช้บังคับกับการพ้นตำแหน่งของกรรมการการเลือกตั้งโดยอนุโลม

(ข.3) พิจารณาวินิจฉัยความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งสิ้นสุด

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยการสิ้นสุดของความเป็นรัฐมนตรีมาตรา 216 (2) (3) (4) หรือ(6) โดยวิธีการนำคดีขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญ ให้ใช้วิธีการตามมาตรา 96 ซึ่งเป็นวิธีการของการเข้าชื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาในเรื่องสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา

การสิ้นสุดของความเป็นรัฐมนตรี ตามมาตรา 216 (2) (3) (4)

หรือ (6) ได้แก่

- ลาออก (มาตรา216 (2))

- ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 206 ซึ่งคุณสมบัติของรัฐมนตรี คือ ต้องมีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์ สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า เป็นต้น ส่วนลักษณะต้องห้ามของการเป็นรัฐมนตรี คือ ไม่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่ 2 ปีขึ้นไป โดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึง 5 ปีก่อนได้รับแต่งตั้ง เว้นแต่ความผิดอันได้กระทำโดยประมาท (มาตรา 216(3))

- ต้องคำพิพากษาให้จำคุก(มาตรา 216(4))

- กระทำการต้องห้ามตามมาตรา 208 หรือ 209 คือ การเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำนอกจากข้าราชการการเมืองดำรงตำแหน่งหรือกระทำการใดตามที่บัญญัติในมาตรา 110 เว้นแต่ตำแหน่งที่ต้องดำรงตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันหรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด และต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไป ทั้งนี้ ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติตามมาตรา 209 (มาตรา 216(6))

(ข.4) พิจารณาวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใด จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ เป็นเหตุให้พ้นจากการดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือไม่

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดมาตรการในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐหลายมาตรการด้วยกัน และหนึ่งในมาตรการเหล่านั้น คือการกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน โดยได้กำหนดโทษในการฝ่าฝืนมาตรการนี้ไว้ด้วย (รัฐธรรมนูญมาตรา 291-295)

ตามมาตรา 291 ได้กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่น และผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ และได้กำหนดโทษของการละเว้นหรือการจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน

และหนังสือและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบใน มาตรา 295 คือ ให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ฝ่าฝืนพ้นจากการดำรงตำแหน่งดังกล่าว และห้าม ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆเป็นเวลา 5 ปี นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

หากปรากฏข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ(ปปช.) เสนอเรื่องดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยชี้ขาดต่อไป(มาตรา 295 วรรค 2) กล่าวคือ ปปช. ไม่มีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดว่าผู้ใดต้อง สภาบังคับ แต่เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

หากพิจารณาอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีนี้สามารถแยกได้ 2 กรณี³² คือ

(ข.4.1) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการ ทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หากศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า มีข้อเท็จจริงดังกล่าวเกิดขึ้น ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นต้องพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ครบกำหนด ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและผู้นั้นต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ เป็นเวลา 5 ปี นับแต่วันที่พ้นตำแหน่ง

(ข.4.2) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการ ทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ หากศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า มีข้อเท็จจริงดังกล่าวเกิดขึ้น ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นต้องพ้นจากตำแหน่ง

³² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540), มาตรา 295.

นับแต่วันที่ตรวจพบว่ามีอาการกระทำดังกล่าว และผู้นั้นต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ เป็นเวลา 5 ปี นับแต่วันที่พ้นตำแหน่ง

จะเห็นได้ว่า อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาประเด็นข้างต้นนั้น สาระสำคัญอยู่ที่ว่ามีการกระทำโดย “จงใจ” หรือไม่ “จงใจ” ซึ่งหมายถึง การกระทำโดยรู้ว่าตนมีหน้าที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินภายในกำหนดเวลาและต้องยื่นด้วยข้อความที่เป็นจริงและไม่ปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้ง³³

(ค) อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับพรรคการเมือง

(ค.1) พิจารณาวินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับของพรรคการเมืองขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

รัฐธรรมนูญได้ให้สิทธิแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง กรรมการบริหารของพรรคการเมือง หรือสมาชิกพรรคการเมืองตามจำนวนที่กำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้นจะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และเมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับ

³³ นันทวัฒน์ บรมานันท์, “ศาลรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ,” งานวิจัยเสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, หน้า 157.

ดังกล่าวขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข มติหรือข้อบังคับนั้นเป็นอันถูกยกเลิกไป³⁴

(ค.2) พิจารณาวินิจฉัยว่าบุคคลหรือพรรคการเมืองใดกระทำการโดยใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญกระทำการที่เป็นการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญได้กำหนดมาตรการบังคับไว้ว่า ในกรณีที่บุคคลกระทำการโดยใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญกระทำการที่เป็นการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ผู้รู้เห็นการกระทำดังกล่าวมีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าวได้ แต่ทั้งนี้ ไม่กระทบกระเทือนการดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำการดังกล่าว และหากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้พรรคการเมืองเลิกการกระทำดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญอาจสั่งให้ยุบพรรคการเมืองดังกล่าวได้³⁵

ในกรณีนี้ประชาชนไม่อาจเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้โดยตรง จะต้องเสนอผ่านอัยการสูงสุด ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้มีคดีขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญมากเกินไปโดยให้อัยการสูงสุดเป็นผู้กลั่นกรองก่อนเพราะอัยการสูงสุดเป็นผู้มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายอาญา โดยเฉพาะการกระทำดังกล่าวนี้มีความผิดฐานกบฏตามประมวลกฎหมายอาญา อันเป็นความผิดอาญาแผ่นดิน³⁶

³⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540), มาตรา 47 วรรค 3 และ 4 .

³⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540), มาตรา 63.

³⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์, “ศาลรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ,” งานวิจัยเสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, หน้า 145.

(ค.3) พิจารณาอุทธรณ์ของสมาชิกพรรคการเมืองที่ร้องขอให้วินิจฉัยเพราะเหตุว่าพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกนั้นมีมติให้ตนพ้นจากการเป็นสมาชิก

รัฐธรรมนูญได้กำหนดว่าในกรณีที่พรรคการเมืองมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น ขั้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดคนหนึ่งออกจากพรรค สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนนั้นมีสิทธิอุทธรณ์มติเพื่อคัดค้านว่ามติขั้บออกจากพรรคขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยต่อศาลรัฐธรรมนูญ และหากศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่ามีมติดังกล่าวขัดต่อเรื่องดังกล่าวตามมาตรา 47 วรรค 3 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นอาจเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย โดยถือว่าสมาชิกภาพของสมาชิกผู้นั้นยังไม่สิ้นสุด³⁷

(ง) อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยกรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีองค์กรตามรัฐธรรมนูญขึ้นมาพร้อมกันหลายองค์กรพร้อมทั้งกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวไว้ เมื่อองค์กรต่าง ๆ เหล่านี้ต่างปฏิบัติตามหน้าที่ของตนบางครั้งอาจเกิดปัญหาความขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรชั้นได้ รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญไว้ว่า ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย³⁸ โดยมีเหตุผลที่ว่าองค์กรดังกล่าวเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้

³⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540), มาตรา 118(8).

³⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540), มาตรา 266.

และโดยลักษณะแล้วต่างเป็นองค์กระระดับสูง ดังนั้นเมื่อองค์กรเหล่านี้มีปัญหาหรือขัดแย้งเกี่ยวกับเรื่องอำนาจหน้าที่ในทางรัฐธรรมนูญ องค์กรที่เหมาะสมที่ควรเข้ามามีบทบาทพิจารณาวินิจฉัยย่อมต้องเป็นศาลรัฐธรรมนูญเนื่องจากเป็นองค์กรในระดับองค์กรตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน

อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีนี้มีข้อพิจารณา ดังนี้

ประการแรก ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญมาตรา 266 ได้ใช้ถ้อยคำว่า “อำนาจหน้าที่” ถ้อยคำดังกล่าวน่าจะมุ่งหมายให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่เฉพาะเรื่องขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น ดังนั้นหากปัญหาใดที่ไม่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญปัญหาดังกล่าวย่อมมิใช่วัตถุประสงค์ตามนัยของมาตรา 266 ซึ่งปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 266 นั้น เกิดได้หลายประการ ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญสององค์กรต่างอ้างว่าตนมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือ องค์กรตามรัฐธรรมนูญต่างอ้างว่าตนไม่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรใดองค์หนึ่งถูกกล่าวอ้างว่าองค์กรนั้นไม่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรืออาจเป็นกรณีการละเมิดอำนาจหน้าที่ เป็นต้น

ประการที่สอง ปัญหาในเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ **ต้องเป็นอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ** หรือเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญให้มีอำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งในกรณีหลังศาลรัฐธรรมนูญย่อมมีอำนาจในการตีความบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วย แม้โดยหลักแล้ววัตถุประสงค์แห่งการตีความตามมาตรา 266 นั้น ต้องเป็นการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญก็ตาม อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี ศาลรัฐธรรมนูญควรจำกัดบทบาทในการตีความอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญกรณีนี้เฉพาะในขอบเขตที่มีความสัมพันธ์กับรัฐธรรมนูญ

หรือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อรัฐธรรมนูญเท่านั้น หากเป็นกรณีที่ไม่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ ควรให้องค์กรอื่นที่มีอำนาจในเรื่องดังกล่าวพิจารณาวินิจฉัยต่อไป³⁹

ประการที่สาม ปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่**ต้องเป็นข้อพิพาท**ที่เป็นรูปธรรมเกิดขึ้น เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญมีสถานะเป็นองค์กรศาล ซึ่งโดยพื้นฐานแล้วการพิจารณาวินิจฉัยจะกระทำได้อต่อเมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้น หากไม่มีข้อพิพาทศาลย่อมไม่อาจพิจารณาได้ ดังนั้นในการเสนอปัญหาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา จึงมิใช่เป็นเพียงการตั้งคำถาม การปรึกษาหารือขอความเห็นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ทั่วไปมายังศาลรัฐธรรมนูญ รวมถึงในกรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญมีความสงสัยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ และต้องการให้ศาลรัฐธรรมนูญ แปล อธิบาย หรือตีความบทบัญญัติดังกล่าวเท่านั้น เพราะกรณีเช่นนี้ยังไม่เกิดปัญหาหรือความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ จึงไม่อาจเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาได้ ทั้งนี้ เนื่องจากองค์กรตามรัฐธรรมนูญต่างก็มีอำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญในส่วนอำนาจหน้าที่ขององค์กรตนเพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ซึ่งเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจการตีความรัฐธรรมนูญ แต่หากมีการตีความแล้วปรับใช้กับข้อเท็จจริงแล้วเกิดกรณีโต้แย้งว่าการตีความในกรณีดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีนี้สามารถเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาได้(คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 5/2543)

ประการที่สี่ ข้อพิพาทดังกล่าว**ต้องมีคู่กรณีสองฝ่าย** กล่าวคือ หากเป็นกรณีที่มีปัญหาเกิดขึ้นภายในองค์กรหนึ่งองค์กรใด เช่น กรณีที่กรรมการในคณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเห็นที่แตกต่างกันในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา 315 กรณีนี้ไม่อาจเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้เพราะมิใช่กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 8/2542) และโดยหลักแล้ว คู่กรณีทั้งสองฝ่ายต้องเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วย

³⁹ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และบรรเจิด สิงคะเนติ, “เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญไทยตามมาตรา 264 และมาตรา 266,” รายงานวิจัยเสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, มิถุนายน 2543, หน้า 53.

เช่น มีปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กับผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งจะนำไปสู่การตีความรัฐธรรมนูญว่าขอบเขตอำนาจหน้าที่ของทั้งสององค์กรที่มากน้อยเพียงใดอย่างไรก็ดี ปัญหาดังกล่าวอาจเกิดจากองค์กรที่ไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญมีข้อขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่กับองค์กรตามรัฐธรรมนูญก็ได้ แต่ผู้ที่มีสิทธิเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยจะต้องเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือประธานรัฐสภา (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 4/2541, 10/2541 และ 13/2543)

ในการเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาในกรณีนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ได้กำหนดองค์กรที่มีสิทธิเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา ได้แก่

(1) องค์กรตามรัฐธรรมนูญ

(2) ประธานรัฐสภา

(1) องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หากเป็นกรณีที่มีปัญหาอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วยกัน ทั้งสององค์กรย่อมมีสิทธิในการเสนอไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย หรือหากเป็นกรณีที่มีฝ่ายใดเพียงฝ่ายเดียวเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ฝ่ายที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเท่านั้นที่มีสิทธิเสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญให้พิจารณา อย่างไรก็ดี หากเป็นกรณีของศาลรัฐธรรมนูญเอง ศาลรัฐธรรมนูญย่อมไม่มีสิทธิโดยตรงที่จะเสนอเรื่องให้ตนเองพิจารณาได้

เนื่องจากองค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นองค์กรกลุ่ม เช่น วุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น ดังนั้นหากองค์กรดังกล่าวจะเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา ควรได้ผ่านความเห็นชอบจากองค์กรกลุ่มดังกล่าวก่อน การใช้สิทธิขององค์กรในการเสนอเรื่องให้

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณานั้น เพียงลำพังแต่สมาชิกผู้หนึ่งผู้ใดขององค์กรดังกล่าวเป็นผู้เสนอไม่อาจกระทำได้ เว้นแต่เป็นการคุ้มครองเสียงข้างน้อยในสภา

(2) ประธานรัฐสภา พิจารณาได้ 2 สถานะ คือ

(2.1) ประธานรัฐสภาในฐานะที่เป็นตัวแทนของสภาผู้แทนราษฎร และรัฐสภา ในกรณีนี้เรื่องที่ประธานรัฐสภาจะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา จะต้องเป็นเรื่องเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรหรือของรัฐสภา โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาก่อน หรืออาจเป็นกรณีที่รัฐสภาเห็นว่าควรเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา เนื่องจากประธานรัฐสภาไม่มีอำนาจที่จะเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้โดยลำพัง

(2.2) ประธานรัฐสภาในฐานะเป็นผู้เสนอเรื่องแทนองค์กรอื่น แยกได้ 2 กรณี คือ

(2.2.1) กรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ 2 องค์กรมีความขัดแย้งกัน โดยองค์กรใดองค์กรหนึ่งเป็นสภาผู้แทนราษฎร หรือรัฐสภา กรณีนี้ประธานรัฐสภาอาจได้รับมอบหมายจากสภาผู้แทนราษฎร หรือรัฐสภาให้เป็นผู้เสนอเรื่องไปศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

(2.2.2) กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรฝ่ายหนึ่งที่มีฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญกับองค์กรหนึ่งที่ไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ องค์กรดังกล่าว

(ไม่ใช่องค์การตามรัฐธรรมนูญ) มีสิทธิร้องขอให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญให้พิจารณาต่อไป⁴⁰

อย่างไรก็ดี หากมิใช่ 2 กรณีข้างต้นแล้ว ประธานรัฐสภาไม่มีอำนาจเสนอหรือหยิบยกเรื่องใดเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้

(จ) อำนาจหน้าที่ในกรณีอื่น ๆ ของศาลรัฐธรรมนูญ

(จ.1) อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยว่าสมาชิกสภามีส่วนโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณหรือไม่

รัฐธรรมนูญได้กำหนดมาตรการในการป้องกันจากการแทรกแซงของคณะกรรมการงบประมาณในการจัดทำงบประมาณซึ่งทำให้เกิดปัญหาในการจัดสรรงบประมาณโดยกำหนดไว้ว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างพระราชบัญญัติรายจ่ายเพิ่มเติมหรือร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาหรือคณะกรรมการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำใด ๆ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างพระราชบัญญัติรายจ่ายเพิ่มเติม หรือร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาหรือคณะกรรมการที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายจะกระทำมิได้

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 54.

หากฝ่าฝืนมาตราดังกล่าวข้างต้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือ สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาสามารถเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาซึ่งศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยให้เสร็จสิ้นภายใน 7 วันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นนั้นมา และหากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืนมาตรา 180 วรรค 7 การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำใด ๆ ที่ต้องห้ามนั้น ถือว่าสิ้นผลไป⁴¹

(จ.2) อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบที่กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญในระยะเริ่มต้น ได้แก่ การพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก่อนนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นระเบียบที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ (บทเฉพาะกาลตามมาตรา 321) เป็นต้น

3.2.2.2 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

ขณะนี้ไม่มีเพียงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2540 เท่านั้น ที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวไว้ ดังนี้

(ก) อำนาจในการพิจารณากรณีปัญหาเกี่ยวกับคำสั่งรับหรือไม่รับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมืองของนายทะเบียนพรรคการเมืองตามมาตรา 14 หรือ 15 (มาตรา 17)

⁴¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540), มาตรา 180 วรรคหกและวรรคเจ็ด.

(ข) กรณีที่มีมติให้สมาชิกภาพของสมาชิกพรรคการเมืองสิ้นสุดลงตามที่
บัญญัติไว้ในมาตรา 22

(ค) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยสั่งให้ระงับ แก้ไขกระทำการหรือสั่งให้
ออกจากตำแหน่งในกรณีหัวหน้าพรรคการเมือง คณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือกรรมการบริหาร
พรรคการเมือง จัดให้พรรคการเมืองกระทำอันฝ่าฝืนนโยบายพรรคการเมือง ข้อบังคับพรรคการเมือง
อันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือ
การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือให้จัดการแก้ไขการกระทำ
ดังกล่าว (มาตรา 27)

(ง) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัย กรณีที่มีการวินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับ
ของพรรคการเมืองขัดต่อรัฐธรรมนูญ(มาตรา 28)

(จ) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยกรณีที่มีการตอบรับการเปลี่ยนแปลง
นโยบายพรรค ข้อบังคับพรรคหรือรายการที่เกี่ยวกับชื่อ อาชีพ ที่อยู่ และลายมือชื่อของคณะกรรมการบริหาร
พรรคหรือการจัดตั้งสาขาพรรค (มาตรา 33)

(ฉ) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยกรณีที่มีการยุบพรรคการเมือง (มาตรา 65,
66, 67, 72 และ 73)

(ข) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยในกรณีที่มีการสั่งพรรคการเมืองระงับการดำเนินการของพรรคการเมืองไว้เป็นการชั่วคราว (มาตรา 67)

จากอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญข้างต้นนั้น จะเห็นได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีบทบาทในฐานะขององค์กรผู้ตรวจสอบและควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจที่สำคัญหลายประการ ซึ่งล้วนแต่เป็นการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ไม่ว่าจะเป็นอำนาจหน้าที่ในการควบคุมกฎหมายหรือร่างกฎหมายไม่ให้ขัดรัฐธรรมนูญ การพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับสมาชิกภาพและคุณสมบัติของสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา รัฐมนตรี และกรรมการการเลือกตั้ง การพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับพรรคการเมือง และการพิจารณาวินิจฉัยกรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไรก็ดี ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยการใช้อำนาจต่างๆขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากทุกองค์กรย่อมมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ขององค์กรตนเพื่อให้องค์กรสามารถดำเนินการต่างๆได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นอีก อย่างไรก็ตาม แม้ศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญสูงสุดในการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่มิได้หมายความว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจหน้าที่เหนือศาลอื่น หรือเป็นศาลสูงสุดของประเทศ เพราะโดยหลักแล้วแต่ละระบบศาลไม่ว่าจะเป็น ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ศาลยุติธรรม หรือศาลทหาร ต่างก็มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามประเภทของคดีที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ และมีอิสระเป็นเอกเทศระหว่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งศาลรัฐธรรมนูญนั้นถือเป็นศาลที่มีเป็นเขตอำนาจเฉพาะ เนื่องจากอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีได้เฉพาะประเภทคดีที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายอื่นอย่างชัดเจนว่าให้นำคดีไปสู่การพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้น ดังนั้นหากเรื่องใดอยู่ในขอบเขตอำนาจของศาลใดตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ศาลอื่นก็ไม่อาจก้าวล่วงเข้าไปพิจารณาวินิจฉัยเรื่องดังกล่าวได้ และผลของคำวินิจฉัยของศาลนั้น ย่อมมีผลผูกพันต่อทุกองค์กรเช่นเดียวกัน

3.2.3 หลักเกณฑ์ในการพิจารณาความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ได้จาก คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

นอกจากการศึกษาหลักเกณฑ์การพิจารณาความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และความเห็นของนักวิชาการในหัวข้อ 3.1 แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญเองก็มีคำวินิจฉัยวางหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้หลายคำวินิจฉัยด้วยกัน และเนื่องจากมาตรา 268 ของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ “คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาดมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ” ด้วยเหตุนี้ การศึกษาหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เด็ดขาดมีผลผูกพันทุกองค์กรจึงมีความสำคัญเพราะหากองค์กรใดมีลักษณะตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว องค์กรนั้นย่อมอยู่ในเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัยในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญขององค์กรดังกล่าวขึ้น ดังนั้นในส่วนนี้จะทำการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในการวางหลักเกณฑ์ความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยขอยกตัวอย่างพอสังเขป ดังนี้

คำวินิจฉัยที่ 3/2541 วันที่ 14 กรกฎาคม พ.ศ. 2541 เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้วินิจฉัยเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประเด็นเบื้องต้นศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแล้วเห็นว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 145 ซึ่งอำนาจหน้าที่ประการหนึ่งตามมาตรา 145(3) คือ “สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้น ตามกฎหมายตามมาตรา 144 วรรค 2” ซึ่งตามมาตรา 144 วรรค 2 บัญญัติว่า “ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงแสดงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง”

คำวินิจฉัยที่ 54/2542 วันที่ 28 ธันวาคม 2542 เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีปัญหาการแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครอง สูงสุด ซึ่งมีประเด็นต้องพิจารณาเบื้องต้นว่า ประธานรัฐสภามีอำนาจยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266 หรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า “วุฒิสภาเป็นองค์กรที่ รัฐธรรมนูญได้จัดตั้งขึ้นและมอบหมายให้ใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญหลายประการ เช่น การพิจารณากลับกรอกร่างพระราชบัญญัติ การพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคล ดำรงตำแหน่งในองค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ การถอดถอนบุคคลสำคัญออกจากตำแหน่ง เป็นต้น และเมื่อรัฐธรรมนูญมาตรา 277 วรรค 2 ได้มอบหมายให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องให้ความเห็นชอบ หรือไม่ให้ความเห็นชอบต่อบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งตุลาการในศาลปกครองสูงสุด การใช้อำนาจหน้าที่ ของวุฒิสภาในกรณีดังกล่าวย่อมถือว่าเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นองค์กรที่ได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญได้มอบหมาย”

คำวินิจฉัยที่ 13/2543 วันที่ 17 มีนาคม 2543 เรื่อง คณะกรรมการการ เลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีอำนาจหน้าที่ระหว่าง คณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลยุติธรรม ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยเบื้องต้นมีว่า คณะกรรมการ การเลือกตั้งมีอำนาจยื่นคำร้องนี้ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 หรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญจัดตั้งขึ้นและมีอำนาจหน้าที่ ตามรัฐธรรมนูญหลายประการ เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาว่า การที่ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้สืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 145 (3) และ สั่งให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งดำเนินการเพิกถอนการรับสมัครของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ เป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม และผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งสั่งเพิกถอน แล้ว การที่ผู้ถูกเพิกถอนนำคดีไปร้องต่อศาลจังหวัดหรือศาลแพ่ง และศาลมีคำสั่งว่า การเพิกถอนการ รับสมัครดังกล่าวโดยผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งจะกระทำมิได้ เพราะพ้นระยะเวลาที่ผู้ อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งจะตรวจสอบและสอบสวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 32 แล้วนั้น คำสั่ง

ของศาลเป็นการก้าวล่วงการใช้อำนาจในการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 145 (3) หรือไม่ จึงเป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้งและศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญมาตรา 266 บัญญัติให้องค์กรนั้น ซึ่งตามคำร้องนี้คือ คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ เมื่อประธานกรรมการการเลือกตั้งเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย จึงเป็นการยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้”

คำวินิจฉัยที่ 32/2543 วันที่ 7 กันยายน พ.ศ. 2543 เรื่อง ประธานรัฐสภา ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ พ.ศ. ของสภาผู้แทนราษฎร และกรรมการวิสามัญฯ มีอำนาจขอหรือเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ ได้หรือไม่ ซึ่งมีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่า การที่ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยนั้นเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 หรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า “ข้อเท็จจริงตามคำร้องปรากฏว่า ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ ของสภาผู้แทนราษฎรมีการเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ แตกต่างไปจากที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบซึ่งเกิดขึ้นเสมอ ปัญหาว่าคณะกรรมการการวิสามัญฯ ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากสภาผู้แทนราษฎรจะมีอำนาจขอหรือเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ หรือไม่ นั้น เห็นว่า เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และประธานรัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงเป็นการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 และเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้ได้”

คำวินิจฉัยที่ 33/2543 วันที่ 5 ตุลาคม พ.ศ. 2543 เรื่อง อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพเป็นหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 224 วรรค 2 หรือไม่ โดยคณะรัฐมนตรีเสนอคำร้องกรณีการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266 ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า การที่คณะรัฐมนตรีเสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเป็นไปตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266 หรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า “คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หมวด 7 มีอำนาจหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน การทำหนังสือสัญญากับนานาชาติประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญมาตรา 224 เมื่อประเทศไทยร่วมลงนามในอนุสัญญาแล้ว แต่ยังไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาเนื่องจากมีปัญหาว่า คณะรัฐมนตรีจะให้สัตยาบันโดยจะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาหรือไม่ เป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญมาตรา 224 เมื่อคณะรัฐมนตรีเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266 ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้ได้”

คำวินิจฉัยที่ 58-62/2543 วันที่ 30 พฤศจิกายน พ.ศ.2543 เรื่อง พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญโดยองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาลเสนอเรื่องพร้อมความเห็นรวมห้าคำร้อง เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266 พิจารณาแล้วเห็นว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266 ที่จะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้กับศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้นั้น หมายถึง องค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาลมีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ว่ารัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในหมวด 9 โดยมาตรา 283 วรรคแรก บัญญัติให้ท้องถิ่นที่ปกครองตนเองได้ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ และมาตรา 284 วรรคแรกและวรรคสอง บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายมีความเป็น

อิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยการกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ มาตราดังกล่าวเป็นเพียงบทบัญญัติที่มุ่งกระจายอำนาจปกครองไปสู่ท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีอำนาจหน้าที่อย่างไร โดยให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งหากพิจารณาคำว่า “ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ของมาตรา 283 และ 284 นั้น จะเห็นได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 และเทศบาลจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 องค์กรดังกล่าวจึงจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ ไม่ได้จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ อีกทั้งรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่หลักขององค์กรเหล่านั้นไว้โดยตรง องค์กรดังกล่าวจึงมิใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่อาจเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266 ได้”

อย่างไรก็ดี ในกรณีของเทศบาล เดิมศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยว่าเทศบาลเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพราะพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 30 กำหนดให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยมีเทศบาลเป็นส่วนหนึ่ง ดังนั้นเทศบาลจึงเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหมวด 9 ของรัฐธรรมนูญ (คำวินิจฉัยที่ 4/2541, 10/2541) จนกระทั่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 58-62/2543 กลับคำวินิจฉัยดังกล่าว

คำวินิจฉัยที่ 63/2543 วันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ.2543 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ขอให้วินิจฉัยอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติฯ และการกระทำของนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้น คือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจเสนอคำร้องนี้ให้

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 หรือไม่ พิจารณาแล้ว “คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญมาตรา 297 มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 301 จึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพราะรัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีขึ้นและบัญญัติ อำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ”

คำวินิจฉัยที่ 52/2547 วันที่ 30 ธันวาคม 2546 เรื่อง คณะกรรมการการ เลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 145 วรรคหนึ่ง (3) ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัย เบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 หรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้ง และศาลปกครองเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 136 และมาตรา 276 ตามลำดับ บัญญัติให้มีขึ้น และบัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญฯ คณะกรรมการ การเลือกตั้ง และศาลปกครองจึงมีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา 266” เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งและศาลปกครองซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญและมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจ หน้าที่ขององค์กรต่างๆตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ได้

ตัวอย่างขององค์กรที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญของไทยตามคำวินิจฉัยของ ศาลรัฐธรรมนูญ ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (คำวินิจฉัยฯที่ 3/2541, 15/2541, 8/2542 , 5/2543, 13/2543 และ 20/2543) สภาผู้แทนราษฎร (คำวินิจฉัยฯที่ 32/2543) วุฒิสภา (คำวินิจฉัยฯที่ 54/2542 และ 20/2543) คณะรัฐมนตรี (คำวินิจฉัยฯที่ 2/2541, 26/2543 และ 33/2543) คณะ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คำวินิจฉัยฯที่ 63/2543) ยังรวมถึงผู้ตรวจ การแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลปกครอง ศาลยุติธรรม ศาลทหาร และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินด้วย

ส่วนองค์กรที่ไม่ถือว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพราะรัฐมนตรีเป็นเพียงส่วนหนึ่งของคณะรัฐมนตรีที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ (คำวินิจฉัยฯ ที่ 2/2541) นอกจากนี้ยังรวมถึงราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และพรรคการเมือง

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า แม้รัฐธรรมนูญปัจจุบันจะมีได้กำหนดลักษณะของความ เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้ชัดเจนว่าความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณา อย่างไร หรือองค์กรใดบ้างที่ถือว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพราะแม้แต่ศาลรัฐธรรมนูญเองก็ยังวาง หลักเกณฑ์พิจารณาความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้เพียงกว้างๆ เท่านั้น อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจาก บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ความเห็นของนักวิชาการ และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ อาจวางหลักเกณฑ์ ในการพิจารณาความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ พอสังเขปได้ดังนี้

1. เป็นองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ
2. มีการกำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน
3. องค์กรนั้นจะต้องเป็นองค์กรของรัฐสูงสุดที่มีบทบาทสำคัญในการเข้าไปมีส่วน ร่วมในการใช้อำนาจทางการเมือง
4. ความเป็นอิสระในการดำเนินงานและไม่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาขององค์กรใด

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 4

องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุม และดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ.2540)

ประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น ในการปกครองจะถือมติเสียงส่วนใหญ่ของคนในสังคม และคุ้มครองเสียงส่วนน้อย กระบวนการหนึ่งที่สำคัญของประเทศที่ปกครองระบอบนี้คือ “การเลือกตั้ง” ซึ่งเป็นการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเลือกบุคคลเข้ามาทำหน้าที่ต่าง ๆ แทนตน เช่น การออกกฎหมาย การบริหารประเทศ เป็นต้น การปกครองระบอบประชาธิปไตยกับการเลือกตั้งจึงมีความสัมพันธ์กัน จนอาจกล่าวได้ว่า ไม่มีประชาธิปไตยที่ไม่มีการเลือกตั้ง

อดีตที่ผ่านมานับแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศไทยได้มีการจัดการเลือกตั้งมาหลายครั้ง และกำหนดให้มีองค์กรขึ้นมาทำหน้าที่ควบคุม จัดการ และดำเนินการเลือกตั้ง แต่เนื่องจากองค์กรดังกล่าวอยู่ภายใต้กำกับดูแลของฝ่ายบริหารทำให้ถูกมองว่าอาจเป็นเหตุผลที่ทำให้องค์กรดังกล่าวทำงานไม่เป็นอิสระ และเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาที่เป็นผลพวงของสาเหตุดังกล่าวมากมาย ไม่ว่าจะเป็นจากเจ้าหน้าที่ของรัฐเองที่อาจไม่เป็นกลางในการเลือกตั้ง มีการเอื้อประโยชน์ให้แก่พรรคพวกของตน หรือถูกแทรกแซงการทำงานจากฝ่ายบริหาร เป็นต้น ซึ่งต่อมาได้มีความพยายามจัดตั้งองค์กรต่าง ๆ อีกหลายครั้งเพื่อเข้ามาทำหน้าที่ควบคุม จัดการ ดำเนินการเลือกตั้ง รวมทั้งสอดส่องดูแลการเลือกตั้งให้เป็นไปอย่างบริสุทธิ์ ยุติธรรม แต่ก็ยังคงไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากองค์กรที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่ ยังคงอยู่ภายใต้กำกับดูแลของฝ่ายบริหารนั่นเอง อีกทั้งพรรคการเมืองและประชาชนยังไม่เชื่อมั่นและยอมรับบทบาทขององค์กรในการทำหน้าที่ของดังกล่าว จากสาเหตุข้างต้น ทำให้การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้มีการเสนอให้มีองค์กรที่เป็นอิสระมาทำหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้งแทนองค์กรที่มีอยู่ จนท้ายที่สุดรัฐธรรมนูญปัจจุบันได้บัญญัติให้มีองค์กรอิสระและเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่อย่างเต็มที่ในการควบคุม และดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้ง ให้บริสุทธิ์ ยุติธรรม ที่เรียกว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้ง” โดยบัญญัติไว้ในหมวดที่ 6

ส่วนที่ 4 มาตรา 136-148 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2541 อย่างไรก็ดี ในการดำเนินงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ผ่านมา ยังคงพบปัญหาเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความสัมพันธ์ระหว่างการดำเนินงานคณะกรรมการการเลือกตั้งในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น ๆ เนื่องจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดถึงความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญรวมทั้งอำนาจหน้าที่องค์กรที่มีอำนาจในการตรวจสอบการดำเนินการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจน

ในบทนี้ผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาถึงองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุม และดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้ง รวมถึงที่มาขององค์กร องค์กรประกอบ อำนาจหน้าที่ ตลอดจนปัญหาความสัมพันธ์ขององค์กรดังกล่าวในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น ๆ ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ

4.1 ที่มาของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2476 ถึงปี พ.ศ.2539 กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุม จัดการ และดำเนินการเลือกตั้ง ซึ่งในการเลือกตั้งทุกครั้งย่อมมีวัตถุประสงค์ให้การเลือกตั้งดำเนินไปด้วยความยุติธรรม สงบเรียบร้อย มีประสิทธิภาพ และให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมมากที่สุด แต่อย่างไรก็ดี การเลือกตั้งของไทยที่ผ่านมายังคงมีปัญหา และอุปสรรคหลายประการด้วยกัน เช่น ความตื่นตัวสนใจ และการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งยังมีไม่มากเท่าที่ควร รวมทั้งปรากฏพฤติกรรมทุจริตการเลือกตั้งในรูปแบบต่างๆของผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมืองที่พบเห็นอย่างกว้างขวาง โดยการเลือกตั้งในระยะแรก ๆ มักมีปัญหาเกี่ยวกับการโฆษณาชวนเชื่อ การสร้างข่าวลือ เป็นต้น ต่อมาในระยะหลัง คือ ปัญหาการทุจริตในการลงคะแนน ซึ่งได้เปลี่ยนแปลงรูปแบบและวิธีการซับซ้อนยิ่งขึ้น เริ่มตั้งแต่การขนส่งบุคคลที่ไม่มีสิทธิไปลงคะแนน การใช้บัตรเลือกตั้งที่ทำเครื่องหมายไว้ล่วงหน้า การจัดตั้งและอุปถัมภ์หัวคะแนนโดยให้หัวคะแนนนำเงินไปซื้อเสียง ซึ่งเป็นวิธีการที่นิยมใช้และเป็นปัญหาที่สำคัญในปัจจุบัน และอีกประการหนึ่งคือ ปัญหาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์ทั้งในเรื่องประสิทธิภาพและความเป็นกลาง โดยการใช้กลไกของรัฐเอื้อประโยชน์แก่กลุ่มธุรกิจการเมืองและ

อิทธิพลท้องถิ่นรวมถึงพรรคการเมืองในการเลือกตั้งโดยวิธีการต่างๆ นับแต่การกำหนดเขตเลือกตั้ง การโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในเขตเลือกตั้งต่างๆ จากสาเหตุดังกล่าวให้การเลือกตั้งขาดความเชื่อถือจากประชาชน รวมทั้งทำให้คนดีมีความสุจริตและมีความสามารถไม่อาจเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองเพื่อทำประโยชน์ให้กับประเทศชาติได้ และทำให้หลายฝ่ายเริ่มมองว่าหากให้กระทรวงมหาดไทยในฐานะองค์กรที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จในการควบคุม ดำเนินการ จัดให้มีการเลือกตั้งอีกดำเนินการต่อไปอาจเกิดความไม่เหมาะสม เนื่องจากอาจจะถูกครอบงำจากฝ่ายการเมืองได้อีกทั้งยังทำให้ไม่มีความเป็นอิสระในการบริหารงานต่างๆ โดยเฉพาะกรณีที่เป็นรัฐบาลรักษาการ เนื่องจากรัฐบาลสามารถเข้าแทรกแซงการทำงานของเจ้าหน้าที่ในกระทรวงมหาดไทยได้ง่ายประกอบกับการศึกษารูปแบบการจัดการเลือกตั้งในต่างประเทศที่ใช้กันอย่างแพร่หลาย¹

ด้วยเหตุนี้จึงมีแนวความคิดในการจัดตั้งองค์กรที่มีความเป็นอิสระเข้ามาทำหน้าที่ในการควบคุม บริหาร จัดการการเลือกตั้งเป็นการเฉพาะแทนกระทรวงมหาดไทยซึ่งหากมองจากพัฒนาการจากอดีตที่ผ่านมา อาจกล่าวได้ว่าแนวความคิดในการจัดตั้งองค์กรอื่นที่มีความเป็นอิสระเพื่อทำหน้าที่แทนกระทรวงมหาดไทยเกิดขึ้นตั้งแต่ภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 โดยเริ่มเสนอให้มีการจัดตั้ง “องค์กรกลาง” ทำหน้าที่ควบคุม ดูแลการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยบริสุทธิ์ ยุติธรรม อย่างไรก็ตาม องค์กรดังกล่าวก็ยังไม่อาจทำหน้าที่แทนกระทรวงมหาดไทยได้ เนื่องจากต้องประสบกับปัญหาหลายด้านไม่ว่าจะเป็นรูปแบบขององค์กร อำนาจหน้าที่ บุคลากร รวมทั้งการไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานของราชการ เป็นต้น นอกจากนี้แนวความคิดในการจัดตั้งองค์กรเพื่อทำหน้าที่ควบคุม ดูแลการเลือกตั้งมีขึ้นในบางสมัยเท่านั้น จึงทำให้ขาดความต่อเนื่องในการดำเนินงาน เช่น การจัดตั้งคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง ในสมัยรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช และการจัดการองค์กรกลางการเลือกตั้งในสมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นต้น ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

¹ ยุวัฒน์ กมลเวชช, “แนวทางการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง,” รายงานการวิจัย, 2541. หน้า 20.

1. คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งในสมัยรัฐบาลของม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช².

ผลจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ทำให้เกิดแนวคิดเกี่ยวกับการมีองค์กรกลางขึ้นมา สอดส่องดูแลความบริสุทธิ์ยุติธรรมขึ้น ภายหลังจากที่ได้ยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 12 มกราคม 2519 “คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง” ขึ้นมา เพื่อตอบสนองกระแสเรียกร้องโดยทำงานในฐานะองค์กร ควบคุมการเลือกตั้งอีกชั้นหนึ่ง ในขณะที่การจัดการเลือกตั้งยังคงอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย อย่างไรก็ตาม พบว่าการทำงานของคณะกรรมการดังกล่าวยังประสบกับปัญหาและอุปสรรค ในการทำงานอยู่หลายประการ อาทิ การไม่สามารถทำงานได้เป็นอิสระ และไม่ได้รับการยอมรับจากนักการเมืองและพรรคการเมืองที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งยังมีปัญหาในการปฏิบัติเกี่ยวกับการปฏิบัติงานเลือกตั้ง จึงทำให้คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งต้องถูกยกเลิกไปโดยปริยาย

2. แนวความคิดในการจัดตั้งองค์กรกลางการเลือกตั้งในสมัยรัฐบาลของนายอานันท์ ปันยารชุน

ภายหลังเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม 2535 แนวความคิดที่จะให้มีการจัดตั้งองค์กรเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบควบคุมการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยบริสุทธิ์และยุติธรรมได้ถูกนำมาใช้อย่างเป็นทางการอีกครั้งตามความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 139/2535 แต่งตั้งคณะกรรมการสอดส่องดูแลการเลือกตั้งขึ้น ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็นคณะกรรมการองค์กรกลางการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2535 ทำหน้าที่ในการจัดทหามาตราสารสกัดการเลือกตั้ง จัดอบรมอาสาสมัคร และจัดให้มีการรับแจ้งเบาะแสการทุจริตเลือกตั้ง โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อลดปัญหาการทุจริตการเลือกตั้งโดยเฉพาะการซื้อขายเสียง แต่อย่างไรก็ดี จากผลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรกลางก็ยังไม่อาจป้องกันปัญหาการทุจริตในการเลือกตั้งได้อย่างที่คาดหวัง ทั้งนี้ เนื่องจากองค์กรดังกล่าวมีข้อจำกัดในด้านต่างๆหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องฐานะขององค์กรที่ไม่มีกฎหมายรับรองฐานะไว้อย่างชัดเจน

² ไพฑูริย์ บุญวัฒน์, การจัดตั้งองค์กรเพื่อสนับสนุนการเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ ยุติธรรม, พิมพ์ครั้งแรก (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538), หน้า 19.

กล่าวคือ เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยอำนาจของฝ่ายบริหาร(เป็นการรวมตัวกันของกลุ่มบุคคลมีอำนาจหน้าที่ภายใต้ระบบรัฐบาล) ไม่มีอำนาจตามกฎหมาย เรียกว่าเป็นเพียง “เสือกระดาษ” รวมทั้งขาดความร่วมมือจากหน่วยงานของทางราชการ และมีงบประมาณที่จำกัดโดยได้งบประมาณจากงบกลางของรัฐบาล แต่มีภารกิจที่สำคัญในการดูแลการเลือกตั้งให้เป็นไปอย่างบริสุทธิ์ ยุติธรรม จนทำให้องค์กรกลางถูกวิพากษ์วิจารณ์ในการดำเนินงานเป็นอย่างมาก

จากประสบการณ์ขององค์กรกลางที่ไม่มีฐานะขององค์กรในทางกฎหมายที่ชัดเจน ทำให้ไม่อาจทำหน้าที่ดูแลการเลือกตั้งได้อย่างเต็มที่ องค์กรกลางจึงได้ทำรายงานสรุปผลงานในการดำเนินการเลือกตั้งที่ผ่านมา และเสนอให้ม็องค์กรที่มีความเป็นอิสระรวมทั้งมีอำนาจสั่งการให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ เพื่อให้้องค์กรนั้นปฏิบัติหน้าที่ในการเลือกตั้งได้อย่างมีประสิทธิภาพ และให้มีการควบคุมและตรวจสอบค่าใช้จ่ายในการหาเสียงของผู้สมัครให้รัดกุมยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ที่จะกระทำการใดๆ อันเป็นการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติในกฎหมายเลือกตั้งเกรงกลัว

และจากข้อเสนอในการจัดตั้งองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุม ดูแล และจัดการเกี่ยวกับการเลือกตั้งดังกล่าวแทนองค์กรกลาง คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ จึงได้เสนอกรอบ “คณะกรรมการการเลือกตั้ง” และสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ให้ความเห็นชอบ เพื่อให้ไปฟังความคิดเห็นของประชาชน มีหลักการและสาระสำคัญพอสรุปได้ดังนี้³

1. คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรอิสระ มีกรรมการจำนวนไม่เกิน 5 คน ที่แต่งตั้งโดยเชื่อมโยงกับรัฐสภา

2. ดำรงตำแหน่งคราวละ 9 ปี และดำรงตำแหน่งได้วาระเดียวโดยไม่อาจให้พ้นหน้าที่ได้เว้นแต่จะผ่านกระบวนการที่กลั่นกรองโดย ป.ป.ป.ใหม่

³ คณิน บุญสุวรรณ, “คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ตอนที่ 3),” ใน รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน, (กรุงเทพฯ: หจก.เอมีเทรตติ้ง) หน้า 58-60.

3.คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องดำเนินการเลือกตั้งที่เป็นกลางอย่างแท้จริง

4.คณะกรรมการการเลือกตั้ง จะเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองและกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ แทนการให้รัฐมนตรีรักษาการ

5.คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งทุกประเภททุกระดับ รวมทั้งที่เป็นอำนาจในการออกกฎข้อบังคับ อำนาจบริหารอื่น อาทิ การกำหนดวันเลือกตั้งไว้ล่วงหน้า แบ่งเขตเลือกตั้งไว้ล่วงหน้า โดยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรประกาศรายชื่อผู้ไปออกเสียงเลือกตั้งเมื่อได้ประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว เพื่อให้ประชาชนตรวจสอบ เป็นต้น

6.มีอำนาจบังคับบัญชาและสั่งการแก่กระทรวง ทบวง กรม และเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการเลือกตั้ง หากฝ่าฝืนจะมีโทษ

7.มีอำนาจตรวจสอบและวินิจฉัยเรื่องต่างๆเกี่ยวกับการเลือกตั้ง พรรคการเมือง และการออกเสียงประชามติ โดยเฉพาะอำนาจในการตรวจสอบค่าใช้จ่ายของพรรคการเมือง ค่าใช้จ่ายของผู้สมัครรับเลือกตั้ง และวินิจฉัยการคัดค้านและการทุจริตในการเลือกตั้ง

8.คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งให้จัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ ถ้าหากมีข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีการทุจริตหรือทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง ทั้งนี้ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งอาจอุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญได้

9.คณะกรรมการการเลือกตั้งมีสำนักงานที่ขึ้นตรงต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง และมีอิสระจากฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการเดิม

10.มีการรับรองให้องค์กรประชาชนมีบทบาทในการช่วยคณะกรรมการการเลือกตั้งให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ ยุติธรรม

จากกรอบของคณะกรรมการฯดังกล่าว ส่งผลให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) กำหนดให้ “คณะกรรมการการเลือกตั้ง” เป็นองค์กรอิสระ มีอำนาจหน้าที่ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้ง พร้อมทั้งกำหนดองค์ประกอบ ที่มาคุณสมบัติ วิธีการสรรหา ข้อห้ามการพ้นจากตำแหน่ง ขอบเขตของอำนาจหน้าที่ การสั่งการแก่หน่วยงานของรัฐ การคุ้มครองข้าราชการประจำ

โดยบัญญัติไว้ในหมวดที่ 6 ส่วนที่ 4 มาตรา 136-148 เช่น ในเรื่องการช่วยเหลือขององค์กรพัฒนาเอกชนตามมาตรา 145 วรรคท้าย และมาตรา 327 (7) โดยให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งเต็มที่ตามมาตรา 145 ซึ่งรวมถึงอำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้ง ตามมาตรา 145 (4) สอบสวนและดำเนินคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งเอง ตามมาตรา 145 (3) และ 327 (5) และสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการตามมาตรา 145 (2), 146 และมาตรา 327 (6)⁴ ถือได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในการปฏิรูปการเลือกตั้งของประเทศไทยให้บริสุทธิ์ยุติธรรมมากขึ้น

แม้ว่ารัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2540) บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งแทนกระทรวงมหาดไทย แต่อย่างไรก็ดี ปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยก็ยังคงมีบทบาทในการเลือกตั้งในฐานะเป็นกลไกหนึ่งภายใต้การควบคุมและดำเนินการรวมทั้งนโยบายของคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีฐานะเทียบเท่ากับหน่วยราชการอื่นที่เป็นกลไกหนึ่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งเช่นเดียวกัน

4.2 โครงสร้างคณะกรรมการการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งประกอบด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

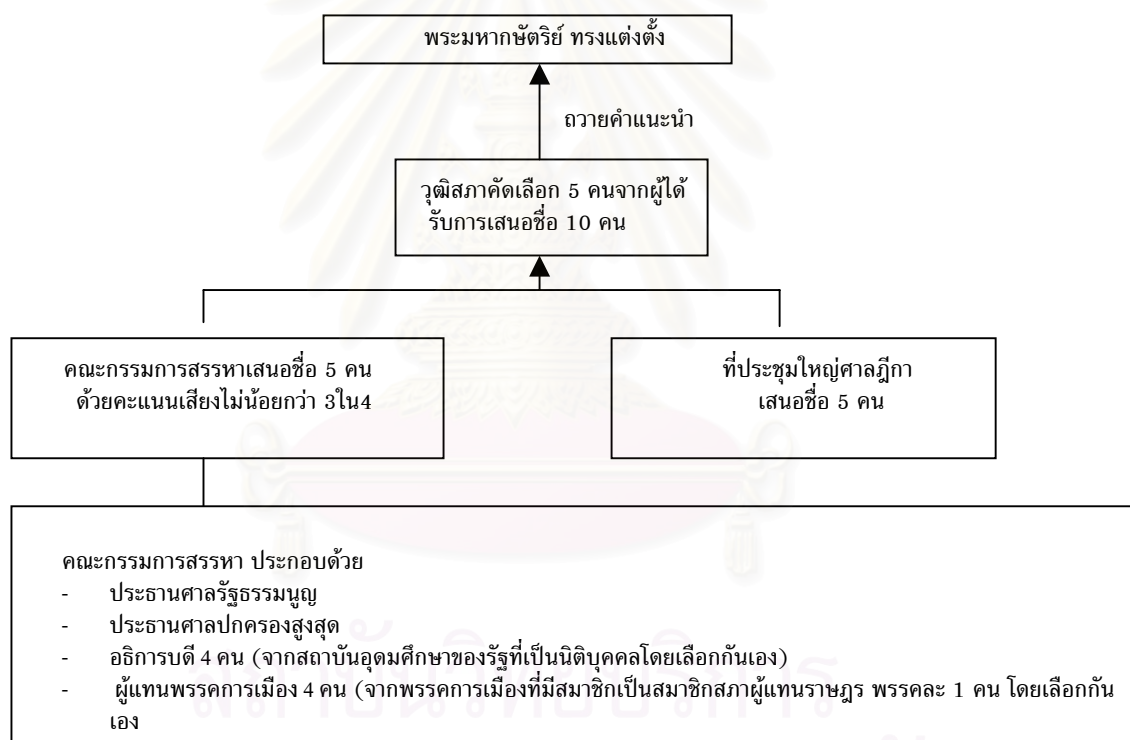
4.2.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(ก) องค์ประกอบ รัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีก 4 คน

⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “ภาพรวมของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่,” ใน รวมสาระรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, 2541) หน้า 63-64.

(ข) ที่มาและการแต่งตั้ง รัฐธรรมนูญกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์เป็นที่ประจักษ์ และให้กรรมการการเลือกตั้งเลือกตัวเองให้คนหนึ่งเป็นประธานกรรมการการเลือกตั้ง แล้วแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการการเลือกตั้งและกรรมการการเลือกตั้งต่อไป (รัฐธรรมนูญมาตรา 136)

กระบวนการสรรหาและการคัดเลือกคณะกรรมการการเลือกตั้ง⁵



(ค) วาระการดำรงตำแหน่ง รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประธานฯและกรรมการการเลือกตั้งมีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง(แต่ในบทเฉพาะกาล

⁵ โคทม อาริยา , “คณะกรรมการการเลือกตั้ง,” โครงการเฉลิมพระเกียรติ สำนวนกรมรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) (2545): 10.

มาตรา 322 ได้กำหนดว่า ในวาระเริ่มแรกให้ คณะกรรมการการเลือกตั้งชุดแรกมีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี 6 เดือน) โดยดำรงตำแหน่งเพียงวาระเดียว(รัฐธรรมนูญมาตรา 140) แต่อาจพ้นจากตำแหน่งได้ก่อนครบวาระก็ได้ (รัฐธรรมนูญมาตรา 141) หากกรรมการการเลือกตั้งท่านใดได้ตาย ลาออก ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามมาตรา 137 หรือ 139 หรือได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ หรือกรณีที่ถูกกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ หรือส่อไปในทางทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ และวุฒิสภามีมติถอดถอนตามมาตรา 307 ทั้งนี้ ให้กรรมการการเลือกตั้งเท่าที่เหลือปฏิบัติหน้าที่ต่อไป

หากพิจารณาถึงการพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระของคณะกรรมการการเลือกตั้ง กับตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ มีความต่างกัน 2 ประเด็นด้วยกัน กล่าวคือ กรณีการพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระของคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น มิได้กำหนดอายุชั้นสูงของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ รวมทั้งกรณีที่ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษา หากเป็นกรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก (รัฐธรรมนูญมาตรา 141 (4)) เป็นคำพิพากษาที่ไม่อาจเปลี่ยนแปลงได้อีก จึงจะพ้นจากตำแหน่ง แต่มีข้อยกเว้นในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ ซึ่งต่างกับบทบัญญัติการพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระของศาลรัฐธรรมนูญที่กำหนดว่า เมื่อถูกศาลพิพากษาให้รับโทษจำคุกก็ต้องพ้นจากตำแหน่ง(รัฐธรรมนูญมาตรา 260 (7)) อีกทั้งไม่มีข้อยกเว้นในความผิดฐานกระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ ทั้งนี้ เนื่องจากตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เป็นองค์กรที่มีสถานะอันสูงและมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญอย่างยิ่ง ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดในเรื่องการพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระไว้เข้มงวดกว่ากรณีของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

อย่างไรก็ดี เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้งเพียง 5 คน แต่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมและดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้งในระดับต่างๆ ทั้งประเทศ ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2541 มาตรา 11 จึงกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเพื่อปฏิบัติ

หน้าที่ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมาย โดยมีจำนวนจังหวัดละไม่เกิน 11 คน ประกอบด้วยบุคคลซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้ง โดยใช้วิธีสรรหาจากผู้ที่มิคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ซึ่งคล้ายคลึงกับคณะกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา 137 (1) (2) (4) (5) (6) และ (7) ของรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจึงเปรียบเสมือนเป็นแขนขาของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำอยู่ในจังหวัดต่างๆ

4.2.2 หน่วยธุรการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

เนื่องจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันไม่ประสงค์ให้หน่วยงานที่ดูแลการเลือกตั้งตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร⁶ จึงบัญญัติให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหน่วยงานของรัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคล ไม่ใช่ส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยมีประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด กิจการของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน (มาตรา 25 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2541)

หน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2541 ได้กำหนดสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการทั่วไปของคณะกรรมการการเลือกตั้งและนายทะเบียนพรรคการเมือง และมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (มาตรา 26 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ)

⁶ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542), หน้า 85.

- (1) รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการการเลือกตั้งและนายทะเบียนพรรคการเมือง ศึกษาและรวบรวมข้อมูลต่างๆที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งและนายทะเบียนพรรคการเมือง
- (2) ศึกษาและสนับสนุนให้มีการวิจัยเกี่ยวกับการเลือกตั้ง การออกเสียงประชามติ และการพัฒนาพรรคการเมือง
- (3) เผยแพร่วิชาการและให้ความรู้และการศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขกิจการ
- (4) รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง หรือการออกเสียงประชามติ ผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยในการเลือกตั้ง หรือเกี่ยวกับการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง หรือเกี่ยวกับการทุจริต หรือประพฤติมิชอบในการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ผู้เลือกตั้ง พรรคการเมือง หรือบุคคลอื่นใดเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง
- (5) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมาย

ในการกำกับดูแลสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงิน และทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เช่น การจัดแบ่งส่วนงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และขอบเขตหน้าที่ของส่วนงานดังกล่าว รวมทั้งการกำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือนและค่าตอบแทนอื่นๆ และการคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การถอดถอน วินัย และการลงโทษทางวินัย การออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์และการอุทธรณ์ลงโทษ พนักงานและลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นต้น (มาตรา 27 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ)

ให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมีเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งประธานกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งขึ้นโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นผู้บังคับบัญชา พนักงานและลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งขึ้นตรงต่อประธานกรรมการการเลือกตั้ง และจะให้มีรองเลขาธิการเป็นผู้ช่วยสั่งการและปฏิบัติงานรองเลขาธิการก็ได้ นอกจากนี้เลขาธิการยังทำหน้าที่เป็นเลขานุการในคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปีนับแต่วันที่เข้ารับแต่งตั้ง และอาจได้รับการแต่งตั้งใหม่แต่ต้องไม่เกิน 2 วาระติดกัน มีอำนาจบรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอนให้ออกจากตำแหน่ง และลงโทษทางวินัยพนักงานและลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง รวมทั้งเป็นผู้แทนของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งในกิจการของสำนักงานที่เกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอก(มาตรา 28 ,29, 30 และ31พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ)

ในด้านงบประมาณ กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้เสนอ งบประมาณรายจ่ายตามมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้วแต่กรณี และในกรณีที่มีค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งหรือการทำประชามติมากกว่างบประมาณที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับ ให้รัฐอุดหนุนค่าใช้จ่ายให้เพียงพอกับการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (มาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ) ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญมาตรา 327(8) ที่บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน่วยงานที่เป็นอิสระเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการงบประมาณและการดำเนินการอื่น ๆ

นอกจากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นหน่วยงานส่วนกลางแล้ว ในส่วนภูมิภาคยังมีสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นหน่วยงานที่ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาคของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง อยู่ในกำกับดูแลของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด มีผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างและรับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้บังคับบัญชา

4.3 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ที่หลายประการด้วยกัน โดยประการหนึ่งที่สำคัญ และเป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญในการจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งคือ การควบคุมและดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้งให้มีประสิทธิภาพ บริสุทธิ์ ยุติธรรม นอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญอีกหลาย ทั้งที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนุญและในกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังต่อไปนี้

4.3.1 อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนุญ

ตามรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ควบคุมและดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้งในระดับต่างๆ ดังนี้⁷

- (1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา (รัฐธรรมนุญมาตรา 144)
- (2) การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งจะต้องดำเนินการภายในไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนุญ พ.ศ.2540 (รัฐธรรมนุญมาตรา 327 (9))
- (3) การออกเสียงประชามติ (รัฐธรรมนุญมาตรา 144) ซึ่งจะต้องดำเนินการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนุญว่าด้วยการออกเสียงประชามติภายใน 2 ปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนุญ (รัฐธรรมนุญมาตรา 329 (5))

⁷ โคทม อารียา , “คณะกรรมการการเลือกตั้ง,” โครงการเฉลิมพระเกียรติ สภาธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540): หน้า 14.

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังบัญญัติในเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ในหลายมาตราดังนี้

(1) ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย 4 ฉบับ ได้แก่ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และนายทะเบียนพรรคการเมือง (รัฐธรรมนูญมาตรา 144)

(2) ออกประกาศกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมายในมาตรา 144 (รัฐธรรมนูญมาตรา 145 (1))

(3) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมายในมาตรา 144 (รัฐธรรมนูญมาตรา 145 (2))

(4) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งในมาตรา 144 (รัฐธรรมนูญมาตรา 145 (3))

(5) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใด หน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้น ฝ่าฝืนไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม (รัฐธรรมนูญมาตรา 145 (4))

(6) ประกาศผลการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ (รัฐธรรมนูญมาตรา 145 (5))

(7) เรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมา ให้ถ้อยคำ ตลอดจนขอให้ศาล พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่การสืบสวน สอบสวน หรือวินิจฉัยชี้ขาด (รัฐธรรมนูญมาตรา 145 วรรค 2)

(8) แต่งตั้งบุคคล คณะบุคคลหรือผู้แทนองค์การเอกชน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย (รัฐธรรมนูญมาตรา 145 วรรค 3)

(9) ดำเนินการแบ่งเขตเลือกตั้ง การจัดให้มีบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (รัฐธรรมนูญมาตรา 327 (2))

(10) การให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (รัฐธรรมนูญมาตรา 327(3))

(11) รับรองและแต่งตั้งผู้แทนองค์การเอกชนเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบการเลือกตั้ง (รัฐธรรมนูญมาตรา 327 (7))

จากข้อสุดท้ายนี้ จะเห็นได้ว่า หน้าที่สอดส่องดูแลการเลือกตั้งขององค์กรกลาง การเลือกตั้งเปลี่ยนมาเป็นหน้าที่ขององค์กรเอกชนที่จะช่วยคณะกรรมการการเลือกตั้งตรวจสอบให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

ส่วนเรื่องงบประมาณของคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น ได้บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่เข้าบริหารราชการแผ่นดินจะต้องดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

มาตรา 75 กล่าวคือ รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระของคณะกรรมการการเลือกตั้งด้วย

4.3.2 อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2541

นอกจากอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2541 ดังนี้

(1) ควบคุมและดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม (มาตรา 10(1))

(2) ออกประกาศกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น(มาตรา 10 (2))

(3) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น(มาตรา 10 (3))

(4) ออกข้อกำหนดเป็นแนวทางปฏิบัติหน้าที่ของผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้มีอำนาจหน้าที่ เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติ (มาตรา 10 (4))

(5) ดำเนินการแบ่งเขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งที่ใช้วิธีการแบ่งเขตเลือกตั้ง และ จัดให้มีบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (มาตรา 10 (5))

(6) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่ เกิดขึ้นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการออกเสียงประชามติ หรือกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (มาตรา 10 (6))

(7) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วย เลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง หรือสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่ เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการ เลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด (มาตรา 10 (7))

(8) ประกาศผลการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติ(มาตรา 10 (8))

(9) ดำเนินการหรือประสานงานกับหน่วยราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐหรือสนับสนุนองค์การเอกชนในการให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครอง ระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข(มาตรา 10(9))

(10) จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีและข้อสังเกตเสนอต่อรัฐสภา(มาตรา 10 (10))

(11) ดำเนินการอื่นตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอื่น หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง(มาตรา 11)

(12) แจ้งพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินการสอบสวน และให้มีอำนาจดำเนินการฟ้องคดีต่อศาล เมื่อเห็นว่าผู้ใดกระทำความผิดตามกฎหมายรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง การออกเสียงประชามติ หรือพรรคการเมือง (มาตรา 16)

จากอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งข้างต้น อาจจำแนกบทบาทของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ดังนี้

1. การบริหารงานเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความยุติธรรม สงบเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ
2. การสืบสวนและวินิจฉัยกรณีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการเลือกตั้ง โดยเฉพาะเมื่อมีการร้องเรียนหรือคัดค้านว่าการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม
3. การกำกับและสนับสนุนพรรคการเมืองในหน้าที่ของนายทะเบียนพรรคการเมืองและผู้บริหารกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง
4. การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองระบอบประชาธิปไตยและการตรวจสอบการเลือกตั้ง

4.4 ความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการการเลือกตั้งและศาลรัฐธรรมนูญต่างก็เป็นองค์กรในระดับองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่หลักในการควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังมีอำนาจที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ (รัฐธรรมนูญมาตรา 266) ซึ่งอำนาจประการนี้ของศาลรัฐธรรมนูญมีข้อพิจารณาในเบื้องต้นเกี่ยวกับความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญขององค์กรต่าง ๆ ว่าองค์กรดังกล่าวเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ เนื่องจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติถึงความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจน ซึ่งหากพิจารณาได้ว่าองค์กรดังกล่าวมิใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญแล้ว ย่อมไม่อาจส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาข้อพิพาทที่เกิดขึ้นได้

ส่วนคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่หลักในการควบคุมและดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้งในระดับต่าง ๆ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม อย่างไรก็ตาม นอกจากคณะกรรมการการเลือกตั้งในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญจะเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งยังใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต่าง ๆ ด้วย ดังนั้น จึงต้องพิจารณาว่ากระทำใดของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นใช้อำนาจทางรัฐธรรมนูญหรือเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง เพราะจะส่งผลถึงเขตอำนาจศาลที่จะพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทดังกล่าว เนื่องจากรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดถึงอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบการดำเนินการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้ชัดเจน

4.4.1 บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดถึงความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้ อย่างชัดเจน

จากการศึกษาหลักเกณฑ์ความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ความเห็นของนักวิชาการ รวมทั้งแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ อาจวางหลักเกณฑ์ความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้อย่างกว้างๆ แต่อย่างไรก็ดี ยังมีความเห็นที่แตกต่างกันในบางองค์กรว่าองค์กรดังกล่าวเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามความหมายของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันหรือไม่ เพราะแม้แต่แนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเองก็ยังเปลี่ยนแปลงแนวคำวินิจฉัยของตนเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญของบางองค์กร จนอาจทำให้ขาดความชัดเจนในทางปฏิบัติ เช่น เทศบาล เดิมศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยว่าเทศบาลเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ(คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 4/2541, 10/2541) ต่อมาได้กลับคำวินิจฉัยว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จะเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย(คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 58-62/2543) เป็นต้น ซึ่งหากยังไม่มีความชัดเจนในหลักเกณฑ์ความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญในอนาคตอาจเกิดปัญหาได้ เพราะเมื่อองค์กรต่างๆ ได้รับบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญต่างปฏิบัติหน้าที่ของตนแล้ว ในบางครั้งอาจเกิดข้อพิพาทระหว่างกันขึ้น ซึ่งตามมาตรา 266 ของรัฐธรรมนูญได้กำหนดเฉพาะกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงจะเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้ ดังนั้นหากองค์กรดังกล่าวไม่ได้เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญย่อมไม่อาจเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ ทำให้เกิดข้อสงสัยว่าปัญหาหรือข้อพิพาทที่เกิดขึ้นขององค์กรดังกล่าวองค์กรใดจะเข้ามาทำหน้าที่ตรวจสอบ

ประเด็นต่อมา เนื่องจากองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันไม่ว่าจะเป็น คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ต่างมิได้มีการกระทำเฉพาะที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจหน้าที่ไว้เท่านั้น แต่ยังมีกรกระทำในหลายลักษณะๆ ไม่ว่าจะเป็น การกระทำในทางแพ่ง กระทำในทางปกครอง ในกรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญมีปัญหาหรือข้อพิพาทเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

กรณีดังกล่าวย่อมอยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัยตามนัยมาตรา 266 ของรัฐธรรมนูญ ในทางตรงกันข้ามหากไม่ใช่แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญย่อมไม่มีอำนาจวินิจฉัยในประเด็นข้อพิพาทดังกล่าว เช่น ในกรณีฟ้องคดีตามรัฐธรรมนูญมีปัญหาหรือข้อพิพาททางแพ่ง ศาลยุติธรรมย่อมมีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัย หรือหากฟ้องคดีตามรัฐธรรมนูญมีปัญหาหรือข้อพิพาททางปกครองศาลปกครองย่อมมีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยกรณีดังกล่าว

ด้วยเหตุนี้ การกำหนดหลักเกณฑ์พิจารณาถึงความเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะหากมีหลักเกณฑ์พิจารณาความเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญที่แน่นอนแล้ว ย่อมส่งผลให้สถานะและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรดังกล่าวมีความชัดเจนขึ้นด้วย กล่าวคือ หากองค์กรนั้นเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญและเกิดปัญหาหรือข้อขัดแย้งทางรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญย่อมมีอำนาจในการพิจารณาตรวจสอบปัญหาหรือข้อพิพาทดังกล่าวได้

4.4.2 บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้กำหนดถึงอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบการดำเนินการขององค์การตามรัฐธรรมนูญไว้ชัดเจน

ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติให้มีองค์กรตุลาการเกิดขึ้นหลายองค์กร โดยแต่ละศาลย่อมมีเขตอำนาจหน้าที่เฉพาะแตกต่างกันไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ซึ่งในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นองค์กรศาล รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีกลไกเพื่อแก้ไขปัญหากับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร หรือศาลอื่น โดยคณะกรรมการคณะหนึ่ง ซึ่งประกอบไปด้วยประธานศาลฎีกาเป็นประธาน ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานศาลอื่น ผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกินสี่คนตามที่กฎหมายบัญญัติเป็นกรรมการ ให้พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดไม่ว่าในเรื่องการขัดแย้งในเขตอำนาจศาล หรือกรณีที่คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลทั้งหลายขัดแย้งกัน (รัฐธรรมนูญมาตรา 248) แต่ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบางมาตรา เช่น ในกรณีของมาตรา 198 ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจเสนอเรื่องพร้อมความเห็นเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหรือข้อบังคับหรือการกระทำของบุคคลใดตามมาตรา 197 (1) ไปยังศาลรัฐธรรมนูญ

นุญ หรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของ ศาลรัฐธรรมนูญ
 นุญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณีนั้น จะเห็นได้ว่ามาตรา 198 ได้บัญญัติแต่
 เพียงกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่องค์กรที่มีอำนาจในการพิจารณา
 ตรวจสอบได้บัญญัติไว้ถึง 2 องค์กร คือ ศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง กรณีจึงมีปัญหว่า องค์กรทั้ง
 สองจะอาศัยหลักเกณฑ์ใดในการแบ่งแยกลำดับชั้นของกฎหมายว่า กฎหมายในลำดับโดยอยู่ในเขตอำนาจ
 ของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายในลำดับโดยอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง เนื่องจาก ศาลรัฐ
 ธรรมนูญได้เคยวางหลักในการทำคำวินิจฉัยโดยนำหลักเกณฑ์ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญมาเป็นเกณฑ์ในการ
 พิจารณาวินิจฉัยว่าหากเป็นกรณีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญย่อมอยู่ภายใต้เขตอำนาจ ของ
 ศาลรัฐธรรมนูญ แต่หากเป็นกรณีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายย่อมอยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลปก
 ครอง ซึ่งในความเป็นจริงแล้วการอาศัยหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาเป็นเกณฑ์ในการวินิจฉัยไม่น่าจะสอดคล้อง
 กับหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบเพราะนอกจากจะทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติแล้ว ยังก่อให้เกิดปัญหาต่อระบบ
 การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรอง(คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่
 24/2543 ซึ่งจะทำให้การศึกษาวิเคราะห์ต่อไปในบทที่ 5) อีกทั้งหากพิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา 198
 อาจสรุปได้ว่า ทั้งศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองต่างมีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
 ของกฎหมายทั้งสององค์กร เพราะหากรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่จะแยกความชอบด้วยกฎหมายกับ
 ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว น่าจะบัญญัติแยกทั้งสองกรณีไว้ ด้วยเหตุนี้ จึงไม่อาจอาศัยหลักเกณฑ์
 ของ “ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ” มาเป็นเกณฑ์ในการแบ่งแยกเขตอำนาจระหว่างศาลรัฐธรรมนูญกับ
 ศาลปกครองได้ เพราะโดยแท้จริงแล้ว การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย โดยศาลใดศาลหนึ่งนั้น
 ศาลนั้น ๆ ย่อมสามารถนำเกณฑ์ของกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่สูงกว่ามาตรวจสอบกฎหมายที่ถูกตรวจสอบได้
 เสมอ กล่าวคือ ไม่ว่าศาลใดจะเป็นองค์กรในการตรวจสอบ “กฎกระทรวง” ว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่
 ศาลนั้นย่อมสามารถตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของ “กฎกระทรวง” กับพระราชบัญญัติซึ่งเป็น
 กฎหมายแม่บทและรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดได้เสมอ ทั้งนี้ เพราะคำว่า “ความชอบด้วยรัฐ
 ธรรมนูญ” ย่อมหมายถึงความรวมถึงรัฐธรรมนูญด้วย

นอกจากนี้การพิจารณาว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยในเรื่อง
 ไตหรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการ

พิจารณาวินิจฉัยในเรื่องนั้น ๆ การพิจารณาเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจใช้วิธีพิจารณาในทางปฏิเสธเขตอำนาจขององค์กรอื่น กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องตรวจสอบอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในลักษณะ positive ทั้งนี้ เพราะศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่มีอำนาจเฉพาะเท่าที่กฎหมายได้บัญญัติให้อำนาจไว้เท่านั้นซึ่งเป็นไปตามหลัก "Enumerationsprinzip" หรือ หลักการกำหนดเขตอำนาจที่ลักษณะเฉพาะเจาะจง หรือการระบุให้อำนาจเฉพาะเท่าที่กำหนดไว้เท่านั้น ส่งผลให้การตีความบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ จะต้องตีความโดยเคร่งครัด ไม่อาจจะตีความกฎหมายหรือใช้การเทียบเคียงกฎหมายเพื่อขยายเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ เช่น การตีความหรือวินิจฉัยว่าเรื่องใดเรื่องหนึ่งไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่น เช่น ศาลปกครองมิได้มีความหมายว่า เรื่องดังกล่าวจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ แต่เรื่องดังกล่าวอาจอยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม ทั้งนี้ เพราะรัฐธรรมนูญกำหนดให้ศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีเขตอำนาจทั่วไป ดังนั้น หากเรื่องดังกล่าวไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง เรื่องดังกล่าวย่อมอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม ซึ่งหลักดังกล่าวแตกต่างจากหลัก "Generalklausel" เพราะหลัก "Generalklausel" เป็นหลักการกำหนดเขตอำนาจที่มีลักษณะทั่วไป เช่น ตามมาตรา 271 ของรัฐธรรมนูญ กำหนดให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่กฎหมายกำหนด ให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่น⁸ ด้วยเหตุนี้ผู้เขียนจึงประสงค์ที่จะมุ่งศึกษาหาหลักเกณฑ์ที่จะนำมาเป็นจุดแบ่งแยกระหว่างอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลรัฐธรรมนูญกับศาลปกครองในกรณีดังกล่าวเพื่อให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น

จากที่กล่าวมาข้างต้นเกี่ยวกับในหัวข้อ 4.4.1 ในเรื่องบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ไม่ได้กำหนดถึงความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจน และ 4.4.2 เรื่องบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้กำหนดถึงอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบการดำเนินการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้ชัดเจน โดยที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาในที่นี้คือ คณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญและใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต่าง ๆ เพื่อดำเนินการให้บรรลุตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง กรณีจึงมีความจำเป็นที่จะต้อง

⁸ บรรเจิด สิงคะเนติ, “บทวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ: ศึกษากรณีปัญหาความขัดแย้งเรื่องเขตอำนาจศาลระหว่างศาลรัฐธรรมนูญกับศาลปกครอง,” ใน รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net, หน้า 89-91.

พิจารณาว่าการกระทำใดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นการใช้อำนาจทางรัฐธรรมนูญเพราะหากเกิดข้อพิพาทขึ้น ข้อพิพาทดังกล่าวย่อมเป็นข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ ศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ และการกระทำใดเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง เพราะหากมีข้อพิพาท ข้อพิพาทดังกล่าวย่อมเป็นข้อพิพาททางปกครอง ศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาได้แก่ ศาลปกครอง ทั้งนี้ ผู้วิจัยจะทำการศึกษาวิเคราะห์จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น 7 คำวินิจฉัย ซึ่งจะนำเสนอในบทที่ 5 ต่อไป



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 5

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ตามที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่มีบทบาทสำคัญในการพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับคดีรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ อีกทั้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญยังเป็นเด็ดขาดมีผลผูกพันทุกองค์กรไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ เรียกว่าเป็นแนวบรรทัดฐานในการทำคำวินิจฉัยขององค์กรต่าง ๆ ให้ยอมรับและปฏิบัติตาม และเนื่องจากในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องต่างๆของศาลรัฐธรรมนูญ ล้วนแต่เป็นเรื่องที่มีความสำคัญอันอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อโครงสร้างทางการเมือง การบริหารการปกครองประเทศ หรือการบังคับใช้กฎหมายได้ จนมี ผู้กล่าวไว้ว่า¹ “โดยที่ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่มีอำนาจมากและในการวินิจฉัยชี้ขาดของศาลรัฐธรรมนูญมีผลผูกพันองค์กรของรัฐเป็นการทั่วไป ดังนั้น หากศาลรัฐธรรมนูญไม่ระมัดระวังในการวินิจฉัยของตนไม่จำกัดอำนาจในการวินิจฉัยของตนแล้ว โอกาสที่จะเกิดปัญหาวิกฤตจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นได้ไม่ยาก”

บทบาทที่สำคัญประการหนึ่งของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คือ อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยกรณีที่เกิดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา 266 เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งองค์กรใหม่ๆ ขึ้นมาหลายองค์กรด้วยกัน ที่เรียกว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหลายองค์กรเป็นองค์กรที่มีขึ้นครั้งแรก ซึ่งในส่วนของศาลรัฐธรรมนูญก็ถือเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งที่เกิดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปรับปรุงข้อบกพร่องบางประการของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญของไทยในอดีต และตั้งแต่ศาลรัฐธรรมนูญได้เริ่มปฏิบัติพันธกิจที่รัฐธรรมนูญ

¹ บรรเจิด สิงคะเนติ, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2544), หน้า 308.

ได้มอบหมายนั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์จากบุคคลในแวดวงวิชาการในเรื่องการทำคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นอย่างมากมาโดยเฉพาะอย่างยิ่ง คำวินิจฉัยที่เกี่ยวกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากรัฐธรรมนูญมิได้จำกัดคำนิยามความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งในบางกรณีมิได้กำหนดอำนาจหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญในการควบคุมตรวจสอบอย่างชัดเจน จึงส่งผลให้การทำคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญบางคำวินิจฉัยอาจไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งท้ายที่สุดอาจทำให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้หมดความศักดิ์สิทธิ์ในฐานะกฎหมายสูงสุด อย่างไรก็ดี ในทางตรงกันข้ามหากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีความถูกต้องและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญย่อมเป็นองค์กรที่ได้รับความเชื่อถือศรัทธาและยอมรับจากประชาชน

และโดยที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุม และดำเนินการ หรือจัดให้มีการเลือกตั้ง เป็นองค์กรที่ได้รับการพิจารณาวินิจฉัยโดยศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรมากที่สุดองค์กรหนึ่ง อีกทั้งคำวินิจฉัยขององค์กรดังกล่าวมักได้รับความสนใจในทางวิชาการหลายคำวินิจฉัยด้วยกัน ดังนั้น ในบทนี้ผู้วิจัยจะทำการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อให้ทราบถึงแนวทางในการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการดำเนินงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งหากคำวินิจฉัยนั้นมีความบกพร่องประการใด ผู้เขียนจะได้ศึกษาวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขหรือข้อเสนอแนะ ทั้งนี้ เพื่อให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีความชัดเจนสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และเป็นแนวบรรทัดฐานในการทำคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่คณะกรรมการการเลือกตั้งในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญต่อไป โดยผู้วิจัยจะทำการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจำนวน 7 คำวินิจฉัยได้แก่คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2541, 6/2542, 8/2542, 5/2543, 24/2543, 52/2546 และ 1-24/2547

5.1 คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2541 กรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนี้ได้จัดแบ่งหัวข้อในการศึกษา คือ 5.1.1 คำร้องที่เสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ 5.1.2 คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และ 5.1.3 บทวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีรายละเอียดสาระสำคัญ ดังนี้

5.1.1 คำร้องที่เสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ

เรื่องนี้ประเด็นที่สำคัญคือ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีคำร้องลงวันที่ 2 กรกฎาคม 2541 ว่า เมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2541 พรรคประชากรไทยได้แจ้งการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคประชากรไทยตามมติที่ประชุมใหญ่สามัญครั้งที่ 1/2541 เมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2541 ต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองเพื่อให้นายทะเบียนพรรคการเมืองพิจารณาตอบรับหรือไม่ตอบรับการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคดังกล่าวภายใน 30 วัน ซึ่งจะครบกำหนดในวันที่ 8 กรกฎาคม 2541 ตามนัยมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 และต่อมาเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2541 นายวัฒนา อัครเวม กับ คณะ รวม 12 คน ได้มีหนังสือขอให้นายทะเบียนระงับการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคตามที่พรรคประชากรไทยได้แจ้งต่อนายทะเบียนข้างต้นซึ่งจะมีผลให้นายวัฒนา อัครเวม กับ คณะ พ้นจากตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคประชากรไทย หลังจากนั้นศาลแพ่งได้มีหมายห้ามชั่วคราวลงวันที่ 26 มิถุนายน 2541 ห้ามประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงการเป็นกรรมการบริหารพรรคประชากรไทยของนายวัฒนา อัครเวม กับ คณะ จนกว่าศาลจะมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่น ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า หมายห้ามชั่วคราวดังกล่าวเป็นเหตุให้คณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

กำหนดไว้ได้ ไม่น่าจะใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ของประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะ นายทะเบียนพรรคการเมืองได้ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีมติให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งนำเรื่องนี้เสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 266 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เพื่อพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลแพ่งเพื่อให้ได้ข้อยุติต่อไป

5.1.2 คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 145 ซึ่งอำนาจหน้าที่ประการหนึ่ง ตามมาตรา 145 (3) คือ “สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา 144 วรรคสอง” ซึ่งตามมาตรา 144 วรรคสอง บัญญัติว่า “ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงแสดงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นและเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง”

ดังนั้น เมื่อพรรคประชากรไทยขอจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง และมีกรรมการบริหารพรรคบางคนโต้แย้งคัดค้าน จึงเป็นปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่อยู่ในอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง การที่ศาลแพ่งมีคำสั่งห้ามนายธีรศักดิ์กรรณสูต ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงการเป็นกรรมการบริหารของพรรคประชากรไทยของนายวัฒนา อัสวเหม กับ คณะ รวม 12 คน ภายหลังจากที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มีผลใช้บังคับแล้ว จึงเป็นคำสั่ง

ที่ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติตามมาตรา 145 (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า คำสั่งห้ามนายธีรศักดิ์ วรรณสุต ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงการเป็นกรรมการบริหารพรรคประชากรไทยของนายวัฒนา อัครเวม กับคณะรวม 12 คน ตามหมายห้ามชั่วคราวของศาลแพ่ง ลงวันที่ 26 มิถุนายน 2541 ไม่มีผลผูกพันต่อการปฏิบัติหน้าที่ของนายธีรศักดิ์ วรรณสุต ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง

5.1.3 บทวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ประเด็นเบื้องต้น คือ กรณีนี้อยู่ในเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา 266 รัฐธรรมนูญ หรือไม่ ผู้เขียนเห็นว่า ในประเด็นนี้ต้องพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของมาตรา 266 ซึ่งมี 3 ประการ คือ ประการที่หนึ่ง ต้องเป็นกรณีที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ประการที่สอง ต้องมีคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และ ประการที่สาม อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญจะต้องเป็นอำนาจหน้าที่ที่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น พรรคประชากรไทยได้ขอจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง แต่มีกรรมการบริหารพรรคบางคนโต้แย้งคัดค้าน ย่อมถือได้ว่าเป็นปัญหาหรือข้อโต้แย้งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 แล้วซึ่งอยู่ในอำนาจการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย 144 วรรคสอง และมาตรา 145(3) ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญ การที่ศาลแพ่งได้มีหมายห้ามชั่วคราว ห้ามประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงการเป็นกรรมการบริหารพรรคประชากรไทยของนายวัฒนา อัครเวม กับคณะ จนกว่าศาลจะมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่น ซึ่งเป็นเหตุให้คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่สามารถ

ปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 กำหนดไว้ได้ ผู้เขียนเห็นว่า กรณีนี้ได้เกิดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้งและศาลยุติธรรมในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วยกัน ดังนั้น จึงอยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะรับไว้พิจารณาตามมาตรา 266

ประเด็นพิจารณาต่อมา คือ ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่าคำสั่งห้ามนายธีรศักดิ์ กรรณสูต ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงการเป็นกรรมการบริหารของพรรคประชากรไทยของนายวัฒนา อัศวเหม กับ คณะ รวม 12 คน ตามหมายห้ามชั่วคราวของศาลแพ่งไม่มีผลผูกพันการปฏิบัติหน้าที่ของนายธีรศักดิ์ กรรณสูต ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง และเป็นคำสั่งที่ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 145(3)ของรัฐธรรมนูญ ผู้เขียนจะขอพิจารณา ดังนี้

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุม และดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้งทุกระดับตามรัฐธรรมนูญ 144 วรรคหนึ่ง และตามมาตรา 144 วรรคสอง บัญญัติว่า “ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงแสดงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นและเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง” โดยในกรณีที่มีปัญหาเกิดขึ้นเกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าว รัฐธรรมนูญกำหนดให้อยู่ในอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (มาตรา 145(3))

จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น การที่ศาลแพ่งได้มีหมายห้ามชั่วคราว ห้ามประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงการเป็นกรรมการ

บริหารพรรคประชากรไทยของนายวัฒนา อัศวเหม กับคณะ จนกว่าศาลจะมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่นนั้น เป็นเหตุการณ์เกิดขึ้นภายหลังจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมือง พ.ศ.2541 บังคับใช้แล้วตั้งแต่วันที่ 10 มิถุนายน 2541 เป็นต้นไป โดยพระราชบัญญัติดังกล่าว มาตรา 3 ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ดังนั้นตั้งแต่วันที่ 10 มิถุนายน 2541 พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 จึงสิ้นผลใช้บังคับ ส่งผลให้ศาลแพ่งไม่มีอำนาจในการพิจารณากรณีดังกล่าวอีกต่อไป

นอกจากนี้ หากพิจารณาจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ต้องการมีกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงได้กำหนดให้มีองค์กรตามรัฐธรรมนูญขึ้นโดยมีอำนาจหน้าที่เฉพาะต่างกันออกไป เช่น องค์กรศาล ได้แก่ ศาลยุติธรรม ศาลรัฐธรรมนูญ และศาลปกครอง องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และองค์กรควบคุมตรวจสอบการเลือกตั้ง ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง องค์กรศาล รัฐธรรมนูญกำหนดให้ระบบศาลของไทยเปลี่ยนจากระบบศาลเดี่ยวคือ มีศาลยุติธรรมเพียงศาลเดียวมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีทุกประเภทไม่ว่าคดีนั้นจะเป็นคดีทางเอกชนหรือคดีทางปกครองมาเป็นระบบศาลคู่ โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้แต่ละศาลมีเขตอำนาจศาลแตกต่างกัน ได้แก่ ศาลยุติธรรม มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวงเว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่น (มาตรา 271 ของรัฐธรรมนูญ) ศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาคดีปกครองทั้งหลาย เว้นแต่เป็นกรณีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลอื่น และศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ เป็นต้น โดยเหตุผลที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีองค์กรศาลหลายองค์กรนั้น เนื่องจากคดีเอกชนกับคดีทางมหาชนนั้นมีแนวความคิดในเรื่องการคุ้มครองประโยชน์ที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน กล่าวคือ คดีทางเอกชนมีวัตถุประสงค์มุ่งในการคุ้มครองระหว่างเอกชนด้วยกัน ส่วนคดีทางมหาชนนั้น มีวัตถุประสงค์มุ่งคุ้มครองประโยชน์ของมหาชน การพิจารณาคดีทางมหาชนจึงต้ององค์กรที่มีแนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนมาเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย ผู้เขียนจึงเห็นว่า เมื่อรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีองค์กรเฉพาะที่ทำหน้าที่ในการควบคุมการเลือกตั้งพร้อมทั้งได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวไว้หลายประการ ซึ่งอำนาจ

ประการหนึ่ง คือ อำนาจสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้น ตามกฎหมายตามมาตรา 144 วรรคสอง ที่กำหนดให้“ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงแสดงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นและเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง” ดังนั้นกรณีที่เกิดขึ้นจึงเป็นปัญหาที่อยู่ในอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (มาตรา 145(3)) ตามที่ได้ศึกษาไว้ข้างต้น อีกทั้งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2541 มาตรา 3 ยังกำหนดให้ยกเลิกพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2524 ด้วย ซึ่งมีผลให้ศาลแพ่งไม่มีอำนาจในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับการการยอมรับหรือไม่ยอมรับจดทะเบียนการเปลี่ยนแปลงของนายทะเบียนอีกต่อไป

ดังนั้นผู้เขียนจึงเห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่า คำสั่ง ห้ามนายธีรศักดิ์ วรรณสุต ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงการเป็นกรรมการบริหารของพรรคประชากรไทยของนายวัฒนา อัศวเหม กับ คณะ รวม 12 คน ตามหมายห้ามชั่วคราวของศาลแพ่งเป็นการพิจารณาที่เกินจากเขตอำนาจของตน จึงไม่มีผลผูกพันการปฏิบัติหน้าที่ของนายธีรศักดิ์ วรรณสุต ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง เพราะเป็นอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนพรรคการเมืองและคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยชอบที่สามารถดำเนินการได้ตาม มาตรา 145(3) อยู่แล้ว

5.2 คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 6/2542 กรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินงานอำนาจหน้าที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง

ในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนี้ได้จัดแบ่งหัวข้อในการศึกษา คือ 5.2.1 คำร้องที่เสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ 5.2.2 คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และ 5.2.3 บทวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีรายละเอียดสาระสำคัญ ดังนี้

5.2.1 คำร้องที่เสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ

เรื่องนี้ มีประเด็นที่สำคัญ คือ คำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 หรือไม่ ซึ่งสรุปข้อเท็จจริงได้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีคำร้องลงวันที่ 10 มีนาคม 2542 เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) มาตรา 266 เพื่อพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งรวม 4 ประการ คือ

(1) ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 145 วรรคหนึ่ง (2) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มาตรา 15 นั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่สั่งการหรือมอบหมายให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ รวมทั้งสั่งหน่วยราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐได้ทั้งหน่วยงานและตัวบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมายหรือไม่ หรือมีคำสั่งได้เฉพาะตัวบุคคลหรือหน่วยงานอย่างเดียวอย่างหนึ่งเท่านั้น

(2) ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 145 วรรคหนึ่ง (2) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ฯ มาตรา 10 (3) และมาตรา 15 วรรคหนึ่ง กับวรรคสอง ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ รวมทั้งหน่วยราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

จะปฏิเสธอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งสั่งการหรือมอบหมายการปฏิบัติได้หรือไม่ และการปฏิเสธเช่นนั้นจะต้องรับผิดชอบทางวินัยและอาญาหรือไม่

(3) ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 145 วรรคหนึ่ง (6) คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ คณะกรรมการการเลือกตั้งขอหรือว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเห็นว่าตนจะมอบหมายหรือสั่งการให้บุคคลโดยตรง หรือให้หน่วยงานของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายที่จำเป็นตามที่กฎหมายอื่นบัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องปฏิบัติไว้ หรือดำเนินการในลักษณะที่เป็น “บริการสาธารณะ” ได้และผู้รับคำสั่งหรือรับมอบหมายจะต้องปฏิบัติตามดังกล่าวโดยจะปฏิเสธอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ได้นั้นเป็นความเห็นที่ถูกต้องหรือไม่

(4) ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 144 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม คณะกรรมการการเลือกตั้งขอหรือว่าโดยเฉพาะภารกิจเกี่ยวกับการเลือกตั้ง จะต้องมีการเตรียมการเลือกตั้งเป็นการล่วงหน้าก่อนมีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้ง ดังนั้น อำนาจสั่งการและมอบหมายการปฏิบัติการทั้งหลายของคณะกรรมการการเลือกตั้งจะสามารถดำเนินการได้ตลอดเวลา หรือมีอำนาจหน้าที่เฉพาะช่วงระยะเวลาที่มีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งเท่านั้น

ข้อเท็จจริงตามคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้ง สรุปว่า เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีคำสั่ง มอบหมาย หรือขอความร่วมมือข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐให้ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นภายในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ปรากฏว่าหน่วยงานหรือบุคลากรในหน่วยงานราชการดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามหรือไม่ให้ความร่วมมือ โดยอ้างว่าอาจกระทบกับสถานะของภารกิจของหน่วยงาน หรือบุคลากรที่ขอการสนับสนุนเป็นผู้ปฏิบัติงานหลักให้แก่หน่วยงานนั้น จึงไม่อาจให้การสนับสนุนบุคลากรดังกล่าวได้ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประชุมแล้วมีมติเมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2541

ว่าเพื่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 ว่ามีความสอดคล้องหรือขัดแย้งกันหรือไม่ จึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อขอให้พิจารณาวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

5.2.2 คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า คำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าว ข้างต้นเป็นการหารือเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่โดยทั่ว ๆ ไปของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 144 วรรคหนึ่ง มาตรา 145 วรรคหนึ่ง (2) และ (6) และตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มาตรา 10 (3) และมาตรา 15 ซึ่งในส่วนของรัฐธรรมนูญมีลักษณะเป็นการขอให้อธิบายความหมายบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริง ว่าได้มีปัญหาเกิดขึ้นแล้ว จึงไม่เป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญที่จะเสนอ ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ได้ สำหรับในส่วนที่หารือเกี่ยวกับอำนาจ หน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2541 นั้น อยู่ในอำนาจ วินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งอยู่แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

5.2.3 บทวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ประเด็นในกรณีนี้คือ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณากรณีที่เกิดขึ้นตามมาตรา 266 หรือไม่ หากพิจารณาจากคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง

ต้องการให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา 144 วรรคหนึ่ง (2) และมาตรา 145 (2) , (6) กล่าวคือ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีคำสั่ง มอบหมาย หรือขอความร่วมมือไปยังข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐให้ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นภายในอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่ปรากฏว่าหน่วยงานราชการหรือบุคลากรภายในองค์กรไม่ปฏิบัติตาม หรือไม่ให้ความร่วมมือโดยอ้างว่าอาจกระทบกับสถานะของภารกิจของหน่วยงาน หรือบุคลากรที่ขอการสนับสนุน

จากการศึกษาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณากรณีที่มี ปัญหาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา 266 นั้น จะต้องพิจารณาจากวัตถุประสงค์ตามมาตรา 266 (ตามที่ได้กล่าวไว้ในหัวข้อ 5.1.3 บทวิเคราะห์คำวินิจฉัยที่ 3/2541) กล่าวคือ ต้องเป็นกรณีที่เป็น ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งปัญหาดังกล่าวต้องมีคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และอำนาจหน้าที่นั้นต้องเป็นอำนาจหน้าที่ที่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

เมื่อพิจารณากับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น เห็นได้ว่า แม้ว่าในกรณีนี้จะเป็นกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นและมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มีปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมาตรา 144 และ มาตรา 145 ก็ตาม แต่หากพิจารณาจากวัตถุประสงค์ตามมาตรา 266 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ปัญหาที่เกิดขึ้นจะต้องมีข้อพิพาทที่เป็นปัญหารูปรธรรมเกิดขึ้นระหว่างคู่กรณี หากเป็นเพียงปัญหาที่คาดว่า อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตย่อมมิใช่ปัญหาที่จะถือเป็นวัตถุประสงค์ตามมาตรา 266 นี้ ซึ่งในกรณีนี้ผู้เขียนเห็นว่า เป็นเพียงการปรึกษาหารือเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าว จึงยังมีใช้กรณีที่เกิดปัญหาขึ้น ประกอบกับเหตุผลที่ว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญต่างก็มีอำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้อง กับอำนาจหน้าที่ของตนเพื่อปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ได้เอง โดยจะต้องยึดถือตามเจตนารมณ์ของ รัฐธรรมนูญในการจัดตั้งองค์กรนั้น ๆ ขึ้นมา อีกทั้ง “ศาลรัฐธรรมนูญ” เป็นองค์กรตุลาการ ซึ่งโดยหลักแล้ว อำนาจขององค์กรตุลาการ คือ การพิจารณาวินิจฉัยปัญหาหรือข้อพิพาทที่เกิดขึ้น โดยตีความรัฐธรรมนูญ

ปรับกับข้อพิพาท ดังนั้น หากไม่มีปัญหาหรือข้อพิพาทเกิดขึ้น ศาลย่อมไม่อาจรับตีความเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาได้ และหากจะพิจารณาอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญปัจจุบัน จะพบว่าไม่มีบทบัญญัติใดให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการตีความบทรัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญเหมือนเช่นรัฐธรรมนูญฉบับก่อนได้ให้อำนาจคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในการตีความรัฐธรรมนูญ²

ส่วนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2541 ผู้เขียนเห็นว่า ตามที่กล่าวข้างต้นว่า แต่ละองค์กรย่อมมีอำนาจในการตีความเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตนเพื่อให้การดำเนินการต่างๆภายในองค์กรอยู่แล้ว ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจรับพิจารณาในประเด็นนี้ได้

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ตามคำวินิจฉัยนี้ผู้เขียนมีความเห็นเช่นเดียวกับศาลรัฐธรรมนูญในการไม่รับคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับตั้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวไว้พิจารณา ด้วยเหตุผลดังนี้ คือ

1. แม้กรณีนี้จะเป็นการเสนอให้พิจารณาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแต่เนื่องจากยังไม่ได้เกิดปัญหาขึ้น จึงไม่อาจเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาได้ เพราะกรณีตามมาตรา 266 จะต้องเป็นกรณีที่มีปัญหาเกิดขึ้นจริง มิใช่เพียงการขอคำปรึกษาจากศาลรัฐธรรมนูญ หรือเพียงปัญหาที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต

2. วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กรศาลนั้น คือ ต้องการให้เป็นองค์กรเพื่อพิจารณากรณีที่มีปัญหาหรือข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจริงโดยการพิจารณาวินิจฉัยเพื่อยุติซึ่งข้อพิพาทนั้น ดังนั้น เนื่องจากในกรณีนี้ยังไม่มีข้อพิพาทจึงไม่อาจเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาตามมาตรา 266 ได้

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 207

5.3 คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 8/2542 กรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดการบังคับใช้บทบัญญัติ มาตรา 315 ของรัฐธรรมนูญ

ในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนี้ได้จัดแบ่งหัวข้อในการศึกษา คือ 5.3.1 คำร้องเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ 5.3.2 คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และ 5.3.3 บทวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีรายละเอียดสาระสำคัญ ดังนี้

5.3.1 คำร้องที่เสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ

เรื่องนี้มีประเด็นที่สำคัญ คือ คำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 หรือไม่ ซึ่งสรุปข้อเท็จจริงได้ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดการบังคับใช้บทบัญญัติมาตรา 315 ของรัฐธรรมนูญว่า บทเฉพาะกาลรัฐธรรมนูญ มาตรา 315 บัญญัติรับรองสถานภาพขององค์กรสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ และยกเว้นบททั่วไปบางมาตรามีให้นำบทบัญญัติมาตรา 107(3) มาตรา 118 (7) มาตรา 121 มาตรา 125 (2) และ(3) มาตรา 126 (2)และ (3) มาตรา 127 มาตรา 130 และมาตรา 134 มาใช้บังคับกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามวรรคสอง และสมาชิกวุฒิสภตามวรรคสาม การกำหนดดังกล่าวอาจทำให้มีความเห็นที่แตกต่างกันอันมีผลเกี่ยวพันต่อการเลือกตั้งทั่วไปตามรัฐธรรมนูญในช่วงใช้บทเฉพาะกาลหรือในการเลือกตั้งครั้งต่อ ๆ ไป ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาชุดปัจจุบัน หากมีความประสงค์จะสมัครรับเลือกตั้ง บทบัญญัติมาตรา 315 วรรคสี่ จะมีสภาพบังคับติดตัวสมาชิกชุดนี้ตลอดไป หรือคุ้มครองรับรองเฉพาะไว้ในช่วงบทเฉพาะกาลเวลาหนึ่งเวลาใดเท่านั้น ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเห็นเป็นสองแนวทางดังนี้

แนวทางที่หนึ่ง เห็นว่าบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญมาตรา 315 เป็นการกำหนดรับรองสถานภาพของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ว่ายังคงเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จนกว่าจะพ้นสมาชิกภาพตามเหตุที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยไม่ให้นำบททั่วไปบางมาตรา เช่น 107 (3), 118 (7), 121, 127, 126 (2) และ (3) มาใช้บังคับ ทั้งนี้ เป็นการกำหนดไว้ตามหลักกฎหมายทั่วไปเพื่อเป็นการรับรองสิทธิรับรองสถานภาพของบุคคลที่มีสถานภาพอยู่ก่อนที่กฎหมายประกาศใช้ การจะตรากฎหมายไปรอนสิทธิหรือประโยชน์ที่บุคคลมีอยู่ก่อนจะกระทำไม่ได้

แนวทางที่สองเห็นว่า บทเฉพาะกาลมาตรา 315 วรรคสี่ มีผลบังคับกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาชุดปัจจุบัน ตราบใดที่ยังไม่สิ้นสุดสมาชิกภาพ ในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งหน้า โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดปัจจุบันจะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกวุฒิสภาชุดปัจจุบันจะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามบทบัญญัติทั่วไปของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้พิจารณารัฐธรรมนูญมาตรา 315 แล้วเห็นว่า เพื่อให้เกิดความชัดเจนและเป็นแนวปฏิบัติต่อไป จึงเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

5.3.2 คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยความเห็นของกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 315 ซึ่งคณะกรรมการ

การเลือกตั้งมีความเห็นแตกต่างกัน จึงมิใช่ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จะเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266 ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

5.3.3 บทวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ประเด็นพิจารณาในกรณีนี้คือ คำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาตามมาตรา 266 หรือไม่

จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเป็นกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเห็นไม่ตรงกันในเรื่องการบังคับใช้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา 315 โดยแบ่งความเห็นออกเป็น 2 ฝ่าย นั้น

หากพิจารณาหลักเกณฑ์ในการเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา 266 ตามที่ผู้เขียนได้ทำการศึกษาไว้ข้างต้น (5.1.3 บทวิเคราะห์คำวินิจฉัยที่ 3/2541) คือ วัตถุประสงค์ตามมาตรา 266 นั้น ต้องเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยปัญหาดังกล่าวต้องมีคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และอำนาจหน้าที่นั้นต้องเป็นอำนาจหน้าที่ที่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

เมื่อนำหลักเกณฑ์วัตถุประสงค์ตามมาตรา 266 มาปรับใช้กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น จะเห็นได้ว่า กรณีนี้แม้จะเป็นปัญหาที่เกิดจากการมีความเห็นต่างกันของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่เนื่องจากปัญหาที่เกิดขึ้นนั้น มิใช่ “ปัญหา” ในความหมายคำว่า “ปัญหา” อันเป็นวัตถุประสงค์ตามมาตรา 266 แต่เป็นเพียงการขอหารือ ขอความเห็นเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติตาม

มาตรา 315 จากศาลรัฐธรรมนูญ อันเป็นปัญหาภายในองค์กรที่คณะกรรมการเลือกตั้งมีอำนาจที่จะดำเนินการเพื่อหาข้อยุติในเรื่องดังกล่าวได้ เว้นแต่มีการตีความแล้วปรับใช้กับข้อเท็จจริงแล้วเกิดกรณีโต้แย้งว่าการตีความในกรณีดังกล่าวไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ กรณีเช่นนี้จึงจะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาดังนั้น จากข้อเท็จจริงในกรณีนี้ยังไม่เกิดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการเลือกตั้ง ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยในเรื่องนี้

ผู้เขียนเห็นว่า จากคำวินิจฉัยนี้ได้ชี้ให้เห็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณารับเรื่องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 266 ว่าวัตถุประสงค์ในมาตรานี้จะต้องเป็นกรณีที่มีปัญหาจากการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นจริงอย่างเป็นรูปธรรมเท่านั้น รวมทั้งชี้ให้เห็นในหลักการเป็นองค์กรตุลาการของศาลรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยคดีเฉพาะกรณีที่เกิดปัญหาหรือข้อพิพาทขึ้น ไม่ใช่กรณีที่คาดว่าปัญหานั้นจะเกิดขึ้น หรือเพียงแต่ไม่แน่ใจในเขตอำนาจของตนเอง นอกจากนี้หากพิจารณาจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใด พบว่าไม่มีบทบัญญัติใดไม่ว่าในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในฐานะองค์กรที่ให้ความเห็น หรือให้คำปรึกษาแก่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น คำวินิจฉัยนี้เป็นไปตามหลักการเรื่องอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในฐานะองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยในกรณีที่มีปัญหาหรือข้อขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเช่นกัน

อนึ่ง แม้ว่าเดิมตามคำวินิจฉัยที่ 15/2541 ศาลรัฐธรรมนูญเคยรับพิจารณาวินิจฉัยในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐสำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมีได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หรือแจ้งเหตุแล้ว แต่เหตุนั้นมีสาเหตุอันสมควร ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิก

วุฒิสภา พ.ศ.2541 มาตรา 23 ได้หรือไม่ เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเห็นเป็น 2 ฝ่ายคือ ฝ่ายแรก เห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าว เพราะจะขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 67 วรรค 2 ส่วนฝ่ายที่สอง เห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าว โดยไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาโดยมีเหตุผลในการรับคดีไว้พิจารณาเบื้องต้นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีขึ้น ดังนั้นเมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าว โดยที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเห็นไม่ตรงกัน จึงถือว่าเป็นกรณีที่เกิดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา 266 อย่างไรก็ดี ปัจจุบันศาลรัฐธรรมนูญได้เปลี่ยนแนวคำวินิจฉัย โดยให้ถือตามแนวบรรทัดฐานของคำวินิจฉัยที่ 8/2542 ที่ผู้เขียนให้เหตุผลข้างต้นไว้ว่า ต้องไม่ใช่เป็นเพียงการขอปรึกษาหารือ ดีความ อธิบาย แต่ต้องเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้น มีอยู่จริง มิใช่เพียงการคาดเดาว่าอาจเกิดปัญหาหรือเหตุการณ์ในอนาคตที่ยังไม่เกิดขึ้น

5.4 คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 5/2543 กรณีที่ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยรัฐธรรมนูญมาตรา 266 กรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา

ในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนี้ได้จัดแบ่งหัวข้อในการศึกษา คือ 5.4.1 คำร้องที่เสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ 5.4.2 คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และ 5.4.3 บทวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีรายละเอียดสาระสำคัญ ดังนี้

5.4.1 คำร้องที่เสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ

กลุ่มผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภายื่นคำร้องต่อประธานรัฐสภาเพื่อขอให้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ส่งเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา สืบเนื่องมาจากคณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศรับสมัครบุคคลเพื่อรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาระหว่างวันที่ 19-25 ธันวาคม 2542 โดยมีคู่มือการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภามอบให้ผู้สมัคร แต่มิได้อธิบายคำว่า “ เป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ” ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 109 (11) ไว้แต่อย่างใด ทำให้ผู้สมัครเข้าใจว่า ตนไม่มีลักษณะต้องห้าม

หลังจากปิดการรับสมัครครบ 7 วัน คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีหนังสือแจ้งผู้สมัครแต่ละรายว่า ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งตรวจสอบเอกสารหลักฐานการสมัครของผู้สมัครแต่ละรายแล้วเห็นว่า เป็นผู้ที่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภามาตามรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาพ.ศ.2541

ต่อมาคณะกรรมการการเลือกตั้งตีความคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ”ว่า หมายความว่า รวมถึงกรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทย กรรมการกลางอิสลาม กรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ฯลฯ รวม 28 ตำแหน่ง ทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาที่มีลักษณะต้องห้ามดังกล่าวถูกตัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา

ประธานรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าว ทำให้เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวางในหมู่ประชาชนทั่วไป และมีบุคคลที่เกี่ยวข้องหลายฝ่ายเสนอเรื่องให้ประธานรัฐสภาส่งปัญหาดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย จึงอนุมานได้ว่าเรื่องนี้เป็นปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ประธานรัฐสภาจึงใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 เสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย โดยมีประเด็นในการพิจารณา 3 ประเด็น คือ

(1) คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจวินิจฉัยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ซึ่งเป็นคำในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่

(2) การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” หมายความว่า รวมถึงบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งต่างๆรวม 28 ตำแหน่ง ตามที่ปรากฏในเอกสารคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่องตำแหน่งที่เข้าข่ายเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามมาตรา 109 (11) ของรัฐธรรมนูญ เป็นการวินิจฉัยที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าวหรือไม่

(3) การที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งรับสมัครผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา และประกาศการรับสมัครโดยเปิดเผยแล้ว ต่อมาคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” เป็นเหตุให้มีการแจ้งผลการไม่รับสมัครภายหลัง ถือว่าเป็นการกระทำที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

5.4.2 คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว มีประเด็นวินิจฉัยเบื้องต้นว่า ประธานรัฐสภามีอำนาจยื่นคำร้องนี้ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 หรือไม่

พิจารณาแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญจัดตั้งขึ้นและมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญหลายประการ เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่น

ของรัฐ” ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 109 (11) ซึ่งเป็นลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งของบุคคลที่จะใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 87 บัญญัติไว้ โดยมีสาเหตุของการวินิจฉัยจากการที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหลายจังหวัดหรือมา จึงเป็นกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 144 วรรคหนึ่ง ในฐานะเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา และมาตรา 145 (3) วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นในการดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 109 (11) และมีผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาบางคนโต้แย้งการวินิจฉัยความหมายคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีอำนาจวินิจฉัยความหมายคำดังกล่าวซึ่งเป็นถ้อยคำในรัฐธรรมนูญ จึงเป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นแล้ว และรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 บัญญัติให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ ได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ได้

(1) คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจวินิจฉัยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ซึ่งเป็นคำในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่

พิจารณาแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ย่อมมีอำนาจวินิจฉัยบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่เมื่อพระราชบัญญัตินั้นบัญญัติในมาตรา 87 ว่า “บุคคลซึ่งจะมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ” การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ในรัฐธรรมนูญมาตรา 109 (11)

อันเป็นลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งของบุคคลที่จะใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 126 (4) จึงเป็นการวินิจฉัยถ้อยคำในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งย่อมมีอำนาจวินิจฉัยได้ แต่เมื่อการวินิจฉัยนั้นเกิดเป็นปัญหาโต้แย้งและประธานรัฐสภาส่งเรื่องมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ศาลรัฐธรรมนูญก็มีอำนาจวินิจฉัยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 109 (11) ซึ่งจะเป็นเด็ดขาดและมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 268

(2) การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” หมายความว่า รวมถึงบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งต่างๆรวม 28 ตำแหน่ง ตามที่ปรากฏในเอกสารคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งเรื่องตำแหน่งที่เข้าข่ายเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามมาตรา 109 (11) ของรัฐธรรมนูญ เป็นการวินิจฉัยที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าวหรือไม่

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญมาตรา 126 (4) ให้นำลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 109 (11) มาใช้บังคับกับลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาด้วย การพิจารณาความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ในมาตรา 109 (11) เป็นการตีความบทบัญญัติจำกัดสิทธิของบุคคลในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลจึงต้องตีความอย่างแคบ การตีความถ้อยคำที่มีลักษณะเช่นนี้ควรถือว่า คำทั่วไปมีความหมายในแนวเดียวกันกับคำเฉพาะที่มาก่อน หมายความว่า ในกรณีที่บทบัญญัติของกฎหมายมีถ้อยคำเฉพาะตั้งแต่สองคำขึ้นไป และมีถ้อยคำที่เป็นคำทั่วไปตามหลังคำเฉพาะ คำทั่วไปนั้นต้องมีความหมายแคบกว่าความหมายธรรมดาของคำนั้น โดยจะต้องมีความหมายเฉพาะในเรื่องและประเภทเดียวกันกับคำเฉพาะที่มาก่อนหน้าคำทั่วไปนั้น สำหรับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 109 (11) ที่บัญญัติว่า “เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น หรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” นั้น คำว่า พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น เป็นถ้อยคำที่เป็น

คำเฉพาะสามารถบ่งบอกได้ว่า หมายถึงบุคคลใดบ้างอย่างชัดเจน ส่วนคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” เป็นถ้อยคำที่มีลักษณะเป็นคำทั่วไปยังไม่อาจบ่งชี้ได้ว่าหมายถึงบุคคลใดบ้าง การตีความคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ซึ่งเป็นคำทั่วไป จึงต้องตีความโดยให้ความหมายคล้ายคลึงกันหรือในแนวเดียวกันกับคำว่า “พนักงานหรือ ลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น” นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญมาตรา 126 (4) ประกอบมาตรา 109 (11) เป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาก็ต้องตีความอย่างเคร่งครัด และการตีความถ้อยคำในมาตราดังกล่าวต้องพิจารณาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในส่วนของการให้มีสมาชิกวุฒิสภาและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาประกอบด้วย รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเรื่องสมาชิกวุฒิสภาไว้ในหมวด 6 รัฐสภา ส่วนที่ 3 วุฒิสภา โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ที่สำคัญของสมาชิกวุฒิสภาไว้หลายประการ เช่น พิจารณากลับกรองร่างพระราชบัญญัติ พิจารณา เลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ถอดถอนบุคคลสำคัญออกจากตำแหน่ง เป็นต้น ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาก็ต้องอาศัยการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นกลาง อิสระ และไม่อยู่ภายใต้การควบคุมไม่ว่าจากบุคคลหรือหน่วยงานใด ดังนั้น คำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ในรัฐธรรมนูญมาตรา 109 (11) จึงหมายความว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งมีสถานะ ตำแหน่งหน้าที่ หรือลักษณะงานทำนองเดียวกันกับพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นของรัฐ โดยมีลักษณะดังต่อไปนี้

1. ได้รับแต่งตั้งหรือเลือกตั้งตามกฎหมาย
2. มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการหรือหน้าที่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายและปฏิบัติงานประจำ
3. อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐ
4. มีเงินเดือน ค่าจ้าง หรือค่าตอบแทน ตามกฎหมาย

การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” รัฐธรรมนูญ มาตรา 109 (11) โดยกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาและวินิจฉัยว่า บุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งต่าง ๆ รวม 28 ตำแหน่งเป็น “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” นั้น พิจารณาแล้ว เห็นว่าบุคคลซึ่งเป็นกรรมการหรืออนุกรรมการรวม 27 ตำแหน่งดังกล่าว ได้รับการแต่งตั้งหรือเลือกตั้งตามกฎหมาย ซึ่งหมายความรวมถึงกฎระเบียบที่ออกโดยอาศัยกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการหรือหน้าที่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย และปฏิบัติงานประจำ ซึ่งหมายความว่าต้องมีทั้งอำนาจหน้าที่หรือหน้าที่ตามที่กฎหมาย กฎ ระเบียบที่ออกโดยอาศัยกฎหมายกำหนดไว้ ทั้งนี้ จะต้องเป็นการมีอำนาจหน้าที่หรือหน้าที่ประจำดังกล่าว แต่การใช้อำนาจหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการที่ระบุข้างต้น เป็นการใช้อำนาจหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยคณะบุคคลที่ประกอบกันขึ้นเป็นคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการ กรรมการหรืออนุกรรมการแต่ละคนไม่สามารถใช้อำนาจหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ซึ่งเป็นของคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการได้ด้วยตนเองโดยลำพัง เพราะกฎหมายให้อำนาจหน้าที่แก่คณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการ แม้ว่าคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการนั้นจะอยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐ และมีเงินเดือน ค่าจ้าง หรือค่าตอบแทนตามกฎหมายก็ตาม ดังนั้น ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยว่า บุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งต่าง ๆ รวม 27 ตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 109 (11) จึงเป็นการวินิจฉัยที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

ส่วนการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยว่า ตำแหน่งผู้พิพากษาสมทบเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 109 (11) นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้พิพากษาสมทบเป็นตำแหน่งที่ได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศและวิธีพิจารณาคดีทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ พ.ศ. 2539 โดยพระราชบัญญัติทั้งสามฉบับดังกล่าวบัญญัติให้ผู้พิพากษาสมทบเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดี ผู้พิพากษาสมทบจึงมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการหรือปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย นอกจากนี้ ยังบัญญัติให้นำบทบัญญัติว่าด้วยวินัยและการรักษา วินัยสำหรับข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการมาใช้บังคับแก่ผู้พิพากษาสมทบโดยอนุโลม ผู้พิพากษาสมทบจึงอยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐ อีกทั้งบัญญัติให้ผู้พิพากษา

สมทบได้รับคำป่วยการ คำพาหนะเดินทาง คำเช่าที่พัก และคำตอบแทนอย่างอื่น ดังนั้นที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยว่า ตำแหน่งผู้พิพากษสมทบเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ จึงชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 109 (11) การวินิจฉัยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” นี้ เป็นการวินิจฉัยเฉพาะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 109 (11) เท่านั้น หากบุคคลใดมีหลายสถานะหรือหลายตำแหน่ง การพิจารณาสถานะและตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 109 (11) ย่อมเป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ส่วนการพิจารณาสถานะหรือตำแหน่งอื่นที่จะเป็นลักษณะต้องห้ามสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 109 แต่ละอนุมาตราเป็นกรณี ๆ ไป

(3) การที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งรับสมัครผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา และประกาศการรับสมัครโดยเปิดเผยแล้ว ต่อมาคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” เป็นเหตุให้มีการแจ้งผลการไม่รับสมัครภายหลังถือว่าเป็นการกระทำที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

การที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งรับสมัครผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา และประกาศการรับสมัครโดยเปิดเผยแล้ว ต่อมาคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” เป็นเหตุให้มีการแจ้งผลการไม่รับสมัครภายหลังถือว่าเป็นการกระทำที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นการขอให้วินิจฉัยการกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 109 (11) หมายความว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งมีสถานะ ตำแหน่งหน้าที่ หรือลักษณะงานทำนองเดียวกันกับพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น โดยได้รับแต่งตั้งหรือเลือกตั้งตามกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่ดำเนิน

การหรือหน้าที่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายและปฏิบัติงานประจำ อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐ และมีเงินเดือน ค่าจ้าง หรือค่าตอบแทน ตามกฎหมาย ดังนั้น ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยว่า บุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งกรรมการและอนุกรรมการที่ระบุง้างต้นจำนวน 27 ตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐนั้น ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 109 (11) แต่ที่วินิจฉัยว่า บุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาสมทบเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 109 (11) แล้ว

5.4.3 บทวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะเห็นได้ว่าการแบ่งประเด็นในการพิจารณาออกเป็น 3 ประเด็นคือ ประเด็นแรก คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจวินิจฉัยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ซึ่งเป็นคำในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ ประเด็นที่สอง การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” หมายความว่ารวมถึงบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งต่าง ๆ รวม 28 ตำแหน่ง ตามที่ปรากฏในเอกสารคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่องตำแหน่งที่เข้าข่ายเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามมาตรา 109 (11) ของรัฐธรรมนูญ เป็นการวินิจฉัยที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าวหรือไม่ และประเด็นสุดท้าย การที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งรับสมัครผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาและประกาศการรับสมัครโดยเปิดเผยแล้ว ต่อมาคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” เป็นเหตุให้มีการแจ้งผลการไม่รับสมัครภายหลัง ถือว่าเป็นการกระทำที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งผู้เขียนจะขอแยกการพิจารณา ดังนี้

เบื้องต้นผู้เขียนเห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้งทุกระดับให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม เมื่อในกรณีที่มีปัญหาหรือข้อพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งย่อมมีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญมาตรา 145 (3) จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น เป็นกรณีที่คณะ

กรรมการการเลือกตั้งได้วินิจฉัยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามมาตรา 109 (11) ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จากการวินิจฉัยถ้อยคำดังกล่าวเป็นเหตุให้ผู้รับสมัครสมาชิกวุฒิสภาบางคนถูกตัดสิทธิในการรับสมัครดังกล่าว พร้อมกับโต้แย้งว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีอำนาจในการวินิจฉัยคำดังกล่าว และส่งเรื่องให้ประธานรัฐสภาเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา ดังนั้นหากพิจารณาจากวัตถุประสงค์ตามมาตรา 266 จะเห็นได้ว่า เป็นกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญมาตรา 144 และ สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งในการเลือกตั้งตามมาตรา 145 (3) แต่เนื่องจากการใช้อำนาจดังกล่าวทำให้เกิดความเสียหายให้แก่ผู้รับสมัครเลือกตั้งผู้ที่ได้ผลกระทบจากคำวินิจฉัยดังกล่าวจึงได้ส่งเรื่องไปให้ประธานรัฐสภาเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณากรณีนี้จึงถือว่าได้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการอำนาจตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญขึ้น ดังนั้นเมื่อกรณีดังกล่าวเข้าตามหลักเกณฑ์อันเป็นวัตถุประสงค์ตามมาตรา 266 จึงอยู่ในเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่พิจารณาตามคำร้องต่อมามีดังนี้

ในประเด็นแรก คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจวินิจฉัยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ซึ่งเป็นคำในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ ผู้เขียนเห็นว่า จากที่กล่าวข้างต้นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุม และดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้ง ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและยังมีอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต่างๆ ดังนั้นคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยกรณีต่างๆ ที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง เพื่อให้กระบวนการการเลือกตั้งสามารถดำเนินการต่อไปได้ด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรม จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น เป็นกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้วินิจฉัยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามมาตรา 109 (11) ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พิจารณาแล้วผู้เขียนเห็นว่า เพื่อให้ผู้รับสมัครเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภามีคุณสมบัติถูกต้องตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ คณะกรรมการการเลือกตั้งย่อมมีอำนาจวินิจฉัย

ถ้อยคำในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามของผู้ที่รับสมัครเลือกตั้งดังกล่าว ดังนั้นกรณีนี้ จึงเป็นกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจวินิจฉัยได้ ตามหลักการที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น

ประเด็นที่สอง การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” หมายความว่ารวมถึงบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งต่าง ๆ รวม 28 ตำแหน่ง ตามที่ปรากฏในเอกสารคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่องตำแหน่งที่เข้าข่ายเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามมาตรา 109 (11) ของรัฐธรรมนูญ เป็นการวินิจฉัยที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าวหรือไม่ ผู้เขียนเห็นว่า สืบเนื่องจากประเด็นแรกที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ซึ่งเป็นลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา 126 (4) ประกอบกับ มาตรา 109 (11) เป็นกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจในการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญมาตรา 145 (3) อันเป็นเหตุให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งบางกลุ่มถูกจำกัดสิทธิในการรับสมัครดังกล่าว อีกทั้งศาลรัฐธรรมนูญยังได้ให้เหตุผลไว้ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ย่อมมีอำนาจวินิจฉัยบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อพระราชบัญญัตินั้นบัญญัติในมาตรา 87 ว่า “บุคคลซึ่งจะมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ” การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ในรัฐธรรมนูญมาตรา 109 (11) อันเป็นลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งของบุคคลที่จะใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 126 (4) จึงเป็นการวินิจฉัยถ้อยคำในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งย่อมมีอำนาจวินิจฉัยได้ อย่างไรก็ดี ผู้เขียนเห็นว่า แม้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีอำนาจในการกระทำการดังกล่าวแต่หากการกระทำนั้นไปกระทบสิทธิของผู้อื่นซึ่งส่งผลให้ผู้นั้นถูกจำกัดสิทธิในการรับสมัครดังกล่าว โดยหลักแล้วการวินิจฉัยถ้อยคำใด ๆ ที่จะส่งผลให้เกิดการกระทบสิทธิผู้นั้น จะต้องใช้หลักการตีความอย่างแคบและเคร่งครัด ดังนั้นศาลรัฐธรรมนูญจึงได้วินิจฉัยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 109 (11) ให้หมายถึง เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งมีสถานะ ตำแหน่งหน้าที่ หรือลักษณะงานทำนองเดียวกันกับพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น

โดยมีลักษณะคือ (1) ได้รับแต่งตั้งหรือเลือกตั้งตามกฎหมาย (2) มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการหรือหน้าที่ปฏิบัติทำให้เป็นไปตามกฎหมายและปฏิบัติงานประจำ (3) อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐ และ (4) มีเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทนตามกฎหมาย แต่อย่างไรก็ดี หากพิจารณาจากการวินิจฉัยถ้อยคำดังกล่าวของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งคณะกรรมการและอนุกรรมการรวม 27 ตำแหน่ง ถูกจำกัดสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ผู้เขียนเห็นว่า แม้ว่าคณะกรรมการและอนุกรรมการจะเข้าข่ายลักษณะการเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐทั้ง 4 ประการข้างต้น แต่เนื่องจากการใช้อำนาจเพื่อกระทำการใดๆของกลุ่มบุคคลดังกล่าวนั้น กฎหมายกำหนดให้กลุ่มบุคคลดังกล่าวจะต้องกระทำการในรูปแบบของคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการ กรรมการหรืออนุกรรมการแต่ละคนไม่สามารถใช้อำนาจหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ซึ่งเป็นของคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการได้ด้วยตนเองโดยลำพัง ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นที่สอดคล้องกับศาลรัฐธรรมนูญว่า การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยว่า บุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งต่าง ๆ รวม 27 ตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 109 (11) เป็นการวินิจฉัยที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

ส่วนตำแหน่งผู้พิพากษาสมทบนั้น เนื่องจากตำแหน่งดังกล่าวมีลักษณะของตำแหน่งที่เข้าหลักเกณฑ์การเป็น “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ”ตามที่กล่าวไว้ข้างต้น ดังนั้นผู้เขียนจึงมีความเห็นเช่นเดียวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งว่า บุคคลที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าวมีลักษณะต้องห้ามในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ตามมาตรา 109 (11)

ในประเด็นสุดท้าย ผู้เขียนมีความเห็นเช่นเดียวกับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ เนื่องจากในประเด็นนี้เป็นการขอให้วินิจฉัยการกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ดังนั้นจึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัย

5.5 คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 24/2543 กรณีที่ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2543 ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนี้ได้จัดแบ่งหัวข้อในการศึกษา คือ 5.5.1 คำร้องที่เสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ 5.5.2 คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และ 5.5.3 บทวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีรายละเอียดสาระสำคัญ ดังนี้

5.5.1 คำร้องที่เสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ

เรื่องนี้มีประเด็นที่สำคัญ คือ การพิจารณาวินิจฉัยเรื่องความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งอยู่ในเขตอำนาจของศาลใด ซึ่งสรุปข้อเท็จจริงได้ว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้รับหนังสือร้องเรียนจากผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาจังหวัดอุดรธานีว่า การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2543 ลงวันที่ 1 พฤษภาคม 2543 ข้อ 3 เพิ่มความเป็นข้อ 6 ทวิ ของระเบียบดังกล่าว ความว่า “กรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ไม่ประกาศผลการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดเกินกว่าหนึ่งครั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจวินิจฉัยโดยใช้คะแนนเสียงเอกฉันท์ให้ถือว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้นมิได้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งใหม่อีก” และคณะกรรมการการเลือกตั้งได้อาศัยระเบียบดังกล่าวสั่งให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งดังกล่าวไม่เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่ ซึ่งผู้สมัครรับเลือกตั้งดังกล่าวเห็นว่าระเบียบดังกล่าวขัดกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 โดยชัดแจ้ง จึงมีหนังสือร้องเรียนมายังผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเพื่อขอให้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ไม่ปรากฏว่ารัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นใดให้อำนาจคณะกรรมการ

การเลือกตั้งตติสทธิผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ดังนั้น การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งอาศัยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2541 มาตรา 10 (7) ออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ จึงน่าจะมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

5.5.2 คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาเบื้องต้นว่า การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าเป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา 198 วรรคหนึ่งหรือไม่ ซึ่งในประเด็นนี้ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ระเบียบ ก.ก.ต.ฉบับดังกล่าว เป็นระเบียบที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2541 มาตรา 10 (7) และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 3 ได้นิยามคำว่า “กฎ” หมายความว่า “พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ” ดังนั้น เมื่อระเบียบ ก.ก.ต.ดังกล่าวเป็นบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด หรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ จึงย่อมถือได้ว่าเป็น “กฎ” หรือ “ข้อบังคับ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจเสนอเรื่องให้พิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้

ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่าแม้ว่ารัฐธรรมนูญมาตรา 198 วรรคหนึ่งมิได้บัญญัติโดยชัดแจ้งว่า ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครององค์กรใดเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหรือข้อบังคับที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอให้พิจารณาวินิจฉัย แต่รัฐธรรมนูญมาตรา 276 วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นบทบัญญัติทั่วไปในเรื่องอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองบัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ

รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน... ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจศาลปกครองในการพิจารณาวินิจฉัย “ความชอบด้วยกฎหมาย” ของการกระทำของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ดังนั้นอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 วรรคหนึ่ง จึงต้องหมายความว่าเรื่องของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลเท่านั้น ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญ หมวด 6 ส่วนที่ 4 มิใช่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ดังนั้นระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งออกโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครอง การพิจารณา “ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ” ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ออกโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้นการที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวนั้นเป็นไปตามรัฐธรรมนูญมาตรา 198

ประเด็นต่อมาที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยคือ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ ข้อ 6 ทวิ ซึ่งกำหนดว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ประกาศผลการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดเกินกว่าหนึ่งครั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจวินิจฉัยโดยใช้คะแนนเสียงเอกฉันท์ให้ถือว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้นมิได้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งใหม่อีก” มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยเห็นว่า ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 นั้นไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 วรรคหนึ่ง มาตรา 126 และต้องด้วยรัฐธรรมนูญมาตรา 6

5.5.3 บทวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะเห็นได้ว่าการแบ่งประเด็นในการพิจารณาออกเป็น 2 ประเด็นคือ ประเด็นแรก ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวว่ามีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ประเด็นที่สอง ระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งผู้เขียนจะขอแยกการพิจารณา คือ

ในประเด็นแรกที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวว่ามีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มิใช่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ดังนั้นระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งออกโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครอง ดังนั้นในการพิจารณา “ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ” ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ออกโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ในประเด็นนี้ได้มีความเห็นออกเป็น 2 ฝ่ายคือ ฝ่ายที่เห็นด้วยว่ากรณีดังกล่าวควรอยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ กับฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยว่ากรณีดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

โดยฝ่ายที่เห็นด้วยว่ากรณีดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญมีเหตุผลสนับสนุนว่า เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นและมีอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ และโดยที่บทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา 198 มิได้มีจุดแบ่งแยกว่า ในกรณีที่กฎหมายหรือข้อบังคับมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ กรณีดังกล่าวจะเข้าสู่การพิจารณาวินิจฉัยของศาลใด หากตีความว่ากรณีดังกล่าวไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ ปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาคือ ศาลใดเป็นศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยกรณีนี้ระหว่างศาลปกครองกับศาลยุติธรรม ซึ่งตามความเห็นของฝ่ายนี้ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งที่

จะให้กรณีเช่นนี้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง เนื่องจากรัฐธรรมนูญบัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเฉพาะกรณีหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ดังนั้นศาลปกครองจึงไม่มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยความชอบระบียบที่ออกโดยคณะกรรมการเลือกตั้งในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ กรณีนี้เป็นปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงเห็นว่าเรื่องดังกล่าวควรอยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัยกรณีดังกล่าว

ส่วนฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยมีความเห็นว่าคำวินิจฉัยนี้ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างน้อย

2 ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง ส่งผลให้องค์กรอิสระตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญไม่อยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลปกครอง เพราะศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง หมายถึงเฉพาะหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลเท่านั้น ซึ่งหาก พิจารณาถึงองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญประเภทต่าง ๆ อาจแบ่งประเภทขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญออกได้ 4 กลุ่ม ดังนี้ กลุ่มที่หนึ่ง สำนักงานศาลและสำนักงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญต่าง ๆ ได้แก่ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลปกครอง สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน กลุ่มที่สอง องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กลุ่มที่สาม องค์กรควบคุมตรวจสอบการเลือกตั้ง ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง และองค์กรอิสระอื่น ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผลจากคำวินิจฉัยดังกล่าวส่งผลให้องค์กรทั้ง 4 กลุ่มไม่อยู่เขตอำนาจของศาลปกครอง

ประการที่สอง ทำให้ระบบการควบคุมเกี่ยวกับข้อพิพาทในทางปกครองอยู่ภายใต้ระบบศาล 2 ระบบ จากที่กล่าวข้างต้น ผลกระทบประการที่หนึ่งทำให้องค์กรทั้ง 4 กลุ่มไม่อยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลปกครอง แต่หากพิจารณาแล้ว จะเห็นได้ว่า องค์กรดังกล่าวต่างก็ใช้อำนาจในทางปกครองด้วย อย่างน้อยที่สุดอำนาจในการบริหารงานบุคคลขององค์กรนั้น ๆ ซึ่งหากมีข้อพิพาทโต้แย้งย่อมถือว่าเป็นข้อพิพาทในทางคดีปกครอง ปัญหาที่จะต้องพิจารณาประการต่อมา คือ บุคคลผู้ได้รับผลกระทบประสงค์จะฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลในกรณีนี้บุคคลดังกล่าวจะฟ้องคดีต่อศาลใด ในเมื่อองค์กรดังกล่าวไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามเหตุผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 24/2543 เมื่อข้อพิพาทอันเกิดจากองค์กรดังกล่าวไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง หากพิจารณาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 271 ซึ่งบัญญัติว่า “ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวงเว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น” เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติของมาตรา 271 ของรัฐธรรมนูญ ข้อพิพาทกรณีดังกล่าวย่อมอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม ทั้งนี้ เพราะไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะให้ข้อพิพาทอันเกิดจากองค์กรดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของศาลใด ด้วยเหตุนี้ คดีข้อพิพาทอันเกิดจากองค์กรดังกล่าวย่อมตกอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นเขตอำนาจศาลที่มีเขตอำนาจทั่วไป

หากพิจารณาจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ซึ่งได้บัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองนั้น มีข้อสงสัยว่ารัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่จะให้แยกคดีปกครองออกเป็น 2 กลุ่ม กลุ่มหนึ่งให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ส่วนอีกกลุ่มหนึ่งให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรมจริงหรือไม่ ทั้งนี้ หากพิจารณาจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ตามที่บัญญัติไว้ ในมาตรา 9 วรรคสอง ซึ่งได้บัญญัติถึงข้อยกเว้นของคดีปกครองที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองไว้อย่างชัดเจนแล้ว ซึ่งจากบทบัญญัติของมาตรา 9 วรรคสองนี้เอง ย่อมสะท้อนให้เห็นชัดเจนว่าศาลปกครองจะเป็นศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทในทางปกครองเป็นการทั่วไป และเฉพาะที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะว่าให้อยู่ในเขตอำนาจศาลอื่น กรณีดังกล่าวจึงไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ดังนั้น หากข้อพิพาทใดเป็นข้อพิพาทในทางปกครอง และไม่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ใน

เขตอำนาจของศาลอื่น กรณีจึงไม่อาจพิจารณาเป็นอื่นไปได้³ นอกจากจะให้ข้อพิพาทในทางปกครองดังกล่าวอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครอง นอกจากนี้หากพิจารณาจากความมุ่งหมายของคดีปกครอง จะเห็นได้ว่า การพิจารณาคดีปกครองนั้นมุ่งคุ้มครองปัจเจกบุคคลจากการใช้อำนาจมหาชนตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ส่วนศาลยุติธรรมมีความมุ่งหมายในการคุ้มครองผลประโยชน์ของเอกชน ดังนั้นหากให้กรณีดังกล่าวกลับไปสู่การพิจารณาของศาลยุติธรรมซึ่งมีความมุ่งหมายและการพิจารณาคดีที่ต่างกัน ย่อมส่งผลให้ผลของคำวินิจฉัยแตกต่างกันไปด้วย

ทั้งนี้ ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยว่าควรอยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญมีเหตุผลสนับสนุนในประเด็น ดังต่อไปนี้

(1) ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยวาระเปียบของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

(1.1) การที่จะพิจารณาว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือไม่ จะต้องพิจารณาว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยในเรื่องนั้น ๆ หรือไม่ การพิจารณาเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจจะใช้วิธีพิจารณาในทางปฏิเสธเขตอำนาจขององค์กรอื่น ทั้งนี้ เพราะการกำหนดเขตอำนาจศาลตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้กำหนดลักษณะของเขตอำนาจศาลไว้ คือ ก. ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่น ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 271 ของรัฐธรรมนูญ ข. ศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาคดีปกครองทั้ง

³ บรรเจิด สิงคะเนติ, “ปัญหาขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ,” วารสารวิชาการศาลปกครอง ปี 1 ฉบับ 3, (กันยายน-ธันวาคม 2544): 20-21.

หลาย เว้นแต่เป็นกรณีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลอื่น ค. ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

ดังนั้น ในการตรวจสอบเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญจะต้องตรวจสอบอำนาจในลักษณะ positive มิใช่ตรวจสอบอำนาจของตนโดยตรวจสอบอำนาจของศาลอื่นในลักษณะ negative ทั้งนี้ เพราะศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่มีอำนาจเฉพาะเท่าที่กฎหมายได้บัญญัติให้อำนาจไว้เท่านั้น ซึ่งเป็นไปตามหลัก “Enumerationsprinzip” หรือหลักการกำหนดเขตอำนาจที่ลักษณะเฉพาะเจาะจง ซึ่งหลักดังกล่าวแตกต่างจากหลัก “Generalklausel” ซึ่งเป็นหลักการกำหนดเขตอำนาจที่มีลักษณะทั่วไปดังเช่นตามมาตรา 271 ของรัฐธรรมนูญ⁴

จากที่กล่าวข้างต้นว่า รัฐธรรมนูญได้กำหนดศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเท่าที่กฎหมายระบุไว้เท่านั้น หลักการดังกล่าวก่อให้เกิดผลดังนี้

(ก) การตีความบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญต้องตีความโดยเคร่งครัด ไม่อาจตีความกฎหมายเพื่อขยายเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญได้หรือไม่อาจใช้การเทียบเคียงกฎหมายเพื่อเป็นการขยายอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญได้

(ข) การตีความหรือวินิจฉัยว่าเรื่องใดเรื่องหนึ่งไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่น เช่น ศาลปกครองย่อมมิได้มีความหมายว่า เรื่องดังกล่าวจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ แต่เรื่องดังกล่าวอาจอยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดให้ศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มี

⁴ บรรเจิด สิงคะเนติ, “บทวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ: ศึกษากรณีปัญหาความขัดแย้งเรื่องเขตอำนาจศาลระหว่างศาลรัฐธรรมนูญกับศาลปกครอง,” ใน รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net (กรุงเทพมหานคร: บริษัทพี.เพรส จำกัด, 2545), หน้า 83.

เขตอำนาจทั่วไป ดังนั้นถ้าเรื่องดังกล่าวไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองเรื่องดังกล่าวย่อมอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม⁵

(1.2) การที่ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้เหตุผลว่า ศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาลเท่านั้น ก่อให้เกิดผลกระทบลหลายประการซึ่งมีข้อพิจารณาเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้

(ก) ตามมาตรา 276 ของรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ...” คำว่า “ที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล” น่าจะเป็นคำที่ขยายเฉพาะคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” เท่านั้น ทั้งนี้ ด้วยเหตุผล 2 ประการ เหตุผลประการแรก มาตรา 276 มีการใช้คำว่า “หรือ” สองครั้ง คือ “รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล” การที่มาตรา 276 ใช้คำว่า “หรือ” สองครั้ง ก็เพื่อต้องการแยกให้เห็นว่า คำว่า “ที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล” ขยายเฉพาะข้อความที่อยู่ภายหลังคำว่า “หรือ” ที่สองเท่านั้น กล่าวคือ ขยายเฉพาะ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” เท่านั้น เพราะถ้าประสงค์จะให้คำว่า “ที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล” ขยายถ้อยคำข้างหน้าทั้งหมดก็ไม่จำเป็นต้องใช้คำว่า “หรือ” ถึงสองครั้ง การใช้คำว่า “หรือ” เพียงครั้งเดียวจะมีความหมายชัดเจนว่า ส่วนที่ขยายนั้นขยายคำที่อยู่ข้างหน้าทั้งหมด เหตุผลประการที่สอง คำว่า “ที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล” นั้น ไม่จำเป็นที่จะต้องนำไปขยายคำข้างหน้าอีก กล่าวคือ คำว่า “หน่วยราชการ” “หน่วยงานของรัฐ” “รัฐวิสาหกิจ” หรือ “ราชการส่วนท้องถิ่น” คำเหล่านี้เกือบทั้งหมดมีความชัดเจนอยู่ในตัวเอง กล่าวคือ “หน่วยราชการ” ย่อมหมายถึง องค์กรที่อยู่ในบังคับบัญชาของรัฐบาล “รัฐวิสาหกิจ” ย่อมหมายถึงองค์กรที่อยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาล และ “ราชการส่วนท้องถิ่น” ย่อมหมายถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาล ดังนั้นเฉพาะ

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 83-84.

กรณีของ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” เท่านั้นที่ยังขาดความชัดเจนว่าจะหมายถึง เจ้าหน้าที่ของรัฐกลุ่มใด ตามรัฐธรรมนูญจึงได้ขยายความว่าหมายเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลเท่านั้น⁶

ดังนั้น จึงไม่อาจอาศัยถ้อยคำดังกล่าวเพื่อตีความจำกัดเขตอำนาจของศาลปกครองในกรณีที่เป็นองค์กรอันเป็นหน่วยของรัฐเพื่อมิให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

(ข) การให้เหตุผลตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่า ศาลปกครองมีเขตอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยเฉพาะหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลเท่านั้น โดยมีได้แยกแยะให้ชัดเจนว่าการใช้อำนาจขององค์กรส่วนใดบ้างที่อาจอยู่หรือไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ซึ่งส่งผลให้การกระทำในฐานะใด ๆ ขององค์กรอิสระตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองทั้งสิ้น เนื่องจากเหตุผลตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นการให้เหตุผลในทางรูปแบบเท่านั้น กล่าวคือ เป็นการให้เหตุผลโดยดูจากลักษณะขององค์กร โดยไม่ได้พิจารณาจากลักษณะของการใช้อำนาจ กล่าวคือ หากเป็นการใช้อำนาจในทางปกครอง ไม่ว่าจะองค์กรนั้นจะเป็นองค์กรใด ไม่ว่าจะองค์กรนั้นจะเรียกชื่อว่าองค์กรอะไร หรือสังกัดอยู่ในอำนาจใด หรือเป็นหน่วยงานที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลหรือไม่ก็ตาม หากเป็นการใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคล กล่าวคือ การแต่งตั้ง หรือถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งหน้าที่ราชการ การใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวย่อมเป็นการใช้อำนาจในทางปกครองซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายได้เสมอ เพราะความมุ่งหมายของคดีปกครองมีความมุ่งหมายที่จะคุ้มครองปัจเจกบุคคลจากการใช้อำนาจมหาชน และเพื่อให้การใช้อำนาจมหาชนเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย ในกรณีเช่นนี้จึงยอมให้สิทธิแก่ปัจเจกบุคคลในการโต้แย้งอำนาจมหาชนได้ เพื่อให้ศาลทำการตรวจสอบว่าการใช้อำนาจมหาชนดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายหรือไม่⁷ ดังนั้น การพิจารณาองค์กรในทางรูปแบบดังกล่าวจะไม่มีมีความสำคัญแต่อย่างใด

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 84.

⁷ บรรเจิด สิงคะเนติ, “ปัญหาขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ,” หน้า 32.

หากแต่ควรคำนึงถึงหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง อันเป็นการพิจารณาเขตอำนาจของศาลปกครองในทางเนื้อหาของอำนาจที่กระทำการมากกว่า

(ค) จากเหตุผลที่ได้กล่าวแล้วในข้อ (ข) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ได้ยึดถือหลักการในการกำหนดเขตอำนาจศาลปกครองโดยยึดตามหลักการพิจารณาในทางเนื้อหาของการใช้อำนาจในทางปกครองมากกว่าการพิจารณาองค์กรในทางรูปแบบ ทั้งนี้ ตามที่มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ให้ คำนิยามคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” ว่าหมายถึง กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการ ที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐและให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินการทางปกครอง” จากการกำหนดคำนิยามในกรณีนี้เท่ากับเป็นการยืนยันหลักการในการพิจารณา “หน่วยงานทางปกครอง” ในทางเนื้อหามากกว่าที่จะเป็นการพิจารณาหน่วยงานในทางปกครองในทางรูปแบบ ดังนั้นจึงน่าจะครอบคลุมถึงองค์กรอิสระที่ใช้อำนาจทางปกครองด้วย ซึ่งเป็นไปตามหลักการพื้นฐานของคดีปกครอง จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีนี้จึงก่อให้เกิดปัญหาว่า คดีปกครองดังกล่าวจะให้องค์กรใดเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย

(2) จะอาศัยหลักเกณฑ์ใดในการแบ่งแยกการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายระหว่างศาลรัฐธรรมนูญกับศาลปกครอง⁸

ข้อพิจารณาประการสำคัญ คือ ในระหว่างบทบัญญัติของกฎหมายในลำดับชั้นต่าง ๆ กล่าวคือ พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศ กระทรวง ระเบียบ หรือ ข้อบังคับต่าง ๆ จะอาศัยหลักเกณฑ์ในการแบ่งแยกว่า กฎหมายลำดับใดอยู่ในเขตอำนาจการตรวจสอบของศาลรัฐธรรมนูญ

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 33.

หรือกฎหมายในลำดับโดยอยู่ในเขตอำนาจการตรวจสอบของศาลปกครอง ทั้งนี้ โดยมีหลักในการพิจารณาแบ่งแยกโดยอาศัยหลักเกณฑ์ของเกณฑ์ที่นำมาตรวจสอบ กล่าวคือ หากเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ แต่หากเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง หรือหลักเกณฑ์อีกประการหนึ่งที่อาศัยหลักเกณฑ์ขององค์การที่ออกบทบัญญัติต่าง ๆ มาเป็นเกณฑ์ในการแบ่งแยกเขตอำนาจระหว่างศาลรัฐธรรมนูญกับศาลปกครอง มีข้อพิจารณา ดังนี้

(2.1) การอาศัยหลักเกณฑ์ของความชอบด้วยรัฐธรรมนูญกับความชอบด้วยกฎหมายเป็นเกณฑ์ในการแบ่งแยกเขตอำนาจระหว่างศาลรัฐธรรมนูญกับศาลปกครอง ซึ่งหากพิจารณาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 24/2543 จะเห็นได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้เหตุผลว่า ศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณา “ความชอบด้วยกฎหมาย” ของการกระทำของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล จากเหตุผลของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวดูเหมือนว่า ศาลรัฐธรรมนูญพยายามแบ่งแยกระหว่าง “ความชอบด้วยกฎหมาย” กับ “ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ” การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญย่อมอยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ การอาศัยหลักเกณฑ์ดังกล่าวในการแบ่งแยกเป็นการไม่สอดคล้องกับการตรวจสอบโดยมีข้อพิจารณา ดังนี้

(ก) มาตรา 198 ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใด ตามมาตรา 197 (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครองแล้วแต่กรณี”

จะเห็นได้ว่า มาตรา 198 ได้บัญญัติแต่เพียงกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่องค์กรที่มีอำนาจในการตรวจก็ได้มีการบัญญัติไว้ถึง 2 องค์กร กล่าวคือ ทั้งศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง โดยมาตรา 198 มิได้บัญญัติจุดแบ่งแยกกว่าศาลใดมี

ขอบเขตอำนาจเพียงใด จึงอาจสรุปได้ว่า ทั้งศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองต่างมีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายทั้งสององค์กร ดังนั้นจึงไม่สามารถอาศัยหลักเกณฑ์ของ “ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ” มาเป็นเกณฑ์ในการแบ่งแยกเขตอำนาจระหว่างศาลรัฐธรรมนูญกับศาลปกครองได้

(ข) การอาศัยหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและหลักความชอบด้วยกฎหมายมาเป็นเกณฑ์แบ่งแยกนั้นไม่สอดคล้องกับหลักการตรวจสอบโดยองค์กรใดองค์กรหนึ่ง เช่น หากให้ศาลปกครองมีอำนาจในการตรวจสอบกฎกระทรวงว่าชอบด้วยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติหรือไม่ หากศาลปกครองตรวจสอบกับพระราชบัญญัติแม่บทแล้วปรากฏว่า ไม่ขัดกับกฎหมายแม่บทแต่อาจขัดกับรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 29 วรรคสามของรัฐธรรมนูญที่ว่า “บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาบังคับกับกฎ หรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม” กรณีนี้ศาลปกครองก็อาจพิจารณาปัญหาต่อไปได้จะต้องให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้พิจารณา และในทางกลับกันหากศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาว่ากฎหมายลำดับรองฉบับใดฉบับหนึ่งไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญแต่ขัดกับกฎหมายแม่บท ในกรณีนี้ ศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่มีอำนาจในการพิจารณาต่อไป จะต้องให้ศาลปกครองเป็นผู้พิจารณาซึ่งก็ไม่มีช่องทางที่ศาลกับศาลจะส่งเรื่องดังกล่าวให้แก่กันได้ เพราะอันที่แท้จริงแล้ว การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย คำว่า “ความชอบด้วยกฎหมาย” ย่อมหมายถึงความรวมถึงรัฐธรรมนูญด้วย ดังนั้น ไม่ว่าศาลนั้นจะเป็นองค์กรในการตรวจสอบ “กฎกระทรวง” ว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ศาลนั้นย่อมสามารถตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของ “กฎกระทรวง” กับพระราชบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายแม่บท และรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดได้เสมอ หมายความว่า ศาลนั้น ๆ ย่อมสามารถนำเกณฑ์ของกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่สูงกว่ามาตรวจสอบกฎหมายที่ถูกตรวจสอบได้เสมอ

(2.2) การอาศัยหลักเกณฑ์ขององค์กรที่ออกบทบัญญัติของกฎหมายมาเป็นหลักเกณฑ์ในการแบ่งแยกเขตอำนาจระหว่างศาลรัฐธรรมนูญกับศาลปกครอง⁹

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 34-35.

การอาศัยหลักเกณฑ์ขององค์กรที่ออกบทบัญญัติของกฎหมายมาเป็นหลักเกณฑ์ในการแบ่งแยกองค์กรดังกล่าวหมายถึง องค์กรนิติบัญญัติและองค์กรที่ไม่ใช่องค์กรนิติบัญญัติ โดยแบ่งให้บทบัญญัติของกฎหมายทั้งหลายที่ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติหรือรัฐสภาอยู่ในเขตอำนาจของ ศาลรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติของกฎหมายที่ออกโดยองค์กรซึ่งมีใช่องค์กรนิติบัญญัติให้อยู่ในเขตอำนาจของ ศาลปกครอง หากอาศัยองค์กรดังกล่าวในการแบ่งแยกจะทำให้ศาลแต่ละศาลที่ตรวจสอบความชอบด้วย กฎหมาย อาจอาศัยเกณฑ์ทั้งบทบัญญัติของกฎหมายและบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาเป็นเกณฑ์ในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของบทบัญญัตินั้น ๆ ได้ การอาศัยหลักเกณฑ์ขององค์กรเพื่อ แบ่งแยกเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญกับศาลปกครองมีเหตุผลสนับสนุนดังนี้

(ก) โดยที่ได้กล่าวแล้วข้างต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเป็นการเฉพาะเท่าที่กฎหมายกำหนดให้มีเขตอำนาจเท่านั้น และจากการตรวจสอบบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น ๆ แล้ว ไม่มีบทบัญญัติใดที่เขียนไว้อย่างชัดเจนให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจ ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายลำดับรอง ดังนั้น หากพิจารณาตามหลัก Enumerationsprinzip จึงไม่อาจตีความขยายเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญให้มีเขตอำนาจเพิ่มขึ้นได้ หลักการดังกล่าวตรงกันข้ามกับหลัก Generalklausel ซึ่งเป็นหลักการกำหนดให้ศาลมีเขตอำนาจทั่วไป ดัง เช่นในกรณีของศาลปกครองซึ่งเป็นไปตามหลักดังกล่าว กล่าวคือ คดีปกครองโดยทั่วไปย่อมตกอยู่ในเขต อำนาจของศาลปกครอง หากไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่น ด้วย เหตุผลจากหลัก Enumerationsprinzip และหลัก Generalklausel นี้เอง การตรวจสอบความชอบด้วย กฎหมายของกฎหมายลำดับรองจึงควรตกอยู่กับศาลปกครอง

(ข) หากใช้หลักการตีความกฎหมายอย่างเป็นระบบ (systematische Auslegung) มาเป็นหลักในการตีความเพื่อแบ่งเขตอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วย กฎหมายระหว่างศาลรัฐธรรมนูญกับศาลปกครอง โดยอาศัยหลักการตีความบทบัญญัติมาตรา 264 ซึ่ง เป็นบทบัญญัติที่บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการพิจารณาตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ของกฎหมาย ซึ่งมาตรา 264 บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด

ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา 6 และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย” ข้อที่ต้องพิจารณาในที่นี้คือ คำว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ตามมาตรา 264 มีขอบเขตเพียงใด ซึ่งจากการศึกษาความหมายของคำว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ตามนัยของมาตรา 264 หมายถึง กฎหมายในทางรูปแบบ (formelle Gesetze) หรือกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาจากฝ่ายนิติบัญญัติตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หากอาศัยเกณฑ์ดังกล่าวพิจารณากฎหมายดังต่อไปนี้ถือว่าเป็น “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ตามนัยของมาตรา 264 ก. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ข. พระราชบัญญัติ ค. พระราชกำหนดที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ส่วนกฎหมายอื่น ๆ ดังต่อไปนี้ไม่ถือว่าเป็น “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ตามนัยของรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 กล่าวคือ ก. บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ข. พระราชกำหนดก่อนที่จะได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ค. พระราชกฤษฎีกา ง. กฎ ข้อบังคับ ประกาศ ระเบียบ

(ค) หากพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 276 ประกอบกับ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ซึ่งตามมาตรา 276 ของรัฐธรรมนูญที่ได้บัญญัติเกี่ยวกับข้อพิพาทในคดีปกครอง และความในตอนที่ท้ายของ มาตรา 276 บัญญัติว่า “... ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” และต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ให้คำนิยามของคำว่า “กฎ” ไว้ในมาตรา 3 ว่าหมายความว่า “พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ” และมาตรา 9 บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใด...”

นอกจากนี้มาตรา 11 ยังได้บัญญัติไว้ว่า “ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีดังต่อไปนี้...

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาหรือกฎ ที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี”

และ มาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวยังได้บัญญัติไว้ว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า กฎหรือการกระทำใดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้มีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองได้...”

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้กำหนดหลักการในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรองสอดคล้องกับหลักการดังที่ได้กล่าวแล้วในข้อ (ก) และ (ข) กล่าวคือ อาศัยหลักเกณฑ์ขององค์กรที่ออกบทบัญญัติของกฎหมายมาเป็นเกณฑ์ในการให้อำนาจแก่ศาลปกครองในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรองทั้งหลาย ไม่ว่าจะเป็นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวงระเบียบ ข้อบังคับใด ซึ่งหมายความว่า ให้ศาลปกครองมีอำนาจควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของบทบัญญัติกฎหมายที่ออกโดยองค์กรซึ่งมีใช้องค์กรนิติบัญญัติหรือรัฐสภา การอาศัยหลักการแบ่งแยกดังกล่าวจะทำให้ระบบการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายโดยองค์กรตุลาการมีความสอดคล้องต้องกันไม่เกิดความขัดแย้งกันระหว่างองค์กรตุลาการด้วยกัน¹⁰

¹⁰ บรรเจิด สิงคะเนติ, “บทวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ: ศึกษากรณีปัญหาความขัดแย้งเรื่องเขตอำนาจศาลระหว่างศาลรัฐธรรมนูญกับศาลปกครอง,” ใน *รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net* , หน้า 93.

จากเหตุผลข้างต้น อาจสรุปความสัมพันธ์ระหว่างองค์การตามรัฐธรรมนูญกับองค์กรศาลได้ว่า โดยหลักแล้วไม่ว่ากระทำได้ ๆ ขององค์การตามรัฐธรรมนูญย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลได้ แต่ขอบเขตของอำนาจในการควบคุมตรวจสอบระหว่างศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองนั้น ในกรณีนี้ อาจนำ “ทฤษฎีที่มาของอำนาจ” มาใช้พิจารณาเพื่อให้เกิดความเข้าใจได้ กล่าวคือ ถ้าอำนาจในการกระทำดังกล่าวขององค์การตามรัฐธรรมนูญ เป็นการใช้อำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ กรณีดังกล่าวย่อมอยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ แต่หากการกระทำดังกล่าวขององค์การตามรัฐธรรมนูญ เป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ กรณีดังกล่าวย่อมอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีการออก “กฎ” ขององค์การตามรัฐธรรมนูญ หากอาศัยทฤษฎีที่มาของอำนาจมาพิจารณา อาจสรุปได้คือ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจที่จะควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ส่วนศาลปกครองจะมีอำนาจควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายที่ออกโดยองค์กรที่มีใช้องค์กรนิติบัญญัติ¹¹

ในประเด็นที่สอง ระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ผู้เขียนมีความเห็นเช่นเดียวกันคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ว่า ระเบียบดังกล่าวขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 29 วรรคหนึ่ง มาตรา 126 และต้อด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 6 เนื่องจากรัฐธรรมนูญมาตรา 29 วรรคแรกบัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” กล่าวคือ การจำกัดสิทธิเสรีภาพประการใดตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ ซึ่งรวมทั้งกรณีการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา อันเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ในมาตรา 125 จะกระทำได้อีกต่อเมื่อกฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้ให้เท่านั้น เนื่องจากการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตย อีกทั้งกรณีเช่นนี้เป็นเรื่องที่มีความสำคัญการออกกฎหมายใด ๆ เพื่อจำกัดสิทธิของบุคคลดังกล่าวจะควรรอกโดยรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะที่เป็นตัวแทนของปวงชนและไม่อาจมอบอำนาจในการออกกฎหมายดังกล่าวให้องค์กรอื่นเป็นผู้กระทำแทนได้

¹¹ บรรเจิด สิงคะเนติ, “ปัญหาขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ,” หน้า 48.

จากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ รวมทั้งความเห็นจากทั้ง 2 ฝ่ายข้างต้น ผู้เขียนมีความเห็นว่ากรณีเช่นนี้ ศาลที่ควรจะมีอำนาจหรือบทบาทในการพิจารณาควรเป็นศาลปกครอง ด้วยเหตุผล ดังนี้

1. ศาลรัฐธรรมนูญ เป็นศาลที่มีเขตอำนาจเฉพาะตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเท่านั้น ศาลรัฐธรรมนูญไม่ใช่ศาลสูงสุดที่มีอำนาจเหนือเขตอำนาจศาลอื่น ๆ ด้วยเหตุนี้ ในการพิจารณาเขตอำนาจศาลของศาลรัฐธรรมนูญ จึงควรพิจารณาจากอำนาจของตนก่อนว่าตนมีอำนาจหรือไม่ หากไม่มีศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่อาจตีความเพื่อขยายอำนาจหรือบทบาทของตนออกไปเพื่อที่จะพิจารณาวินิจฉัยกรณีอื่น ๆ ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่อาจตีความในทางที่จะปฏิเสธเขตอำนาจของศาลอื่นด้วย เพราะรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติให้อำนาจดังกล่าวแก่ศาลรัฐธรรมนูญไว้

2. จากเหตุผลในคำวินิจฉัยที่ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มิใช่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ดังนั้นจึงไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง โดยมีได้พิจารณาจากการใช้อำนาจหรือการกระทำขององค์กรดังกล่าว นั้นไม่น่าจะถูกต้องนัก เนื่องจากผู้เขียนเห็นว่า เป็นการให้เหตุผลในทางรูปแบบโดยดูจากลักษณะองค์กรว่าองค์กรดังกล่าวถูกจัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญเท่านั้น เพราะอันที่จริงแล้วแม้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งจะเป็นองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นและได้รับการบัญญัติอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไรก็ดี หากเป็นกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจในทางปกครองไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจในการออกกฎหรือคำสั่งใดๆ ซึ่งการกระทำดังกล่าวย่อมอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลปกครองในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีการออก “กฎ” ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ควรอาศัยทฤษฎีที่มาของอำนาจมาเป็นเกณฑ์ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในขอบเขตการพิจารณาเรื่องดังกล่าวระหว่างศาลรัฐธรรมนูญกับศาลปกครอง

5.6 คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 52/2546 กรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 145 วรรคหนึ่ง (3)

ในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนี้ได้จัดแบ่งหัวข้อในการศึกษา คือ 5.6.1 คำร้องที่เสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ 5.6.2 คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และ 5.6.3 บทวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีรายละเอียดสาระสำคัญ ดังนี้

5.6.1 คำร้องที่เสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ

เรื่องนี้มีประเด็นที่สำคัญ คือ นายโกวิท สุรัสวดี ผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เขตเลือกตั้งที่ 30 (บางกอกน้อย) ได้ฟ้องคดีคณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ 30 กรุงเทพมหานครต่อศาลปกครองกลาง โดยกล่าวหาว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ 30 กรุงเทพมหานคร มีพฤติการณ์ส่อเจตนาที่จะทำให้เกิดการทุจริตเกี่ยวกับการเลือกตั้ง โดยในฐานะเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่จัดทำคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ 30 กรุงเทพมหานคร ที่ 17/2543 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการนับคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เขตเลือกตั้งที่ 30 ซ้ำซ้อนกันถึง 3 ฉบับ โดยมีขอบด้วยกฎหมาย มีข้อความอันเป็นเท็จและโดยทุจริต ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี จึงขอให้ศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาหรือคำสั่งว่าคำสั่งที่ 17/2543 ดังกล่าวมิชอบด้วยกฎหมาย และขอให้เพิกถอนคำสั่ง

ศาลปกครองกลางได้มีคำวินิจฉัยว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดไป ตามมาตรา 145 วรรคหนึ่ง (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ที่ให้

อำนาจไว้ อันเป็นอำนาจหน้าที่ที่มีสภาพเสร็จเด็ดขาด ศาลจึงไม่มีอำนาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาหรือมีคำสั่งให้เป็นอย่างอื่นได้

นายโกวิท สุรัสวดี ได้ยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งของศาลปกครองกลางต่อศาลปกครองสูงสุดว่า ประสงค์จะฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ร่วมกันออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการนับคะแนนซ้ำซ้อนกันจนเป็นเหตุให้กำเนิดการทุจริต ไม่ได้ประสงค์จะฟ้องในฐานะบุคคล และขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้ศาลปกครองกลางรับคำฟ้องไว้พิจารณา

ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งที่ 84/2544 ลงวันที่ 30 ตุลาคม 2544 ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 ที่ว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า... (2) ... คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่งหรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล” และเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภทนั้น อย่างน้อยจะต้อง “อยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาล” เนื่องจากคำว่า รัฐบาล มีความหมายกว้างกว่าคำว่า คณะรัฐมนตรี โดยหมายถึง “รัฐในฐานะที่เป็นตัวแทนประเทศชาติ” มิใช่ “คณะรัฐมนตรีหรือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือทบวง” ฉะนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง จึงอาจถูกดำเนินคดีในศาลปกครอง

คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาแล้วไม่ด้วยกับคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 84/2544 ลงวันที่ 30 ตุลาคม 2544 ดังกล่าว จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266 เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการจัดการการเลือกตั้ง

5.6.2 คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ประเด็นพิจารณาเบื้องต้น คือ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้พิจารณาตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266 หรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้ง และศาลปกครองเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 136 และมาตรา 276 ตามลำดับ บัญญัติให้มีขึ้น และบัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้งและศาลปกครองจึงมีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งและศาลปกครองซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแล้วมีปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่นั้นเกิดขึ้น จึงเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ได้

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปมีว่า การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหา หรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา 144 วรรคสอง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 145 วรรคหนึ่ง (3) ถือเป็นยุติ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา 144 วรรคหนึ่ง บัญญัติอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ โดยกำหนดให้เป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม จึงเป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญมอบหมายให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญมาตรา 144 วรรคสอง โดยเฉพาะพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ฯ กำหนดรายละเอียดและขั้นตอนในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ใน

วรรคหนึ่ง และเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นจากการจัดการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายตามมาตรา 144 วรรคสอง ก็ให้อำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นได้ตามกฎหมายตามมาตรา 144 วรรคสอง ซึ่งการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 145 วรรคหนึ่ง (3) เป็นการใช้อำนาจดังเช่นอำนาจตุลาการที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจหน้าที่คณะกรรมการการเลือกตั้งสืบสวน สอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดได้นั้น เพราะเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่จัดให้มีการเลือกตั้ง ชี้ขาดได้เอง เพื่อให้เกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม

ดังนั้น กรณีตามคำร้องการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา 144 วรรคสอง เป็นลักษณะการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญอันมีผลให้การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 145 วรรคหนึ่ง (3) ถือเป็นยุติ มิใช่เป็นการใช้อำนาจทางบริหารหรือทางปกครองตามที่กล่าวอ้างแต่อย่างใด

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญโดยมติเอกฉันท์ จึงวินิจฉัยว่า การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา 144 วรรคสอง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 145 วรรคหนึ่ง (3) ถือเป็นยุติ

5.6.3 บทวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ประเด็นเบื้องต้นที่ว่า กรณีนี้อยู่ในเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา 266 รัฐธรรมนูญ หรือไม่ จากการศึกษาข้างต้นเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ตามมาตรา 266

ในกรณีการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญ ผู้เขียนจึงเห็นด้วยกับคำวินิจฉัยในประเด็นนี้เช่นเดียวกับคำวินิจฉัยที่ได้ศึกษาในประเด็นดังกล่าวมาแล้วข้างต้น(ในหัวข้อที่ 5.1.3)

ส่วนประเด็นที่ว่า การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 144 วรรคสอง และมาตรา 145 วรรคหนึ่ง (3) ถือเป็นยุติ หรือไม่

ในประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นว่า แม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการควบคุมและดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้งในทุกระดับให้เป็นไปโดยสุจริต เทียงธรรม (รัฐธรรมนูญมาตรา 144 วรรคหนึ่ง) และเพื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวบรรลุตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญจึงกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้หลายประการด้วยกันไม่ว่าจะเป็น การออกประกาศกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมายตามมาตรา 144 วรรคสอง (มาตรา 145 (1)) การมีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมายมาตรา 144 วรรคสอง (มาตรา 145 (2)) สอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา 144 วรรคสอง (มาตรา 145 (3)) และสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใด หน่วยเลือกตั้งหนึ่ง หรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติใน หน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม (มาตรา 145 (4)) เป็นต้น แต่หากพิจารณาจากอำนาจหน้าที่บางประการของคณะกรรมการการเลือกตั้งข้างต้น อาจมองได้ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จ กล่าวคือ มีทั้งอำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ในองค์กรเดียว

จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเป็นกรณีทีคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ใช้อำนาจรัฐธรรมนูญ มาตรา 145 (3)แล้วไปกระทบสิทธิของบุคคลภายนอก การที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าลักษณะการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญอันมีผลให้การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 145 วรรคหนึ่ง (3) ถือเป็นยุติ มิใช่เป็นการใช้อำนาจทางบริหารหรือทางปกครอง โดยคำวินิจฉัยดังกล่าวอธิบายแต่เพียงว่า กรณีนี้เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงถือเป็นยุติ ไม่อาจถูกตรวจสอบโดยองค์กรใดได้ แต่มิได้ให้เหตุผลประกอบการพิจารณาว่าการกระทำอย่างไรที่ถือว่าเป็นการใช้อำนาจทางบริหารหรือทางปกครอง ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า แม้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ก็ตาม แต่เนื่องจากการกระทำดังกล่าวไปกระทบสิทธิบุคคลภายนอก ซึ่งโดยหลักแล้ว การกระทำใด ๆ หากกระทบสิทธิของบุคคล การกระทำนั้นย่อมถูกทบทวนตรวจสอบได้โดยศาล ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ การที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยดังกล่าวย่อมส่งผลให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่อาจบรรลุผลได้ ยิ่งไปกว่านั้น เนื่องจากองค์กรตามรัฐธรรมนูญต่าง ๆ ล้วนแต่ใช้อำนาจตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ หากการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวไปกระทบสิทธิของประชาชน แต่การกระทำนั้นไม่อาจถูกตรวจสอบได้ เพราะศาลรัฐธรรมนูญได้วางบรรทัดฐานตามแนวคำวินิจฉัยนี้ไว้ว่า หากเป็นกรณีที่ต้ององค์กรตามรัฐธรรมนูญใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญถือเป็นยุติ กรณีเช่นนี้ย่อมส่งผลให้ประชาชนได้รับกระทบอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญไม่น่าเป็นเช่นนั้น

ผู้เขียนจึงเห็นว่า แม้ว่าจะเป็นการใช้อำนาจตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ แต่หากการใช้อำนาจนั้นไปกระทบสิทธิประชาชนแล้ว การใช้อำนาจดังกล่าวควรถูกตรวจสอบได้โดยองค์กรศาล โดยอาศัยทฤษฎีที่มาของอำนาจ มาเป็นเกณฑ์ในการแบ่งแยกเขตอำนาจศาลในการพิจารณาวินิจฉัย เนื่องจากในกรณีนี้เป็นกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีข้อพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 145 วรรคหนึ่ง (3) ดังนั้น กรณีดังกล่าวจึงควรอยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาวินิจฉัย (ตามที่ได้ให้เหตุผลในหัวข้อที่ 5.5.3) ทั้งนี้ เพื่อให้สมกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

5.7 คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 1-24/2547 กรณีที่ศาลปกครอง ฯ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 มาตรา 9 และมาตรา 42 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 276 หรือไม่

5.7.1 คำร้องที่เสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ

เรื่องนี้มีประเด็นที่สำคัญ คือ ศาลปกครอง ฯ ได้มีคำสั่งรับคำฟ้อง รวมยี่สิบสี่คำร้องไว้พิจารณา และคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำคำให้การว่า ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ใช่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาล ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 276 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 มาตรา 9 และมาตรา 42 เป็นบทบัญญัติที่กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองเกินกว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา 276 บัญญัติประกอบกับคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ใช่คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 มาตรา 9 และมาตรา 42 เป็นบทบัญญัติที่มีผลใช้บังคับเกินกว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา 276 บัญญัติไว้ บทบัญญัติดังกล่าวจึงใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 6

ศาลปกครองกลาง ศาลปกครองนครราชสีมาและศาลปกครองสงขลาพิจารณาแล้วให้รอการพิจารณาคดีไว้ชั่วคราวและส่งคำโต้แย้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวตามทางการเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 วรรคหนึ่ง

5.7.2 คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า คำร้องทั้งยี่สิบสี่คำร้อง มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยเป็นอย่างเดียวกัน จึงให้รวมพิจารณาเข้าด้วยกัน ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณา

วินิจฉัยเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา 264 หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา 264 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา 6 และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามคำร้องได้ระบุมตราของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 มาตรา 9 และมาตรา 42 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 276 อีกทั้งมาตรา 3 มาตรา 9 และมาตรา 42 ของพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรานั้น ๆ กรณีเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 วรรคหนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 ได้

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 มาตรา 9 และมาตรา 42 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 276 หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา 276 บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจาก

การกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้ ”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 บัญญัติว่า “ในพระราชบัญญัตินี้

“หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึง หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า

- (1) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคลหรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง
- (2) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ
- (3) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (1) หรือ (2)”

มาตรา 9 บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

- (1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่

อำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างชั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

(1) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(2) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ

ฝ่ายตุลาการ

(3) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น”

มาตรา 42 บัญญัติว่า “ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจ

ศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้ยื่นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด”

พิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 276 บัญญัติถึงอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองและลำดับชั้นศาลปกครองว่า มี 2 ชั้น คือ ศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และมี 3 ชั้นด้วยก็ได้ คือ ศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ และศาลปกครองสูงสุด โดยเฉพาะอำนาจการพิจารณาพิพากษานั้น ให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่าง หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเห็นได้ชัดเจนว่า ศาลปกครองจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเฉพาะคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ถ้าเป็นข้อพิพาทของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ศาลปกครองจะไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 3 เป็นบทบัญญัติที่

ด้วยบทนิยาม คำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่ากระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง และคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า (1) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคลหรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง (2) คณะกรรมการ วินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ (3) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตาม (1) หรือ (2) มาตรา 9 เป็นบทบัญญัติที่กำหนดประเภทของคดีที่ศาลปกครองจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ และมาตรา 42 เป็นบทบัญญัติที่กำหนดสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องคดีและขั้นตอนที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองมีข้อที่ต้องพิจารณาเกี่ยวกับคำนิยามตามมาตรา 3 คำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ฯลฯ และคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า (1) ข้าราชการ พนักงาน ฯลฯ (2) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ฯลฯ (3) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตาม (1) หรือ (2) โดยคำนิยามทั้งสอง ไม่มีคำว่า จะต้องเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลเช่นเดียวกับที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 276 ทำให้ความหมายของคำว่า หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 มาตรา 9 และมาตรา 42 มีความหมายรวมถึงหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ได้อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยหรือไม่ นั้น เห็นว่า การที่จะพิจารณาว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใดจะอยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลหรือไม่ ต้องพิจารณาบทบัญญัติตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 276 เป็นหลัก คำนิยาม ถ้อยคำทั้งสองตามมาตรา 3 เป็นเพียงการกำหนดความหมายให้ชัดเจนว่าหมายถึงลักษณะของส่วนราชการ หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ประเภทใดบ้างที่จะต้องอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ซึ่งนอกจากจะกำหนดลักษณะขององค์กรแล้ว ยังกำหนดลักษณะของการใช้อำนาจด้วยว่าจะต้องเป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง หรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง ซึ่งเป็นลักษณะของการเป็น หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล อันเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 276 ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดและให้อำนาจในการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ ได้

บัญญัติไว้ ประกอบกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 62 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็น นิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ การใช้สิทธิดังกล่าวต้องพิจารณาถึงลักษณะการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญประกอบด้วย ดังนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ มาตรา 3 ที่บัญญัติบทนิยาม คำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” จึงไม่มีข้อความใดที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 276

สำหรับกรณีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 9 และมาตรา 42 นั้น เห็นว่า เป็นบทบัญญัติที่ต่อจากมาตรา 3 เกี่ยวกับกำหนดประเภทของคดีที่ศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาฟังมีคำสั่งได้ และสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องคดีและขั้นตอนที่จะฟ้องคดี และเป็นบทบัญญัติที่นำความหมายของคำนิยามถ้อยคำทั้งสองไปใช้ เมื่อวินิจฉัยว่า มาตรา 3 ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 276 กรณีตามมาตรา 9 และมาตรา 42 ก็ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 276 เช่นเดียวกัน

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 มาตรา 9 และมาตรา 42 ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 276

5.7.3 บทวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ประเด็นเบื้องต้น คือ กรณีนี้อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาตามรัฐธรรมนูญมาตรา 264 วรรคหนึ่งหรือไม่ จะต้องพิจารณาจากวัตถุประสงค์ตามมาตรา 264 วรรคหนึ่ง กล่าวคือ ประการแรก “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด” จะเห็นได้ว่า

มาตรานี้จะใช้บังคับแก่องค์กรที่มีสถานะเป็นศาลเท่านั้น และไม่ว่าอยู่ในชั้นศาลใด อีกทั้งต้องเป็นกรณี
 ที่ศาล “จะใช้” บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นบังคับแก่คดีเท่านั้น ดังนั้น หากศาล “จะไม่ใช้” บทบัญญัติ
 แห่งกฎหมายดังกล่าว ย่อมมิอาจส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาได้ หรือในกรณีที่ศาลเห็นว่า บท
 บัญญัติแห่งกฎหมายที่มีผู้โต้แย้งว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญนั้น ไม่อาจนำมาใช้บังคับแก่คดีได้ หรือไม่เกี่ยว
 กับประเด็นข้อพิพาทแห่งคดีและจะไม่นำมาใช้บังคับศาลก็ไม่จำเป็นต้องส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ
 ตามมาตรา 264 เช่นกัน ประการที่สอง คือ “ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้ง” กล่าวคือ หากศาล
 เห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แม้คู่ความมิได้โต้แย้ง ศาลสามารถส่งบท
 บัญญัติแห่งกฎหมายนั้นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาได้ แต่หากเป็นกรณีที่มีคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งโต้
 แย้ง แม้ว่าศาลจะเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญก็ตาม ศาลต้องรอ
 การพิจารณาคดีไว้ชั่วคราวก่อนและส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา
 วินิจฉัย โดยไม่อาจใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดีตามความเห็นของตนได้ ทั้งนี้
 เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้บัญญัติบังคับให้ศาลต้องส่งเสนอไป ศาลไม่มีอำนาจดุลพินิจที่จะเห็นว่าส่งไป
 ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยหรือไม่ ประการที่สาม “บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา
 6” ซึ่งบัญญัติว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติของกฎหมาย กฎ หรือข้อ
 บังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นอันใช้บังคับมิได้ ประการที่สี่ “ยังไม่มีคำ
 วินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น” หมายถึง ศาลที่ได้รับข้อโต้แย้งจะต้องส่ง
 เรื่องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยต่อเมื่อในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้นยังไม่เคยมีคำวินิจฉัย
 ของศาลรัฐธรรมนูญมาก่อน หากเป็นกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยไว้แล้ว ศาลที่พิจารณาคดี
 ย่อมชี้ขาดตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญได้ทันที ประการที่ห้า “ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษา
 คดีไว้ชั่วคราว” หมายถึง จะต้องเป็นกรณีที่ศาลดังกล่าว “จะใช้” บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นบังคับแก่
 คดีที่อยู่ในการพิจารณาของศาลนั้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ คดีดังกล่าวยังต้องอยู่ในระหว่างการ
 พิจารณาของศาลนั้น หากศาลพิพากษาจนถึงที่สุดแล้ว มิอาจส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาได้

อย่างไรก็ดี ยังมีประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณา คือ คำว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่
 จะใช้บังคับแก่คดี” ที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะรับพิจารณาตามมาตรา 264 นั้นว่ามี
 ขอบเขตเพียงใด ซึ่งจากการศึกษาอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการควบคุมความชอบด้วยรัฐ

ธรรมนูญของกฎหมายตามมาตรา 264 คำว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดี” หมายถึงกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาจากฝ่ายนิติบัญญัติตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายในลำดับที่เทียบเท่ากับพระราชบัญญัติเท่านั้น ได้แก่ ก. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ข. พระราชบัญญัติ ค. พระราชกำหนดที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ดังนั้น กฎระเบียบ หรือประกาศอันเป็นกฎหมายลำดับรอง ที่ออกโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติ จึงไม่ถือเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาได้

ผู้เขียนจึงเห็นว่า เนื่องจากกรณีนี้เป็นกรณีที่ศาลปกครองซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา 276 ได้ถูกคณะกรรมการการเลือกตั้งโต้แย้งว่า มาตรา 3 มาตรา 9 และมาตรา 42 ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 276 ที่บัญญัติไว้ บทบัญญัติดังกล่าวจึงใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 6 จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยนั้น เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า เนื่องจากเป็นกรณีที่คู่ความ คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง เห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่นำมาใช้บังคับแห่งคดีตามคำร้องดังกล่าวนี้ ได้ระบุมตราในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คือ มาตรา 3 มาตรา 9 และมาตรา 42 ซึ่งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่อยู่ในความหมายของบทบัญญัติแห่งกฎหมายของรัฐธรรมนูญมาตรา 264 ตามที่ศึกษาไว้ข้างต้นว่า ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 276 และเป็นกรณีที่ยังไม่มี คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรานี้ กรณีจึงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 วรรคหนึ่ง ดังนั้นในกรณีนี้อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นต่อมาที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยคือ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 มาตรา 9 และมาตรา 42 ขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญ มาตรา 276 หรือไม่

ผู้เขียนเห็นว่า หากพิจารณาจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในประเด็นนี้ จะเห็นได้ว่า เป็นกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาถึงเขตอำนาจของศาลปกครอง โดยศาลรัฐธรรมนูญให้เหตุ

ผลในการพิจารณาพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 มาตรา 9 และมาตรา 42 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 276 หรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาจากรัฐธรรมนูญ มาตรา 276 ซึ่งเป็นมาตราหลักที่ให้อำนาจศาลปกครองในการพิจารณาคดี กล่าวคือ ต้องเป็นคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี ปกครอง พ.ศ.2542 จะเห็นได้ว่ามาตรา 3 ที่บัญญัติบทนิยามคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตาม(1) หรือ(2) เป็นเพียงการกำหนดความหมายให้ชัดเจนว่า หมายถึงลักษณะของส่วนราชการ หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ประเภทใดบ้างที่จะต้องอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ซึ่งนอกจากจะกำหนดลักษณะขององค์กรแล้ว ยังกำหนดลักษณะของการใช้อำนาจด้วยว่าจะต้องเป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง หรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง ซึ่งเป็นลักษณะของการเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล อันเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 276 ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดและให้อำนาจในการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง ๖ ได้บัญญัติไว้ ทั้งนี้ แม้ว่าคำนิยามทั้งสอง ไม่มีคำว่า จะต้อง เป็นหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลเช่นเดียวกับที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 276 ก็ตาม ส่วนมาตรา 9 เป็นบทบัญญัติที่กำหนดประเภทของคดีที่ศาลปกครองจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ และมาตรา 42 เป็นบทบัญญัติที่กำหนดสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องคดีและขั้นตอนที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ทั้งสองมาตราดังกล่าวจึงเป็นเพียงบทบัญญัติที่ต่อจากมาตรา 3

จากข้อพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญข้างต้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า ตามมาตรา 3 มาตรา 9 และมาตรา 42 ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 เป็นเพียงการขยายถ้อยคำของมาตรา 276 ให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น กล่าวคือ มาตรา 3 มาตรา 9 และมาตรา 42 ได้ขยายให้เห็นถึงลักษณะขององค์กรและลักษณะของการใช้อำนาจ แม้ว่าศาลปกครองจะไม่มีอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เนื่องจากเป็นกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีได้อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาล และยังใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไรก็ดี ประเด็นดังกล่าวก็ได้ส่งผลทำให้พระราชบัญญัติพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 3 มาตรา 9 และมาตรา 42 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 276 ทั้งนี้ เนื่องจากประเด็นการใช้อำนาจของศาลปกครองในการพิจารณาในกรณีดังกล่าวกับประเด็นที่พระราชบัญญัติฯ ขัดรัฐธรรมนูญมาตรา 276 หรือไม่นั้น เป็นคนละประเด็นกันเพราะไม่ว่าศาลปกครองจะมีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยคดีของคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือไม่ มาตรา 3 ,9 และ42 ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ก็ได้ข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 276 แต่มาตราดังกล่าวกลับยังเป็นมาตราที่ขยายถ้อยคำของรัฐธรรมนูญมาตรา 276 ชัดเจนยิ่งขึ้นด้วย

ดังนั้น แม้ว่าศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า ศาลปกครองไม่มีอำนาจในการพิจารณาคดีของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เนื่องจากเป็นเรื่องที่คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ แต่มาตรา 3 ,9 และ42 ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ก็ได้ข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 276 แต่อย่างไรก็ดี ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนจึงเห็นด้วยกับคำวินิจฉัยในประเด็นนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 6

บทวิเคราะห์บทบาทและอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อ

การดำเนินงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

จากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในบทที่ 5 ได้แก่ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2541, 6/2542, 8/2542, 5/2543, 24/2543, 52/2546 และ 1-24/2547 ในบทนี้จะขอแบ่งการศึกษวิเคราะห์ภาพรวมของบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งจากคำวินิจฉัยดังกล่าวว่า คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญนั้นอยู่ที่ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคนที่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และกฎหมายต่างๆที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวหรือไม่ อย่างไร รวมทั้งศึกษาเปรียบเทียบกับศาลรัฐธรรมนูญและบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อการดำเนินงานขององค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุม และดำเนินการ หรือจัดให้มีการเลือกตั้งในต่างประเทศเพื่อหาบทบาทที่ชัดเจนของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งของประเทศไทย ดังนี้

6.1 คณะกรรมการการเลือกตั้งในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

“องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” เป็นคำที่ได้รับการกล่าวถึงอย่างกว้างขวางในปัจจุบัน เนื่องจากรัฐธรรมนูญ (พ.ศ.2540) ได้กำหนดให้มีองค์กรตามรัฐธรรมนูญหลายองค์กรด้วยกันซึ่งมีทั้งที่เป็นองค์กรศาลและองค์กรที่มีใช้ศาลตามที่ได้ทำการศึกษาไว้ข้างต้น และในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญก็มีคำดังกล่าวปรากฏอยู่ในมาตรา 266 “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ...” อีกทั้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญก็ได้ใช้คำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” เช่นกัน (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2541,

15/2541, 8/2542 , 5/2543 ,13/2543 และ 20/2543 เป็นต้น) โดยในการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ในเรื่องดังกล่าวประเด็นเบื้องต้นจะพิจารณาว่า องค์การนั้น ๆ เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งในระยะแรกของการพิจารณาความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญนั้น ศาลรัฐธรรมนูญมิได้ใช้หลักเกณฑ์ใด ๆ นอกจากพิจารณาจาก“การปรากฏอยู่”ขององค์การนั้น ๆ ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวมีขอบเขตที่กว้างอยู่พอสมควร อีกทั้งหากพิจารณาเพียงการปรากฏอยู่ขององค์การดังกล่าวในรัฐธรรมนูญก็ต้องถือว่า เกือบทุกองค์กรของรัฐหรือทั้งหมดเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เนื่องจากกลไกต่างๆของรัฐนั้นเกิดขึ้นได้ก็โดยอาศัยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในฐานะกฎหมายสูงสุด ซึ่งอันที่จริงแล้วรัฐธรรมนูญคงมิได้มีเจตนารมณ์เช่นนั้น และด้วยเหตุนี้เองทำให้ศาลรัฐธรรมนูญเคยวินิจฉัยว่า “เทศบาล” เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ (คำวินิจฉัยฯที่ 4/2541, 10/2541) แต่ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยกลับแนวคำวินิจฉัยเดิมโดยวินิจฉัยว่า องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาลมีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การดังกล่าวจึงมิใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ(คำวินิจฉัยฯที่ 58-62/2543) นอกจากนี้ศาลรัฐธรรมนูญยังได้ไต่สวนหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้ในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญด้วย คือ “องค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ มีการกำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรไว้ในรัฐธรรมนูญ” ตัวอย่างคำวินิจฉัยเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การพิจารณาความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในการทำคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจะเริ่มพิจารณา โดยกล่าวถึงคณะกรรมการการเลือกตั้งว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ” (คำวินิจฉัยฯที่ 3/2541) หรือ “เป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญจัดตั้งขึ้นและมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ” (คำวินิจฉัยฯที่ 13/2543 และ 52/2546) เป็นต้น ซึ่งจากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญทั้ง 7 คำวินิจฉัยข้างต้น ถือได้ว่าศาลรัฐธรรมนูญยอมรับว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญในความหมายของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

แม้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากเป็นองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ โดยอำนาจหน้าที่หลักของคณะกรรมการการเลือกตั้งคือ ควบคุม และดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้งในระดับต่างๆ

(รัฐธรรมนูญมาตรา 144) อย่างไรก็ดี อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้นไม่เพียงแต่จะถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น ยังมีการกระทำต่าง ๆ อีกหลายลักษณะเพราะในกฎหมายลำดับลงไปก็ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งอีกหลายประการ จึงอาจแบ่งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

(1) คณะกรรมการการเลือกตั้งในฐานะองค์กรควบคุมตรวจสอบการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริต และเที่ยงธรรม(รัฐธรรมนูญมาตรา 144 วรรคแรก) นอกจากนี้ ยังมีอำนาจหน้าที่อีกหลายประการตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 145 โดยให้มีอำนาจที่สำคัญคือ สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย มาตรา 144 วรรคสอง (กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น) (ตามมาตรา 144(3))

(2) คณะกรรมการการเลือกตั้งในฐานะองค์กรที่ใช้อำนาจทางปกครอง

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในเชิงบริหารทั่วไป หมายถึง งานด้านบริหารทางด้านบุคลากรที่จะใช้ในการดำเนินการเลือกตั้ง การงบประมาณ และการจัดการทั่วไปเกี่ยวกับการเลือกตั้ง โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2541 ได้

กำหนดให้มีสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยมีเลขาธิการเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และให้มีอำนาจ บรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอน เลื่อน ลด เงินเดือนหรือค่าจ้าง ลงโทษทางวินัยพนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (มาตรา 30 (1)) ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

(2.1) ในด้านบุคลากรที่จะใช้ในการดำเนินการเลือกตั้ง กฎหมายไทยได้วางระบบให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ได้ รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรองรับอำนาจหน้าที่ในลักษณะนี้เอาไว้ (มาตรา 145 วรรคหนึ่ง (2) และวรรคท้ายของรัฐธรรมนูญ, มาตรา 10 (3) แห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ) นอกจากนี้ ยังมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือคณะกรรมการในลำดับที่รองลงไป แต่งตั้งเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้ง แต่งตั้งเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง การให้กรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง

(2.2) ในด้านงบประมาณ แม้โดยระบบจะไม่ได้ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในด้านงบประมาณโดยตรง แต่ให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งในฐานะหน่วยธุรการ แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งก็มีอำนาจหน้าที่ในด้านงบประมาณด้วย โดยเสนองบประมาณรายจ่ายนั้น กฎหมายกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอตามมติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง(มาตรา 34 แห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ)

(2.3) สำหรับอำนาจหน้าที่ในด้านการจัดการทั่วไปเกี่ยวกับการเลือกตั้งนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่หลายประการ เช่น การกำหนดวันรับสมัคร วันยื่นบัญชีรายชื่อผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อ จำนวนสมาชิกในแต่ละจังหวัดจะพึงมีจำนวนเขตเลือกตั้ง การทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การแบ่งเขตเลือกตั้ง การออกข้อกำหนดเป็น “แนวทาง” การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง อำนาจริเริ่มให้มีการดำเนินคดีกรณีมีผู้กระทำความผิดกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง การดำเนินการให้ความรู้แก่ประชาชน หรือการจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานเสนอต่อรัฐสภา

6.2 อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

จากการศึกษาอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ อำนาจชี้ขาดปัญหา “ความสัมพันธ์” ระหว่างอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 266 “กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” ซึ่งหากพิจารณาความหมายของมาตรา 266 อาจกล่าวได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาในเชิงของ “อำนาจหน้าที่” ขององค์กรต่างๆ ในกรณีที่มีปัญหาขัดแย้งกัน และจากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีแนวคำวินิจฉัยไว้ว่า ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ อาจมีอยู่ด้วยกัน 2 ลักษณะ คือ เป็นปัญหาขององค์กรเพียงองค์กรหนึ่งว่ามีอำนาจในเรื่องใดหรือไม่เพียงใด หรือเป็นปัญหาโต้แย้งระหว่างองค์กรสององค์กรขึ้นไปในเรื่องอำนาจหน้าที่ว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญขององค์กรหนึ่งใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำหรือไปกระทบอำนาจหน้าที่ของอีกองค์กรหนึ่ง

ซึ่งจากการศึกษาอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่า เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 266 นี้ จะต้องเป็นเรื่องที่มี “ลักษณะเป็นข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้ง” ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งหมายความว่า จะต้องเป็นเรื่องที่องค์กรสององค์กรขึ้นไปมีข้อขัดแย้งกันในเรื่องอำนาจหน้าที่ไม่ใช่เป็นเพียงการขอความเห็น การขอให้ตีความ ปรัชญาหรือ ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นด้วยตามแนวทางคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ผู้เขียนได้ศึกษาข้างต้น คือ ในคำวินิจฉัยที่ 6/2542 และ 8/2542 โดยในคำวินิจฉัยที่ 6/2542 ผู้เขียนเห็นว่า เป็นกรณีที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในลักษณะที่ต้องการให้ศาลรัฐธรรมนูญ แปล ตีความ ตั้งคำถามหรืออธิบายบทบัญญัติ และในคำวินิจฉัยที่ 8/2542 ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า เป็นเพียงการขอความเห็นหรือขอคำปรึกษาจากศาลรัฐธรรมนูญในความเห็นที่แตกต่างกันของคณะกรรมการการเลือกตั้งในมาตรา 315 รัฐธรรมนูญ โดยผู้เขียนมีเหตุผลที่สนับสนุนว่ากรณีดังกล่าวไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้

(1) โดยทั่วไปแล้วองค์กรตามรัฐธรรมนูญต่างก็มีอำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญในส่วนอำนาจหน้าที่ขององค์กรตนเพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ แต่หากมีการตีความแล้วปรับใช้กับข้อเท็จจริงแล้วเกิดกรณีโต้แย้งว่าการตีความในกรณีดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีนี้จึงจะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาได้

(2) โดยหลักแล้วศาลรัฐธรรมนูญมีใช้องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการตีความ อธิบายเกี่ยวกับความหมายบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือขอความเห็นหรือขอคำปรึกษากรณีที่เกิดปัญหาภายในองค์กร แต่ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นศาลมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยในกรณีที่มีปัญหาหรือข้อขัดแย้งเกิดขึ้นเพื่อให้ปัญหาหรือข้อพิพาทดังกล่าวยุติลง

(3) หากพิจารณาจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญปัจจุบันมิได้ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้ตีความรัฐธรรมนูญได้ทำนองเดียวกับ “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” ตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้า¹

ดังนั้น แม้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งจะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญในความหมายของ มาตรา 266 ซึ่งมีสิทธิเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาได้ แต่เนื่องจากกรณีดังกล่าวยังไม่เกิดข้อพิพาทหรือปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่อาจเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาได้

จากการที่กล่าวข้างต้นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งมิใช่มีเพียงอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเท่านั้น ยังมีการกระทำต่างๆอีกหลายลักษณะ ดังนั้น ในกรณีเกิด

¹ มาตรา 207 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

ข้อพิพาทในเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งขึ้น หากการกระทำดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ ข้อพิพาทดังกล่าวย่อมเป็นข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ และอยู่ในเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 266 แต่หากเป็นการกระทำในลักษณะเป็นการใช้อำนาจบริหารหรืออำนาจทางปกครอง ข้อพิพาทนั้นย่อมเป็นข้อพิพาททางปกครอง ดังที่ได้ศึกษาจากคำวินิจฉัยที่ 3/2541 และ 5/2543 ดังนี้

ในคำวินิจฉัยที่ 3/2541 คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีมติให้ประธานกรรมการการเลือกตั้ง นำเรื่องนี้เสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 266 ของรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลแพ่ง ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า กรณีนี้เป็นกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 145 ซึ่งอำนาจหน้าที่ประการหนึ่งตามมาตรา 145 (3) คือ “สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา 144 วรรคสอง” ซึ่งตามมาตรา 144 วรรคสอง บัญญัติว่า “ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงแสดงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นและเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง” กรณีนี้ถือเป็นการที่มีปัญหาหรือข้อพิพาทเกิดขึ้นระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ คือ คณะกรรมการการเลือกตั้งในฐานะองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตามบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา 145 (3) และ 144 วรรคสองกับศาลแพ่ง ดังนั้นผู้เขียนจึงเห็นว่าการวินิจฉัยเรื่องดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาวินิจฉัยเนื่องจากกรณีเป็นการที่เกิดข้อพิพาทขึ้นระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วยกัน อีกทั้งยังเป็นปัญหาที่เกิดจากการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญด้วย ซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามมาตรา 266 ของรัฐธรรมนูญ

แต่อย่างไรก็ดี กรณีนี้มีปัญหาที่จะต้องพิจารณาว่าการใช้อำนาจของประธานกรรมการการเลือกตั้งโดยเฉพาะเป็นนายทะเบียนพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 เพราะศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า การที่ศาลแพ่งมีคำสั่งห้ามนายธีร์ศักดิ์ พรรณสูต ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงการเป็น

กรรมการบริหารของพรรคประชากรไทยของนายวัฒนา อัครเวม กับคณะรวม 12 คน ภายหลังจากที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 มีผลใช้บังคับแล้ว จึงเป็นคำสั่งที่ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติตามมาตรา 145(3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยเหตุผลที่กล่าวมาศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า คำสั่งห้ามนายธีรศักดิ์ วรรณสุต ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงการเป็นกรรมการบริหารพรรคประชากรไทยของนายวัฒนา อัครเวม กับคณะ รวม 12 คน ตามหมายห้ามชั่วคราวของศาลแพ่งไม่มีผลผูกพันต่อการปฏิบัติหน้าที่ของนายธีรศักดิ์ วรรณสุต ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง ซึ่งการที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่าการวินิจฉัยปัญหาในเรื่องดังกล่าวตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 145 (3) ของรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ย่อมมีผลว่า มีอาจถูกตรวจสอบโดยองค์กรศาลได้ในกรณีนี้ถึงแม้จะมีการจัดตั้งศาลปกครองแล้วก็ตาม ปัญหาในเรื่องดังกล่าวก็ไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองเช่นกัน กรณีจึงเป็นเรื่องที่น่าสงสัย เนื่องจากประธานกรรมการการเลือกตั้งทำหน้าที่เป็นทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการไปในขณะเดียวกัน และประการสำคัญคือ คำสั่งดังกล่าวมีผลเป็นที่สุดไม่อาจถูกตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการอื่นใดได้อีก

ส่วนคำวินิจฉัยที่ 5/2543 เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 109 (11) ซึ่งเป็นลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งของบุคคลที่จะใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 87 บัญญัติไว้ โดยมีสาเหตุของการวินิจฉัยจากการที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหลายจังหวัดหรือมา ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 144 วรรคหนึ่ง ในฐานะเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา และมาตรา 145 (3) วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นในการดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ย่อมมีอำนาจในการพิจารณาบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติฯดังกล่าวได้

จากทั้งสองคำวินิจฉัยข้างต้น ผู้เขียนเห็นด้วยกับเหตุผลของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เนื่องจากข้อพิพาทที่เกิดขึ้นทั้งสองกรณีนั้น เกิดจากการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงอยู่ในเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาวินิจฉัย

นอกจากคำวินิจฉัยที่ 3/2541 และ 5/2543 ที่ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว ยังมีกรณีปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลในการตรวจสอบการดำเนินงานของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งระหว่างศาลรัฐธรรมนูญกับศาลปกครอง โดยในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 24/2543 กรณีที่ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2543 ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ที่ผู้เขียนได้ทำการศึกษาข้างต้นนั้น มีประเด็นที่ได้จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวที่ได้ให้เหตุผลเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลในการตรวจสอบการดำเนินงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งในฐานะองค์การตามรัฐธรรมนูญไว้ว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มิใช่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ดังนั้นระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งออกโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครอง ดังนั้นในการพิจารณา “ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ” ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ออกโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ” จากประเด็นนี้เองทำให้เกิดข้อพิจารณาในเรื่องเขตอำนาจของศาลที่มีต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพราะโดยหลักแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเฉพาะเจาะจงตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ดังนั้นในการพิจารณาว่าเรื่องใดอยู่ในเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ จะต้องพิจารณาว่ามีบทบัญญัติใดรัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้หรือไม่ ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้กำหนดเขตอำนาจของศาลต่าง ๆ ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีต่าง ๆ ไว้ ได้แก่ ก. ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่น (รัฐธรรมนูญมาตรา 271) ข. ศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาคดีปกครองทั้งหลาย เว้นแต่เป็นกรณีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลอื่น (รัฐธรรมนูญมาตรา 276) ค. ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ดังนั้น หากเรื่องดังกล่าวไม่อยู่

ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ รัฐธรรมนูญ ไม่มีบทบัญญัติในการให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเรื่องดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่อาจพิจารณาในลักษณะเป็นการ “ปฏิเสธ” เขตอำนาจของศาลอื่น หรือ “ขยาย”เขตอำนาจของตนได้ ทั้งนี้ ด้วยเหตุผลที่รัฐธรรมนูญได้สร้างกลไกและกระบวนการในการชี้ขาดปัญหาเรื่องเขตอำนาจของศาลอื่น ๆ ไว้อย่างชัดเจน โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดในเขตอำนาจศาล หรือกรณีคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลทั้งหลายขัดแย้งกัน ที่เรียกว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจระหว่างศาล”² จากที่กล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นว่า นอกจากศาลต่าง ๆ จะมีอำนาจวินิจฉัยเกี่ยวกับเขตอำนาจของตนตาม หลักทั่วไปแล้ว เหตุผลอีกประการหนึ่งที่ย้ำให้เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้เป็นผู้ชี้ขาดเรื่องอำนาจหน้าที่ของ ศาลต่าง ๆ ในกรณีที่เกิดข้อพิพาท คือ การกำหนดให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจระหว่างศาลมีอำนาจในกรณีดังกล่าว

ผลจากการที่ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเฉพาะตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้นั้น ส่งผลให้การตีความบทบัญญัติที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญต้องเป็นไปอย่างเคร่งครัด ไม่อาจตีความเพื่อขยายเขตอำนาจของตนได้ กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจตีความหรือวินิจฉัยว่าเรื่องใดเรื่องหนึ่งไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลใดได้ เช่น ในกรณีของศาลปกครอง หากเรื่องดังกล่าวไม่ได้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองแล้ว ย่อมไม่ได้หมายความว่า เรื่องดังกล่าวจะต้องอยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ แต่เรื่องดังกล่าวอาจอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม เนื่องจากศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีเขตอำนาจทั่วไป นอกจากนี้ หากพิจารณาจากลักษณะการเขียนรัฐธรรมนูญในส่วนที่ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญนั้น ไม่ได้เขียนเรื่องเขตอำนาจในลักษณะการเขียนอย่างเดียวกับศาลยุติธรรม หรือศาลปกครอง ซึ่งจะเป็นการกำหนดว่าศาลเหล่านี้มีเขตอำนาจในเรื่องใด เพียงใด แต่กรณีของศาลรัฐธรรมนูญจะปรากฏอยู่ในบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ ดังนั้น จึงยิ่งจำเป็นที่จะต้องพิจารณาเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญเพิกเท่าที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น แต่จากการศึกษาคำวินิจฉัยที่ 24/2543 ที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยปฏิเสธเขตอำนาจของศาลปกครองโดยให้เหตุผลว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งมิใช่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล...จึงมิได้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง และเนื่องจากรัฐธรรมนูญมาตรา 276 วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นบทบัญญัติทั่วไปในเรื่องอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง บัญญัติว่า “ศาล

² มาตรา 248 และพระราชบัญญัติว่าด้วยกรณินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ.2542

ปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน..... ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ดังนั้น ศาลปกครองจึงเป็นศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาเฉพาะหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล” โดยที่ศาลรัฐธรรมนูญมิได้วินิจฉัยแยกแยะอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งส่วนใดที่อยู่หรือไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ซึ่งส่งผลที่สำคัญต่อการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญคือ ทำให้ไม่ว่าการกระทำใดๆขององค์กรตามรัฐธรรมนูญไม่อยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลปกครองทั้งสิ้น ทั้งที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้มีองค์กรตามรัฐธรรมนูญหลายองค์กรด้วยกัน โดยอาจแบ่งประเภทขององค์กรตามลักษณะการใช้อำนาจตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญได้ 4 กลุ่มตามที่ได้ศึกษาไว้ คือ

(1) สำนักงานศาลและสำนักงานองค์กรอิสระต่างๆ ได้แก่ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลปกครอง สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

หากพิจารณาของการกระทำทั้งหลายขององค์กรประเภทนี้ ได้แก่ การกระทำที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลทั้งหลายขององค์กรดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้ง โยกย้าย การลงโทษทางวินัย โดยหลักแล้วการกระทำดังกล่าวย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครอง

(2) องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ต่างก็เป็นองค์กรในระดับองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 266 ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งหากมีข้อพิพาทเกิดขึ้นย่อมอยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม นอกจากองค์กรดังกล่าวจะมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐ

ธรรมนูญแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ๆ อีก ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ในเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวกับศาลปกครอง³

(2.1) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

(2.1.1) ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 9 (1) กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่สุจริต ในขณะที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา (19) (3) กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ กระทำ ความผิดฐานทุจริตหรือกระทำ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการ ยุติธรรม ดังนั้นการกระทำเดียวอาจจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองและอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ได้

(2.1.2) ระเบียบหรือข้อบังคับของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นระเบียบ หรือข้อบังคับที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองหรือไม่

(2.1.3) การใช้อำนาจสั่งการบางประการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็น คำสั่งที่อาจถูกโต้แย้งได้หรือไม่ หากอาจถูกโต้แย้งได้องค์กรใดจะเป็นผู้มีอำนาจในการตรวจสอบ เช่น มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว กำหนดให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจ สั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐตำแหน่งอื่น ๆ นอกจากมาตรา 39 และ มาตรา 40 ยื่นบัญชีแสดงรายการ ทรัพย์สินและหนี้สินของตน ในกรณีนี้หากเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวจะโต้แย้งคำสั่งของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้หรือไม่

³ บรรเจิด สิงคะเนติ, “ปัญหาขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ,” วารสารวิชาการศาลปกครอง ปี 1 ฉบับ 3, (กันยายน-ธันวาคม 2544): 41-44.

(2.1.4) กรณีที่บุคคลผู้ถูกร้องเรียนจะโต้แย้งว่ากระบวนการไต่สวนไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะมีการแต่งตั้งบุคคลผู้มีส่วนเกี่ยวข้องตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กรณีดังกล่าวนี้หากบุคคลดังกล่าวได้เสนอข้อโต้แย้งต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.แล้วไม่ เป็นผลบุคคลดังกล่าวจะมีสิทธิโต้แย้งเรื่องดังกล่าวต่อองค์กรอื่นหรือไม่

(2.2) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ในส่วนของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้ง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีข้อสังเกต คือ

(2.2.1) ระเบียบข้อบังคับหรือประกาศของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองหรือไม่

(2.2.2) ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้มี คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง โดยให้คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจในการพิจารณาและ กำหนดโทษปรับทางปกครองเบื้องต้นแก่เจ้าหน้าที่หรือพนักงานของหน่วยรับตรวจ ที่ฝ่าฝืนมาตรการ เกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐที่คณะกรรมการกำหนด และตามมาตรา 23 กำหนดให้คำวินิจฉัยของ คณะกรรมการให้เป็นที่สุด และมาตรา 24 กำหนดว่าเพื่อประโยชน์ในการชำระเงินที่เป็นโทษปรับทางปก ครองตามที่คณะกรรมการกำหนด ให้คำวินิจฉัยลงโทษทางวินัยของคณะกรรมการมีผลทางปกครองเช่น เดียวกับคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนที่สั่งโดยผู้บังคับบัญชา

กรณีนี้จึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัย ทางงบประมาณและการคลังดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจการควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองหรือไม่

(2.2.3) ตามมาตรา 63 กำหนดให้ผู้รับตรวจหรือผู้บังคับบัญชาหรือผู้ควบคุมกำกับหรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจผู้ใดละเลยไม่ดำเนินการตามมาตรา 44 มาตรา 45 หรือมาตรา 46 ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัย ในกรณีนี้จะโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองได้หรือไม่

(2.3) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ในส่วนของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีข้อสังเกต ดังนี้

(2.3.1) ตามรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีหน่วยธุรการของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่เป็นอิสระ แต่อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ.2542 ได้กำหนดไว้ในหมวด 3 เกี่ยวกับสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาซึ่งมีอำนาจในการบริหารงานบุคคลโดยมีเลขาธิการเป็นผู้บังคับบัญชา พนักงานและลูกจ้างของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ดังนั้น กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการแต่งตั้ง ถอดถอน เลื่อน ลดเงินเดือนหรือค่าจ้าง ลงโทษ ทางวินัยพนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรณีดังกล่าวย่อมอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

(2.3.2) ตามมาตรา 197 และมาตรา 198 ของรัฐธรรมนูญประกอบกับ มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในการ พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การไม่ปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

ตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวยังกำหนดให้ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา 16(1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาวินิจฉัยกรณีจึงมีข้อสังเกตดังนี้

(ก) ทั้งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาต่างก็กำหนดให้องค์กรทั้งสองมีอำนาจในการกระทำอันเป็นการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ และการปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น กรณีจึงทำให้มีข้อพิจารณาว่าแต่ละองค์กรมีขอบเขตแค่ไหน เพียงใด และการพิจารณาขององค์กรใดองค์กรหนึ่งผูกพันอีกองค์กรหนึ่งแค่ไหนเพียงใด

(ข) โดยที่มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการฯ ได้กำหนดว่าในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา 16 (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่อง พร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาวินิจฉัย กรณีจึงมีปัญหาว่าหากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใด ตามมาตรา 16 (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมาย (มิใช่ความชอบ

ด้วยรัฐธรรมนูญ) กรณีนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะมีอำนาจดำเนินการอย่างไร มีอำนาจพิจารณาไปได้อเองหรือจะต้องส่งเรื่องให้ศาลปกครองเช่นกัน

(3) องค์การควบคุมตรวจสอบการเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม โดยให้มีอำนาจที่สำคัญคือ สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือ ข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย มาตรา 144 วรรคสอง (กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น) (ตามมาตรา 145(3)) และสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้ง นั้น ๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

ในส่วนของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีข้อพิจารณาที่อาจเกี่ยวข้องกับเขตอำนาจศาลปกครอง โดยแบ่งการพิจารณาออกเป็น (3.1) คณะกรรมการการเลือกตั้งในฐานะองค์กรกลุ่มและ (3.2) ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายต่าง ๆ

(3.1) คณะกรรมการการเลือกตั้งในฐานะองค์กรกลุ่ม มีข้อสังเกตดังนี้

แม้ว่าคำวินิจฉัยที่ 24/2543 ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของศาลปกครองในการ

พิจารณาเรื่องและผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 วรรคหนึ่งจึงต้องหมายถึงเรื่องของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลเท่านั้น สำหรับคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญ หมวด 6 ส่วนที่ 4 มิใช่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาลดังเช่นที่กล่าว ดังนั้น ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ ซึ่งออกโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลปกครองการพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ ที่ออกโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวมิได้แยกแยะอย่างชัดเจนว่าการใช้อำนาจ ส่วนใดบ้างที่อาจจะอยู่หรือไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง เพียงแต่วินิจฉัยว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้ง” มีใช้องค์กรที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ซึ่งผลของคำวินิจฉัยดังกล่าวย่อมมีผลทำให้ “คณะกรรมการการเลือกตั้ง” อยู่นอกเขตอำนาจศาลปกครองทั้งหมด ไม่ว่าจะกระทำในฐานะใด ในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในกรณีดังต่อไปนี้ไม่มีข้อพิจารณาว่าอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองหรือไม่

(3.1.1) ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 ได้กำหนดให้มีสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยมีเลขาธิการเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และให้มีอำนาจบรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอน เลื่อน ลดเงินเดือนหรือค่าจ้าง ลงโทษทางวินัยพนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (มาตรา 30(1)) ดังนั้น ปัญหาข้อพิพาทที่เกี่ยวกับเรื่อง ดังกล่าวย่อมอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

(3.1.2) ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ ได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด บุคคล คณะบุคคลหรือผู้แทนองค์การเอกชน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง มอบหมาย การโต้แย้งว่าการแต่งตั้งหรือถอดถอน

บุคคลตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 11 กรณีดังกล่าวมีปัญหาว่าเรื่องดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองที่จะควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งดังกล่าวหรือไม่

(3.1.3) กรณีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 หากคณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสียสิทธิอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนดก็ดี หรือกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่รับสมัครผู้สมัครเลือกตั้งรายใดรายหนึ่ง โดยเห็นว่าขาดคุณสมบัติ กิติ หรือกรณีที่พรรคการเมืองประสงค์จะโต้แย้งประกาศผลการตรวจสอบรายการค่าใช้จ่าย (มาตรา 43) หรือผู้สมัครพรรคการเมืองจะโต้แย้งการที่รัฐกำหนดที่ติดแผ่นประกาศหรือการจัดสรรเวลาออกอากาศทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ กรณีดังกล่าวนี้หากบุคคลผู้มีสิทธิจะโต้แย้งจะโต้แย้งต่อองค์กรใด

(3.2) ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายต่าง ๆ

ตามมาตรา 144 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นและเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง ซึ่งมีประเด็นปัญหากรณีประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะเป็นนายทะเบียนพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 ตามที่กล่าวในคำวินิจฉัยที่ 3/2541

(4) องค์กรอิสระอื่น ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยข้อสังเกตในเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ดังนี้

(4.1) ข้อพิพาทที่เกี่ยวกับอำนาจในการบริหารงานบุคคลในสำนักงานคณะกรรมการ

สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กล่าวคือ อำนาจในการแต่งตั้ง โยกย้าย ถอดถอน ลงโทษทางวินัย ปัญหาข้อพิพาทในเรื่องดังกล่าวย่อมอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

(4.2) การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา 9 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ อาจเป็นการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งอยู่ในอำนาจตรวจสอบการกระทำดังกล่าวของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ กรณีจึงมีปัญหาว่าหากเรื่องดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาขององค์กรทั้งสอง การพิจารณาขององค์กรใด องค์กรหนึ่งจะมีผลผูกพันอีกองค์กรหนึ่งหรือไม่

จากข้อพิจารณาเกี่ยวกับประเภทขององค์กรโดยแบ่งตามลักษณะอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญได้ 4 กลุ่มข้างต้น แสดงให้เห็นว่าในการพิจารณาเหตุผลตามคำวินิจฉัยดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้เหตุผลโดยพิจารณาจากรูปแบบขององค์กรเท่านั้น นอกจากนี้หากพิจารณารัฐธรรมนูญมาตรา 276 จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่ใช้เป็นกรอบเขตอำนาจศาลปกครองเอาไว้ 3 หลักเกณฑ์ด้วยกัน คือ หลักเกณฑ์ทางด้านองค์กร หลักเกณฑ์ทางด้านลักษณะการใช้อำนาจหรือลักษณะของกิจกรรม และหลักเกณฑ์ทางด้านรูปแบบของการกระทำ แต่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญนั้น อาศัยเพียงหลักเกณฑ์ในทางรูปแบบขององค์กรซึ่งเป็นเกณฑ์เพียงหนึ่งในหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเขตอำนาจของศาลปกครองจึงไม่น่าจะถูกต้อง โดยศาลรัฐธรรมนูญมิได้พิจารณาจากลักษณะการใช้อำนาจขององค์กรดังกล่าวว่าใช้อำนาจในลักษณะใด เพราะหากพิจารณาโดยดูจากลักษณะการใช้อำนาจขององค์กรแล้ว ในกรณีนี้หากเป็นการใช้อำนาจในทางปกครองไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจในการบริหารบุคคล เช่น แต่งตั้งหรือถอดถอนเจ้าหน้าที่ที่ออกจากตำแหน่ง และไม่ว่าองค์กรนั้นจะมีชื่อเรียกอย่างไร หรืออยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาลหรือไม่ การกระทำดังกล่าวย่อมเป็นการใช้อำนาจทางปกครองซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายได้เสมอ ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า ในการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญในประเด็นนี้ควรวินิจฉัยโดยดูจากลักษณะของการใช้อำนาจขององค์กรมากกว่าพิจารณาเฉพาะด้านรูปแบบขององค์กรเท่านั้น

นอกจากนี้แล้วหากพิจารณาจากมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ที่ได้ให้คำนิยามคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” ว่าหมายถึง กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการ ที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐและให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินการทางปกครอง” ยิ่งเป็นการยืนยันหลักการในการพิจารณา “หน่วยงานทางปกครอง” ในทางเนื้อหากล่าวคือ เป็นการพิจารณาโดยอาศัยลักษณะการใช้อำนาจมากกว่า การพิจารณาดูหน่วยงานทางปกครองโดยอาศัยรูปแบบเท่านั้นมากกว่าที่จะเป็นการพิจารณาหน่วยงานทางปกครองในทางรูปแบบ

ประเด็นต่อมาตามคำวินิจฉัยที่ 24/2543 ที่ศาลรัฐธรรมนูญได้อาศัยเกณฑ์ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญกับความชอบด้วยกฎหมายมาเป็นเกณฑ์ในการแบ่งแยกขอบเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง โดยศาลรัฐธรรมนูญได้ให้เหตุผลว่าหากเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญ แต่หากเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายอยู่ให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองพิจารณาแล้วหากอาศัยหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาพิจารณาแบ่งแยกไม่น่าจะถูกตั้งหรือสอดคล้องกับหลักการตรวจสอบนัก โดยมีข้อพิจารณา คือ

(1) ตามมาตรา 198 ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา 197 (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครองแล้วแต่กรณี” จะเห็นได้ว่า มาตรา 198 ได้บัญญัติแต่เพียงกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่องค์กรที่มีอำนาจในการตรวจได้มีการบัญญัติไว้ถึง 2 องค์กร กล่าวคือ ทั้งศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง โดยมาตรา 198 มิได้บัญญัติจุดแบ่งแยกว่าศาลใดมีขอบเขตอำนาจเพียงใด จึงอาจสรุปได้ว่า ทั้งศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองต่างมีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายทั้งสององค์กร ดังนั้นจึงไม่สามารถอาศัยหลัก

เกณฑ์ของ “ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ” มาเป็นเกณฑ์ในการแบ่งแยกเขตอำนาจระหว่างศาลรัฐธรรมนูญกับ ศาลปกครองได้

ยิ่งไปกว่านั้นการอาศัยหลักเกณฑ์ดังกล่าวยังไม่สอดคล้องกับหลักการตรวจสอบโดยองค์กรใดองค์กรหนึ่ง เนื่องจาก “ความชอบด้วยกฎหมาย” ย่อมหมายความว่าถึง กฎหมายลำดับรองต่าง ๆ รวมทั้งรัฐธรรมนูญด้วย ดังนั้นไม่ว่าศาลนั้นจะเป็นศาลที่มีอำนาจในการตรวจสอบกฎกระทรวงว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ศาลนั้นย่อมสามารถตรวจสอบได้ว่า กฎกระทรวงนั้นขัดต่อพระราชบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทหรือไม่รวมทั้งรัฐธรรมนูญด้วย ซึ่งหมายความว่าศาลนั้นสามารถนำกฎเกณฑ์ของกฎหมายในลำดับที่สูงกว่ามาตรวจสอบความถูกต้องได้เสมอ ดังนั้นเมื่อไม่อาจนำหลักเกณฑ์ “ความชอบด้วยกฎหมาย” มาแบ่งแยกอำนาจระหว่างศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองได้ อีกเกณฑ์ที่อาจนำมาพิจารณาเพื่อใช้เป็นเกณฑ์แบ่งแยกเรื่องดังกล่าว คือ การอาศัยหลักเกณฑ์ขององค์กรที่ออกบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งหมายถึง องค์กรนิติบัญญัติ และองค์กรที่ไม่ใช่องค์กรนิติบัญญัติ โดยมีจุดแบ่งแยกคือ หากเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติ ศาลที่มีเขตอำนาจคือ ศาลรัฐธรรมนูญ หากเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ออกโดยองค์กรที่ไม่ใช่นิติบัญญัติ ศาลที่มีเขตอำนาจคือ ศาลปกครอง ประกอบกับการอาศัยหลักการตีความกฎหมายอย่างเป็นระบบ เพื่อแบ่งแยกเขตอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายระหว่างศาลรัฐธรรมนูญกับศาลปกครองโดยพิจารณาจากหลักเกณฑ์ตามมาตรา 264 รัฐธรรมนูญซึ่งให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการพิจารณาตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งจากการศึกษา คำว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ที่จะใช้บังคับแก่คดี ตามนัยมาตรา 264 นั้นหมายถึง จะต้องเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ หรือกฎหมายในลำดับที่เทียบเท่ากับพระราชบัญญัติเท่านั้น ดังนั้น กฎ ระเบียบ หรือประกาศอันเป็นกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติ จึงไม่ถือเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณา รวมทั้งศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจตีความขยายเพิ่มเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญให้พิจารณาเรื่องดังกล่าวได้ ซึ่งเมื่อนำมาเป็นเกณฑ์ในการตีความคำว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ตามมาตรา 198 ของรัฐธรรมนูญก็จะได้ผลที่สอดคล้องกัน กล่าวคือ “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญย่อมหมายถึง ก. พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ ข. พระราชบัญญัติ และ ค. พระราชกำหนดที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา

แล้ว ส่วนกฎหมายที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองได้แก่ ก. พระราชกฤษฎีกา ข. กฎกระทรวง ค. ประกาศกระทรวง ง. ระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ

(2) หากพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 276 ประกอบกับ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ซึ่งตามมาตรา 276 ของรัฐธรรมนูญ ที่ได้บัญญัติเกี่ยวกับข้อพิพาทในคดีปกครอง และความในตอนที่ท้ายของ มาตรา 276 บัญญัติว่า “... ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ให้คำนิยามของคำว่า “กฎ” ไว้ในมาตรา 3 ว่าหมายความว่า “พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ” และมาตรา 9 บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในกรณีดังต่อไปนี้...(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใด...” นอกจากนี้ มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวยังได้บัญญัติไว้ว่า “ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีดังต่อไปนี้...(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาหรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี”

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้กำหนดหลักการในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรอง สอดคล้องกับหลักการดังที่ได้กล่าวข้างต้น กล่าวคือ อาศัยหลักเกณฑ์ขององค์กรที่ออกบทบัญญัติของกฎหมายมาเป็นเกณฑ์ในการให้อำนาจแก่ศาลปกครองในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรองทั้งหลาย ซึ่งหมายความว่า ให้ศาลปกครองมีอำนาจควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของบทบัญญัติกฎหมายที่ออกโดยองค์กรซึ่งมีชื่อองค์กรนิติบัญญัติหรือรัฐสภา ผู้เขียนจึงเห็นว่า การอาศัยทฤษฎีที่มาของอำนาจ จะทำให้ระบบการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายโดยองค์กรตุลาการมีความสอดคล้อง

คล้องต้องกัน⁴ ซึ่งจากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 1-24/2547 ยิ่งย้ำให้เห็นว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย”ที่จะใช้บังคับแก่คดี ที่ส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาในกรณีที่ศาลหรือคู่ความโต้แย้งตามมาตรา 264 นั้นหมายถึง จะต้องเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นโดยองค์กรใช้อำนาจนิติบัญญัติ หรือกฎหมายในลำดับที่เทียบเท่ากับพระราชบัญญัติเท่านั้น จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเป็นกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งโต้แย้งว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ใช่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาล ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 276 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 มาตรา 9 และมาตรา 42 เป็นบทบัญญัติที่กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองเกินกว่ารัฐธรรมนูญมาตรา 276 บัญญัติ ดังนั้นมาตรา 3 มาตรา 9 และมาตรา 42 ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 จึงใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญ ผู้เขียนเห็นว่า ในการพิจารณานั้น จะต้องพิจารณาจากรัฐธรรมนูญมาตรา 276 ซึ่งเป็นมาตราหลักที่ให้อำนาจศาลปกครองในการพิจารณาคดี ซึ่งในคำร้องดังกล่าวได้ระบุมาตราในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คือ มาตรา 3 มาตรา 9 และมาตรา 42 ซึ่งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่อยู่ในความหมายของบทบัญญัติแห่งกฎหมายของรัฐธรรมนูญมาตรา 264 ดังนั้นศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัย และเมื่อพิจารณาตามตราดังกล่าว จะเห็นได้ว่าเป็นเพียงมาตราที่ขยายถ้อยคำของมาตรา 276 ให้เห็นถึงลักษณะขององค์กรและลักษณะของการใช้อำนาจให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยว่า ศาลปกครองจะไม่มีอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในกรณีนี้เนื่องจากเป็นกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีได้อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาลและยังใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ แต่ประเด็นดังกล่าวก็มิได้ทำให้พระราชบัญญัติพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 3 ,9 และ42 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 276

นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 145 วรรคหนึ่ง (3) ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 52/2546 ลงวันที่ 30 ธันวาคม 2546

⁴ บรรเจิด สิงคะเนติ, “บทวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ: ศึกษากรณีปัญหาความขัดแย้งเรื่องเขตอำนาจศาลระหว่างศาลรัฐธรรมนูญกับศาลปกครอง,” ใน *รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net* , หน้า 93.

โดยวางแนวคำวินิจฉัยไว้ว่า ไม่ว่าจะเป็นการควบคุม และดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นไปอย่างสุจริตและเที่ยงธรรม (รัฐธรรมนูญมาตรา 144) หรือการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามมาตรา 144 วรรคสอง (รัฐธรรมนูญมาตรา 145(3)) ย่อมถือว่าการกระทำดังกล่าวเป็นยุติ มิใช่เป็นการใช้อำนาจทางบริหารหรือทางปกครอง ซึ่งจากคำวินิจฉัยดังกล่าวผู้เขียนมีข้อพิจารณาว่า ในกรณีนี้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยโดยให้เหตุผลแต่เพียงว่า กรณีดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญ จึงถือเป็นยุติ ไม่อาจถูกตรวจสอบได้ แต่มิได้วินิจฉัยชี้แจงว่า ในกรณีใดจึงจะถือว่าเป็นการใช้อำนาจทางบริหารหรือทางปกครอง ประเด็นพิจารณาต่อมาคือ จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเป็นการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ได้กระทำไปแล้วกระทบสิทธิของบุคคลภายนอก ซึ่งหากการกระทบกับสิทธิของบุคคลภายนอกดังกล่าว เกิดปัญหาหรือข้อพิพาทขึ้นองค์กรใดจะเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญถือว่าการใช้อำนาจดังกล่าวถือเป็นข้อยุติ ดังนั้นจึงไม่มีองค์กรใดสามารถพิจารณาวินิจฉัยได้ จากการศึกษาข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่า แม้รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้คณะกรรมการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้ง แต่อย่างไรก็ดี หากการใช้อำนาจตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้ไปกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนแล้ว การกระทำดังกล่าวควรถูกตรวจสอบโดยองค์กรศาลเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย แต่จะอยู่ในเขตอำนาจของศาลใดนั้น การอาศัยทฤษฎีที่มาของอำนาจ (ตามที่ได้ศึกษาไว้ข้างต้น) อาจเป็นหนทางที่เหมาะสมในการกำหนดเขตอำนาจศาลดังกล่าว เนื่องจากในกรณีนี้เป็นกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีข้อพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 145 วรรคหนึ่ง (3) ดังนั้น กรณีดังกล่าวจึงควรอยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญสามารถถูกตรวจสอบได้หากกระทำดังกล่าวไปแล้วกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชน

จากการศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ทำให้ทราบว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งที่มีได้มีเพียงอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น หากแต่ยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายลำดับรองต่าง ๆ ส่วนบทบาทศาลรัฐธรรมนูญกับคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นไปในลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรศาลกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไรก็ดี ในเรื่องการพิจารณาเขตอำนาจศาลตามบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งยังไม่มีความชัดเจนเท่าที่ควร จึงทำให้มีประเด็นสำคัญพิจารณาว่า การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งว่า

การกระทำต่างๆของคณะกรรมการการเลือกตั้งควรอยู่ในเขตอำนาจของศาลใด โดยในส่วนข้อพิพาทของคณะกรรมการเลือกตั้งที่ศาลรัฐธรรมนูญรับไว้พิจารณานั้น มักมีประเด็นพิจารณาเบื้องต้นว่า เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือไม่ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266 หรือไม่ ประเด็นต่อมา คือ คณะกรรมการการเลือกตั้งอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องนั้นๆหรือไม่ และหากมีอำนาจกระทำ องค์กรใดควรมีอำนาจในการพิจารณาตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าว หากการกระทำนั้นไปกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชน เนื่องจากผู้เขียนเห็นว่า โดยหลักแล้ว ไม่ว่าจะการกระทำใดๆขององค์กรหากไปกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชน ควรถูกตรวจสอบได้โดยองค์กรศาล

6.3 บทวิเคราะห์เปรียบเทียบขอบเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อการดำเนินงานเลือกตั้งของประเทศไทย กับขอบเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญในต่างประเทศที่มีต่อการเลือกตั้ง

จากการศึกษาขอบเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อการเลือกตั้งของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันพบว่า ทั้งสองประเทศต่างก็ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อการเลือกตั้งไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจนว่า คณะตุลาการรัฐธรรมนูญและศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยกรณีเกี่ยวกับการเลือกตั้งในกรณีใดบ้าง หรือกรณีใดอยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาของศาลใด เช่น คณะตุลาการรัฐธรรมนูญประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีอำนาจในการควบคุมการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และประธานาธิบดี หรือศาลรัฐธรรมนูญประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันมีอำนาจในการพิจารณาเกี่ยวกับคำร้องทุกข์โต้แย้งคำวินิจฉัยของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสหพันธ์รัฐ ในเรื่องความสมบูรณ์ของการเลือกตั้งเกี่ยวกับการได้มา หรือการสิ้นสุดซึ่งสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น จึงทำให้ไม่เกิดปัญหาในเรื่องเขตอำนาจศาลในกรณีพิจารณากรณีที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง แต่ในส่วนของประเทศไทย จากที่ผู้เขียนได้ทำให้ศึกษาจากบทบัญญัติจากรัฐธรรมนูญในส่วนอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ ไม่พบว่า มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับการเลือกตั้งโดยตรง ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรหลักในการควบคุมตรวจสอบการเลือกตั้งอยู่แล้ว ดังนั้นรัฐธรรมนูญจึงบัญญัติให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาเพียงกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในฐานะองค์กร

ตามรัฐธรรมนูญ(มาตรา 266 รัฐธรรมนูญ)ที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมหรือดูแลและจัดให้มีการเลือกตั้งให้สุจริตและเที่ยงธรรม แต่อย่างไรก็ดี ในบางกรณีรัฐธรรมนูญไม่ได้ระบุว่าปัญหาหรือข้อพิพาทไว้ชัดเจนว่ากรณีใดที่สามารถเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญ เช่น กรณีของมาตรา 198 ตามที่ได้ศึกษาข้างต้น จะเห็นได้ว่ามาตรา 198 ได้บัญญัติแต่เพียงกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่องค์กรที่มีอำนาจในการตรวจได้มีการบัญญัติไว้ถึง 2 องค์กร กล่าวคือ ทั้งศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง โดยมาตรา 198 มิได้บัญญัติจุดแบ่งแยกว่าศาลใดมีขอบเขตอำนาจเพียงใดที่ให้พิจารณาได้ จึงทำให้เกิดปัญหาว่ากรณีดังกล่าวควรอยู่ในอำนาจของศาลใด หรือในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า หากเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ถือเป็นยุติ แม้ว่าการใช้อำนาจดังกล่าวไปเป็นกระทบสิทธิของประชาชนก็ตาม การวินิจฉัยเช่นนี้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ ดังนั้นผู้เขียนจึงเห็นว่าควรมีการกำหนดขอบเขตอำนาจศาลในการพิจารณาวินิจฉัยการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น เพราะแม้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งจะเป็นองค์กรเดียวที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ให้มีอำนาจควบคุมตรวจสอบการเลือกตั้ง แต่การดำเนินการต่างๆของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ควรถูกตรวจสอบโดยองค์กรศาลได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากกระทบกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

บทที่ 7

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

7.1 บทสรุป

เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศที่อยู่ในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมายเช่นเดียวกับประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน และทั้งสองประเทศต่างก็เป็นประเทศที่เป็นระบบศาลคู่ กล่าวคือ นอกจากจะมีศาลยุติธรรมที่มีอำนาจในการพิจารณาบรรดคดีทั่วไปแล้วยังมีองค์กรศาลอื่น ๆ อันได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ และศาลปกครอง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกันออกไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีของศาลรัฐธรรมนูญ จากการศึกษาวิวัฒนาการอันยาวนานในการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งสองประเทศจะพบว่ามีความคิดในการจัดตั้งที่ต่างกัน โดยแนวคิดของการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อให้องค์กรดังกล่าวทำหน้าที่ลดความขัดแย้งระหว่างฝ่ายสภากับรัฐบาลจึงได้จัดตั้งในรูปแบบของ “คณะกรรมการ” ที่เรียกว่า “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” ส่วนแนวคิดของการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันนั้น จัดตั้งขึ้นเพื่อต้องการให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่รักษาความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจรัฐกับประชาชน โดยได้จัดตั้งในรูปแบบ “องค์กรศาล” ซึ่งอำนาจหน้าที่ที่สำคัญของทั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญและศาลรัฐธรรมนูญ คือ การควบคุมมิให้กฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่อื่น ๆ อีกหลายประการตามที่ได้ศึกษาไว้ข้างต้น โดยในส่วนของบทบาทของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญและศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อการเลือกตั้งนั้น ทั้งประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันต่างก็ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อการเลือกตั้งไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจนว่า ในกรณีใดบ้างที่อยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาของศาลได้

ในส่วนของประเทศไทยนั้น เดิมเป็นระบบศาลเดี่ยว คือ มีศาลยุติธรรมเพียงศาลเดียวมีอำนาจในการพิจารณาบรรดคดีทุกประเภทไม่ว่าคดีเอกชนหรือคดีปกครอง แต่ในส่วนการควบคุมมิให้กฎหมาย

ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้น ได้มีการจัดตั้ง “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” เป็นองค์กรเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว แต่เนื่องจากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีข้อบกพร่องอยู่หลายประการ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องโครงสร้าง การเข้าสู่ตำแหน่ง วาระการดำรงตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ขององค์กร ซึ่งเมื่อพิจารณาจากข้อบกพร่องดังกล่าวจะพบว่าปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดข้อบกพร่องคือ การที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง จึงทำให้ขาดความเป็นอิสระในการดำเนินงาน ด้วยเหตุนี้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันซึ่งมีกรอบแนวคิด “รัฐธรรมนูญนิยม” ในการจัดทำรัฐธรรมนูญ และถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในระบบการเมืองของประเทศไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เนื่องจากได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญขึ้นหลายองค์กรโดยกำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กรไว้แตกต่างกันไม่ว่าจะเป็นองค์กรตรวจสอบองค์กรศาล อันได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา องค์กรควบคุมตรวจสอบการเลือกตั้ง ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง และองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นๆ ได้แก่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นต้น

ในการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญนั้น มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อให้องค์กรดังกล่าวทำหน้าที่ควบคุมกฎหมายมิให้ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยได้กำหนดโครงสร้าง องค์กรประกอบและอำนาจหน้าที่ขององค์กรไว้แตกต่างจากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในอดีต ทั้งนี้ เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะทำให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอิสระในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของตนในฐานะองค์กรที่เป็นศาล ดังนั้นตามรัฐธรรมนูญในปัจจุบันประเทศไทยจึงเปลี่ยนมาเป็นประเทศที่เป็นระบบศาลคู่

อย่างไรก็ดี นอกจากอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการควบคุมกฎหมายมิให้ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแล้ว รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจที่สำคัญอีกประการหนึ่ง พิจารณาวินิจฉัยในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ (มาตรา 266) เนื่องจากที่กล่าวข้างต้นว่า รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญหลายองค์กรด้วยกัน แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้ ทำให้การพิจารณาความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญในระยะแรกนั้น ต้องอาศัยจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในบางมาตรา ความเห็นของนักวิชาการ (ซึ่ง

ในบางครั้งการพิจารณาของนักวิชาการเพื่อวางหลักเกณฑ์ดังกล่าวของบางองค์กรนั้น นักวิชาการก็มีความเห็นที่ต่างกันว่าองค์กรนั้น ๆ เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่) และสุดท้ายพิจารณาจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งในระยะแรก ศาลรัฐธรรมนูญได้วางหลักเกณฑ์ความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้ไม่ชัดเจนนักทำให้เกิดความสับสนในการพิจารณาหลักเกณฑ์ดังกล่าว

ในส่วนขององค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุม และดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้งนั้น แต่เดิมเป็นอำนาจของกระทรวงมหาดไทย แต่ยังคงประสบกับปัญหาสำคัญคือ การถูกแทรกแซงจากรัฐบาล เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร ทำให้ขาดความเป็นกลางและความเป็นอิสระในการดำเนินงานเช่นเดียวกับกรณีของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ แม้ว่าจะมีความพยายามในการจัดตั้งองค์กรต่าง ๆ ขึ้นมาทำหน้าที่แทนกระทรวงมหาดไทย แต่องค์กรเหล่านั้นก็ไม่อาจทำหน้าที่ควบคุม ดูแล การเลือกตั้งให้บริสุทธิ์ได้ เนื่องจากต้องประสบกับปัญหาหลายด้านเช่นเดียวกัน เช่น การไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยราชการต่าง ๆ การขาดแคลนบุคลากรและงบประมาณ รวมทั้งการที่องค์กรไม่มีฐานะที่ชัดเจนทางกฎหมาย เป็นต้น จากปัญหาและข้อบกพร่องตามที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เรียกว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้ง” โดยมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญคือ ทำหน้าที่ควบคุม และดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้งในทุกระดับรวมทั้งการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริต และเที่ยงธรรม (มาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญ) แต่อย่างไรก็ดี คณะกรรมการการเลือกตั้งมิได้มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ยังมีใช้อำนาจตามกฎหมายลำดับรองอื่น ๆ ด้วย

ดังนั้นหากพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างศาลรัฐธรรมนูญกับคณะกรรมการการเลือกตั้งจะเห็นได้ว่าต่างก็เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยทั้งสององค์กรดังกล่าวมีความสัมพันธ์ระหว่างกันในฐานะองค์กรศาลกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจควบคุมตรวจสอบการเลือกตั้ง กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง อย่างไรก็ตามจากที่กล่าวมาข้างต้นว่า นอกจากที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งยังมีอำนาจในทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

และพระราชบัญญัติ แต่การพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เช่น กรณีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 24/2543 ที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยโดยอาศัยเหตุผลทางรูปแบบว่าเนื่องจาก คณะกรรมการการเลือกตั้งมีองค์กรที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาลจึงไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง โดยมีได้พิจารณาจากลักษณะของการใช้อำนาจขององค์กรดังกล่าวว่าเป็นการใช้อำนาจลักษณะใด ซึ่งคำวินิจฉัยดังกล่าวได้ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างน้อย 2 กระทบตามที่ผู้เขียนได้ทำการศึกษาไว้ข้างต้น คือ ทำให้การกระทำขององค์กรตามรัฐธรรมนูญไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ทั้งที่ความเป็นจริงแล้ว องค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นอาจแบ่งออกได้เป็น 4 ประเภท คือ สำนักงานศาลและสำนักงานองค์กรอิสระอื่น ๆ องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ องค์กรควบคุมตรวจสอบการเลือกตั้ง และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอื่น ๆ ซึ่งหากพิจารณาแล้วองค์กรดังกล่าวต่างต้องใช้อำนาจทางปกครองทั้งสิ้น อย่างน้อยที่สุดคือ อำนาจในการบริหารงานบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้ง โยกย้าย เงินเดือนหรือโทษทางวินัยต่าง ๆ เป็นต้น เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าองค์กรดังกล่าวไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ดังนั้นหากมีข้อพิพาทเกิดขึ้นตามกรณีดังกล่าวองค์กรใดจะเป็นผู้วินิจฉัย นอกจากนี้ ประการที่สอง จากคำวินิจฉัยดังกล่าวทำให้การควบคุมข้อพิพาทในทางปกครองอยู่ภายใต้ศาล 2 ระบบคือ กลุ่มหนึ่งอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง อีกกลุ่มอยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์เช่นนั้นหรือไม่ และล่าสุดคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่พิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญมาตรา 145 วรรคหนึ่ง (3) โดยวินิจฉัยว่า เป็นกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ จึงถือเป็นข้อยุติ ไม่มีองค์กรใดตรวจสอบได้ แม้ว่าการใช้อำนาจดังกล่าวจะกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชน การพิจารณาวินิจฉัยเช่นนี้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากน้อยเพียงใด

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

7.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้เขียนเห็นว่า มีประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณา คือ หลักเกณฑ์ในการพิจารณาความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญขององค์กรต่างๆ ที่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญว่า องค์กรใดบ้างที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน รวมทั้งข้อพิจารณาในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างศาลรัฐธรรมนูญกับคณะกรรมการการเลือกตั้งในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. แม้ว่าศาลรัฐธรรมนูญจะยอมรับว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญในความหมายของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน แต่เนื่องจากหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญยังไม่มีกำหนดไว้ชัดเจน ทำให้เกิดความสงสัยว่า บางองค์กรเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่

ดังนั้นผู้เขียนจึงเห็นว่า ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น โดยหากพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ความเห็นของนักวิชาการ รวมทั้งแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ผู้เขียนเห็นว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญ จะต้องมียุทธศาสตร์ร่วมกัน ดังนี้คือ

- (1) เป็นองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ
- (2) มีการกำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน
- (3) องค์กรนั้นจะต้องเป็นองค์กรของรัฐสูงสุดที่มีบทบาทสำคัญในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจทางการเมือง
- (4) มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานและไม่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาขององค์กรใด

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้ชัดเจนดังนี้แล้ว ผู้เขียนจึงเห็นว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญของไทย ได้แก่ รัฐสภา วุฒิสภา สมาชิกวุฒิสภา คณะรัฐมนตรี ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ศาลยุติธรรม คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลทหาร ศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น

อย่างไรก็ดี แม้ว่าองค์กรเหล่านั้นจะได้รับการจัดตั้งและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยมีสถานะเป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” แต่ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญก็มิได้ทำให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีอำนาจเสร็จเด็ดขาดแต่ประการใด ดังนั้น แม้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีฐานะเป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ก็ไม่ได้มีผลทำให้องค์กรดังกล่าวกลายเป็นองค์กรที่มีอำนาจเด็ดขาด กล่าวคือ คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นเพียงองค์กรหรือกลไกอย่างหนึ่งของรัฐ ที่ต้องเคารพต่อหลักการพื้นฐานในการตรวจสอบการใช้อำนาจของกลไกต่างๆของรัฐเช่นเดียวกับองค์กรหรือกลไกอื่นๆในรัฐ ดังนั้นเมื่อมี “การใช้อำนาจ” ของคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงอาจถูกควบคุมตรวจสอบได้โดยองค์กรตุลาการ เช่น กรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการเสียสิทธิการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐสำหรับ ผู้ที่ไม่ไปใช้สิทธิ และมีได้แจ้งเหตุการณ์ไม่ไปใช้สิทธิหรือเหตุอันมิใช่เหตุอันควร หรือกรณีที่ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ อันเป็นการจำกัดอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการออกกฎ หรือกรณีที่วินิจฉัยว่ามติของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่กำหนดผู้มีคุณสมบัติสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาในส่วนของผู้ที่ป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทน (ในช่วงรอยต่อของการใช้ระบบเลือกตั้งแบบใหม่) ชัดหรือไม่ชัดต่อรัฐธรรมนูญก็เป็นการควบคุมตรวจสอบ “การสั่งการ” ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเช่นกัน

2.ความสัมพันธ์ระหว่างศาลรัฐธรรมนูญกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นความสัมพันธ์
 ในลักษณะองค์กรศาลกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งโดยหลักแล้วต้องถือว่า การกระทำทั้งหลายขององค์กร
 ตามรัฐธรรมนูญย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลได้ ดังที่กล่าวไว้ข้างต้นว่า ความเป็น
 องค์กรตามรัฐธรรมนูญขององค์กร มิได้ทำให้องค์กรตลอดจนอำนาจขององค์กรเหล่านี้ต้องกลายเป็น
 “อำนาจสูงสุด” เสรีเด็ดขาดไม่อาจถูกคาน และดุลหรือถูกตรวจสอบจากองค์กรอื่นได้ แต่การกระทำใด
 จะอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลได้นั้น นอกจากจะต้องพิจารณาจากลักษณะขององค์กรแล้ว สิ่งที่สำคัญต้อง
 พิจารณา คือ การใช้อำนาจขององค์กรนั้นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดให้อำนาจการกระทำดังกล่าว
 เพราะอย่างไรก็ดี แม้อำนาจใดองค์กรหนึ่งจะมีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามนิยามที่ได้กล่าวไว้
 ในหัวข้อ 7.1 แล้ว แต่ก็มีได้หมายความว่า องค์กรดังกล่าวมีเฉพาะการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น
 เพราะอันที่จริงแล้ว องค์กรหนึ่ง ๆ ย่อมมีอำนาจหน้าที่ต่างกันออกไปหลายลักษณะ เช่น องค์กรตามรัฐธรรมนูญ
 นอกจากจะใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแล้ว ยังมีการใช้อำนาจในทางแพ่ง ทางปกครอง ซึ่งในกรณีที่องค์กร
 ตามรัฐธรรมนูญมีปัญหาเกี่ยวกับเรื่องทางรัฐธรรมนูญ ศาลที่มีเขตอำนาจ คือ ศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่
 องค์กรตามรัฐธรรมนูญมีปัญหาข้อพิพาทในทางแพ่ง ศาลที่มีเขตอำนาจ คือ ศาลยุติธรรม หรือหากมี
 ปัญหาข้อพิพาทในทางปกครอง ศาลที่มีเขตอำนาจย่อมได้แก่ ศาลปกครอง ดังนั้นจะเห็นได้ว่า มิใช่ว่าการ
 กระทำขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ทุกกรณีที่เป็นกรกระทำในทางรัฐธรรมนูญ เพราะมิฉะนั้นแล้วจะต้องถือว่า
 ข้อพิพาทเกือบทุกข้อพิพาทเป็นข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ เพราะท้ายที่สุดแล้วการกระทำของรัฐทั้งหลาย
 ย่อมมีพื้นฐานมาจากรัฐธรรมนูญ

โดยที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ และใช้อำนาจตาม
 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จนกล่าวได้ว่า ทั้งรัฐธรรมนูญและกฎหมายลำดับรองได้กำหนดอำนาจ
 หน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้อย่างหลากหลาย และกว้างขวางครอบคลุมเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเลือก
 ตั้งเกือบทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจในการออกกฎเกณฑ์ต่าง ๆ อำนาจในเชิงบริหาร อำนาจในการสั่ง
 การหรือวินิจฉัยเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่มีผลทางกฎหมายในทางกระทบกระเทือนต่อสิทธิของบุคคล เพื่อให้
 บรรลุอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่ต้องพิจารณาว่าการกระทำใด
 หรือลักษณะการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นการใช้อำนาจทางรัฐธรรมนูญ เพราะหากมีข้อ
 พิพาท ข้อพิพาทดังกล่าวย่อมเป็นข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ และการกระทำใดเป็นการใช้อำนาจทางปก

ครอง หากมีข้อพิพาท ข้อพิพาทดังกล่าวย่อมเป็นข้อพิพาททางปกครอง ทั้งนี้ ผู้เขียน ขอแยกประเด็น คือ

2.1 กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 266 โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาด “ความสัมพันธ์” ระหว่างอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ผู้เขียนเห็นว่าเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 266 ต้องพิจารณาจากวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ

1. ต้องเป็นกรณีที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญมีข้อขัดแย้งกันในเรื่องอำนาจหน้าที่ ต้องเป็นข้อพิพาทที่เป็นปัญหารูปธรรมเกิดขึ้นระหว่างคู่กรณี มิใช่ปัญหาที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต หรือเป็นการปรึกษาหารือเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กร ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กรศาลที่ต้องการให้ศาลเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการพิจารณากรณีที่มีปัญหาหรือข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจริงโดยพิจารณาวินิจฉัยเพื่อให้ ข้อพิพาทนั้น ๆ ยุติลง

2. ต้องมีคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

3. อำนาจหน้าที่นั้นต้องเป็นอำนาจหน้าที่ที่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา 266 เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาในเชิงของ “อำนาจหน้าที่” ขององค์กรต่าง ๆ กรณีที่มีการขัดหรือแย้งกันเท่านั้น หากได้เป็นบทบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญใช้เป็นช่องทางในการตรวจสอบทบทวน “การกระทำ” ขององค์กรอื่น ๆ ตามรัฐธรรมนูญในลักษณะที่ศาลรัฐธรรมนูญมีเขตอำนาจเหนือกว่าองค์กรอื่น ๆ แต่ประการใด อีกทั้งศาลรัฐธรรมนูญก็มิได้มีอำนาจในการวินิจฉัยหรือแม้แต่ในการตีความ “เขตอำนาจ” ของศาลอื่น ทั้ง

นี้ ก็ด้วยเหตุผลที่ว่า รัฐธรรมนูญได้กำหนดกลไกและกระบวนการในการชี้ขาดปัญหาเรื่องเขตอำนาจศาลอื่น ๆ ไว้อย่างแจ่มชัดแล้ว โดยให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

2.2 การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 และ มาตรา 198 ของรัฐธรรมนูญ ข้อพิพาทคือ คำว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ตามมาตรา 264 มีขอบเขตเพียงใด ซึ่งจากการศึกษาความหมายของคำว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ตามนัยของมาตรา 264 คือ กฎหมายที่ผ่านการพิจารณาจากฝ่ายนิติบัญญัติตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หากอาศัยเกณฑ์ดังกล่าวในการพิจารณา กฎหมายที่ถือว่าเป็น “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ตามนัยของมาตรา 264 ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และพระราชกำหนดที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ไม่รวมถึงกฎ ข้อบังคับ ประกาศ หรือระเบียบ ดังนั้นแม้ว่ามาตรา 198 จะมีได้มีบทบัญญัติที่แบ่งแยกอำนาจระหว่างศาลรัฐธรรมนูญกับศาลปกครองว่าศาลใดมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบกฎหมายใดอย่างชัดเจน จนทำให้เกิดปัญหาเขตอำนาจศาลในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องดังกล่าว เช่น กรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยการกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้งในเรื่องความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นเหตุให้ถูกวิพากษ์วิจารณ์จากหลายฝ่ายว่าเป็นการวินิจฉัยที่เกินเขตอำนาจของตนทั้ง ๆ ที่รัฐธรรมนูญมิได้ให้อำนาจหน้าที่ ผู้เขียนจึงเห็นว่า หากอาศัยเกณฑ์ในเรื่ององค์การที่บัญญัติกฎหมายมาใช้ในการพิจารณาแบ่งแยกจะทำให้เกิดความชัดเจนขึ้น อีกทั้งยังทำให้การตีความคำว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ของมาตรา 264 และ มาตรา 198 ได้ผลที่สอดคล้องกัน กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบกฎหมายที่ผ่านกระบวนการพิจารณาขององค์กรนิติบัญญัติเท่านั้น ส่วนศาลปกครองจะมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบกฎหมายที่ออกโดยองค์กรอื่นที่มีใช้องค์กรนิติบัญญัติ

3. การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับขอบเขตอำนาจศาลในการพิจารณาตรวจสอบการดำเนินงานต่าง ๆ ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในกรณีอื่น ๆ นั้น จากที่กล่าวข้างต้นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมิได้มีอำนาจเฉพาะที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ หากแต่ยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ๆ ด้วย ดังนั้นจึงควรกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลในการพิจารณาตรวจสอบกรณีดังกล่าวว่าศาลใดมี

องค์กรที่มีอำนาจเด็ดขาด ไม่อาจถูกตรวจสอบได้ อีกทั้งการวินิจฉัยดังกล่าวอาจกระทบกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น จึงควรให้มืองค์กรมาทำหน้าที่ในการพิจารณาตรวจสอบการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในกรณีนี้ การกระทำนั้นกระทบกับสิทธิเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญควรมีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องดังกล่าว โดยมีเหตุผลสนับสนุนคือ เนื่องจากการกระทำดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้นย่อมไม่มีองค์กรใดที่เหมาะสมไปกว่าศาลรัฐธรรมนูญในฐานะองค์กรผู้พิทักษ์รักษาความเป็นสูงสุดของรัฐธรรมนูญ อีกทั้ง ศาลรัฐธรรมนูญยังเป็นองค์กรในระดับองค์กรตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน และเพื่อเป็นการเคารพต่อหลักที่ว่า การกระทำของทั้งหลายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลได้ ทั้งนี้ เพื่อให้บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบการดำเนินงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กมลชัย รัตนสากววงศ์. ศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ. วารสารกฎหมาย 17, 3 (กันยายน 2540): 58.

กระมล ทองธรรมชาติ และเชาวนะ ไตรมาศ. วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2545.

คณิน บุญสุวรรณ. คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ตอนที่ 3). รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน, 58-60. กรุงเทพมหานคร : หจก.เอมีเทรตติ้ง, 2541.

โคทม อารียา. คณะกรรมการการเลือกตั้ง. พิมพ์ครั้งแรก. โครงการเฉลิมพระเกียรติ สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)หมวดองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : องค์การค้ำของคุรุสภา, 2545.

จรัญ ภักดีธนากุล. ศาลรัฐธรรมนูญกับอำนาจวินิจฉัยว่าบทบัญญัติของกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ. วารสารศาลรัฐธรรมนูญ 1, 2 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2542): 75-76.

จำปี หยกอุบล. ศาลรัฐธรรมนูญของอิตาลี. รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปี ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม, 17. กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535.

ชินธิป ยุทธางกูร. ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนแบบเยอรมัน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. ลักษณะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ. แหล่งที่มา: www.pub-law.net, 2544.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. ศาลรัฐธรรมนูญในประเทศฝรั่งเศส. รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net, 115. กรุงเทพมหานคร: บริษัทพี.เพรส จำกัด, 2545.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. ศาลรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ. รายงานวิจัยเสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2542.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. องค์การตามรัฐธรรมนูญกับการทบทวนรัฐธรรมนูญ. รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net, 21. กรุงเทพมหานคร: บริษัทพี.เพรส จำกัด, 2545.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. หากศาลรัฐธรรมนูญทำผิดใครจะเป็นผู้ตรวจสอบ. แหล่งที่มา: www.pub-law.net, 2544.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. องค์การอิสระคนมีปัญหาออนไลน์ คำวินิจฉัยผิดพลาดทำเช่นไร (บทสัมภาษณ์).
แหล่งที่มา: www.pub-law.net, 2544.

บรรเจิด สิงคะเนติ. ข้อพิจารณาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างศาลปกครองกับองค์การตามรัฐธรรมนูญ.
รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net, 25-29. กรุงเทพมหานคร:
บริษัทพี.เพรส จำกัด, 2545.

บรรเจิด สิงคะเนติ. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งแรก. กรุงเทพมหานคร :
สำนักงานพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2544.

บรรเจิด สิงคะเนติ. บทวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ: ศึกษากรณีปัญหาความขัดแย้ง
เรื่องเขตอำนาจศาลระหว่างศาลรัฐธรรมนูญกับศาลปกครอง. รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net, 89-91. กรุงเทพมหานคร: บริษัทพี.เพรส จำกัด, 2545.

บรรเจิด สิงคะเนติ. ปัญหาองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ. วารสารวิชาการศาลปกครอง 1, 3
(กันยายน-ธันวาคม 2544) : 4-5.

บรรเจิด สิงคะเนติ. ศาลรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งแรก. โครงการเฉลิมพระเกียรติ สารานุกรม
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดองค์การอิสระตาม
รัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : องค์การค้ำของคุรุสภา, 2544.

บวรศักดิ์ อวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี. พิมพ์ครั้งแรก. กรุงเทพมหานคร :
สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ. วารสารศาลรัฐธรรมนูญ 1, 1(มกราคม-เมษายน 2542): 31-34.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. ภาพรวมของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่. รวมสารรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มติชน, 2541.

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. การเลือกตั้งและพรรคการเมือง : บทเรียนจากเยอรมัน. กรุงเทพมหานคร : สถาบันนโยบายศึกษา, 2541.

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. ความคิดเห็นบางประการเกี่ยวกับเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ. วารสารศาลรัฐธรรมนูญ 1, 1(มกราคม-เมษายน 2542): 69-70.

ปาริชาติ วิเชียรบุตร. วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต. ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535.

ไพฑูรย์ บุญวัฒน์. การจัดตั้งองค์กรเพื่อสนับสนุนการเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ ยุติธรรม. พิมพ์ครั้งแรก. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538.

โกคิน พลกุล. ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องจากรัฐธรรมนูญไทย. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์การพิมพ์พลชัย

มนตรี รูปสุวรรณ , กาญจนารัตน์ สิริโรจน์, ฤทัย หงส์สิริ, มานิตย์ จุมปา, คมสันต์ โพธิ์คง. เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งแรก. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2542.

มานิตย์ จุมปา. การเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยกรณีเกิดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ. รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net, 168. กรุงเทพมหานคร: บริษัทพี.เพรส จำกัด, 2545.

มานิตย์ จุมปา. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540. พิมพ์ครั้งแรก. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2541.

ยุวรัตน์ กมลเวช. แนวทางการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง.
รายงานการวิจัย, 2541.

ชาติ ชัยเดชสุริยะ และมานิตย์ จุมปา. รัฐธรรมนูญของเรา รวมสาระความรู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญใหม่
สำหรับประชาชน. พิมพ์ครั้งที่สอง. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เดือนตุลา, 2541.

เรวัตร์ จันทรประเสริฐ และฤทัย หงส์สิริ. ความหมายของ “องค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ” ตาม
รัฐธรรมนูญมาตรา 266. วารสารศาลรัฐธรรมนูญ 1, 1 (มกราคม - เมษายน 2542): 91.

วิชิต จรัสสุขสวัสดิ์. องค์กรปกครองอิสระของฝรั่งเศส. วารสารนิติศาสตร์ 31, 3 (กันยายน 2544):
510-511.

สกวเดือน ลิมพงศธร. บทวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 50/2542 เกี่ยวกับร่าง
พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ. ภาควิชา
นิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.

สถาบันพระปกเกล้า. องค์กรอิสระของประเทศไทยและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง. พิมพ์ครั้งแรก.
กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2545.

สรุปความคิดเห็นของผู้ร่วมสัมมนา. เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. วารสารศาลรัฐธรรมนูญ 1, 1 (มกราคม-เมษายน 2542): 56.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. กฎหมายเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์
วิญญูชน จำกัด, 2542.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุน
สนับสนุนการวิจัย, 2538.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. องค์ประกอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในประเทศไทย. รวมบทความ
ทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปี ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม, 193.
กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535.

สมคิด เลิศไพฑูรย์ และบรรเจิด สิงคะเนติ. เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญไทยตามมาตรา 264 และ มาตรา 266. รายงานวิจัยเสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2543.

สมภพ โทตระกิตย์. การควบคุมกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ. วารสารกฎหมายปกครอง 17 (เมษายน 2541): 10.

สุภาภรณ์ อาภาวัชรุตม์. การเลือกตั้งในประเทศฝรั่งเศส. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ดวงกมล จำกัด.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. 125 ปีสถาบันที่ปรึกษาฯ การแผ่นดิน. วารสารกฎหมายปกครอง 18 (2542): 195.

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. สรุปรายงานการศึกษาดูงาน ณ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน สาธารณรัฐฮังการีและประเทศอินเดีย ระหว่างวันที่ 3-11 เมษายน 2545.

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งแรก. กรุงเทพมหานคร: บริษัทพี.เพรส จำกัด, 2545.

อมร จันทรสุมบูรณ์. ศาลรัฐธรรมนูญ. วารสารกฎหมายปกครอง 12 (ธันวาคม 2536): 562.

อมร จันทรสุมบูรณ์. ศาลรัฐธรรมนูญ (หรือตุลาการรัฐธรรมนูญ). หนังสือครบรอบ 84 ปี ศาสตราจารย์จิติ ดิงคัทย์, 190. กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537.

ภาษาต่างประเทศ

Conseil Supérieur de l'audiovisuel. Autres compé tences du CSA [Online]. Available from: <http://www.csa.fr>[2003, November 12]

Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. Autres compé tences du Cnccfp [Online]. Available from: <http://www.cnccfp.fr> [2003, November 12]

Benda/Klein. Lehrbuch der Verfassungsprozeßrechts. Heidelberg, 1991.

Marie-José GUÉDON. Les autorités administratives indépendantes. Paris, 1991.

ประวัติผู้เขียน

นางสาวศุพรรณ กุศลพัฒนา จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาที่โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา แผนกศิลป์-เยอรมัน จบการศึกษาระดับปริญญาตรีบัณฑิตจาก คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปัจจุบันทำงานอยู่ที่ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) สำนักงานใหญ่สีลม



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย