

บทนำ

เจตนารมณ์ของการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ได้แก่ การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยเพิ่มขึ้น ตลอดจนปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังได้มีการสร้างระบบควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยที่สำคัญ คือ การจัดให้มีองค์กรต่างๆ โดยเฉพาะองค์กรที่มีลักษณะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินงานของผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ทั้งนี้เพราะในอดีตอำนาจอธิปไตยที่มีอยู่เหนือประชาชนนั้นมีมากและขาดการตรวจสอบที่ครอบคลุมในทุกมิติของการใช้อำนาจ ซึ่งจากสภาพการขาดการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพเช่นนี้ทำให้การแข่งขันในการเลือกตั้งการเข้าสู่ตำแหน่งเพื่อเข้ามาใช้อำนาจอธิปไตยมีความรุนแรงขึ้น และเมื่อเข้ามาสู่ตำแหน่งในทางการเมืองแล้วก็อาจใช้อำนาจหรือแสวงหาผลประโยชน์ที่มีขอบต่อไป¹ จึงมีความจำเป็นที่จะจัดตั้งองค์กรผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยที่มีลักษณะเป็นกลางและมีความเป็นอิสระเพื่อควบคุมป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจอธิปไตยที่บิดเบือน เช่น การจัดให้มีศาลรัฐธรรมนูญขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ระงับความขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตลอดจนควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการตรากฎหมายหรือการจัดให้มีองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของหน่วยงานใด เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้ระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อันถือเป็นกลไกเสริมระบบการถ่วงดุลอำนาจระหว่างรัฐบาลและรัฐสภา

การที่จะบรรลุเป้าหมายตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญทำหน้าที่เป็นองค์กรคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนนอกจากการกำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ให้มีรูปแบบที่เหมาะสมแล้ว จะต้องคำนึงถึงกระบวนการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นๆ ด้วย เพราะถ้ากระบวนการสรรหาและการคัดเลือกบุคคลมีความถูกต้องเหมาะสมมากเพียงใด โอกาสที่จะได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีความรู้ความสามารถและมีคุณสมบัติอย่างแท้จริงจะ

¹ คณะกรรมาธิการประชาสัมพันธ์ สภาร่างรัฐธรรมนูญ, กรอบเบื้องต้นร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน, (มีนาคม, 2540), น.28.

มีมากยิ่งขึ้น แต่ในสภาพปัจจุบันปัญหาที่เกี่ยวกับกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีอยู่มากมาย เช่นปัญหาโครงสร้างของคณะกรรมการสรรหาที่มีช่องโหว่ซึ่งอาจทำให้เกิดการแทรกแซงทางการเมืองจากผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ปัญหาตีความตีความกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ปัญหาความไม่ชอบด้วยกฎหมายของวิธีการ ขั้นตอนการสรรหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการขาดองค์กรผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพราะหากพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายมิได้มีบทบัญญัติใดที่ให้อำนาจในการควบคุมตรวจสอบความไม่ชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการสรรหาไว้อย่างชัดเจนเลย แม้ในปัจจุบันศาลรัฐธรรมนูญจะเข้ามาทำหน้าที่เป็นองค์กรผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบความไม่ชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการสรรหา โดยอาศัยมาตรา 266 ของรัฐธรรมนูญ กรณีที่เป็นปัญหาความขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กร แต่อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญนี้ก็ได้ครอบคลุมถึงการตรวจสอบความไม่ด้วยกฎหมายของกระบวนการสรรหาทั้งหมด จึงมีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาขั้นตอนและวิธีการในกระบวนการสรรหา ตลอดจนลักษณะของการกระทำของผู้ทำหน้าที่สรรหาหรือคัดเลือก เพื่อนำไปสู่การพิจารณาองค์กรผู้ที่จะเข้ามาตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญต่อไป

หากพิจารณาคำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” นี้มิได้มีการกำหนดบทนิยามหรือความหมายไว้ แต่กรณีนี้อาจพิจารณาความหมายของคำว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้จากความเห็นของนักวิชาการได้ดังนี้

ในการให้คำนิยามหรือความหมายของคำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” มีนักวิชาการที่ได้ให้ความเห็นไว้ 2 กลุ่ม กล่าวคือ

นักกฎหมายกลุ่มที่ 1² เห็นว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญมีความหมายอย่างแคบและหมายถึงเฉพาะองค์กรที่จัดตั้งขึ้นและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ เช่น พระมหากษัตริย์ องคมนตรี รัฐสภา คณะรัฐมนตรี สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ศาลต่างๆ และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น แต่ไม่รวมถึง

² เรวัตร์ จันทรประเสริฐ และฤทัย หงส์ศิริ, “ความหมายขององค์กรต่างๆตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266,” เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง เขตอำนาจศาล วันที่ 18 กันยายน 2541 จัดโดยมูลนิธิพัฒนาข้าราชการด้วยความร่วมมือของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, น.6.

หน่วยงานของรัฐที่เป็นราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานของรัฐอื่น ที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะ

นักกฎหมายกลุ่มที่ 2³ ได้พิจารณาความหมายและหลักเกณฑ์ในการพิจารณา องค์การตามรัฐธรรมนูญโดยเทียบกับองค์การตามรัฐธรรมนูญของเยอรมัน โดยแบ่งเป็นองค์การ ตามรัฐธรรมนูญในความหมายอย่างแคบและองค์การตามรัฐธรรมนูญในความหมายอย่างกว้าง กล่าวคือองค์การตามรัฐธรรมนูญในความหมายอย่างแคบจะจำกัดอยู่ที่องค์กรที่ใช้อำนาจสูงสุดของ แต่ละอำนาจได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติโดยผ่านสภาผู้แทนราษฎรและสภาสูงแห่งสหพันธ์ อำนาจ บริหารใช้ผ่านประธานาธิบดีและรัฐบาลแห่งสหพันธ์ และศาลรัฐธรรมนูญซึ่งใช้อำนาจตุลาการที่มี สถานะเท่าเทียมกับองค์กรใช้อำนาจสูงสุดของรัฐ ดังนั้นหากอาศัยหลักเกณฑ์ความเป็นองค์การ ตามรัฐธรรมนูญของเยอรมันมาพิจารณาความเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญในกฎหมายไทยแล้ว องค์การตามรัฐธรรมนูญในความหมายอย่างแคบจะได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐบาล และศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้น ส่วนองค์กรอื่นๆ เช่น คณะกรรมการเลือกตั้ง คณะกรรมการสิทธิ มนุษยชน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ ก็จะไม่ถือว่าเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญในความหมายอย่างแคบตามแนวความคิดของ เยอรมัน แต่จำเป็นต้องถือว่าองค์กรดังกล่าวข้างต้นเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญในความหมายอย่าง กว้าง เพราะหากศึกษาเหตุผลสำคัญของการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้แก่ ความมุ่งหมายที่ จะปฏิรูปการเมืองเพื่อให้การใช้อำนาจของรัฐสามารถถูกควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรอื่นๆ ได้ อันจะทำให้ลดการบิดเบือนการใช้อำนาจรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนตนหรือเพื่อกลุ่มคณะของตน รัฐธรรมนูญจึงได้บัญญัติให้มีองค์กรใหม่ๆ ขึ้นหลายองค์กรไม่ว่าจะเป็นศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น เพื่อให้องค์กรเหล่านี้เข้ามามี บทบาทในการควบคุมตรวจสอบอำนาจในทางการเมือง ดังนั้นจึงปรากฏชัดว่า องค์กรอื่นๆ เช่น คณะกรรมการเลือกตั้ง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นองค์กรที่มีความสำคัญอย่างยิ่งใน

³ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และบรรเจิด สิงคะเนติ, "รายงานการวิจัยเรื่องเขตอำนาจศาล รัฐธรรมนูญไทยตามมาตรา 264 และมาตรา 266," เสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ (มิถุนายน, 2543), น48.

การที่จะปฏิรูปการเมืองอันเป็นพื้นฐานสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงย่อมมีความสำคัญในระดับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ⁴

ดังนี้ “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” จึงได้แก่

1. องค์กรที่ได้รับการก่อตั้งโดยรัฐธรรมนูญ
2. องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ
3. องค์กรที่มีสถานะเป็นองค์กรของรัฐสูงสุด หรือเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตย หรือเป็นองค์กรที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยในสถานะของการควบคุมตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจอธิปไตยขององค์กรอื่นๆ ซึ่งองค์กรเหล่านั้นจะต้องมีสถานะเท่าเทียมกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นๆ ด้วย

ในกรอบของการศึกษานี้ ผู้ศึกษาจะทำการศึกษาเฉพาะการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ 4 องค์กร ได้แก่ การสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพราะนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบัญญัติให้มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแล้ว ได้เกิดปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญทั้งสิ้นเสมอมา และปัญหาดังกล่าวก็ยังมีได้มีการศึกษาอย่างจริงจัง จึงจะได้นำปัญหาดังกล่าวมาเป็นวัตถุในการศึกษาครั้งนี้ และเนื่องจากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญของไทยเป็นองค์กรที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระในต่างประเทศ ในบทที่ 2 ว่าด้วยเรื่องกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ จึงจะได้ศึกษาเฉพาะกระบวนการสรรหาตุลาการสูงสุดของประเทศสหรัฐอเมริกา กระบวนการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมัน และกระบวนการสรรหาตุลาการรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส เพราะองค์กรเหล่านี้มีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญและมีลักษณะคล้ายกับศาลรัฐธรรมนูญของไทย

การศึกษาวិชาญฉบับนี้เป็นการวิจัยเอกสาร โดยศึกษาจากหนังสือ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เอกสารที่เกี่ยวข้องรวมทั้งตัวบทที่เกี่ยวข้อง

⁴ เพิ่งอ้าง, น.49.