

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

หากพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แล้ว อาจกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญของประชาชนโดยแท้ เพราะนอกจากจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยที่เพิ่มขึ้นแล้ว ยังได้มีการบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในทุกด้าน นอกจากนี้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังได้มีการบัญญัติให้มีการจัดตั้งองค์กรที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลางขึ้นมาใหม่เพื่อทำหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยที่สำคัญ ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งในปัจจุบันกระบวนการจัดตั้งหรือกระบวนการสรรหาบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีปัญหาเกิดขึ้นหลายประการ เช่น ปัญหาโครงสร้างของคณะกรรมการสรรหาที่มีช่องโหว่อันก่อให้เกิดการแทรกแซงทางการเมืองจากผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ปัญหาการตีความตัวบทกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ปัญหาความไม่ชอบด้วยกฎหมายของวิธีการ ขั้นตอนการสรรหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการขาดองค์กรผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นวัตถุที่ได้ทำการศึกษาวิจัยครั้งนี้ และหลังจากที่ได้มีการศึกษาวิจัยเรื่องการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญแล้วจะเห็นได้ว่า เมื่อเกิดความไม่ชอบด้วยกฎหมายในขั้นตอนของกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญแล้ว ควรที่จะมีองค์กรตุลาการเข้ามาทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยการกระทำขององค์กรผู้ทำหน้าที่สรรหาอีกครั้งหนึ่ง เพื่อให้กระบวนการสรรหามีความละเอียดรอบคอบและได้รับการกลั่นกรองจากองค์กรที่มีความเป็นกลางซึ่งเป็นไปตามกลไกของหลักนิติรัฐ โดยสามารถสรุปผลของการศึกษาวิจัยได้ดังนี้

1. เมื่อพิจารณาระเบียบของคณะกรรมการสรรหาที่ออกโดยที่ประชุมของคณะกรรมการสรรหาและระเบียบของที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกา จะเห็นได้ว่าระเบียบดังกล่าวเป็นระเบียบเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอนการสรรหาที่ใช้บังคับเฉพาะคณะกรรมการสรรหาหรือที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกาเท่านั้น และแม้เนื้อหาของระเบียบของคณะกรรมการสรรหาบางส่วนจะมีผลต่อบุคคลภายนอก เช่นระเบียบเกี่ยวกับวิธีการรับสมัคร

บุคคลเพื่อเข้ารับคัดเลือกเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่ระเบียบดังกล่าวก็มีลักษณะเป็นเพียงระเบียบภายในของคณะกรรมการสรรหาเท่านั้น เพราะหากพิจารณาในแง่ที่มาของอำนาจในการออกระเบียบจะเห็นได้ว่า คณะกรรมการสรรหาได้ดำเนินการออกระเบียบขึ้นมาเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การจัดระเบียบและการดำเนินงานขึ้นเองโดยมิได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเลย ระเบียบดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นระเบียบภายใน กรณีนี้จะแตกต่างจากการออกระเบียบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เพราะในการออกระเบียบดังกล่าว คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ออกระเบียบโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 จึงมีสถานะเป็นกฎ และอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบโดยศาลปกครอง

เมื่อระเบียบของคณะกรรมการสรรหาและระเบียบของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกามีลักษณะเป็นระเบียบภายในที่เป็นการใช้อำนาจทางบริหารขององค์กรทั้งสองแล้ว ในการพิจารณาตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของระเบียบของคณะกรรมการสรรหาหรือที่ประชุมใหญ่ของศาลนี้จะกระทำได้เมื่อปรากฏว่าการใช้ระเบียบดังกล่าวเป็นการไปกระทบสิทธิของบุคคลภายนอกโดยตรง เช่น คณะกรรมการสรรหาได้ดำเนินการตามระเบียบที่ไม่ชอบโดยกระทำออกมาในรูปของมติของคณะกรรมการสรรหาและผลจากการกระทำนั้นมีผลไปกระทบสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลโดยตรง ในกรณีเช่นนี้ก็จะสามารถเข้าไปตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในมติของคณะกรรมการสรรหาได้ โดยถือว่าเหตุให้ศาลเข้ามาพิจารณาว่าระเบียบชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

2. การพิจารณาตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในมติของคณะกรรมการสรรหาและมติของที่ประชุมใหญ่ของศาล สามารถแยกได้เป็น 2 กรณีคือ

2.1 มติเสนอชื่อ

โดยหลักการสรรหาและคัดเลือกบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีความมุ่งหมายให้คณะกรรมการสรรหาและที่ประชุมใหญ่ของศาลคัดเลือกบุคคลที่ตนเห็นว่ามีเหมาะสมเพื่อจัดทำบัญชีรายชื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภา ซึ่งถือเป็นการใช้อำนาจทางมหาชนในการใช้ดุลพินิจสรรหาและคัดเลือกบุคคลที่องค์กรอื่นไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบความชอบด้วยมตินี้ได้ อย่างไรก็ตามมติเสนอชื่อนี้อาจถูกโต้แย้งโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นอัน

¹ ระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2543

ก่อให้เกิดเป็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างองค์กร ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะเข้ามาตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 266 ของรัฐธรรมนูญได้ แต่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจเพียงพิจารณาว่าอำนาจหน้าที่ในเรื่องที่รับวินิจฉัยเป็นขององค์กรใด หากมีอำนาจก้าวล่วงเข้าไปพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นที่ไม่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรไม่

2.2 มติอื่นนอกจากมติเสนอชื่อ

มติอื่นที่เป็นวัตถุแห่งการศึกษานี้ได้แก่ มติอื่นนอกจากมติเสนอชื่อที่มีผลไปกระทบสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลโดยเฉพาะเจาะจง จากการศึกษาจะเห็นได้ว่าบทบัญญัติที่ให้อำนาจคณะกรรมการสรรหาในการมีมติอื่นนอกจากมติเสนอชื่อนี้ มีบัญญัติไว้ทั้งในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ใช้ถ้อยคำเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่ากฎหมายระดับพระราชบัญญัติลอกอำนาจของคณะกรรมการสรรหาที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงเป็นการยากที่จะพิจารณาว่าการกระทำของคณะกรรมการสรรหาที่กระทำออกมาในรูปของมตินี้มีลักษณะอย่างไร เพราะการมีมตินี้อาศัยอำนาจทั้งจากรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ในกรณีนี้หากพิจารณาหลักการพื้นฐานความเป็นมาขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการสรรหาทำหน้าที่สรรหาบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในองค์กรนั้นๆ จะเห็นได้ว่าลักษณะงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นงานที่มีเนื้อหาจัดอยู่ในแดนของกฎหมายปกครอง ไม่ใช่งานในแนวนโยบายหรืองานในทางรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด² และเมื่อพิจารณาการมีมติอื่นนอกจากมติเสนอชื่อของคณะกรรมการสรรหาที่มีผลไปกระทบสิทธิหรือเสรีภาพเฉพาะรายเป็นสำคัญก็มีเนื้อหาในทางปกครอง เพราะเป็นการกระทำเพื่อให้การสรรหาบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญให้สำเร็จลุล่วงมิใช่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างของรัฐหรือเกี่ยวกับการดำเนินงานของสถาบันสูงสุดของรัฐที่เป็นเรื่องในทางรัฐธรรมนูญโดยแท้ ดังนั้นการมีมติอื่นของคณะกรรมการสรรหาจึงเกิดขึ้นโดยฐานของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และเมื่อคณะกรรมการสรรหา มีมติอื่นนอกจากมติเสนอชื่อ ซึ่งได้กระทำโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ อันมีผลไปกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยเฉพาะเจาะจงแล้ว การกระทำดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง ที่ควรจะอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครอง

แต่ในกรณีมติอื่นนอกจากมติเสนอชื่อของที่ประชุมใหญ่ของศาลจะมีลักษณะแตกต่างไปจากมติอื่นของคณะกรรมการสรรหา เพราะในการใช้อำนาจมีมติอื่นของที่ประชุมใหญ่ของศาล

² วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2546), น. 115.

นี่เป็นการใช้อำนาจที่ได้รับมอบหมายไว้โดยตรงในรัฐธรรมนูญ มิได้มีการบัญญัติมอบอำนาจไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเหมือนเช่นเดียวกับคณะกรรมการสรรหาแต่อย่างใด การมีมติอื่นของที่ประชุมใหญ่ของศาลดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นการกระทำทางรัฐธรรมนูญที่อาจอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลรัฐธรรมนูญได้เมื่อปรากฏว่ามีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญไว้

3. จากหลักการแบ่งแยกอำนาจทำให้มีการแบ่งองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐออกเป็น 3 องค์กร โดยจัดให้องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่ในการตรากฎหมายและยังคงอำนาจในการแต่งตั้งบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในองค์กรของรัฐ โดยอำนาจนิติบัญญัตินี้มิได้เป็นอำนาจเด็ดขาดที่มิอาจถูกตรวจสอบโดยองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐอื่นได้ กล่าวคือ ในการใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติของฝ่ายนิติบัญญัตินี้สามารถถูกตรวจสอบได้โดยองค์กรตุลาการ เช่น การให้องค์กรตุลาการเข้ามาตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของพระราชบัญญัติ ตามมาตรา 264 ของรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งหากนำมาพิจารณาเปรียบเทียบกับกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญจะเห็นได้ว่า เมื่อวุฒิสภาซึ่งเป็นตัวแทนของฝ่ายนิติบัญญัติได้มีมติแต่งตั้งบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญแล้ว เมื่อมีความไม่ชอบด้วยกฎหมายในมติแต่งตั้งของวุฒิสภา องค์กรฝ่ายตุลาการสามารถเข้ามาตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการมีมตินั้นได้เท่าที่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า เมื่อมีความไม่ชอบด้วยกฎหมายในกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จำเป็นจะต้องมีองค์กรที่เข้ามาทำหน้าที่กลั่นกรองและควบคุมตรวจสอบกระบวนการดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง แต่จากการที่ศึกษาพบว่า เมื่อเกิดปัญหาความไม่ชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจะเข้ามาทำหน้าที่เป็นองค์กรผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยอาศัยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญตามมาตรา 266 ซึ่งในประเด็นนี้หากพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า ในการที่ศาลรัฐธรรมนูญจะเข้ามามีอำนาจวินิจฉัยในเรื่องใด ๆ นั้นจะต้องปรากฏว่ามีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจนเพราะศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่มีเขตอำนาจโดยเฉพาะเจาะจงเท่าที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ซึ่งจะต่างกับศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองที่มีเขตอำนาจทั่วไป ซึ่งในเรื่องของการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญนี้มิได้มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญไว้โดยเฉพาะ และหากพิจารณาปัญหาของกระบวนการสรรหาที่มีได้เป็นปัญหาความขัดแย้งในอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา 266 ของรัฐธรรมนูญ

ทั้งหมด ประกอบกับในการรับคำร้องตามมาตรา 266 นี้ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจเพียงชี้ว่า อำนาจหน้าที่ในเรื่องที่รับไว้วินิจฉัยเป็นขององค์กรหนึ่งองค์กรใดเท่านั้น ห้ามอำนาจก้าวล่วงไปวินิจฉัยในประเด็นอื่น ๆ ที่ไม่ใช่เรื่องการวินิจฉัยที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ได้ ดังนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้ครอบคลุมทุกกรณี

ผู้ศึกษามีความเห็นว่า ควรกำหนดให้ศาลปกครองเข้ามาทำหน้าที่พิจารณาตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของมติอื่นของคณะกรรมการสรรหาที่มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง โดยกำหนดให้ผู้ที่มีความเดือดร้อนเสียหายจากคำสั่งทางปกครองนั้นมีสิทธิยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองภายในทันทีนับแต่มีเหตุให้ยื่นคำร้องนั้นได้ เพราะหากพิจารณาระยะเวลากระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญจะเห็นได้ว่าเป็นระยะเวลาอันสั้น ซึ่งการเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีความเดือดร้อนเสียหายยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองในระยะเวลาที่ยาวนานอาจทำให้เกิดข้อยุ่งยากและทำให้กระบวนการสรรหามีความล่าช้าได้ นอกจากนี้ควรมีบทบัญญัติให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญในการที่จะวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งไว้โดยตรง โดยเพิ่มเติมไว้ในหมวดที่ 8 ส่วนที่ 2 ว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อที่ศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในมติของที่ประชุมใหญ่ของศาลและมติของวุฒิสภาได้ โดยไม่ต้องอาศัยอำนาจตามมาตรา 266 ของรัฐธรรมนูญอีกต่อไป