

บทที่ 1

บทนำ

ตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕ มาจนถึง พ.ศ. ๒๕๔๐ ระบบการเมืองไทยมีสภาพการแย่งชิงอำนาจการบริหารประเทศระหว่างระบบราชการกับฝ่ายการเมืองมีการกบฏและปฏิวัติรัฐประหารสำเร็จ ๑๖ ครั้ง มีการเลือกตั้งทั่วไป ๒๑ ครั้ง มีรัฐธรรมนูญถึง ๑๖ ฉบับ โดยมีรัฐธรรมนูญถาวร ๔ ฉบับ และมีธรรมนูญการปกครอง ๗ ฉบับ ประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดแต่เพียงในนาม แต่หามีส่วนร่วมและอำนาจทางการเมืองที่แท้จริงไม่ สิทธิเสรีภาพของพลเมืองได้รับความคุ้มครองและมีการสร้างหลักประกันน้อยกว่าที่ควรจะเป็น การตรวจสอบอำนาจรัฐจากภาคประชาชนมีน้อยมาก สถาบันทางการเมืองอ่อนแอ กลไกตรวจสอบของสถาบันต่างๆ ไม่มีประสิทธิภาพ กระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคพลเมืองมีน้อยมาก การเมืองและปกครองประเทศยังอยู่ในอำนาจเฉพาะกลุ่มข้าราชการและนักการเมืองในลักษณะวงจรอุบาทว์ ปัญหาด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองมีการทับถม พอกพูนและสั่งสมกันเรื่อยมา จนกระทั่งเกิดสภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจและสังคมในปี ๒๕๔๐ ประกอบกับความความสูงงอมทางการเมืองที่มุ่งหมายให้มีการปฏิรูปทางการเมือง เพื่อปรับปรุงระบอบการเมืองการปกครองให้ดีขึ้นและแก้ปัญหาระบอบการเมืองอันเป็นเจตนารมณ์หลักของรัฐธรรมนูญ¹ ดังปรากฏในหมายเหตุท้ายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙ ซึ่งก่อตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ ดังนี้

“เหตุผลในการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้

คือ โดยที่เป็นการสมควรจัดให้มีวิธีการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับ เพื่อเป็นพื้นฐานสำคัญในการปฏิรูปการเมือง... ทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการอนุมัติรัฐธรรมนูญโดยการออกเสียงประชามติได้ด้วย...”

นอกจากนั้นในคำปรารภของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีสาระสำคัญว่า “... รัฐธรรมนูญ... เป็นพื้นฐานสำคัญในการปฏิรูปการเมือง... โดยมีสาระสำคัญเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐเพิ่มขึ้น ตลอดจนทั้งปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น...” ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป้าหมายหลักสามประการดังกล่าว มุ่งขจัดปัญหาในอดีตอย่างน้อย ๓ ประการ คือ

¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ”, เอกสารประกอบการศึกษาลึกซึ้งการบริหารงานภาครัฐและกฎหมายมหาชน, (สถาบันพระปกเกล้า, 10 ตุลาคม 2544), น. 2.

ปัญหาประการแรก การแย่งชิงอำนาจทางการเมือง โดยพลเมืองมีส่วนร่วมที่แท้จริง
 ปัญหาประการต่อมา การทุจริตและความไม่โปร่งใสในระบบการเมืองการปกครอง
 ปัญหาประการสุดท้าย ความไร้เสถียรภาพของรัฐบาลและไร้ประสิทธิภาพของระบบ
 การเมือง

ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญจึงก่อตั้งระบอบการเมือง โดยจัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ
 ซึ่งเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นใหม่ หรือพัฒนาองค์กรเก่าให้เป็นองค์กรใหม่ให้มีความเป็นอิสระและมีบทบาท
 ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและ
 ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น สำหรับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
 ต่อไป ในวิทยานิพนธ์นี้ขอใช้คำว่า "คณะกรรมการ ป.ป.ช." ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามที่บัญญัติ
 มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.
 ๒๕๔๒ องค์กรตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว บางครั้งอาจใช้คำว่า "องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ"² ที่ต้องใช้
 อำนาจหน้าที่แตกต่างจากองค์กรของรัฐเดิม เพื่อเป็นหลักประกันให้องค์กรเหล่านี้มีหน้าที่ตรวจสอบ
 อย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาดังเดิมที่เกิดจากการตรวจสอบในทางการเมืองในขั้นตอนการ
 ตรวจสอบผู้ที่จะเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองโดยการเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรม
 โดยจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งขึ้นใหม่ และเมื่อเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองเข้าไปใช้อำนาจรัฐ
 แล้ว การตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็ดี เจ้าหน้าที่ของรัฐก็ดี ในเรื่องการ
 ร่ำรวยผิดปกติ การทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือผิดต่อ
 ตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. (ซึ่งพัฒนามาจาก
 คณะกรรมการ ป.ป.ป.เดิม) มีอำนาจหน้าที่ป้องกัน ตรวจสอบและปราบปรามการทุจริต ทั้งนี้ เนื่องจาก
 ปัญหาในเรื่องดังกล่าวหมักหมมและขยายตัวเพิ่มขึ้นจนถึงเป็นประเด็นสำคัญส่วนหนึ่งในการปฏิรูป
 ทางการเมือง

1.1 ความเป็นมาและสภาพของปัญหา

หลังจากที่รัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับปรากฏว่ามีปัญหาเกี่ยวกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญใน
 เรื่องต่างๆ มากมาย เนื่องจากเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นใหม่ กล่าวคือ ปัญหาสถานะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ
 ว่าหมายถึง องค์กรใดบ้างเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบ

² วิชาญ วรัญญู, "องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ", รายงานการวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการ
 พัฒนาประชาธิปไตย, (พ.ศ. 2538), น. 4.

เทศบาลเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ ศาลปกครองเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ เป็นต้น มีปัญหาเกี่ยวกับลักษณะการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแง่มุมซึ่งเป็นประเด็นปัญหาทางกฎหมายมหาชนไม่ว่าการวินิจฉัยหรือการแปลความรัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งองค์กรตามรัฐธรรมนูญหลายองค์กรที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องต่างพยายามตีความรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเพื่อขยายขอบเขตอำนาจของตนเอง มีการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเหลื่อมล้ำซ้ำซ้อนกันอยู่เสมอ เกิดปัญหาในทางปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญจำเป็นต้องเสนอให้ องค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยตีความรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้พิจารณา วินิจฉัยขอบเขตอำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กรเพื่อให้เป็นบรรทัดฐาน โดยกำหนดหลักเกณฑ์และความสัมพันธ์ของแต่ละองค์กรให้เกิดความเหมาะสม ซึ่งในระยะเริ่มแรกข้อความคิดเกี่ยวกับทฤษฎีหลักการในทางกฎหมายมหาชนยังมีบทบาทในการนำมาใช้ประกอบการพิจารณาไม่มากนัก ทำให้การพิจารณาวินิจฉัยยังไม่สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐ เป็นปัญหาในทางวิชาการที่นักกฎหมายมหาชนต้องออกมาชี้แจงแถลงการณ์เสนอความเห็นเกี่ยวกับหลักการควบคุมตรวจสอบ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ และความสัมพันธ์ระหว่างการใช้อำนาจควบคุมตรวจสอบ โดยองค์กรตุลาการ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้เกิดความโปร่งใส เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งโดยรวมแล้วสภาพการพัฒนาการทางความคิดของกฎหมายมหาชนเป็นไปอย่างรวดเร็วตามกระแสการเปลี่ยนแปลงของ “โลกาภิวัตน์” (Globalization) ทั้งที่ประเทศพัฒนาแล้วได้พัฒนาข้อความคิดหลัก “นิติรัฐ” มาแล้วเมื่อ ๒๐๐-๓๐๐ ปี ตั้งแต่สมัย สมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่กษัตริย์ใช้อำนาจโดยปราศจากขอบเขต เพราะไม่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรจัดระบบการปกครอง จนขณะนี้ประเทศพัฒนาแล้วได้มีการพัฒนาจากหลัก “นิติรัฐ” ไปยังอีกจุดหนึ่งคือ “นิติโลก” (World Order) และกำลังพัฒนาต่อไป แต่ประเทศไทยเรายังมีปัญหารองรับกับ “การตรวจสอบองค์กรอิสระ” ในขณะที่ประเทศพัฒนาแล้วได้แก้ปัญหาการบริหารประเทศไปนานแล้ว จึงเห็นได้ว่ากฎหมายหรือ “นิติรัฐ” ของเราล้าหลังกว่าประเทศที่พัฒนาอย่างน้อย ๒๐๐ ปี โดยเฉพาะอย่างยิ่งคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ยังไม่สามารถยึดถือเป็นหลักเกณฑ์การบริหารได้ เมื่อเทียบกับคำวินิจฉัยของศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกา เมื่อปี ค.ศ. ๑๘๐๓ ในคดี Marbury V Madison ปัญหานี้คือสภาพองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญของประเทศไทยยังห่างไกลจากประเทศที่พัฒนาแล้ว³

กรณีที่เป็นปัญหาสำคัญสำหรับองค์กรตามรัฐธรรมนูญกับศาลปกครอง คือ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งไม่ใช่องค์กรศาล เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง กิตติ คณะกรรมการ ป.ป.ช. กิตติ องค์กร

³ อมร จันทสมบุญ, “การตรวจสอบองค์กรอิสระด้านการตรวจเงินแผ่นดิน”, WWW. pub-law.net, (วันที่ 1 ธันวาคม 2546), น. 1.

เหล่านี้อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองหรือไม่ หากมีลักษณะเป็นข้อพิพาทในทางปกครอง⁴ หรือต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบขององค์กรตุลาการใดบ้างหรือไม่ ในกรณีที่เป็นข้อพิพาทในทางรัฐธรรมนูญก็ดี หรือเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ซึ่งยังไม่มีข้อพิพาทหรือในกรณีมีข้อโต้แย้งอื่นๆที่เกิดขึ้น องค์กรตุลาการใดบ้างสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยปัญหาที่เกิดขึ้นนี้มีมากมายหลายมิติต้องใช้เวลาในการศึกษาตรวจสอบข้อมูลจากกรณีที่เกิดขึ้นจริง เพื่อนำมาวิเคราะห์ แต่เนื่องจากในการศึกษามีระยะเวลาจำกัด ดังนั้น ในการศึกษาครั้งนี้ จึงมีจุดเน้นไปที่การศึกษากฎหมาย บทบาท อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ๒ องค์กร ที่มีลักษณะประเด็นปัญหาค่อนข้างคลึงหรือใกล้เคียงกัน ซึ่งบางครั้งผลการพิจารณาวินิจฉัยขององค์กรที่เกี่ยวข้องมีมุมมองในลักษณะสอดคล้องไปในทางเดียวกัน แต่บางปัญหามีมุมมองที่แตกต่างไม่ตรงกันนัก หรือบางปัญหาที่เกิดขึ้นกับองค์กรหนึ่งได้รับผลการวินิจฉัยอย่างหนึ่ง แต่เมื่อเกิดขึ้นกับอีกองค์กรหนึ่งกลับมีลักษณะคำวินิจฉัยที่ต่างกันอย่างออกไป ในวิทยานิพนธ์นี้ได้ตรวจสอบประเด็นปัญหา ๒ องค์กร คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีอำนาจตรวจสอบในทางการเมืองโดยการตรวจสอบจากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วและมีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีผลผูกพันองค์กรต่าง ๆ คำพิพากษาศาลปกครอง คำพิพากษาศาลฎีกา หรือความเห็นขององค์กรซึ่งยังมีเหตุผลโต้แย้งกันอยู่ โดยนำเหตุผลของเรื่องมาพิจารณาเป็นแนวทางหาข้อสรุปและข้อเสนอในการปรับกระบวนการให้เหตุผลที่สอดคล้องกับหลักกฎหมายมหาชน โดยมีเรื่องที่สำคัญดังนี้

1.1.1 คณะกรรมการการเลือกตั้ง

ส่วนที่เกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ คำสั่งศาลปกครองกลาง ความเห็นของศาลปกครองสูงสุด และคำสั่งศาลฎีกา ที่สำคัญ ดังนี้

ก. สถานะความเป็นองค์กรของคณะกรรมการการเลือกตั้งถือได้ว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓/๒๕๔๑ (รวมทั้งคำวินิจฉัยต่อมาได้ถือตามแนวดังกล่าว) สรุปได้ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งในขณะที่อยู่ระหว่างการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งอยู่นั้น ศาลแพ่งไม่มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบ ดังนั้น คำสั่งศาลแพ่งที่ห้ามประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง จดทะเบียน

⁴ บรรเจิด สิงคะเนติ, “ข้อพิจารณาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างศาลปกครองกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ”, รวมบทความกฎหมายมหาชนจาก เว็บไซต์ WWW.pub-law.net – (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2545).

เปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคการเมืองตามหมายห้ามชั่วคราวของศาลแพ่ง ไม่มีผลผูกพันต่อการปฏิบัติหน้าที่ของประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง

ข. การใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ดังเช่นตุลาการ ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๓/๒๕๔๓ กล่าวคือ การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๓) เป็นการใช้อำนาจดังเช่นอำนาจตุลาการในกรณีที่ศาลจังหวัด หรือศาลแพ่งใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๔ พิจารณาการดำเนินการของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง ในขั้นการรับสมัครรับเลือกตั้งตาม มาตรา ๓๒ และมีคำสั่งให้รับหรือไม่รับสมัคร จึงเป็นเพียงการวินิจฉัยอำนาจผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง ไม่ได้วินิจฉัยอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจตาม มาตรา ๑๔๕ (๓) กรณีจึงไม่เป็นการก้าวล่วงการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ค. ลักษณะการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญถือเป็นยุติ มิใช่อำนาจทางบริหารหรือทางปกครอง ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๒/ ๒๕๔๖ สรุปว่า การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตาม มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง เป็นลักษณะการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ อันมีผลให้การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) ถือเป็นยุติ มิใช่เป็นการใช้อำนาจทางบริหารหรือทางปกครอง

อนึ่ง ศาลปกครองสูงสุดได้มีหนังสือชี้แจงแสดงความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ กรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔/ ๒๕๔๔ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๔ ขอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ที่น่าสนใจประเด็นหนึ่งคือ “ศาล” ไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลปกครองจึงไม่อาจมีปัญหาในเรื่องอำนาจหน้าที่กันได้^๖ ความเห็นของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวเท่ากับเป็นการยืนยันในหลักนิติรัฐที่ว่า การใช้อำนาจมหาชนทั้งหลายเมื่อใช้อำนาจมหาชนแล้วก่อให้เกิดกระทบสิทธิต่อบุคคลใดแล้วบุคคลนั้นย่อมมีอำนาจที่จะฟ้องร้องไปยังศาลที่มีเขตอำนาจในเรื่องนั้นๆ ได้ และความสัมพันธ์ระหว่างศาลที่มีเขตอำนาจในเรื่องนั้นกับองค์กรที่ใช้อำนาจมหาชนใน

^๖หนังสือศาลปกครองสูงสุด ที่ คป. ๐๐๐๘.๑/๔๔ ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๔๕ เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔/ ๒๕๔๔ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๔ ขอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ กราบเรียนประธานศาลรัฐธรรมนูญ

กรณีนี้ย่อมไม่ใช่ปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ขัดแย้งกันหากแต่เป็นเรื่องขององค์กรตุลาการตรวจสอบการใช้อำนาจมหาชนที่ถูกใช้โดยองค์กรของรัฐองค์กรใดองค์กรหนึ่ง⁶ ในท้ายที่สุดตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๒/๒๕๔๖ ได้พิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นแล้วเห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้ง และศาลปกครองมีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๖๖

ง. คำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เป็นคำสั่งทางปกครอง ศาลปกครองมีอำนาจให้เพิกถอนได้ตามคำสั่งศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๓๔/๒๕๔๗ วันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๔๗ สรุปได้ว่า คำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ให้กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพ้นจากตำแหน่งเป็นคำสั่งทางปกครอง เมื่อเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

จ. เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญย่อมเป็นการใช้รัฐธรรมนูญและสามารถตีความรัฐธรรมนูญได้ ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕/๒๕๔๓ สรุปได้ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจวินิจฉัยถ้อยคำในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แต่เมื่อเกิดข้อโต้แย้งขึ้นและประธานรัฐสภาส่งเรื่องมายังศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญก็มีอำนาจวินิจฉัยถ้อยคำดังกล่าว ซึ่งจะเป็นเด็ดขาดและมีผลผูกพัน รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และองค์กรอื่นของรัฐ แต่การขอให้วินิจฉัยการกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ฉ. คำสั่งศาลฎีกาที่ ๔๑๕/๒๕๔๘ วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ สรุปได้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีมติให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้ร้องเป็นเวลาหนึ่งปีตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๔๕(๓) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๐(๖) ประกอบพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๙๒ แต่ยังไม่มีการสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นหนังสือลงลายมือชื่อของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่พิจารณาวินิจฉัยทุกคนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๙ จึงถือไม่ได้ว่าผู้ร้องมีลักษณะต้องห้ามมิให้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๐๖(๔) และ ๑๐๙(๓) จึงมีคำสั่งให้รับสมัครผู้ร้องและประกาศรับสมัครตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๔

⁶ บรรเจิด สิงคะเนติ, "ข้อสังเกตจากคำชี้แจงของศาลปกครองสูงสุดและแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ : กรณีที่มีปัญหาอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลปกครอง", รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net เล่ม 2 (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2546) น. 153-154.

ข. เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ออกระเบียบแล้วมีปัญหาในทางปฏิบัติถือเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖/๒๕๔๓ สรุปว่า เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งออกระเบียบเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาแล้วเห็นว่ามีปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ช. ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง ตามคำวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๔/๒๕๔๓ สรุปว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งมิใช่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ จึงไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครอง การพิจารณาระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ จึงเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบดังกล่าวเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๔ วรรคหนึ่ง แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัย

ณ. ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ตามคำวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๕/๒๕๔๓ สรุปว่า กรรมการการเลือกตั้งออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ มิได้เป็นการออกโดยองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ดังนั้น ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ จึงไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัย

ญ. กรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจตามกฎหมายออกกฎ คำสั่ง หรือกระทำการอื่นใดที่ดี หรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรก็ดี ถือได้ว่าการกระทำในฐานะที่เป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามนัยบทบัญญัติมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ คำพิพากษาศาลปกครองกลางคดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๓๔/๒๕๔๗ วันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๔๗ ศาลปกครองย่อมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เกี่ยวกับการกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าได้

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการการเลือกตั้งอาจสรุปได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครองกลาง และศาลฎีกาได้วางแนวบรรทัดฐานไว้ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งก็ดี ศาลปกครองก็ดี ต่างมีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถใช้อำนาจได้ดังเช่นตุลาการ ในขณะที่คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญอยู่นั้นศาลจะก้าวล่วงอำนาจไม่ได้ เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแล้วถือเป็นที่ยุติ แม้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีมติให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งแล้วแต่ยังไม่มีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นหนังสือลงลายมือ

ชื่อทุกคน จึงถือไม่ได้ว่าผู้นั้นเป็นผู้ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งมิใช่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ จึงไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครอง คณะกรรมการการเลือกตั้งออกระเบียบไม่ถือว่าเป็นการออกโดยองค์กรผู้ใช้อำนาจนิตบัญญัติและไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อระเบียบมีปัญหาในทางปฏิบัติศาลรัฐธรรมนูญถือว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจใช้และตีความวินิจฉัยคำในรัฐธรรมนูญได้แต่หากมีปัญหาโต้แย้งขึ้นมาศาลรัฐธรรมนูญย่อมวินิจฉัยได้ การกระทำตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่อยู่ในอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ

1.1.2 คณะกรรมการ ป.ป.ช.

ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และศาลปกครองได้เคยมีการวินิจฉัยเป็นแนวบรรทัดฐานที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยสรุป ดังนี้

ก. คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๖๓/๒๕๔๓ ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๗ มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ จึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งสอดคล้องกับคำสั่งศาลปกครองกลางที่ ๘๕๓/๒๕๔๕

ข. เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแล้วพึงเป็นยุติ องค์กรพิจารณาอุทธรณ์ไม่อาจเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัย ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒/๒๕๔๖ วินิจฉัยว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ วรรคหนึ่ง (๓) เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำ ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่จึงพึงเป็นยุติ ดังนั้น องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงไม่อาจเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยยุติแล้วให้เป็นประการอื่นได้อีก

ค. คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง วรรคสอง กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เปิดเผยแพร่บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารของกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ นำจะขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๓ วรรคสอง ที่บัญญัติให้เปิดเผยบัญชีฯ ของ

นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเท่านั้น แต่นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเห็นว่า เมื่อพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เปิดเผยแพร่บัญชีกรรมการกิจการฯ ที่กำหนดไว้ในกฎหมายย่อมสามารถทำได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๓ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ซึ่งตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๓/๒๕๔๖ สรุปได้ว่า กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ จะต้องเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วจริงๆ เท่านั้น ในกรณีนี้ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า เป็นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. สงสัยในอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเปิดเผยบัญชี ประกอบกับกรรมการกิจการดังกล่าวก็ยังไม่ มี ปัญหาจึงยังไม่เกิดขึ้นจริง จึงไม่เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับวินิจฉัย

ง. ในการออกระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนฯ พ.ศ. ๒๕๔๗ เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเข้าชื่อยื่นต่อประธานวุฒิสภา เพื่อส่งคำร้องไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๐ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่ามีอำนาจตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญหรือไม่ ปรากฏว่าตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖๓/๒๕๔๗ โดยศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า ปัญหาให้อำนาจออกระเบียบตามคำร้องดังกล่าวยังไม่ มี ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ โดยมีลักษณะเป็นการหารือ จึงไม่รับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ต่อมาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมืองได้มีคำพิพากษาที่ ๑/๒๕๔๘ เมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ว่าจากข้อเท็จจริงที่จำเลยทั้งเก้าทราบว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจออกระเบียบที่เป็นปัญหาแล้วยังเข้าร่วมประชุมและมีมติเห็นชอบกับร่างระเบียบดังกล่าวทุกคน โดยไม่มีการโต้แย้งคัดค้าน จึงเป็นเจ้าพนักงานร่วมกันปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่สำนักงาน ป.ป.ช. และเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย องค์คณะผู้พิพากษาจึงมีมติด้วยคะแนนเสียง ๖ ต่อ ๓ ว่าพยานหลักฐานรับฟังได้ว่าจำเลยทั้งเก้าร่วมกันกระทำความผิดตามฟ้อง พิพากษาให้ลงโทษจำคุกจำเลยทั้งเก้ามีกำหนดคนละ ๒ ปี แต่มีเหตุอันควรปราณีจึงให้รอการลงโทษมีกำหนด ๒ ปี

ในส่วนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจสรุปได้ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช.เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแล้วพึงเป็นยุติ กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่จะต้องเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริงไม่ใช่กรณีสงสัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่เปิดเผยบัญชีของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการตามที่กฎหมายกำหนดโดยที่ยังไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งนั้น

ปัญหาจึงยังไม่เกิดขึ้นจริง ส่วนปัญหาในการใช้อำนาจออกระเบียบค่าตอบแทนฯ ยังไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่จึงมีลักษณะเป็นการหารือ แต่ต่อมาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้พิจารณาว่าจำเลยทั้งเก้าทราบว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจออกระเบียบที่เป็นปัญหา จึงพิพากษาให้ลงโทษจำคุก

ผู้ทำวิทยานิพนธ์เห็นว่าการสำรวจประเด็นปัญหาเกี่ยวกับข้อความคิดทางกฎหมายมหาชนที่เกิดขึ้นจากมุมมองที่แตกต่างกันของศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นวุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งในบางครั้งมีความเห็นแตกต่างกันไป และยังไม่มีแนวบรรทัดฐานหรือข้อยุติ จึงเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยเป็นประการโดยอ้อมมีผลผูกพันองค์กรต่างๆ จนกว่าจะมีการทบทวนหรือเปลี่ยนแปลงแนวบรรทัดฐานในโอกาสต่อไป แต่ขณะที่ยังไม่มีความวินิจฉัยเป็นอย่างอื่นจึงน่าจะนำสภาพปัญหาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นมาพิจารณา เทียบเคียงและหาคำตอบที่สอดคล้องกับหลักการและข้อความคิดทั่วไปในการบังคับใช้กฎหมาย การนำอุทธรณ์ที่เกิดขึ้นมาพิจารณาวิเคราะห์เป็นหนทางหนึ่งในการนำมาพัฒนาความคิดของหลักกฎหมายมหาชนไทยให้มีอัตราเร่งเร็วขึ้นเพื่อทัดเทียมประเทศที่พัฒนา "หลักนิติรัฐ" แล้ว

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ผู้ทำวิทยานิพนธ์ประสงค์จะทราบถึงลักษณะการควบคุมตรวจสอบและถ่วงดุลขององค์กรต่างๆ ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ ซึ่งมีขอบเขตกว้างขวางและเชื่อมโยงไปถึงบริบทการเมืองการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย พื้นฐานขององค์กรและสถาบันซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการจัดรูปแบบโครงสร้างอำนาจรัฐ ความหมายของความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ การใช้อำนาจขององค์กรในแง่มุมมองต่างๆ ที่สมควรจะต้องมีการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ ซึ่งองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีหลายองค์กรที่อาจมีการใช้อำนาจที่เป็นปัญหาในทำนองเดียวกันขึ้นอีก จะได้หาเหตุผลจากเรื่องแต่ละเรื่องนำไปเป็นข้อสรุปอ้างอิงเพื่อเทียบเคียงให้เกิดความเข้าใจชัดเจนในปัญหาที่เกิดขึ้นและสามารถนำเหตุผลที่สามารถปรับใช้ได้ไปอธิบายปรากฏการณ์ที่แตกต่างกันออกไปมากมาย ดังนั้นจึงมีจุดเน้นของการศึกษา ดังนี้

1.2.1 เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ของระบบการตรวจสอบองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เฉพาะกรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยองค์กรตุลาการ

1.2.2 สํารวจพื้นฐานแนวความคิดเกี่ยวกับโครงสร้าง สถานะ บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และขอบเขตของลักษณะการใช้อำนาจขององค์กรที่ต้องถูกตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ

1.2.3 สํารวจและวิเคราะห์ปัญหาการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ในแง่มุมต่างๆ จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ คำพิพากษาของศาลที่เกี่ยวข้องและตั้งข้อสังเกต เพื่ออภิปรายหาเหตุผลที่เหมาะสมในการอธิบายระบบกฎหมายบทพื้นฐานหลักกฎหมายมหาชน

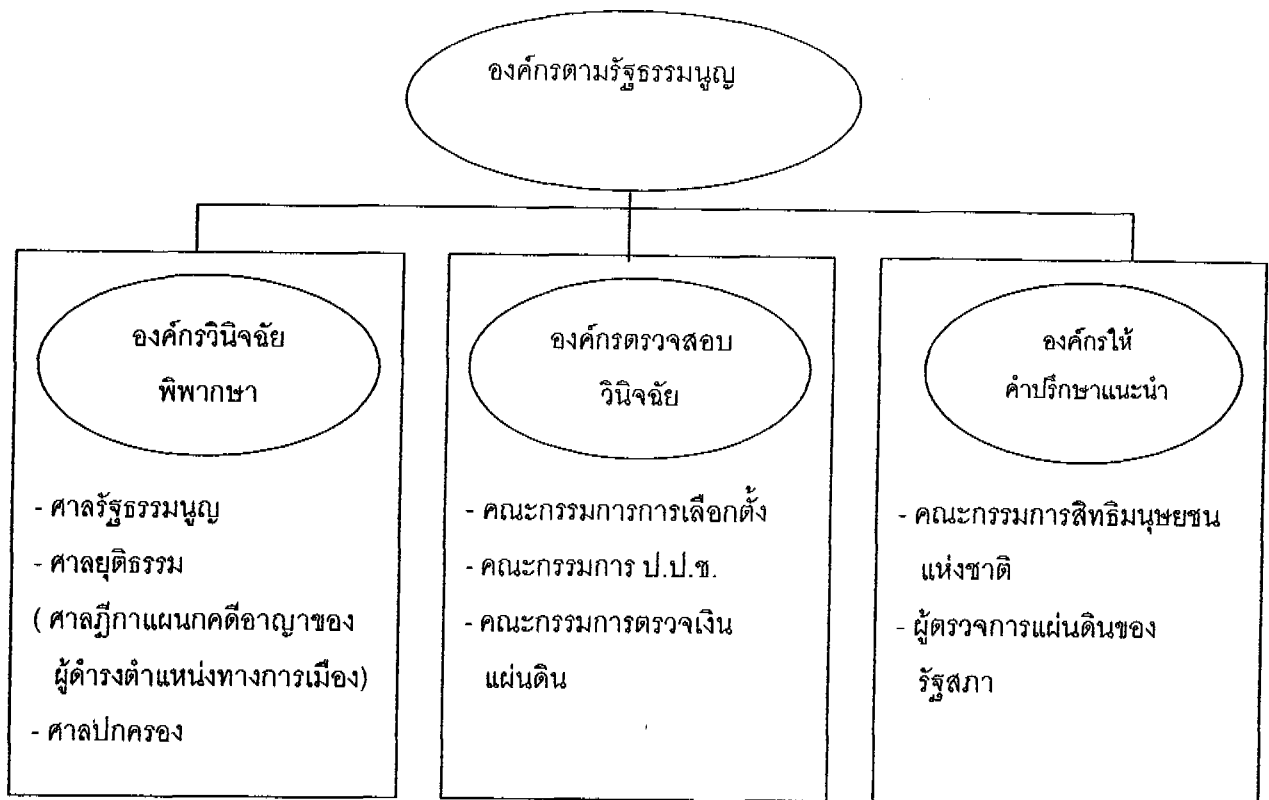
1.2.4 พิจารณหาข้อสรุปจากปัญหาที่ดำเนินการตามภารกิจเพื่อนำไปอธิบายขยายผลเทียบเคียงปัญหาที่อาจเกิดขึ้นกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น

1.2.5 จัดทำข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหาคุศลที่เกิดขึ้นจากการตรวจสอบองค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยองค์กรตุลาการให้เป็นที่ยอมรับขององค์กรที่เกี่ยวข้องและประชาชนต่อไป

1.3 ขอบเขตการศึกษา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้จัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญมากมายหลายองค์กร โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ วรรคสอง ได้บัญญัติถึง ๘ องค์กร ซึ่งองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีการใช้อำนาจในหลายลักษณะ หากใช้หลักเกณฑ์ลักษณะการใช้อำนาจของแต่ละองค์กรมาจัดกลุ่มได้ ๓ กลุ่ม กล่าวคือ⁷ เป็นองค์กรใช้อำนาจตุลาการ องค์กรใช้อำนาจตรวจสอบวินิจฉัย และองค์กร ให้คำปรึกษาแนะนำ

⁷ ถวิลวดี บุรีกุล, องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ : ประชาชนได้อะไร, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ เจ.ปริ้น, 2545) น. 25.



ในการศึกษาครั้งนี้เน้นหนักในการศึกษาองค์การตามรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะการใช้อำนาจหน้าที่ตรวจสอบทางการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การตรวจสอบกระบวนการที่เข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง และองค์การตรวจสอบกระบวนการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยพิจารณาสถานะขององค์กร ลักษณะการใช้อำนาจหน้าที่ ภารกิจที่องค์กรดังกล่าวได้ดำเนินการแล้วพบว่ามีปัญหาในทางปฏิบัติ ศึกษาเปรียบเทียบการตรวจสอบองค์การตามรัฐธรรมนูญ โดยองค์กร ตุลาการของต่างประเทศ เพื่อหาข้อสรุปแล้วจะนำไปเป็นข้อพิจารณาสำหรับองค์การตามรัฐธรรมนูญอื่นๆ ด้วย ส่วนองค์การตามรัฐธรรมนูญที่ใช้อำนาจตรวจสอบทางการเงินหรือคณะกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดิน ไม่พบว่ามีปัญหาในทำนองเดียวกับองค์การตรวจสอบทางการเมือง จึงอยู่นอกขอบเขตการศึกษานี้

การศึกษานี้จะพิจารณาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๔๓ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ

ผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง พ.ศ. ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีศาลปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ศาลทหาร ซึ่งเป็นองค์กรตุลาการที่มีอำนาจพิจารณาคดีอาญาทหารและคดีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ถือได้ว่าเป็นศาลเฉพาะ จึงอยู่นอกขอบเขตการศึกษาในครั้งนี้

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การศึกษาครั้งนี้จะทำให้ทราบถึงข้อความคิด ทฤษฎีและหลักเกณฑ์ในการนำมาพิจารณาวิเคราะห์ปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบขององค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะคณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีสถานะบทบาทและลักษณะการใช้อำนาจหน้าที่อย่างไร การใช้อำนาจหน้าที่ลักษณะใดอยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ภารกิจหรือกิจกรรมใดบ้างอยู่ในเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ จึงคาดว่าจากการศึกษานี้จะได้ประโยชน์หลายประการ ดังนี้

1.4.1 เพื่อทราบหลักพื้นฐานของสถานะและการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในมิติต่างๆ

1.4.2 เพื่อทราบความสัมพันธ์ที่เหมาะสมขององค์กรตามรัฐธรรมนูญกับองค์กรตุลาการหรือศาลที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ และเขตอำนาจศาล

1.4.3 เพื่อให้เกิดความตระหนักและยอมรับถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในการปฏิรูปการเมือง

1.4.4 เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กระบวนการตรวจสอบให้เป็นไปตามหลักนิติรัฐที่มีการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน

1.4.5 เพื่อให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญทุกองค์กรได้คำนึงถึงหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ

1.5 บทนิยาม (Operation Definition) ในการศึกษานี้ได้กำหนดคำจำกัดความหรือบทนิยามไว้ ดังนี้

1.5.1 “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” หมายถึง องค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีขึ้น และบัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ โดยในการศึกษานี้เน้นเฉพาะองค์กรใช้อำนาจตรวจสอบทางการเมือง อันได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง กับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งต่อไปจะเรียกโดยย่อว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช.

องค์กรตามรัฐธรรมนูญมีความเป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญสามารถใช้อำนาจในลักษณะพิเศษ โดยอิสระตามกรอบอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติโดยไม่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาล โดยมีองค์ประกอบ ดังนี้

ที่มาหรือการเข้าสู่อำนาจ มีกระบวนการสรรหาและขั้นตอนการเข้าสู่อำนาจที่แน่นอน ชัดเจนตามกฎหมาย อาจมีการถ่วงดุลจากหลายฝ่ายที่น่าเชื่อถือมาเป็นกรรมการสรรหา หรือเป็นไปตามกฎหมายกำหนด สามารถกำหนดนโยบายแนวทางการทำงานของตนเองได้ว่าวิธีการทำงานมุ่งไปทิศทางใด ตามที่จัดความสำคัญก่อนหลังไว้โดยมีหลักการของความเป็นกลางในการทำงานมีงบประมาณในการบริหารองค์กรและมีการสนับสนุนการดำเนินการขององค์กรให้บรรลุภารกิจ ดังเช่น รัฐธรรมนูญบัญญัติให้⁸ รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระของ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

มีสำนักงานที่เป็นอิสระทางธุรการ ขึ้นตรงต่อประธานกรรมการหรือผู้มีตำแหน่ง สูงสุดขององค์กร หัวหน้าของสำนักงานอาจเรียกว่าเลขาธิการ หรือตามที่กฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น มีที่มาอิสระจากการสรรหาขององค์กร อาจเสนอชื่อให้วุฒิสภารับรองหรือไม่ก็ได้ตามที่กฎหมายกำหนด

1.5.2 “องค์กรตุลาการ” การนิยามความหมายขององค์กรตุลาการจะพิจารณาจากเนื้อหา ของอำนาจที่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐองค์กรนั้นใช้อยู่แต่เพียงอย่างเดียวยังไม่ใช่หลักเกณฑ์ที่เพียงพอ จะวินิจฉัยว่า องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐองค์กรนั้นมีสถานะเป็นองค์กรตุลาการที่แท้จริง จึงต้องพิจารณาถึงคุณสมบัติในการใช้อำนาจที่มีเนื้อหาเป็นอำนาจตุลาการ คือ อำนาจในการบังคับการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายในกรณีที่มีข้อพิพาทเกิดขึ้นในระหว่างคู่กรณีที่น่าจะเป็นเอกชนกับ เอกชน หรือระหว่างเอกชนกับองค์กรเจ้าหน้าที่ที่ใช้อำนาจปกครองแทนรัฐประการหนึ่ง และลักษณะ

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๗๕ วรรคสอง

การจัดโครงสร้างหรือการจัดองค์กรที่ทำให้มีความแตกต่างจากองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐที่สังกัดอยู่ในองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร อีกประการหนึ่ง ทั้งนี้ เพื่อวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และจำกัดขอบเขตการใช้อำนาจขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐให้อยู่ภายใต้กรอบกฎหมาย จึงหมายถึง ศาลในทางรูปแบบและหมายควมรวมถึงองค์กรที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจพิจารณาพิพากษาอรรถคดีตามรัฐธรรมนูญตามกฎหมายและในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ อันได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และศาลปกครอง