

ปัญหาการตรวจสอบองค์กระอิสระตามรัฐธรรมนูญโดยองค์กรตุลาการหรือศาล

การดำเนินการตามภารกิจหรือการใช้อำนาจของรัฐทุกอย่างจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจ และการกระทำของรัฐต้องอธิบายได้ด้วยกฎหมาย รัฐจะต้องผูกพันกับกฎหมายและใช้อำนาจภายใต้กฎหมาย¹ ซึ่งเป็นตามหลักที่ว่า รัฐและองค์กรของรัฐทั้งหมดจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายที่รัฐหรือองค์กรของรัฐตราขึ้น นอกจากนั้นการกระทำหรือการใช้อำนาจนั้นต้องชอบด้วยกฎหมาย คือ กระทำการตามวิธีการ รูปแบบ วัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดไว้ หากการกระทำหรือใช้อำนาจผิดไปจากที่กฎหมายกำหนดไว้ ถือได้ว่าการกระทำนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย นี่คือหลักกฎหมายที่เรียกว่า ความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐ(Principe de la légalité)²

หากองค์กรของรัฐฝ่าฝืนกฎหมายที่ตนตราขึ้น จะต้องมีการกลไกและกระบวนการที่บุคคลสามารถทำให้การกระทำหรือการใช้อำนาจนั้นไร้ผลไป และหากความเสียหายเกิดขึ้นแก่บุคคล ก็สามารถเรียกให้รัฐหรือองค์กรของรัฐชดเชยค่าเสียหายได้เราเรียกมิตินี้ว่า "การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของรัฐ" (Contrôle de légalité) ซึ่งในระบบกฎหมายทั้งหลายอาจมอบภารกิจในการควบคุมนี้ไว้ที่ศาล โดยอาจเป็นศาลยุติธรรม อาทิ ในสหรัฐอเมริกา และอังกฤษ ฯลฯ หรืออาจเป็นศาลพิเศษ คือ ศาลปกครอง เช่น ในฝรั่งเศส หรือเยอรมัน เป็นต้น

สรุปได้ว่า การกระทำหรือการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐตามหลักความชอบด้วยกฎหมายเป็นข้อเรียกร้องของหลักนิติรัฐโดยมีสาระสำคัญว่า การกระทำของรัฐหรือองค์กรของรัฐทุกอย่างต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจ และมีกระบวนการในการตรวจสอบการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งหมายความว่าความรวมถึงองค์กระอิสระตามรัฐธรรมนูญก็อยู่ภายใต้หลักการดังกล่าวด้วย กล่าวคือ การใช้อำนาจขององค์กระอิสระตามรัฐธรรมนูญต้องถูกตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการได้ด้วย ประเด็นสำคัญที่ผู้ทำวิทยานิพนธ์ต้องการศึกษาคือ ขอบเขตการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตรวจสอบวินัยที่รัฐธรรมนูญจัดตั้งขึ้นโดยองค์กรตุลาการ ในกรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าองค์กรตุลาการสามารถตรวจสอบได้มากน้อยเพียงใด

¹ มานิตย์ จุมปา, คู่มือศึกษาวิชากฎหมายปกครอง, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2546) น. 71.

² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, หลักกฎหมายมหาชน เล่มที่ ๓: ที่มาและนิติวิธี, (กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2538) น. 52.

ในการศึกษาครั้งนี้ ได้ใช้หลักเกณฑ์ศึกษาโดยอาศัยเกณฑ์อำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือตามกฎหมายอื่น วิเคราะห์สภาพปัญหาสภาพการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ วิเคราะห์ปัญหาจากการใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ขอบเขตอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจองค์กรดังกล่าวโดยองค์กรตุลาการสามารถทำได้แค่ไหน เพียงใด องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญใช้และตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญได้หรือไม่ เพียงใด และหากเกิดปัญหาขึ้นมาจากการใช้และตีความรัฐธรรมนูญแล้วองค์กรตุลาการใดบ้างจะมีอำนาจตรวจสอบได้ ทั้งนี้ โดยอาศัยหลักวิชาการของกฎหมายมหาชนประกอบกับแนวทางคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ คำสั่งศาลแพ่ง คำพิพากษาหรือคำสั่งศาลฎีกา คำพิพากษาศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครองที่เกี่ยวข้องมาเป็นกรณีศึกษาและวิเคราะห์ตามลำดับ

แต่ก่อนที่จะศึกษาประเด็นปัญหาในเรื่องดังกล่าว ผู้ทำวิทยานิพนธ์ขอเสนอประเด็นที่น่าจะได้รับการพิจารณาก่อน คือ ขอบเขตและความหมายของคำว่า “องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ” ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้สถาปนาองค์กรใหม่โดยบัญญัติรับรององค์กรของรัฐที่ได้จัดตั้งขึ้นใหม่ และองค์กรของรัฐที่มีมาแต่เดิมให้มีความเป็นอิสระมากขึ้น หากศึกษาสาเหตุของการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะพบว่าเหตุผลหลักที่อาจถือว่าเป็นหัวใจสำคัญ คือ ความมุ่งหมายที่จะปฏิรูปการเมืองเพื่อให้การใช้อำนาจของรัฐสามารถที่จะถูกควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรอื่นๆ ได้อันจะทำให้ลดการบิดเบือนการใช้อำนาจของรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนตนหรือเพื่อกลุ่มคณะ ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญ จึงได้บัญญัติให้มีองค์กรใหม่ๆ ขึ้นหลายองค์กร เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นต้น เพื่อให้องค์กรเหล่านี้เข้ามามีบทบาทในการควบคุมตรวจสอบอำนาจในทางการเมือง องค์กรดังกล่าวมีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะทำให้รัฐธรรมนูญปัจจุบันบรรลุเป้าหมาย ในการปฏิรูปทางการเมือง

อาจจะสรุปสาระสำคัญของ “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” โดยใช้ข้อพิจารณาในทางรูปแบบ และข้อพิจารณาในทางเนื้อหา เทียบเคียงกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญเยอรมันได้ดังนี้³

ข้อพิจารณาในทางรูปแบบ

ก) พิจารณาในแง่การก่อตั้ง องค์กรดังกล่าวจะต้องได้รับการจัดตั้งโดยตรงจากรัฐธรรมนูญ

³ บรรเจิด สิงคะเนติ, “วิเคราะห์ปัญหาเรื่องขอบเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ”, วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 17 ตอน 1 (เมษายน 2541) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, น.163.

ข) พิจารณาในแง่อำนาจหน้าที่ องค์การนั้นจะต้องได้รับการบัญญัติรับรองไว้
โดยรัฐธรรมนูญ

ข้อพิจารณาในทางเนื้อหา

ก) พิจารณาในแง่บทบาทหน้าที่ องค์การนั้นจะต้องเป็นองค์กรของรัฐสูงสุดที่มี
บทบาทสำคัญในการใช้อำนาจอรัฐในการควบคุม ตรวจสอบ ถ่วงดุลการใช้อำนาจขององค์กรอื่น

ข) พิจารณาในแง่ความเป็นอิสระ องค์การนั้นต้องมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานไม่อยู่
ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาขององค์กรใด

ค) พิจารณาในแง่สถานะและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่น องค์การนั้นเป็นองค์กรที่มีสถานะ
เท่าเทียมกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นๆ

ศาลรัฐธรรมนูญของไทยได้เคยมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับความหมายของ “องค์กรตาม
รัฐธรรมนูญ” ซึ่งมีพัฒนาการทางแนวความคิดทางกฎหมายมหาชนในเรื่องนี้อย่างชัดเจนตั้งแต่คำ
วินิจฉัยที่ ๔/๒๕๔๑ ที่ศาลรัฐธรรมนูญเคยวินิจฉัยว่า เทศบาลเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ทั้งที่ความ
เป็นจริงแล้วเทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้การควบคุมกำกับดูแลของราชการส่วน
ภูมิภาคและส่วนกลาง และเทศบาลไม่ได้ใช้อำนาจหน้าที่ในลักษณะอำนาจทางการเมืองตาม
รัฐธรรมนูญ แต่ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๕๔-๖๒/๒๕๔๓ ว่าองค์กรบริหารส่วนตำบล
องค์กรบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาล เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย และ
มิได้จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ จึงมิใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ

สำหรับคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้นศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำ
วินิจฉัยเป็นหลักตลอดมาว่าเป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” กล่าวคือ

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตั้งแต่คำวินิจฉัยศาล
รัฐธรรมนูญที่ ๓/๒๕๔๑ เป็นต้นมา โดยมีคำวินิจฉัยที่ ๑๕/๒๕๔๔ ๕/๒๕๔๓ ๖/๒๕๔๓ ๑๓/๒๕๔๓
๒๔/๒๕๔๓ ๑๓/๒๕๔๔ และ ๕๒/๒๕๔๖ จนถึงปัจจุบันยืนยันทำนองเดียวกันว่า “คณะกรรมการ
การเลือกตั้ง” เป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญจัดตั้งขึ้นและมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ จึงมีสถานะเป็น
“องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ซึ่งแนวคำวินิจฉัยดังกล่าวสอดคล้องกับข้อพิจารณาและความหมายของ
“องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ของเยอรมันดังกล่าวมาแล้วข้างต้น

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตั้งแต่คำวินิจฉัยของศาล
รัฐธรรมนูญที่ ๖๓/๒๕๔๓ ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกี่ยวกับ
อำนาจหน้าที่ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญ
บัญญัติให้มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๙๗ มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๐๑ จึงเป็น
“องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” เพราะรัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีขึ้น และบัญญัติอำนาจหน้าที่ไว้ใน

รัฐธรรมนูญ ซึ่งสอดคล้องกับคำสั่งศาลปกครองกลางที่ ๘๕๓/๒๕๔๕ กรณีที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ฟ้องประธานวุฒิสภา และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำการโดยมิชอบ ในการดำเนินการถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่ง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญที่ศาลปกครองกลางได้วินิจฉัยโดยอาจสรุปในสาระสำคัญว่าประธานวุฒิสภาและ คณะกรรมการ ป.ป.ช. กระทำการในกระบวนการถอดถอนจากตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ จึงเป็นการกระทำในฐานะเป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” มิใช่ในฐานะ “หน่วยงานทางปกครอง” หรือ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ซึ่งใช้อำนาจทางการปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครอง ตามนัยมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง ประกอบกับ มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ คำฟ้องจึงไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครองที่จะรับไว้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่ง แต่การให้เหตุผลแตกต่างไปจากคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๐๕/๒๕๔๖ ซึ่งเห็นว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นคณะบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมีมติใดๆ ที่มีผลกระทบกับผู้ฟ้องคดี จึงเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามนิยามในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งประเด็นนี้จะได้กล่าวต่อไปใน ๔.๒

ประเด็นที่น่าพิจารณาตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ คือ คำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ว่าจะมีความหมายถึงองค์กรใดบ้างนั้น สำหรับคณะกรรมการการเลือกตั้งกับ คณะกรรมการ ป.ป.ช. กล่าวได้ว่ามีข้อยุติแล้วว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งสอดคล้องกับข้อพิจารณาในทางรูปแบบและข้อพิจารณาในทางเนื้อหาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเยอรมัน กล่าวคือ ในทางรูปแบบองค์กรทั้งสองจัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ และมีอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ส่วนข้อพิจารณาในทางเนื้อหาทั้งสององค์กรเป็นองค์กรของรัฐสูงสุดในการใช้อำนาจตรวจสอบ ถ่วงดุลการใช้อำนาจขององค์กรอื่น มีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน และมีสถานะเท่าเทียมองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น ในทำนองเดียวกันกับรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ หรือ คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหาร ซึ่งลักษณะขององค์กรดังกล่าวโดยธรรมชาติแตกต่างกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหมวด ๙ การปกครองส่วนท้องถิ่น ดังคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๔ - ๖๒ /๒๕๔๓ สรุปได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายมิได้จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ศาลปกครองสูงสุดได้เคยให้ความเห็นเกี่ยวกับความหมายของ “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ตามหนังสือชี้แจงแสดงความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ กรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔/๒๕๔๔ วันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๔ ขอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ที่น่าสนใจประเด็นหนึ่งคือ “ศาล” ไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา

๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลปกครองจึงไม่อาจมีปัญหในเรื่องอำนาจหน้าที่กันได้ แต่ในที่สุดคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๒/๒๕๔๖ วันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๔๖ ได้วินิจฉัยว่า “ศาลปกครองเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ”

ข้อโต้แย้งตามที่ศาลปกครองสูงสุดมีความเห็นว่า “ศาล” ไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลปกครองจึงไม่อาจมีปัญหในเรื่องอำนาจหน้าที่กันได้ ซึ่งหากนำข้อพิจารณาในทางรูปแบบและในทางเนื้อหาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเยอรมันมาอธิบายก็จะไม่สอดคล้องกับเหตุผลดังกล่าว เพราะศาลจัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ เป็นองค์กรสูงสุดในการถ่วงดุลการใช้อำนาจขององค์กรอื่น มีความเป็นอิสระ และสถานะเท่าเทียมฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร ดังนั้น คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๒/๒๕๔๖ ที่ได้พิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งและศาลปกครองเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๖ และมาตรา ๒๗๖ ตามลำดับ บัญญัติให้มีขึ้นและบัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญฯ คณะกรรมการการเลือกตั้งและศาลปกครองจึงมีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามความหมายของรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๖ ซึ่งเป็นเหตุผลที่ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยใช้มาโดยตลอดในการวางหลักเกณฑ์ในการพิจารณาสถานะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และเหตุผลดังกล่าวไม่เคยปรากฏข้อโต้แย้งในทางวิชาการ หรือความเห็นที่แตกต่างออกไป และสอดคล้องกับข้อพิจารณาในทางรูปแบบและในทางเนื้อหาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว ทั้งนี้ ในกรณีทำนองเดียวกันนี้เคยมีปัญหเกิดขึ้นระหว่างศาลแพ่งกับประธานกรรมการการเลือกตั้ง โดยศาลแพ่งมีคำสั่งห้ามประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคการเมือง คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า คำสั่งห้ามศาลแพ่งดังกล่าวไม่มีผลผูกพันกับการปฏิบัติหน้าที่ของประธานกรรมการการเลือกตั้ง ตามคำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๔๑ อันเป็นคลี่คลายปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญได้ แต่ถึงแม้ว่า “ศาลแพ่งหรือศาลปกครอง” ไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญก็ตาม หากมีปัญหเกิดขึ้นกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญก็ยังมีอำนาจพิจารณาเรื่องไว้วินิจฉัย โดยอาศัยเหตุผลตามแนวคำวินิจฉัยที่ ๕๔/๒๕๔๒ วันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๔๒ กล่าวคือ ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๖ อาจเป็นลักษณะของการมีปัญหเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรใดองค์กร

⁴ หนังสือศาลปกครองสูงสุด ที่ สป. ๐๐๐๘.๑/๔๔ ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๔๕ เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๔ ขอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ กราบเรียนประธานศาลรัฐธรรมนูญ

หนึ่งมีอำนาจกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือไม่ เพียงใด หรือเป็นลักษณะของการที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่สององค์กรขึ้นไปมีปัญหาโต้แย้งกัน เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแล้วมีปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่นั้นเกิดขึ้น จึงเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๖ ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญย่อมมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้ แต่หากกรณีที่เป็นปัญหาข้อโต้แย้งระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลปกครองสูงสุดซึ่งในขณะนี้มีอยู่หลายเรื่อง ถ้าศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งออกไป ในระหว่างที่ศาลรัฐธรรมนูญยังมีได้พิจารณาวินิจฉัยจะส่งผลอย่างไร และหากต่อมาคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ออกมาภายหลังไม่ตรงกับคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดจะมีผลผูกพันต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งอย่างไร ถ้ามีการดำเนินการบางอย่างไปแล้ว เช่น จัดให้มีการเลือกตั้งและได้ประกาศผลไปแล้ว ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในทำนองเดียวกับคำวินิจฉัยที่ ๕๒/๒๕๔๖ จะดำเนินการแก้ไขหรือเยียวยาให้ผู้ได้รับผลกระทบกระเทือนอย่างไรได้บ้าง ซึ่งปัญหาดังกล่าวเป็นประเด็นปัญหาที่ต้องให้ความสนใจและศึกษาติดตามต่อไป

ในเรื่องที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและเขตอำนาจศาลปกครองในต่างประเทศ ที่น่าสนใจ คือ ประเทศฝรั่งเศสซึ่งในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ค.ศ. ๑๙๕๘ หมวด ๗ บัญญัติเกี่ยวกับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ รวม ๘ มาตรา คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีสถานะเป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” (pouvoir public constitutionnel)⁵ ปรากฏข้อเท็จจริงว่าได้มีกรณีปัญหาขึ้นสู่ศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศสโดยนาย Jean – Philippe Brouant อาจารย์ด้านกฎหมายมหาชนมหาวิทยาลัย Lille ได้ยื่นฟ้อง ต่อศาลปกครองสูงสุดเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งของตุลาการรัฐธรรมนูญที่ให้ออกข้อกำหนดภายในของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเข้าถึงเอกสารของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เมื่อพ้นกำหนดเวลา ๖๐ ปี ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ได้มีคำวินิจฉัยลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๕ เห็นว่า ข้อกำหนด ดังกล่าวเป็นสิ่งที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจัดให้มีขึ้นเพื่อกำหนดระบบพิเศษในการเข้าถึงข้อมูลภายในของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญอันเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ข้อกำหนดดังกล่าวจึงไม่มีลักษณะเป็นนิติกรรมทางปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองที่จะพิจารณาศาลปกครองสูงสุด จึงมีคำวินิจฉัยให้ยกเลิกคำร้องดังกล่าวเสีย

⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์, “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสอยู่ภายใต้การควบคุมของศาลปกครองหรือไม่”, รวมบทความกฎหมายมหาชน จากเว็บไซต์ WWW.pub-law.net :, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2548) น.137-140.

คำวินิจฉัยคดี Brouant นักวิชาการฝรั่งเศสถือว่า เป็นคำวินิจฉัยที่สำคัญมากคำวินิจฉัยหนึ่ง เพราะเป็นคำวินิจฉัยที่วางหลักเอาไว้ว่าศาลปกครองสูงสุดไม่มีอำนาจในการ “ตรวจสอบ” ข้อกำหนดภายในของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ กรณีดังกล่าวได้ก่อให้เกิด “อำนาจใหม่” ขึ้นมาในระบบ “อำนาจ” ของประเทศ นั่นคือ “อำนาจสูงสุดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ” อันเป็นอำนาจที่ไม่มีขอบเขต และไม่มีข้อจำกัด ทั้งนี้ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยโดยยึดหลัก “องค์กร” เป็นหลักมากกว่ายึด “การกระทำ” ขององค์กรเป็นหลัก คำวินิจฉัยนี้จึง “ทำลาย” หลักหลายๆ อย่าง ไม่ว่าจะเป็นหลักว่าด้วยความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองที่ศาลปกครองสูงสุดได้สร้างไว้ในอดีตที่ผ่านมาว่าร้อยปี รวมทั้งยังทำลายหลักรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) อีกด้วย⁶

4.1 คณะกรรมการการเลือกตั้ง

4.1.1 วิเคราะห์สภาพการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีการใช้อำนาจหน้าที่ที่แตกต่างหลากหลายตามบทบัญญัติของกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจหน้าที่ตาม มาตรา ๑๔๕ และมาตรา ๑๔๗ ในขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๔๕ (๖) ได้บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติตามลำดับ ดังนี้

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น เช่น อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๑ การบริหารงานบุคคล มาตรา ๑๙ สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้น (ข้อความในทำนองเดียวกับ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง(๓) ของรัฐธรรมนูญ) หรืออำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๕๖ สั่งเพิกถอนผลการเลือกตั้งท้องถิ่น มาตรา ๙๖ และมาตรา ๙๗ สั่งเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งท้องถิ่น และมาตรา ๑๐๓ พิจารณาคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งท้องถิ่น เป็นต้น

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น อาจถือได้ว่าลักษณะการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีทั้งการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ และการใช้อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายอื่น การใช้อำนาจหน้าที่ในการออกประกาศ

⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์, เพิ่งอ้าง, น.152.

กำหนดระเบียบ ข้อกำหนดและคำสั่ง รวมทั้งการใช้และตีความรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะได้กล่าวโดยลำดับดังต่อไปนี้

ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง และประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง ได้มีใช้อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้จะมีลักษณะเป็น “การใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ” หรือ มีลักษณะเป็น “การใช้อำนาจโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ” ลักษณะของการใช้อำนาจดังกล่าวจะเป็นจะถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจในทางบริหารหรือในทางปกครอง หรือในทางตุลาการ ในระหว่างที่คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวก็ดี หรือภายหลังจากที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวแล้ว จะเกิดผลจากการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวเป็นอย่างไร เป็นที่ยุติหรือไม่ หรือมีสภาพเสร็จเด็ดขาดอย่างไร กล่าวคือ การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยองค์กรตุลาการจะสามารถกระทำได้อหรือไม่ เพียงใด ซึ่งอาจแยกการพิจารณาได้โดยลำดับ ดังนี้

4.1.1.1 คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติอำนาจหน้าที่คณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ชัดเจน เช่น มาตรา ๑๔๔ ให้เป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้ง มาตรา ๑๔๕ ให้อำนาจออกประกาศกำหนดการอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมาย มีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมายสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้น ส่งผลให้มีการเลือกตั้งใหม่ ประกาศผลการเลือกตั้ง ดำเนินการอื่นตามกฎหมาย เป็นต้น

คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจดังเช่นอำนาจตุลาการ ตามแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๓/๒๕๔๓ วันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๔๓ สรุปได้ว่า เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) ในการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ลักษณะของการใช้อำนาจดังกล่าวมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจดังเช่นอำนาจตุลาการ ศาลจังหวัดหรือศาลแพ่งไม่อาจก้าวล่วงได้ และถือเป็นยุติ ในกรณีที่ศาลจังหวัด หรือศาลแพ่งใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๔ พิจารณาการดำเนินการของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง ในชั้นการรับสมัครรับเลือกตั้งตาม มาตรา ๓๒ และมีคำสั่งให้รับหรือไม่รับสมัคร จึงเป็นเพียงการวินิจฉัยอำนาจผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง ไม่ได้วินิจฉัยอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจตามมาตรา ๑๔๕ (๓) กรณีจึงไม่เป็นการก้าวล่วงการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และคำ

วินิจฉัยที่ ๕๒/๒๕๔๖ วันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๔๖ ได้วินิจฉัยในทำนองเดียวกันว่า การใช้อำนาจของ คณะกรรมการการเลือกตั้งในการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๓) เป็นการใช้อำนาจดังเช่นอำนาจตุลาการ

คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญมิใช่เป็นการใช้อำนาจทาง บริหารหรือทางปกครอง ตามแนวทางที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๕๒/๒๕๔๖ วันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๔๖ โดยมีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยว่าการใช้อำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหา หรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๔๕ วรรค หนึ่ง (๓) ถือเป็นยุติหรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญ จึงได้วินิจฉัยว่า การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจ หน้าที่สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย ตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง เป็นลักษณะการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญอันมีผลให้การวินิจฉัยชี้ ขัดของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ได้ใช้อำนาจหน้าที่ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) ถือเป็นยุติ มิใช่การใช้อำนาจทางการบริหารหรือทางปกครอง

หากพิจารณาในแง่สถานะขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ถือว่าเป็นหน่วยงานหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลหรือไม่ การใช้อำนาจหน้าที่ตาม รัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้งจะถูกควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการได้หรือไม่ องค์กรตุลาการใดบ้างมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการ เลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจแยกการพิจารณาได้เป็นกรณีที่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้ ชัดเจน และกรณีที่ไม่มีการกำหนดไว้

กรณีที่กฎหมายมิได้กำหนดไว้จะปรากฏความเห็นที่แตกต่างกันขององค์กรตุลาการ กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญเคยได้มีคำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๔๓ วันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๓ ไว้สรุปได้ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมิใช่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแล ของรัฐบาลตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๗๖ ศาลปกครองไม่มีอำนาจรับคดีไว้พิจารณา แต่ต่อมาศาล ปกครองสูงสุดได้โต้แย้งโดยให้เหตุผลที่เห็นไม่ตรงกันว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภทนั้นอย่างน้อย จะต้อง “อยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาล” เนื่องจากคำว่า รัฐบาล มีความหมายกว้างกว่าคำว่า คณะรัฐมนตรี โดยหมายถึง “รัฐในฐานะที่เป็นตัวแทนประเทศชาติ” มิใช่ “คณะรัฐมนตรีหรือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือทบวง” ในความหมายอย่างแคบ การกำกับดูแลอาจพิจารณาได้จาก บทบัญญัติของมาตรา ๓๔ มาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ คณะกรรมการการเลือกตั้งย่อมอยู่ใน กำกับดูแลของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะรัฐมนตรี แม้จะเป็นการกำกับดูแลอยู่ห่าง ๆ เพื่อให้

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของตนก็ตาม เมื่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี เป็นองค์าพพของรัฐบาล จึงต้องถือว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งอยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาล ฉะนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง จึงอาจถูกดำเนินคดีในศาลปกครองได้ ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๑-๒๔/๒๕๔๗ วันที่ ๘ มกราคม ๒๕๔๗ สรุปสาระสำคัญได้ว่า ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ บัญญัติถึงอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง ซึ่งเห็นได้ชัดว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเฉพาะคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล กับเอกชนหรือระหว่างหน่วยงานดังกล่าวด้วยกัน ถ้าเป็นข้อพิพาทของหน่วยงานดังกล่าว หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ศาลปกครองจะไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษา

4.1.1.2 ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ คำสั่งศาลแพ่งไม่มีผลผูกพัน ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓/๒๕๔๑ วันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๔๑ สรุปได้ว่า กรณีที่ศาลแพ่งมีคำสั่งห้ามประธานกรรมการการเลือกตั้ง ในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง จดทะเบียนเปลี่ยนแปลงการเป็นกรรมการบริหารพรรคประชากรไทยตามหมายห้ามชั่วคราวของศาลแพ่ง เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองมีผลใช้บังคับ หากมีปัญหาข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว จะต้องอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดตามมาตรา ๑๔๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย การที่ศาลแพ่งมีคำสั่งห้ามประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรค จึงเป็นคำสั่งที่ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๔๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญ คำสั่งห้ามดังกล่าวตามหมายห้ามชั่วคราวของศาลแพ่งไม่มีผลผูกพันต่อการปฏิบัติหน้าที่ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง

4.1.1.3 คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือตามกฎหมายอื่น

คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญหรือตามกฎหมายอื่น อีกหลายกรณีซึ่งอาจถือไม่ได้ว่าเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ และลักษณะของการ

ใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวอาจแบ่งออกเป็นลักษณะการออกคำสั่ง และการออกประกาศกำหนด ระเบียบหรือข้อกำหนด

ก. การออกคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามกฎหมายอื่น

การที่จะพิจารณาว่าเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจตามกฎหมายอื่นในการออกคำสั่ง จะมีผลให้องค์กรตุลาการใดสามารถเข้ามาควบคุมตรวจสอบคำสั่งดังกล่าวได้ ก่อนอื่นต้องพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ในการควบคุมตรวจสอบ ซึ่งองค์กฤษฎีธรรมบัญญัติจะอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบขององค์กรตุลาการหรือไม่ ต้องแยกออกเป็น ๒ กลุ่ม⁷ เป็นอย่างน้อย คือ กรณีที่มีกฎหมายกำหนดกระบวนการในการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการไว้ชัดเจนและกรณีที่ไม่มีความหมายกำหนดกระบวนการควบคุมตรวจสอบไว้

ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และตามกฎหมายอื่น ผู้ทำวิทยานิพนธ์ได้แยกพิจารณาโดยอาศัยหลักเกณฑ์ที่ได้กล่าวมาแล้วแต่เพื่อให้มีรายละเอียดที่ชัดเจนยิ่งขึ้นตามข้อเท็จจริงที่กฎหมายบัญญัติ จึงได้แบ่งออกเป็นสามกลุ่ม คือ กลุ่มแรกกฎหมายกำหนดให้มีการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ กลุ่มที่สอง กฎหมายไม่ได้กำหนดให้มีการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ และกลุ่มที่สาม กฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการควบคุมตรวจสอบไว้โดยเฉพาะซึ่งไม่ใช่องค์กรตุลาการ โดยสามารถพิจารณาได้ ดังนี้

กลุ่มแรก กรณีที่มีกฎหมายกำหนด โดยกฎหมายได้กำหนดให้องค์กรตุลาการมีอำนาจควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ชัดเจน เช่น การสั่งยึดหรืออายัดเงินหรือทรัพย์สินชั่วคราวให้ศาลจังหวัดหรือศาลแพ่งที่มีเขตอำนาจ เป็นต้น ในกรณีเช่นนี้การตรวจสอบการยอมเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ กล่าวคือ

การสั่งยึด หรืออายัดเงินหรือทรัพย์สินเป็นการชั่วคราวของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔๕/๕⁸ กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งยึด หรืออายัดเงินหรือ

⁷ บรรเจิด สิงคะเนติ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 3, น. 150.

⁸ มาตรา ๔๕/๕ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ บัญญัติว่า “ในระหว่างระยะเวลาตามมาตรา ๔๐ ในกรณีที่มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า ผู้ใด ให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงินหรือทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใดหรือให้งดเว้นลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด หรือจัดเตรียมเงินหรือทรัพย์สินเพื่อดำเนินการดังกล่าว ให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดเงินหรือทรัพย์สินของผู้นั้น

ทรัพย์สินเป็นการชั่วคราวของผู้ที่มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงินหรือทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเลือกตั้งให้ หรือ งดเว้นลงคะแนนให้ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด หรือจัดเตรียมเงินหรือทรัพย์สินดังกล่าว และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดหรือศาลแพ่ง ที่การยึดหรืออายัดอยู่ในเขตศาลภายในสามวันนับแต่วันยึดหรืออายัด

กลุ่มที่สอง กรณีที่กฎหมายมิได้กำหนด ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายกำหนดให้มืองค์กรตุลาการใดทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้ง เช่น การใช้อำนาจออกคำสั่งในการบริหารงานบุคคล การแต่งตั้งให้บุคคลเข้ามาทำหน้าที่เป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด อาจศึกษาตามแนวคำสั่งศาลปกครองหรือตามแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญและหลักวิชาการ ดังต่อไปนี้

การบริหารงานบุคคล คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการบริหารงานบุคคล อาจถูกตรวจสอบโดยศาลปกครองได้ ตามคำพิพากษาศาลปกครองกลางคดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๓๔/๒๕๔๗ วันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๔๗ สรุปว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งนอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นอีกหลายฉบับ แม้ว่าในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญโดยตรงออกคำวินิจฉัยสั่งการหรือการกระทำใด ๆ ถือได้ว่ากระทำการในฐานะที่เป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” และศาลปกครองไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำดังกล่าวก็ตาม แต่ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจตามกฎหมายออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดก็ดี หรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรก็ดี ถือได้ว่ากระทำการในฐานะที่เป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามนัยบทบัญญัติมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ศาลปกครองย่อมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เกี่ยวกับการกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าได้

ให้เป็นการชั่วคราวจนกว่าศาลจะมีคำสั่ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดหรือศาลแพ่งที่การยึดหรืออายัด อยู่ในเขตศาลภายในสามวันนับแต่วันยึดหรืออายัดตามวรรคหนึ่ง เมื่อศาลได้รับคำร้องแล้วให้ดำเนินการไต่สวนฝ่ายเดียว ให้แล้วเสร็จภายในห้าวันนับแต่วันได้รับคำร้อง ถ้าศาลเห็นว่าเงินหรือทรัพย์สินตามคำร้องน่าจะได้ใช้หรือจะใช้เพื่อการเลือกตั้งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้ศาลมีคำสั่งยึดหรืออายัดเงิน หรือทรัพย์สินนั้นไว้จนกว่าจะมีการประกาศผลการเลือกตั้ง

คดีนี้ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยมิชอบด้วยกฎหมายตามนัยมาตรา ๘๖ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ดังนั้น การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งในคดีนี้จึงมิใช่เป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ศาลปกครองจึงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนี้ได้

พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้งที่สั่งให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรีโดยให้มีผลย้อนหลังไปจนถึงวันที่ออกคำสั่ง

ต่อมาศาลปกครองกลางได้มีคำพิพากษาในทำนองเดียวกันนี้อีกในคดีหมายเลขแดงที่ ๑๓๗๗/๒๕๕๘ วันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๕๘ พิจารณาให้เพิกถอนมติและคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ให้กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดนครสวรรค์พ้นจากตำแหน่ง

กลุ่มที่สาม กรณีที่กฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการควบคุมตรวจสอบโดยเฉพาะซึ่งมิใช่ให้องค์กรตุลาการ เช่น การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๘๕/๓^๙ บัญญัติให้มี

^๙ มาตรา ๘๕/๓ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติว่า “ให้มีคณะกรรมการตรวจสอบคณะหนึ่งประกอบด้วย ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการกฤษฎีกาทุกคณะตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งไม่เป็นข้าราชการ ที่มีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ และไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมือง หรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในพรรคการเมือง เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๘๕/๓ ในกรณีที่ประธานกรรมการกฤษฎีกาคณะใด ไม่อาจดำรงตำแหน่งกรรมการได้ให้กรรมการกฤษฎีกาประจำคณะนั้น เลือกกรรมการกฤษฎีกาคนหนึ่ง ในคณะเดียวกันที่ไม่มีลักษณะต้องห้ามดังกล่าวเป็นกรรมการแทน ในกรณีที่ไม่มีอาจหากรรมการแทนได้ให้คณะกรรมการนี้ประกอบด้วยกรรมการเท่าที่มีอยู่ ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง จะวินิจฉัยให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครผู้ใด ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งแจ้งความเห็น พร้อมด้วยสำนวนการสืบสวนสอบสวนไปยังคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง เพื่อพิจารณาให้ความเห็นว่าการเห็นดังกล่าว เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือคณะกรรมการการเลือกตั้งกระทำการโดยเที่ยงธรรมหรือไม่ หากคณะกรรมการดังกล่าว มีความเห็นต่างไปจากความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีคำวินิจฉัยตามความเห็นเดิมก็ได้ แต่ต้องแสดงเหตุผลและให้ประกาศคำวินิจฉัยพร้อมทั้งเหตุผลและความเห็นของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่งในราชกิจจานุเบกษา การให้ความเห็นของคณะกรรมการตามวรรคสองต้องกระทำโดยที่ประชุม คณะกรรมการที่มีกรรมการร่วมประชุมไม่น้อยกว่าสองในสาม และต้อง

คณะกรรมการตรวจสอบประกอบด้วย ผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการกฤษฎีกาทุกคณะตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อพิจารณาให้ความเห็นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครผู้ใด เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือคณะกรรมการการเลือกตั้งกระทำการโดยเที่ยงธรรมหรือไม่ หากคณะกรรมการดังกล่าวมีความเห็นต่างไปจากความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีคำวินิจฉัยตามความเห็นเดิมก็ได้ แต่ต้องแสดงเหตุผลและให้ประกาศคำวินิจฉัยพร้อมทั้งเหตุผลและความเห็นของคณะกรรมการตรวจสอบในราชกิจจานุเบกษา

ข. การออกประกาศกำหนด ระเบียบหรือข้อกำหนดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) ซึ่งให้อำนาจหน้าที่คณะกรรมการการเลือกตั้งออกประกาศกำหนดทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมาย หรือมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมาย ตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง ซึ่งกรณีดังกล่าวพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๐ (๒) (๓) และ (๔) ได้นำไปบัญญัติไว้ในทำนองเดียวกัน ดังนั้น จึงอาจถือว่าเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจหน้าที่ออกประกาศกำหนด ระเบียบ หรือข้อกำหนด อาจเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญก็ได้ ซึ่งในเรื่องนี้จะต้องพิจารณาเป็นรายกรณีไปว่าการตรวจสอบการใช้อำนาจในลักษณะดังกล่าวองค์กรตุลาการใดมีอำนาจพิจารณาโดยจะวิเคราะห์ในส่วนของปัญหาจากการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งต่อไป

ในกรณีนี้การพิจารณาในเรื่องการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจออกประกาศ ระเบียบ หรือข้อกำหนดของคณะกรรมการการเลือกตั้งอาศัยหลักเกณฑ์ที่แบ่งเป็นสองกลุ่ม คือ กลุ่มแรก กรณีที่กฎหมายกำหนดกระบวนการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ และกลุ่มที่สอง กรณีที่กฎหมายมิได้กำหนดไว้ โดยแยกพิจารณาได้ ดังนี้

กลุ่มแรก กรณีที่มีกฎหมายกำหนด กฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งได้มีการบัญญัติรองรับไว้ในบางกรณีที่กระบวนการเลือกตั้งได้ดำเนินการไปแล้วเกิดผลกระทบกระเทือนสิทธิ เสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน เช่น ในประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง หากไม่ปรากฏรายชื่อผู้สมัครใด มาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ แก้ไข

กระทำภายในเวลาไม่เกิดห้าวัน นับแต่วันได้รับเรื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง หากพ้นห้าวันแล้วยังไม่มีความเห็นของคณะกรรมการ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการต่อไป ให้คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งได้รับคำตอบแทนตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

เพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) ให้สิทธิผู้สมัครยื่นคำร้องต่อ ศาลฎีกา เพื่อพิจารณาและวินิจฉัยได้ ดังนั้น ผู้สมัครรับเลือกตั้งในระดับชาติ (ส.ส. และ ส.ว.) ที่ไม่มีชื่อในประกาศการรับสมัคร จึงมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เมื่อศาลฎีกามีคำวินิจฉัยเช่นใดแล้วให้แจ้งคำสั่งไปเพื่อให้ปฏิบัติตามคำสั่งศาลโดยเร็ว

ในกรณีที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งสืบสวนสอบสวนแล้วเห็นว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งในระดับชาติ ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ตาม มาตรา ๓๔/๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) กรณีที่ผู้สมัครขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งให้ผู้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อพิจารณาวินิจฉัยให้เพิกถอนการสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น

กลุ่มที่สอง กรณีที่กฎหมายมิได้กำหนด ในกรณีที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งท้องถิ่นผู้ใด ซึ่งเมื่อได้พิจารณาแล้วจะ เห็นได้ว่าผู้สมัครที่ไม่มีรายชื่อในประกาศย่อมเป็นผู้ได้รับผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิ เสรีภาพขั้น พื้นฐานในการสมัครรับเลือกตั้งท้องถิ่น กฎหมายกำหนดไว้ชัดเจนว่าให้ผู้สมัครนั้นมีสิทธิยื่นคำร้องต่อ คณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อวินิจฉัย โดยไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดให้อำนาจองค์กรตุลาการใดเข้ามาควบคุมตรวจสอบดุลพินิจคณะกรรมการการเลือกตั้ง ดังนั้น ผู้สมัครรับเลือกตั้งท้องถิ่นที่ไม่มีชื่อในประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งท้องถิ่น จึงมีสิทธิยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๔๙¹⁰ บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจวินิจฉัยในกรณีที่ผู้สมัครไม่มีชื่อในประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ผู้สมัครมีสิทธิยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายใน

¹⁰ มาตรา ๔๙ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ บัญญัติว่า “ผู้สมัครผู้ใดไม่มีชื่อในประกาศตามมาตรา ๔๗ ให้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในสามวันนับแต่วันที่ประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ในการนี้ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำวินิจฉัยโดยเร็ว และให้ผู้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามคำวินิจฉัยนั้น เพื่อประโยชน์และความ สะดวกรวดเร็วในการรับคำร้องและวินิจฉัยกรณีตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจมอบ อำนาจให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดดำเนินการแทนได้โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

สามวัน หรือมาตรา ๕๐ ของพระราชบัญญัติดังกล่าว ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ก่อนวันรับเลือกตั้งไม่น้อยกว่ายี่สิบวัน เพื่อให้ถอนชื่อผู้ไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ใช้อำนาจดังกล่าวแล้วจะถือเป็นยุติตามแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๒/๒๕๔๖ หรือไม่ หรืออยู่ภายใต้การตรวจสอบโดยศาลปกครองหรือองค์กรตุลาการใดได้บ้าง ในทำนองเดียวกับการใช้อำนาจในการออกคำสั่งเพิกถอนผลการเลือกตั้งและการออกคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง รวมทั้งการพิจารณาคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งท้องถิ่น (ตามมาตรา ๕๖ มาตรา ๙๖ และมาตรา ๑๐๓) หรือไม่ จะเป็นประเด็นในการวิเคราะห์ปัญหาจากการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นของคณะกรรมการการเลือกตั้งต่อไป

4.1.1.4 ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ การใช้อำนาจของประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองตามกฎหมายอื่นส่วนใหญ่จะเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งอาจพิจารณาแยกการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวโดยอาศัยหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยแบ่งออกเป็น การออกคำสั่ง และการออกประกาศ หลักเกณฑ์และวิธีการหรือแบบที่กำหนด ดังนี้

ก. การออกคำสั่ง ของประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง เพื่อให้สอดคล้องกับการแบ่งลักษณะของการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จึงขอแบ่งการพิจารณาออกเป็น ๒ กลุ่ม คือ กลุ่มแรกกรณีที่มีกฎหมายกำหนด และกลุ่มที่สองกรณีที่ยังไม่มีกฎหมายกำหนด

กลุ่มแรก กรณีที่มีกฎหมายกำหนด เมื่อมีบทบัญญัติกฎหมายกำหนดไว้ชัดเจน การตรวจสอบการใช้อำนาจประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองในการออกคำสั่งย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๕ และมาตรา ๑๗ กำหนดให้นายทะเบียนพรรคการเมืองมีหน้าที่รับคำขอจัดตั้งพรรคการเมืองและพิจารณาตรวจสอบ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ขอจัดตั้งพรรคการเมือง นโยบายและข้อบังคับพรรคการเมือง รวมทั้งรายการละเอียดอื่น ๆ ให้สามารถแจ้งแก้ไขรายการหรือข้อความและดำเนินการตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด และให้อำนาจนายทะเบียนสั่งไม่รับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมือง หากผู้ขอจัดตั้งพรรคการเมืองไม่เห็นด้วยกับคำสั่งไม่รับจดทะเบียนการจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองของนายทะเบียนมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้วินิจฉัยชี้ขาดภายในสามสิบวัน หรือตามมาตรา ๓๓ กรณีที่มีการเปลี่ยนแปลง

นโยบาย ข้อบังคับพรรคการเมือง หรือรายการที่จัดแจ้งไว้กับนายทะเบียน ก็ให้นำความในมาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

อนึ่ง ในการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองตามมาตรา ๒๗ กำหนดไว้สรุปได้ว่า หากปรากฏว่ามีการกระทำการใด ๆ ผิดนโยบายพรรคการเมืองหรือข้อบังคับพรรคการเมืองอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ นายทะเบียนมีอำนาจเตือนเป็นหนังสือ ให้ระงับหรือจัดการแก้ไข หากไม่ปฏิบัติตามคำเตือน นายทะเบียนมีอำนาจยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ระงับหรือจัดการแก้ไขการกระทำดังกล่าว หรือให้ออกจากตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคการเมืองและไม่มีสิทธิเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองมีกำหนดสองปี

กลุ่มที่สอง กรณีที่กฎหมายมิได้กำหนด ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองใช้อำนาจออกคำสั่งตามที่กฎหมายกำหนดไว้หลายประการที่กฎหมายมิได้กำหนดให้องค์กรตุลาการใดมีอำนาจในการตรวจสอบ เช่น คำสั่งชะลอการเบิกจ่ายเงินกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง เป็นต้น ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ส่วนที่ ๒ การสนับสนุนพรรคการเมืองโดยรัฐได้กำหนดให้มีกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองในสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดสรรเงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองและควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินทุนหมุนเวียน ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่ง ประกอบด้วย นายทะเบียนพรรคการเมืองเป็น ประธานกรรมการ เพื่อทำหน้าที่แทนในการจัดสรรเงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีมติให้ชะลอการเบิกจ่ายเงินกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองตามประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง พรรคการเมืองจะมีสิทธิเสนอเรื่องให้องค์กรตุลาการใดเป็นผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าว ในทางปฏิบัติปรากฏว่าหัวหน้าพรรคไทยประชาธิปไตย ผู้ฟ้องคดี ได้ฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้ง ต่อศาลปกครองกลางตามคดีหมายเลขดำที่ ๘๖๔/๒๕๔๕ ขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งชะลอการเบิกจ่ายเงินประจำปี ๒๕๔๔ ในทำนองเดียวกันกับหัวหน้าพรรคพลังมหาชน ผู้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลางตามหมายเลขคดีดำที่ ๕๒๙/๒๕๔๕ ขอให้คำพิพากษาหรือคำสั่งยกเลิกมติชะลอการเบิกจ่ายเงินสนับสนุนพรรคการเมืองประจำปี ๒๕๔๒ ถึง ๒๕๔๔ แต่ต่อมาคณะกรรมการการเลือกตั้งได้โต้แย้งตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๔ ศาลปกครองกลางจึงได้รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปในส่วนของการวิเคราะห์ปัญหาจากการ

ใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง

ข. การออกประกาศ หลักเกณฑ์และวิธีการหรือแบบที่กำหนด ของประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้บัญญัติให้อำนาจนายทะเบียนพรรคการเมืองในการออกประกาศ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ หรือกำหนดแบบต่าง ๆ ให้ผู้เกี่ยวข้องถือปฏิบัติ เช่น ในมาตรา ๕ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๓ เป็นต้น กรณีดังกล่าวเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ใช้อำนาจออกประกาศแล้วในบางเรื่องก็กำหนดให้มีผลใช้บังคับเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่บางเรื่องไม่ได้กำหนดไว้ให้ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในทางปฏิบัติจึงต้องพิจารณาให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในกรณีนี้เมื่อประธานกรรมการการเลือกตั้งได้มีการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวกฎหมายไม่ได้บัญญัติให้องค์กรตุลาการใดมีอำนาจในการตรวจสอบไว้โดยชัดเจน

4.1.1.5 คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้และตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง นอกจากมีอำนาจที่จะต้องใช้และตีความถ้อยคำบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องแล้ว บทบัญญัติของกฎหมายระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องบางฉบับได้กำหนดให้ประธานกรรมการการเลือกตั้ง เป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งในฐานะองค์กรกลุ่ม ย่อมมีอำนาจในการใช้บังคับและแปลความหรือวินิจฉัยบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวได้ตามหลักทั่วไป และในหลายกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องมีการใช้และบังคับการให้เป็นไปตามความที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญโดยมีคำวินิจฉัยอย่างหนึ่งอย่างใดแล้ว องค์กรตุลาการใดสามารถตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ หรือหากมีการกระทำบางประการต่อไปเพื่อให้บรรลุผลตามคำวินิจฉัยขององค์กรดังกล่าวแล้ว ส่งผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพประชาชน องค์กรตุลาการใดจะสามารถเข้ามาควบคุมตรวจสอบได้ ขอบเขตการตรวจสอบจะสามารถทำได้เพียงใด จะได้วิเคราะห์ในส่วนของปัญหาจากการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งต่อไป

4.1.2 วิเคราะห์ปัญหาจากการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

การตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมีลักษณะสภาพของการใช้อำนาจหน้าที่แตกต่างกันไปตามที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อ ๔.๑.๑ เช่น การใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ การใช้อำนาจตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่น การใช้อำนาจในการ

ออกคำสั่ง การใช้อำนาจออกประกาศกำหนด ระเบียบ หลักเกณฑ์วิธีการหรือแบบตามที่กำหนด การใช้และตีความถ้อยคำในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เป็นต้น เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวแล้วจะมีการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่โดยองค์กรตุลาการใดได้บ้างหรือไม่ เพียงใด อาจแยกการพิจารณาตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นและเหตุผลที่เกิดจากคำวินิจฉัย คำพิพากษา หรือคำสั่งขององค์กรตุลาการไม่ว่าจะเป็นศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และศาลยุติธรรม โดยลำดับ ดังนี้

4.1.2.1 คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ

เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแล้วต้องมีการตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการหรือไม่ เพียงใด กรณีที่กฎหมายบทบัญญัติไว้ชัดเจนขององค์กรตุลาการที่กฎหมายบัญญัติย่อมมีอำนาจตรวจสอบได้ แต่กรณีที่ยังเป็นประเด็นปัญหาซึ่งไม่สามารถหาข้อสรุปได้โดยเร็ว เพราะยังมีความคิดเห็นและทัศนะของนักกฎหมายมหาชนที่หลากหลาย แนวคำวินิจฉัย คำพิพากษา หรือคำสั่งขององค์กรตุลาการ ยังมีความไม่สอดคล้องกันกับหลักการในทางวิชาการหรือทางตำรา แม้ในระหว่างองค์กรตุลาการเดียวกันก็ดีหรือองค์กรตุลาการในแต่ละองค์กรก็ยิ่งแสวงหาเหตุผลที่ใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยที่แตกต่างกันออกไป องค์กรตุลาการกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญยังไม่มีความเห็นพ้องต้องกัน ในเรื่องการใช้อำนาจหน้าที่ เป็นเหตุให้ต้องมีการอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด บ้าง หรือได้เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเพื่อเป็นแนวบรรทัดฐานอีกจำนวนไม่น้อย ดังแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ คำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครอง ศาลแพ่งและศาลฎีกา ซึ่งได้นำมาเป็นตัวอย่างในการวิเคราะห์ในการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง ในกรณีปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยองค์กรตุลาการ และปัญหาจากการใช้และตีความถ้อยคำในรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ในการตรวจสอบการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยองค์กรตุลาการ เห็นได้ว่าในรัฐธรรมนูญไม่ได้มีบทบัญญัติไว้โดยชัดเจนว่าให้องค์กรตุลาการใดมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจ ก่อให้เกิดปัญหาตามมา คือ องค์กรตุลาการใด จะมีอำนาจหน้าที่รับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัย หรือพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่ง และการตรวจสอบทำได้เพียงใด ซึ่งอาจแยกพิจารณาเป็น ๒ กรณีคือ การตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยศาลปกครอง และโดยศาลรัฐธรรมนูญ

ก. การตรวจสอบคณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของโดยศาลปกครอง

ก.1) คำสั่งให้ชะลอการเลือกตั้ง

ปัญหาจากกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ ในฐานะองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ แล้ว ปรากฏว่าศาลปกครองหลายแห่งได้มีคำสั่งกำหนดวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการศึกษาโดยมีคำสั่งให้ชะลอการเลือกตั้งออกไปจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษา หรือคำสั่งเป็นอย่างอื่น เช่น ศาลปกครองสงขลาในคดีหมายเลขดำที่ ๒๒๘/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๔๗ เป็นต้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นกรณีศาลปกครองตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งยังไม่สอดคล้องกับแนวบรรทัดฐานที่ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวางไว้ตามคำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๔๓ และคำวินิจฉัยที่ ๕๒/๒๕๔๖ ที่กล่าวโดยสรุปได้ว่า เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแล้วถือเป็นยุติ แต่อย่างไรก็ดีหลังจากที่ได้มีคำสั่งให้ชะลอการเลือกตั้งแล้ว ต่อมาเมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ ศาลปกครองสงขลาได้มีคำสั่งยกเลิกการกำหนดวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการศึกษาโดยพิเคราะห์ว่า เมื่อตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลว่างลง และคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องจัดให้มีการเลือกตั้งภายในหกสิบวันนับแต่วันที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลว่างลงตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งการจัดให้มีการเลือกตั้งดังกล่าวเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามกฎหมายดังกล่าว อันเป็นการปฏิบัติตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสองของรัฐธรรมนูญ ที่ไม่อยู่ในอำนาจควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองตามนัยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๔/๒๕๔๓ ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภา แทนตำแหน่งที่ว่างไปดังกล่าว คำสั่งกำหนดวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์จึงไม่มีความจำเป็นจึงมีคำสั่งให้ยกเลิกคำสั่งกำหนดวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ เมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๔๗ เสีย

ผู้ทำวิทยานิพนธ์เห็นว่าการยกเลิกคำสั่งดังกล่าวสอดคล้องและเป็นไปตามหลักการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยองค์กรตุลาการ ตามแนวบรรทัดฐานที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้แล้ว ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นในกรณีเช่นนี้หากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้มีคำร้องต่อศาลปกครองขอให้ใช้วิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์โดยสั่งให้ชะลอการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่มีผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลง เพื่อรอผลการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใดของศาลปกครองที่เป็นที่สุดเสียก่อน และศาลปกครองได้สั่งให้ใช้วิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์เช่นนั้น ย่อมส่งผลให้ความเป็นสมาชิกภาพของ

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลว่างลงนั้นได้รับความคุ้มครองเพราะเป็นคำสั่งทางปกครองที่ยังไม่ถึงที่สุด ต้องรอผลคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครองถึงที่สุดเสียก่อน เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงดังกล่าวเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งภายในกำหนดระยะเวลาที่ยังไม่เริ่มนับระยะเวลาปัญหานี้ก็จะได้รับการแก้ไขเยียวยาให้เป็นตามสิทธิเสรีภาพพื้นฐานของปัจเจกบุคคลได้

ก.2) คำสั่งรับคำฟ้อง

ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดมีความเห็นที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ศาลปกครองกลางเห็นว่าการใช้อำนาจดังกล่าวของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีสภาพเสร็จเด็ดขาด ศาลไม่มีอำนาจรับคำฟ้องไว้พิจารณา แต่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าไม่มีกฎหมายใดบัญญัติไว้ชัดเจน การแปลงกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการเพิ่มเติมตัวบท ขัดกับหลักการแปลงกฎหมาย เป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในอันที่จะใช้สิทธิทางศาลที่มาตรา ๒๘ วรรคสองของรัฐธรรมนูญ ขัดกับหลักแยกใช้อำนาจอธิปไตย ศาลปกครองสูงสุดโดยมติที่ประชุมใหญ่จึงให้รับ คำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณา โดยเรื่องนี้มีข้อเท็จจริงโดยย่อ ดังนี้

ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ร้องเรียนโต้แย้งคัดค้านการดำเนินการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ กรุงเทพมหานคร ไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อขอให้ไม่รับรองผลการเลือกตั้งของเขตเลือกตั้งดังกล่าว และคณะกรรมการการเลือกตั้งได้วินิจฉัยสั่งการไปแล้วว่าไม่พบการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งดังกล่าวและไม่ให้มีการนับคะแนนใหม่ ผู้สมัครรับเลือกตั้งจึงได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลางขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ กรุงเทพมหานคร และประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการรับรองผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตเลือกตั้งดังกล่าว

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง)คดีหมายเลขแดงที่ ๔๗/๒๕๔๔ วันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๔ พิจารณาแล้วเห็นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งได้วินิจฉัยสั่งการไปแล้วว่าไม่พบการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งดังกล่าวและไม่ให้มีการนับคะแนนใหม่ จึงถือได้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งได้วินิจฉัยชี้ขาดเรื่องดังกล่าวไปแล้วตามมาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) ของรัฐธรรมนูญ อันเป็นอำนาจหน้าที่ที่มีสภาพเสร็จเด็ดขาด ศาลไม่มีอำนาจรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่งให้เป็นอย่างอื่นได้ จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณา และมีคำสั่งให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งคัดค้านคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด ขอให้มีความพิพากษาหรือมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้รับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งต่อไป

ศาลปกครองสูงสุด ได้มีคำสั่งที่ ๔๔/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๔ โดยพิเคราะห์แล้ว เห็นว่ามีปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยในชั้นนี้ว่า คำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) ของรัฐธรรมนูญ เป็นอำนาจหน้าที่ที่มีสภาพเสร็จเด็ดขาด ศาลไม่มีอำนาจรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เป็นอย่างอื่นได้ ดังคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นหรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ได้ตรวจพิจารณาด้วยบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่า ไม่มีบทบัญญัติมาตราใดบัญญัติชัดเจนเช่นนั้น คำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าว เป็นการแปลงกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการเพิ่มเติมด้วยบท ขัดกับหลักการแปลงกฎหมายเช่นที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้ในคำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๓ ว่าระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นการออกระเบียบเกินด้วยบทที่ให้อำนาจไว้ นอกจากนี้ การแปลงบทบัญญัติมาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) ของรัฐธรรมนูญ ของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าวย่อมเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในอันที่จะใช้สิทธิทางศาลที่ตามมาตรา ๒๔ วรรคสองของรัฐธรรมนูญรับรองไว้ด้วย ทั้งยังเป็นการขัดกับหลักแยกใช้อำนาจอธิปไตยที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้ทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและศาล ทั้งนี้ เพื่อให้มีการคานและถ่วงดุลกันตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓ ของรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หากจะถือว่ามีสภาพเสร็จเด็ดขาดก็หมายความว่ามีความเพียงว่ามีสภาพเสร็จเด็ดขาดตามภาระหน้าที่หลักเกี่ยวกับการ “ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้ง...” ตามมาตรา ๑๔๔ ของรัฐธรรมนูญ อันเป็นการใช้อำนาจบริหารเท่านั้น ไม่อาจขยายความให้เป็นการตัดหรือจำกัดสิทธิของบุคคลที่จะใช้สิทธิทางศาลตามมาตรา ๒๔ วรรคสองของรัฐธรรมนูญดังที่ศาลฎีกาได้วินิจฉัยวางหลักไว้เช่นนั้นโดยมติที่ประชุมใหญ่ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๖๔๖ - ๖๔๗/๒๕๑๐ ฉะนั้น ผู้ฟ้องคดีนี้จึงมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลได้

คดีมีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยต่อไปว่า ศาลปกครองจะรับคดีไว้พิจารณาพิพากษาได้หรือไม่ โดยอาจแยกพิจารณาได้ ๒ ประเด็น ประเด็นแรก ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนี้หรือไม่ ประเด็นที่สอง คณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งอาจเป็นผู้ถูกดำเนินคดีในศาลปกครองได้หรือไม่

ประเด็นแรก ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ ได้พิเคราะห์บทบัญญัติมาตรา ๒๗๑ และมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญ และมาตรา ๙ ประกอบมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้วเห็นว่าคดีนี้อยู่ในอำนาจศาลปกครองที่จะรับไว้พิจารณาพิพากษาได้

ประเด็นที่สอง ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ ได้พิเคราะห์บทบัญญัติมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญ แล้วเห็นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามนัยมาตรา ๓ ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภทนั้นอย่างน้อยจะต้อง “อยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาล” เนื่องจากคำว่า รัฐบาล มีความหมายกว้างกว่าคำว่า คณะรัฐมนตรี โดยหมายถึง “รัฐในฐานะที่เป็นตัวแทนประเทศชาติ” มิใช่ “คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือทบวง” ในความหมายอย่างแคบ การกำกับดูแลอาจพิจารณาได้จากบทบัญญัติของมาตรา ๓๔ มาตรา ๓๘ ววรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ คณะกรรมการการเลือกตั้งย่อมอยู่ในกำกับดูแลของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือ คณะรัฐมนตรี แม้จะเป็นการกำกับดูแลอยู่ห่าง ๆ เพื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของตนก็ตาม เมื่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี เป็นองค์ประกอบของรัฐบาล จึงต้องถือว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งอยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาล ฉะนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง จึงอาจถูกดำเนินคดีในศาลปกครองได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นศาลปกครองสูงสุดโดยมติที่ประชุมใหญ่จึงรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาและให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินการต่อไป

จากกรณีนี้ที่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งที่ ๘๔/๒๕๔๔ ดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่เห็นพ้องด้วยกับคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ดังนั้น จึงเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยอันเป็นเหตุให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ดังนี้

ข. การตรวจสอบคณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของโดยศาลรัฐธรรมนูญ

สืบเนื่องจากคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔/๒๕๔๔ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีหนังสือลับ ที่ ลต ๐๑๐๑/๑๙๒ ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๕ เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย และต่อมามีหนังสือด่วนที่สุด ที่ ลต ๐๑๐๑/๗๕๗๙ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๕ และหนังสือ ที่ ลต (กกต.) ๐๖๐๕/๒๕๖๐๐ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๖ ส่งความเห็นเพิ่มเติม สรุปสาระสำคัญได้ว่า ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งในการจัดการเลือกตั้ง ซึ่งกล่าวโดยสรุป คือ คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ ที่บัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๔๔ มาตรา ๑๔๕ และมาตรา

๑๔๗ การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีลักษณะการใช้อำนาจกึ่งตุลาการ ดังนั้น อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีสภาพเสร็จเด็ดขาดในเชิงนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ และโดยที่ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๔๓ เป็นบรรทัดฐานไว้ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมิใช่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๗๖ ศาลปกครองจึงไม่มีอำนาจรับคดีนี้ไว้พิจารณา และบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ มาตรา ๙ และมาตรา ๔๒ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองไว้เกินกว่าที่รัฐธรรมนูญกำหนด บทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ

ศาลปกครองสูงสุดได้มีหนังสือ ที่ ศป ๐๐๐๘.๑/๔๘ ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๔๕ ชี้แจง ศาลรัฐธรรมนูญ และต่อมามีความเห็นเพิ่มเติมตามหนังสือ ที่ ศป ๐๐๐๘.๑/๗ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๔๖ ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ว่า การดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง หรือดำเนินการในทางปกครองจึงสามารถถูกตรวจสอบได้ถึงความชอบด้วยกฎหมายโดยศาล และกรณีนี้ไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมาตราใดกำหนดให้การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุดและห้ามฟ้องคดีต่อศาล ศาลทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหาร ต่างมิใช่องค์กรในความหมายของมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญเพราะเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการซึ่งกระทำในพระปรมาภิไธย ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ศาลไม่ใช่องค์กรที่ใช้อำนาจในลักษณะ “ทางปกครอง” อย่างองค์กรอิสระ จึงไม่มีทางขัดแย้งกับการใช้อำนาจขององค์กรอิสระ อำนาจหน้าที่ที่จะมีปัญหาขัดหรือแย้งกันได้ต้องมีลักษณะแบบเดียวกัน เช่น ศาลกับศาล ฝ่ายปกครองกับฝ่ายปกครอง องค์กรอิสระกับองค์กรอิสระ ดังนั้น กรณีจึงไม่อยู่ในอำนาจศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลกับองค์กรอิสระ อนึ่ง ปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญ คือ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับไว้พิจารณาและวินิจฉัยทบทวนหรือแก้ไขคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ได้วินิจฉัยประเด็นแห่งคดี อันถึงที่สุดของศาลได้หรือไม่ เพราะคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔/๒๕๔๔ เป็นคำสั่งที่ถึงที่สุดในประเด็นอำนาจฟ้องคดีแล้วตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๗๓

ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๕๒/๒๕๔๖ วันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๔๖ เห็นว่าประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๖ หรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้ง และศาลปกครอง เป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญมาตรา ๑๓๖ และมาตรา ๒๗๖ ตามลำดับ บัญญัติให้มีขึ้นและ

บัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้งและศาลปกครองจึงมีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามความหมายของรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๖

ปัญหาต่อมาเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาว่า เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วหรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งจะถูกฟ้องต่อศาลปกครองได้หรือไม่ เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลปกครอง ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยที่ ๕๔/๒๕๔๒ วันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๔๒ เป็นแนวบรรทัดฐานว่า ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ อาจเป็นลักษณะองค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือไม่ เพียงใด หรือเป็นลักษณะของการที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป มีปัญหาโต้แย้งกันว่าได้ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำหรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ของอีกองค์กรหนึ่ง กรณีตามคำร้องมีปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ที่พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแล้วมีปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจนั้นเกิดขึ้น จึงเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๖ ได้

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปมีว่า การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นได้ตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) ถือเป็นยุติหรือไม่

รัฐธรรมนูญมาตรา ๑๔๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง บัญญัติให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติและกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งเห็นได้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่จะจัดการเลือกตั้งตามกฎหมายให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม การจัดการให้มีการเลือกตั้งนั้น มีขั้นตอนและรายละเอียดที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องปฏิบัติ เช่น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕(๑) ออกประกาศกำหนดการทั้งหลายอันเป็นการจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมาย มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง (๒) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตาม

กฎหมาย ตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง เป็นต้น และเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นจากการจัดเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ และตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง ก็ให้อำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นได้ตามกฎหมายมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง ซึ่งการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) เป็นการใช้อำนาจดังเช่นอำนาจตุลาการที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจหน้าที่คณะกรรมการการเลือกตั้งสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดได้นั้น เพราะเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่จัดให้มีการเลือกตั้งชี้ขาดได้เอง เพื่อให้เกิดความรวดเร็ว สุจริตและเที่ยงธรรม

การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง เป็นลักษณะการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญอันมีผลให้การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) ถือเป็นยุติ มิใช่เป็นการใช้อำนาจทางบริหารหรือทางปกครองตามที่กล่าวอ้างแต่อย่างใด

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญโดยมติเอกฉันท์ จึงวินิจฉัยว่า “การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) ถือเป็นยุติ”

หลังจากคำวินิจฉัยดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๑ - ๒๔/๒๕๔๗ วันที่ ๔ มกราคม ๒๕๔๗ ซึ่งศาลปกครองกลาง ศาลปกครองนครราชสีมา และศาลปกครองสงขลา ได้ส่งคำโต้แย้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ รวมยี่สิบสี่คำร้องโดยศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า คำร้องทั้งยี่สิบสี่คำร้อง มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยเป็นอย่างเดียวกัน จึงให้รวมพิจารณาเข้าด้วยกัน และได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ บัญญัติถึงอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง ซึ่งเห็นได้ชัดว่าศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล กับเอกชนหรือระหว่างหน่วยดังกล่าวด้วยกัน ถ้าเป็นข้อพิพาทของหน่วยดังกล่าวหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ศาลปกครองจะไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ เป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยบทนิยาม คำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” และคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” มาตรา ๙ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดประเภทของคดีที่ศาลปกครองจะมีอำนาจพิจารณา

พิพากษาหรือมีคำสั่งได้ และมาตรา ๔๒ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องคดีและขั้นตอนที่จะฟ้องต่อศาลปกครอง

เมื่อพิจารณาเกี่ยวกับคำนิยามมาตรา ๓ ดังกล่าว โดยคำนิยามทั้งสอง ไม่มีคำว่า จะต้อง เป็นหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาล เช่นเดียวกับที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ทำให้ความหมายของคำว่า หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ มาตรา ๙ และมาตรา ๔๒ มีความหมายรวมถึงหน่วยงานของรัฐ หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยหรือไม่ นั้น เห็นว่าการที่จะ พิจารณาว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใดจะอยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของ รัฐบาลหรือไม่ ต้องพิจารณาบทบัญญัติตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๗๖เป็นหลัก คำ นิยามด้วยคำทั้งสองตามมาตรา ๓ เป็นเพียงการกำหนดความหมายให้ชัดเจนว่าหมายถึงลักษณะของ ส่วนราชการ หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ประเภทใดบ้างที่จะต้องอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองซึ่ง นอกจากจะกำหนดลักษณะขององค์กรแล้ว ยังกำหนดลักษณะของการใช้อำนาจด้วยว่าจะต้องเป็น การใช้อำนาจทางปกครองหรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง หรือให้ดำเนินกิจการใน ทางการปกครอง ซึ่งเป็นลักษณะของการเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับ บัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาล อันเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดและ ให้อำนาจในการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ได้บัญญัติไว้ ดังนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ มาตรา ๓ ที่บัญญัติบทนิยาม คำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” จึงไม่มีข้อความใดที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ และกรณีตามมาตรา ๙ และมาตรา ๔๒ ก็ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ เช่นเดียวกัน

4.1.2.2 การตรวจสอบประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญโดยศาลแพ่ง

ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นนายทะเบียนพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง ในขณะที่อยู่ในระหว่างใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง คำสั่งตาม หมายห้ามชั่วคราวของศาลแพ่ง ไม่มีผลผูกพันการปฏิบัติหน้าที่ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะ นายทะเบียนพรรคการเมือง ทั้งนี้ ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓/๒๕๔๑ วันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๔๑ สรุปได้ว่า กรณีที่ศาลแพ่งมีคำสั่งห้ามประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียน พรรคการเมือง จดทะเบียนเปลี่ยนแปลงการเป็นกรรมการบริหารพรรคประชากรไทยตามหมายห้าม

ชั่วคราวของศาลแพ่ง ในขณะที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองมีผลใช้บังคับ หากมีปัญหาข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว จะต้องอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดตามมาตรา ๑๔๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย การที่ศาลแพ่งมีคำสั่งห้ามประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรค จึงเป็นคำสั่งที่ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๔๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น คำสั่งห้ามดังกล่าวตามหมายห้ามชั่วคราวของศาลแพ่งไม่มีผลผูกพันต่อการปฏิบัติหน้าที่ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง

สรุปประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง

จากแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้นนำไปสู่การแปลความได้หรือไม่ว่า การใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง อาจถือได้ว่าเป็นอันยุติกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวโดยองค์การตุลาการ กล่าวคือ เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือ ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง ได้มีการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ ถือเป็นยุติ เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบัญญัติให้องค์กรตุลาการใดเข้ามามีอำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญทำนองเดียวกับการตรวจสอบองค์กรตามรัฐธรรมนูญใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสในคดีที่นาย Jean - Philippe Brouant แห่งมหาวิทยาลัย Lille ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดประเทศฝรั่งเศส ซึ่งได้วางหลักเอาไว้ว่าศาลปกครองสูงสุดไม่มีอำนาจตรวจสอบข้อกำหนดภายในของตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส อันเป็นการยืนยันอำนาจสูงสุดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ อันเป็นการก่อให้เกิดระบบ “อำนาจใหม่”¹¹ แต่ยังมีข้อโต้แย้งได้ว่าเป็นการด่วนสรุปเกินไปโดยมีเหตุผลสนับสนุนดังนี้

¹¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 5, น.152.

ในทางวิชาการได้วิเคราะห์เรื่องดังกล่าวไว้ว่าคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๕๒/๒๕๔๖ และ ที่ ๑ - ๒๔/๒๕๔๗ ทั้งสองคำวินิจฉัยพอสรุปเกี่ยวกับฐานของการใช้อำนาจ ลักษณะการกระทำและหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใช้อำนาจได้ ดังนี้¹²

(1) กรณีที่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใช้อำนาจไม่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาล กระทำการโดยใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ โดยอาจเป็นการออกคำสั่งหรือกระทำการอื่นใด การกระทำดังกล่าวถือเป็นยุติ แม้มีข้อโต้แย้งว่าการกระทำหรือการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือเป็นการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ฯลฯ ไม่ว่าศาลใดก็ไม่มีอำนาจรับไว้พิจารณาหรือตรวจสอบได้ เนื่องจากถือเป็นยุติ

(2) การกระทำทางปกครองหรือใช้อำนาจทางปกครอง โดยอาจเป็นการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เมื่อมีคดีโต้แย้งว่าการกระทำหรือการใช้อำนาจทางปกครองดังกล่าวไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร กระทำการละเมิดจากการใช้อำนาจ หรือละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร หรือข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ซึ่งคดีเหล่านี้เป็นคดีปกครอง แต่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายไม่สามารถนำคดีมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

นอกจากนี้ ประเด็นข้อพิจารณาทางวิชาการในกรณีที่ว่า ข้อพิพาทเหล่านี้เป็นข้อพิพาททางปกครอง เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง เมื่อไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองหรือไม่สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้แล้ว จะสามารถฟ้องคดีต่อศาลอื่นได้หรือไม่ หรืออยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นศาลที่มีเขตอำนาจทั่วไป และเกิดปัญหาตามมาอีกว่า ระบบการพิจารณาคดีที่ศาลยุติธรรมใช้ คือ ระบบกล่าวหา แต่ศาลปกครองใช้ระบบไต่สวน จะก่อให้เกิดสองมาตรฐานสำหรับประชาชนหรือไม่

นักวิชาการได้ให้ข้อสังเกตเห็นว่า พื้นฐานทางความคิดที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้ในคำวินิจฉัยที่ ๕๒/๒๕๔๖ สอดคล้องกับแนวความคิดที่ปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง (VwGO) ของประเทศเยอรมัน คือ การตัดสินใจข้อพิพาทตามกฎหมายรัฐธรรมนูญมิให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ความสำคัญของแนวคิดดังกล่าวให้มีความสำคัญกับการควบคุมการตรวจสอบ “การกระทำทางปกครอง” โดยไม่ได้ให้ความสำคัญว่า “การกระทำทางปกครอง” นั้น จะเกิดมาจากองค์กรใดก็ตาม หากเป็นการกระทำทางปกครองแล้ว ย่อมอยู่ภายใต้ “หลักการกระทำทาง

¹² สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง, “ข้อเท็จจริงคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๒/๒๕๔๖ และที่ ๑ - ๒๔/๒๕๔๗ เรื่อง เขตอำนาจศาลปกครองและอำนาจหน้าที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง”, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท บพิตรการพิมพ์ จำกัด, 2547), น.6-7.

ปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย" ซึ่งหมายความว่าศาลปกครองย่อมเข้าไปควบคุมตรวจสอบได้ ย่อมไม่มี "การกระทำทางปกครอง" โดยที่หลุดรอดจากการควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองไปได้ อย่างน้อยที่สุดไม่อาจอ้างได้ว่าองค์การที่กระทำนั้นไม่ใช่ฝ่ายปกครอง ดังนั้น ศาลจึงควบคุมตรวจสอบการกระทำขององค์การนั้นไม่ได้ หลักการคุ้มครองเช่นนี้เรียกว่า การควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองที่ปราศจากการหลุดรอดจากการควบคุมตรวจสอบอำนาจของศาล กล่าวโดยสรุปแนวคิดพื้นฐานดังกล่าวเป็นแนวคิดที่สมเหตุสมผลและเป็นการสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ¹³ แต่การให้เหตุผลของศาลรัฐธรรมนูญที่ว่า การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง เป็นลักษณะการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ เป็นการให้เหตุผลที่ไม่สอดคล้องกับข้อพิจารณาในทางกฎหมาย การที่จะถือว่าเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญในกรณีของการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหานั้นจะต้องเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดองค์ประกอบของกฎหมายและผลของกฎหมายไว้ในรัฐธรรมนูญ มิใช่เป็นเพียงการกำหนดอำนาจทั่วไปดังเช่นกรณีตามมาตรา ๑๔๕(๓) ของรัฐธรรมนูญที่ให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาที่เกิดขึ้นตามกฎหมายมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง ดังนั้น การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในการวินิจฉัยชี้ขาดตามมาตรา ๑๔๕(๓) จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ¹⁴ ซึ่งก่อให้เกิดผลทำให้การ "ลักษณะของการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ" มีขอบเขตอย่างกว้างขวาง อันเป็นกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมิได้แยกแยะระหว่าง "การใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ" กับกรณีของ "การใช้อำนาจตามขอบเขตที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ" กรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามคำวินิจฉัยที่ ๕๒/๒๕๔๖ นั้น เป็นเพียงการใช้อำนาจตามขอบเขตที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หากแต่ไม่ใช่เป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ การตีความว่า "การใช้อำนาจตามขอบเขตที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ" เป็น "การใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ" ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบกฎหมาย เพราะหากเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแล้ว ย่อมไม่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลทั่วไป เว้นแต่จะกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การตีความขยายความหมายดังกล่าวจึงไม่ก่อให้เกิดผลดีต่อระบบกฎหมายแต่อย่างใด¹⁵ ประกอบกับการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญกรณีย่อนำไปสู่การทำให้เกิดข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญซึ่งมีลักษณะสำคัญ ๒ ประการ คือ ประการที่หนึ่ง ข้อพิพาทในเรื่องดังกล่าวต้องเป็นข้อพิพาทอันเกิดจากการใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และประการที่

¹³ บรรเจิด สิงคะเนติ, รวมบทวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและคำสั่งศาลปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, 2547), น. 75.

¹⁴ เพิ่งอ้าง, น.82.

¹⁵ เพิ่งอ้าง, น. 75-88.

สอง ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญโดยแท้เกิดจากคู่ความที่มีสถานะเท่าเทียมกัน ดังนั้น กรณีที่ประชาชน ถูกตัดสินสิทธิหรือถูกกระทบสิทธิตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยองค์กรของรัฐ องค์กรใดองค์กรหนึ่ง จึงไม่ถือว่าเป็น “ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ”

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญกรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแล้ว เป็นอันยุติ ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นยังมีปัญหาข้อโต้แย้งในทางวิชาการที่มีความสมเหตุสมผล แต่เนื่องจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๔ ที่ให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นเด็ดขาดมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ ในเบื้องต้นจึงอาจถือได้ว่า เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญในบางกรณีแล้วถือเป็นยุติ ไม่ต้องถูกตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ ดังนั้น หากจะมีการตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการในขั้นนี้ย่อมขึ้นอยู่กับการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญกับองค์กรตุลาการ กล่าวคือ

สำหรับคณะกรรมการการเลือกตั้ง และประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง หากได้มีการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งตามกฎหมายมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๔๕(๓) ของรัฐธรรมนูญแล้ว ถือเป็นยุตินั้น มีประเด็นที่น่าพิจารณาว่า กรณีตามคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ บุคคลผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพสามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลตามมาตรา ๒๔ วรรคสอง โดยใช้สิทธิฟ้องให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำตามมาตรา ๖๒ ของรัฐธรรมนูญได้หรือไม่อย่างไร และฟ้องต่อศาลใด ในเมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า คำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวถือเป็นยุตินั้น มีข้อที่น่าพิจารณาต่อไปว่า จะถือเป็นยุติเพียงใดในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของเนื้อหาหรือเป็นยุติในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของรูปแบบการออกคำสั่ง องค์กรตุลาการสามารถตรวจสอบทบทวนความชอบด้วยกฎหมายได้หรือไม่ เพียงใด ซึ่งจะนำเสนอในส่วนต่อไปในเรื่องการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้งในกรณีที่กฎหมายกำหนดกระบวนการตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ

ผู้ทำวิทยานิพนธ์เห็นว่าเหตุผลในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองชั้นต้นที่ว่าการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ต้องถือเป็นยุติหรือมีสภาพเสร็จเด็ดขาดในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของเนื้อหาหรือประเด็นที่พิพาทแห่งคดี ทั้งนี้ เนื่องจากการออกแบบรัฐธรรมนูญดังกล่าวของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญและความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ในขณะนั้นมีแนวโน้มที่นำผลเอาวิจัยในเรื่องการจัดตั้งองค์กรอิสระจัดการเลือกตั้งที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในตัวเอง และแก้ไขปัญหาคอรัปชั่นต่อระบบและกลไกการเลือกตั้งแบบเดิมที่

กำหนดไว้ให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่จัดการเลือกตั้งและศาลมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบความสุจริตและเที่ยงธรรมของกระบวนการเลือกตั้ง ซึ่งอาจศึกษาประวัติความเป็นมาในการปฏิรูปการเมืองจากรายงานการวิจัยที่เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตยที่มีจำนวนมาก และมีอิทธิพลทางความคิดในขณะนั้นโดยเฉพาะในเรื่องเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการเลือกตั้งเมืองไทย จึงได้สถาปนาองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวขึ้นมาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานโดยไม่ได้คำนึงถึงหลักนิติรัฐอย่างเคร่งครัด ประกอบกับความคาดหวังว่าหากได้บุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ เช่น การสรรหากรรมการการเลือกตั้งให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้ง จำนวนห้าคนเพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภาในสัดส่วนจำนวนเท่ากับคณะกรรมการสรรหา ซึ่งประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดี และผู้แทนพรรคการเมืองร่วมกันพิจารณาสรรหา ผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้ง จำนวนห้าคนรวมเป็นสิบคนเสนอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติเลือกกรรมการการเลือกตั้ง จำนวนห้าคนเข้ามาทำหน้าที่ เมื่อได้บุคคลจากกระบวนการที่ซับซ้อนยุ่งยากเหล่านั้นมาแล้ว ได้ฝากความหวังเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งกับกลุ่มบุคคลดังกล่าวว่าสามารถดำเนินการให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม จึงยอมให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ค่อนข้างเบ็ดเสร็จมากมายอย่างไม่เคยมีมาก่อน เช่น การมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาและข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นจากกฎหมายที่ดูแลรับผิดชอบรักษาการให้เสร็จสิ้นโดยไม่ได้กำหนดผูกความสัมพันธ์ไว้กับองค์กรตุลาการในการตรวจสอบการใช้อำนาจเอาไว้แม้แต่น้อยและมีความแตกต่างอย่างชัดเจนเมื่อเปรียบเทียบกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีความเท่าเทียมและอิสระเช่นเดียวกัน หากคณะกรรมการการเลือกตั้งปฏิบัติหน้าที่มีขอบเขตเพียงแต่กำหนดหลักการในการควบคุมตรวจสอบโดยการถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยอาศัยช่องทางผ่านคณะกรรมการ ป.ป.ช. และวุฒิสภานอกจากนี้ยังปรากฏข้อเท็จจริงสนับสนุนให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดเพิ่มมากขึ้นกว่าองค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่โดยปกติกล่าวคือ หลังจากที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งไประยะหนึ่ง รัฐสภาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง และได้ตรากฎหมายการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นขึ้นใหม่ โดยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเพิ่มมากขึ้น อำนาจซึ่งแต่เดิมเป็นอำนาจเฉพาะขององค์กรตุลาการเท่านั้น เช่น เรื่องการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง การคัดค้านการเลือกตั้งเป็นต้น ฝ่ายนิติบัญญัติได้แจ้งใจออกแบบกฎหมายโดยมอบให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัครทั้งก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง และหลังประกาศผลเลือกตั้งได้ภายในหนึ่งปี ทั้งนี้ เป็นไปตามความนัยมาตรา ๘๕/๑ มาตรา ๘๕/๓ และมาตรา ๘๕/๔ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๓

เมื่อร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วได้มีสมาชิกวุฒิสภาจำนวนหนึ่งเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวที่ได้ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัคร มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือต่อหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ หรือไม่ ซึ่งต่อมาศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๕๔-๕๕/๒๕๔๓ สรุปได้ว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่มีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญและไม่ขัดต่อหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยแต่อย่างใด ผลดำเนินการในเรื่องนี้จึงอาจทำให้เข้าใจได้ว่าเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในบางกรณี เช่น การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งกระบวนพิจารณาคัดค้านการเลือกตั้ง หรือการประกาศผลเลือกตั้ง เป็นต้น ต้องถือเป็นที่ยุติในทางเนื้อหาเช่นเดียวกันหรือไม่ หากเป็นเช่นนั้น สิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ในมาตรา ๒๘ วรรคสอง หรือตามมาตรา ๖๒ ย่อมเกิดปัญหาว่าจะดำเนินการต่อไปได้อย่างไร เพราะไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดให้สิทธิผู้ได้รับผลกระทบกระเทือน หรืออาจเดือดร้อนเสียหายจากการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวสามารถไปใช้สิทธิในทางศาลได้ไฉไล

กรณีที่กำลังมาขำขันเห็นได้ว่า การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งและประธานกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ โดยที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติให้องค์กรตุลาการใดมีอำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ ดังนั้น เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๕๒/๒๕๔๖ ว่าการใช้อำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ได้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๔๕(๓) ถือเป็นยุติ จึงทำให้เกิดประเด็นปัญหาในทางวิชาการว่า การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่กระทบสิทธิและเสรีภาพในเรื่องการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ไม่อยู่ในการตรวจสอบการใช้อำนาสดังกล่าวโดยองค์กรตุลาการใดอีกหรือไม่ หากเป็นเช่นนั้นจะถือได้หรือไม่ว่าสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ ซึ่งถือว่าหลักการคุ้มครองสิทธิโดยองค์กรตุลาการ (Rechtswegsgarantie) เป็นหลักการหัวใจหรือมโนทัศน์ของหลักนิติรัฐ¹⁶ เพราะแสดงว่ารัฐยอมรับที่จะให้ความเป็นอิสระแก่อำนาจองค์กรตุลาการศาลในการควบคุมตรวจสอบการกระทำขององค์กรรัฐที่เป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ความเป็นนิติรัฐของรัฐใดรัฐหนึ่งจะปรากฏก็ต่อเมื่อรัฐนั้นยอมอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบขององค์กรตุลาการ ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๘ วรรคสอง

¹⁶ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2547), น.328-329.

ผู้ทำวิทยานิพนธ์เห็นว่ากรณีดังกล่าวมีปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจของ คณะกรรมการการเลือกตั้ง หากพิจารณาเปรียบเทียบประเทศที่มีความก้าวหน้าการใช้กฎหมายโดยมี หลักนิติรัฐไม่ว่าจะเป็นประเทศสหรัฐอเมริกา หรือประเทศฝรั่งเศสหรือเยอรมันแล้ว องค์การตุลาการจะมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระได้เสมอถ้าผู้ที่ได้รับผลกระทบ กระเทือนใช้สิทธินำคดีขึ้นสู่ศาล กล่าวคือ

1) การตรวจสอบองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระในระบบกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาไม่ จะเป็นการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือหน่วยงาน/องค์กรควบคุมตรวจสอบการ ประพฤติมิชอบ ซึ่งมีองค์กรดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ใกล้เคียงในเรื่องกำหนดค่าปรับ พิจารณาคำ ร้องเรียนในการเลือกตั้ง ถ้าหากมีผู้ไม่เห็นด้วย หรือมีการฝ่าฝืนคำบังคับ ของคณะกรรมการ หรือ หน่วยงาน ก็เสนอคำฟ้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจในแต่ละเรื่องที่กฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ ดังนั้น อำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระในประเทศสหรัฐอเมริกาจึงอาจกล่าวได้ว่าไม่ได้ใช้ อำนาจดังเช่นตุลาการ แต่เป็นองค์กรที่อาจยุติข้อขัดแย้งของเอกชนในเบื้องต้น หากคู่กรณีสามารถ บรรลุข้อตกลงในเชิงสมานฉันท์ที่กฎหมายเปิดโอกาสให้ยินยอมได้เท่านั้น ถ้าเป็นกรณีอื่น คณะกรรมการหรือหน่วยงานก็ต้องดำเนินคดีทางศาลต่อไป¹⁷

2) การตรวจสอบองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระในระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส โดยเหตุที่ องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระของประเทศฝรั่งเศส ไม่มีลักษณะเป็นองค์กรตุลาการ คำวินิจฉัยสั่งการของ องค์กรดังกล่าวจึงยังคงเป็นนิติกรรมทางปกครอง ดังนั้น จึงอยู่ในข่ายที่จะถูกตรวจสอบโดยองค์กรตุลา การ(Controle juridictionnel) ไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจของคณะกรรมการดูแลการใช้จ่ายเงินในการ รณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง หรือคณะกรรมการดูแลให้เกิดความโปร่งใสทางการเงินของพรรคการเมือง การควบคุมตรวจสอบองค์กรดังกล่าวจะใช้ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองก็ขึ้นอยู่กับระบบศาลและ ลักษณะการใช้อำนาจขององค์กรนั้น¹⁸ ในกรณีที่มีการใช้จ่ายเงินในการเลือกตั้งเกินจำนวนที่กำหนด คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดให้เงินจำนวนที่ใช้เกินเป็นหนี้ของรัฐ และเรียกร้องให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ชำระเงินจำนวนนั้นแก่รัฐตามมาตรา ๕๒-๑๕ แห่งประมวลกฎหมายเลือกตั้ง แก้ไขเพิ่มเติมโดย กฎหมายฉบับที่ ๙๐ - ๕๕ วันที่ ๑๕ มกราคม ค.ศ. ๑๙๙๐ และอาจฟ้องต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ให้การเลือกตั้งเป็นโมฆะ อนึ่ง คณะตุลาการรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีสถานะเป็นองค์กร

¹⁷ <http://www.fec.gov>, น.14.

¹⁸ วิษณุ วรัญญู, “องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ”, รายงานการวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการ พัฒนาประชาธิปไตย, (2538), น.36-37.

ตามรัฐธรรมนูญ¹⁹ ปัจจุบันทำหน้าที่ควบคุมการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยจะควบคุมคุณสมบัติของผู้สมัครว่า มีสิทธิสมัครเข้ารับเลือกตั้ง (ineligibilite') หรือไม่ และควบคุมการประกอบอาชีพ (incompatibilite') ที่ขัดกับการดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร²⁰

3) ส่วนรัฐธรรมนูญของเยอรมันให้ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์มีอำนาจหน้าที่พิจารณาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพรรคการเมืองตามมาตรา ๒๑ วรรคสอง GG และมาตรา ๑๓ ข้อ ๒ BVerfGG ตรวจสอบเกี่ยวกับการเลือกตั้ง การได้มาและการสูญเสียสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ ตามมาตรา ๔๑ วรรคสอง GG และมาตรา ๑๓ ข้อ ๓ BVerfGG²¹

ดังนั้น ในอนาคตจะต้องพิจารณหาแนวทางการแก้ไขเรื่องนี้ให้เกิดความชัดเจนต่อไป ซึ่งสามารถพิจารณาวินิจฉัยแก้ไขได้หลายประการ ดังนี้

ประการแรก หากศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแยกแยะการขอเขตการใช้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เป็นดั่งเช่นอำนาจตุลาการออกมาให้ชัดเจนและให้เหตุผลใหม่ในคำวินิจฉัยให้มีความรัดกุมชัดเจนมากยิ่งขึ้น ในทำนองเดียวกับที่เคยวินิจฉัยเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในที่สุดสรุปว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ก็สามารถทำได้โดยอาศัยเหตุผลที่สอดคล้องกับหลักนิติรัฐและเกี่ยวกับหลักการคุ้มครองสิทธิโดยองค์กรตุลาการ และความผูกพันขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญต่อสิทธิและเสรีภาพ โดยให้องค์กรตุลาการที่มีอยู่แล้วมีอำนาจพิจารณาตรวจสอบทบทวนคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในเรื่องที่เหมาะสมได้ ซึ่งอาจจะมีปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปว่าจะให้องค์กรตุลาการใดเข้ามาทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หากให้หลักการพิจารณาในทำนองเดียวกับ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕/๒๕๔๓ วันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ สรุปได้ว่า เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งใช้และตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้วมีปัญหาโต้แย้ง ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้ ศาลรัฐธรรมนูญอาจสร้างบรรทัดฐานขึ้นมา ให้มีความสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของข้อพิพาทที่เกิดขึ้น ซึ่งในทางวิชาการได้แยกแยะไว้อย่างมีเหตุผลและ

¹⁹ บรรเจิด สิงคะเนติ, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, 2544), น.92-109.

²⁰ เพิ่งอ้าง, น.104-105.

²¹ เพิ่งอ้าง, น.84.

พิจารณาให้เหมาะสมกับสภาพสังคมวิทยาการเมืองไทย ทั้งนี้ เพราะคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ

ประการที่สอง หากเห็นว่าองค์กรตุลาการในระบบกฎหมายไทยปัจจุบันเท่าที่มีอยู่ยังเหมาะสมไม่เพียงพอต่อปัญหาในทางการเมือง และมีเหตุผลความจำเป็นสมควรจะต้องจัดตั้งศาลชั้นใหม่ลักษณะเป็นศาลชำนาญพิเศษ เช่น ศาลเลือกตั้ง เป็นต้น เพื่อให้มีการออกแบบระบบศาลขึ้นมาใหม่ในการพิจารณาตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวก็เป็นประเด็นที่น่าพิจารณาอีกทางหนึ่งซึ่งจะนำเสนอในตอนต่อไป

ประการที่สาม หากกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้บัญญัติความสัมพันธ์ที่ชัดเจนในการตรวจสอบ คานและถ่วงดุลของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้เป็นไปในทำนองเดียวกับ นายทะเบียนพรรคการเมือง ให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กรตุลาการที่มีอยู่แล้ว เช่น ศาลฎีกา ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุด ศาลที่มีเขตอำนาจ หรือศาลรัฐธรรมนูญ เป็นการเฉพาะเจาะจงเพื่อให้ศาลใดศาลหนึ่งมีอำนาจพิจารณาดีภายหลังจากคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๔ วรรคสอง และมาตรา ๖๒ จะแก้ไขได้อีกทางหนึ่ง แต่อาจมีปัญหาคือต้องพิจารณาต่อไปเช่นเดียวกับกรณีที่กำลังกล่าวไว้ในกรณีแก้ไข ปัญหาประการแรกว่าจะให้องค์กรตุลาการใดทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

ประการสุดท้าย ผู้ทำวิทยานิพนธ์เห็นว่าทางออกที่ดีที่สุดในเรื่องนี้หากจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและองค์กรต่าง ๆ ด้วยการทบทวนแก้ไขรัฐธรรมนูญใหม่อีกครั้งหนึ่งโดยคำนึงถึงหลักการและระบบสากล ไม่ว่าจะเป็นหลักนิติรัฐดังเช่นนานาอารยประเทศนำมาใช้ น่าจะเป็นเรื่องที่ทำให้ระบบและกลไกการบริหารของสถาบันทางการเมืองมีการตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกันอย่างชัดเจน ไม่ทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจอย่างไม่จำกัดในการบริหารจัดการการเลือกตั้ง ควบคุมการเลือกตั้ง และวินิจฉัยชี้ขาดเอง²²ซึ่งหาคำอธิบายทางหลักวิชาการได้ยาก และเป็นการแก้ไขปัญหาระยะยาวให้มีความยั่งยืนต่อไป โดยนำสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากมุมมองของนักกฎหมายมหาชนและองค์กรที่เกี่ยวข้องในการใช้รัฐธรรมนูญของแต่ละองค์กรมาร่วมกันพิจารณาแก้ไขโดยอยู่บนพื้นฐานของหลักนิติรัฐที่ใช้อยู่ประเทศเสรีประชาธิปไตยเพื่อจะได้มีการออกแบบ(design) โครงสร้างทางรัฐธรรมนูญใหม่โดยใช้วิธีคิดอย่างเป็นระบบ (systematic

²² บรรเจิด สิงคะเนติ (บรรณาธิการ), ปฏิรูปการเมืองครั้งที่ ๒ ตามแนวคิดของศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์, (กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, 2547), น.139.

thinking) ให้สอดคล้องกับสังคมวิทยาการเมือง (political sociology)²³ รายละเอียดในเรื่องดังกล่าวจะได้กล่าวถึงต่อไปในบทสรุปและข้อเสนอ

4.1.2.3 การตรวจสอบคณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือตามกฎหมายอื่นโดยองค์กรตุลาการ

การตรวจสอบคณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นโดยองค์กรตุลาการ อาจจะพิจารณาได้ว่าเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นแล้วองค์กรตุลาการใดจะมีอำนาจตรวจสอบได้หรือไม่ เพียงใด โดยแบ่งการพิจารณาออกเป็น ๓ กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มแรก กรณีที่มีกฎหมายกำหนดองค์กรตุลาการมีอำนาจตรวจสอบไว้ชัดเจน กลุ่มที่สอง ไม่มีกฎหมายกำหนดให้อำนาจองค์กรตุลาการไว้ และกลุ่มที่สาม กฎหมายบัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการตรวจสอบซึ่งมิใช่องค์กรตุลาการ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

กลุ่มแรก กรณีที่มีกฎหมายกำหนด เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญหรือตามกฎหมายอื่น ในกรณีที่กฎหมายได้กำหนดให้องค์กรตุลาการใดมีอำนาจตรวจสอบไว้ชัดเจน ศาลนั้นย่อมมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้ เช่น คำสั่งยึดหรืออายัดเงินหรือทรัพย์สินชั่วคราว ประกาศชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เป็นต้น ซึ่งในเรื่องดังกล่าวเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว กล่าวคือ

1) คำสั่งยึดหรืออายัดเงินหรือทรัพย์สินชั่วคราว

ในระหว่างระยะเวลาที่ได้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจยึดหรืออายัดเงินหรือทรัพย์สินชั่วคราวของผู้ใดที่ให้ เสนอให้ สัญญาว่าจะให้เพื่อจูงใจให้ลงคะแนนเลือกตั้งหรือด่วนลงคะแนนเลือกตั้ง และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดหรือศาลแพ่งที่ยึดหรืออายัดอยู่ในเขตเพื่อดำเนินการไต่สวนฝ่ายเดียวก่อนศาลมีคำสั่งยึดหรืออายัดเงินหรือทรัพย์สินไว้ ทั้งนี้ เป็นไปตามความในมาตรา ๘๕/๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) จึงเห็นได้ว่าในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวกฎหมายกำหนดกระบวนการตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการไว้ชัดเจน ซึ่งได้แก่ ศาลจังหวัดหรือศาลแพ่งที่ยึดหรืออายัดอยู่ในเขตมีอำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งในการยึดหรืออายัดเงินหรือทรัพย์สินชั่วคราวได้ จึงไม่มีประเด็นที่จะต้องพิจารณา

²³ เฝิงฮ้าง, น.142.

2) ประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

การสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภามีกระบวนการขั้นตอนประกาศรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง กล่าวคือ เมื่อมีผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งไม่ประกาศรายชื่อเป็นผู้สมัครโดยอ้างว่าเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัคร เพราะอยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ในกรณีนี้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๔ ได้กำหนดให้สิทธิผู้สมัครยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อพิจารณาวินิจฉัยและมีคำสั่งให้ประกาศเป็นผู้รับสมัครหรือไม่ หากผู้สมัครได้ยื่นคำร้อง ศาลฎีกาย่อมมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยและมีคำสั่งประการใดประการหนึ่งได้ อันเป็นการปฏิบัติตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจน การตรวจสอบการใช้อำนาจตามกระบวนการที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในกรณีนี้ที่กล่าวมาข้างต้นย่อมอยู่ภายใต้อำนาจการตรวจสอบของศาลฎีกา

แม้ว่าศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๕๒/๒๕๔๖ ว่า การใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ถือเป็นยุติ มิใช่เป็นการใช้อำนาจทางบริหารหรือทางปกครอง มีประเด็นที่จะนำมาพิจารณาต่อไปว่า ผลของการใช้อำนาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ถือเป็นยุตินั้น เป็นการยุติการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของเนื้อหาในการใช้ดุลพินิจ หรือการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของรูปแบบในกระบวนการออกคำสั่งโดยองค์กรตุลาการหรือไม่ เพียงใด

ประเด็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งถือเป็นยุติการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของเนื้อหาในการใช้ดุลพินิจนั้นอาจกล่าวได้ว่าต้องถือเป็นยุติโดยองค์กรตุลาการไม่จำเป็นต้องพิจารณาต่อไป เพราะบทบัญญัติมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า “คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาดมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาลและองค์กรอื่นของรัฐ”

ส่วนในประเด็นที่คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งอันเป็นการดำเนินการตามกระบวนการที่บัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๙ ที่กำหนดให้การวินิจฉัยชี้ขาดให้ทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่พิจารณาวินิจฉัยทุกคนได้ โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจที่จะพิจารณามีมติให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งด้วยคะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔๕/๕ ผลจากการใช้อำนาจในกรณีนี้ทำให้ผู้ที่อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นบุคคลผู้มี

ลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๐๙(๓) ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีมติเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หากปรากฏต่อมาในภายหลังตามข้อเท็จจริงว่า มีปัญหาเกี่ยวกับการความชอบด้วยกฎหมายของรูปแบบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าว องค์การตุลาการย่อมมีอำนาจเข้ามาพิจารณาตรวจสอบพิพาทฯ หรือมีคำสั่งทบทวนได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีบทบัญญัติกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ชัดเจนดังเช่น มาตรา ๓๔ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่กำหนดให้อำนาจศาลฎีกา พิจารณาคำร้องกรณีผู้สมัครไม่มีชื่อในประกาศรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง ดังนั้น ศาลฎีกาย่อมมีอำนาจพิจารณาพิพาทฯ หรือมีคำสั่งได้ดังคำสั่งศาลฎีกาที่ ๔๑๕/๒๕๔๘ วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ ที่มีข้อเท็จจริงปรากฏว่า มีผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและต่อมาผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งไม่ประกาศชื่อเป็นผู้สมัคร โดยอ้างว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งอยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามมติคณะกรรมการการเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น ผู้สมัครจึงยื่นคำร้องต่อศาลฎีกา ศาลฎีกาเห็นว่า ข้อเท็จจริงฟังเป็นยุติว่า ผู้ร้องอยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามมติคณะกรรมการการเลือกตั้ง ครั้งที่ ๙๒/๒๕๔๗ วันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ซึ่งได้มีมติให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๔๕(๓) แต่ยังไม่มีการสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นหนังสือลงลายมือชื่อของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่พิจารณาวินิจฉัยทุกคนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๙ จึงถือไม่ได้ว่าผู้ร้องมีลักษณะต้องห้ามมิให้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ จึงมีคำสั่งให้ผู้คัดค้านรับสมัครผู้ร้องและประกาศรับสมัครตามกฎหมาย

กลุ่มที่สอง กรณีที่กฎหมายมิได้กำหนด การตรวจสอบใช้อำนาจตามกฎหมายอื่นของคณะกรรมการการเลือกตั้งอาจกระทำโดยศาลปกครอง เช่น การบริหารงานบุคคล หรือการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น กล่าวคือ

1) การบริหารงานบุคคล

การตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยศาลปกครอง ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติและคำสั่งให้กรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง ปรากฏว่ามีการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าว ตามนัยคำพิพากษาศาลปกครองกลางสองเรื่อง ดังนี้

คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๓๔/๒๕๔๗ วันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๔๗ ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้คือ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีคำสั่งที่ ๑๐๔/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๒๒

กรกฎาคม ๒๕๔๑ แต่งตั้งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี ต่อมาเมื่อประมาณเดือนกันยายน ๒๕๔๓ เกิดความขัดแย้งในการปฏิบัติงานของผู้ได้รับแต่งตั้งกับกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงได้ใช้อำนาจตามมาตรา ๑๔๔ และมาตรา ๑๔๕ (๖) ของรัฐธรรมนูญประกอบมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ และความในข้อ ๑๐(๕)ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยความสะดวกการเลือกตั้งประจำจังหวัด (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๓ มีมติให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ตามคำสั่งที่ ๓๙๙/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๓

ศาลปกครองกำหนดประเด็นว่า คดีอยู่ในอำนาจของศาลที่จะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งหรือไม่ โดยพิเคราะห์ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้ง(ผู้ถูกฟ้องคดี)เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งนอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นอีกหลายฉบับ เช่น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นต้น แม้ว่าในกรณีนี้ที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้อำนาจตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญโดยตรงออกคำวินิจฉัยสั่งการหรือการกระทำใดๆ ถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีกระทำการในฐานะที่เป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” และศาลปกครองไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีก็ตาม แต่ในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้อำนาจตามกฎหมายออกกฎ คำสั่ง หรือกระทำการอื่นใดก็ดี หรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรก็ดี ถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีกระทำการในฐานะที่เป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามนัยบทบัญญัติมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังกล่าวข้างต้น และศาลปกครองย่อมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เกี่ยวกับการที่ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือเกี่ยวกับการที่ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าได้

คดีนี้ ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งที่ ๓๙๙/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๓ ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยมิชอบด้วยกฎหมายตามนัยมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งในคดีนี้จึงมิใช่เป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ศาลปกครองจึงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนี้ได้

พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ ๓๙๙/๒๕๔๓ ฉบับลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๓ โดยมีผลย้อนหลังไปจนถึงวันที่ออกคำสั่ง

ต่อมามีคำพิพากษาศาลปกครองกลางคดีหมายเลขแดงที่ ๑๓๗๗/๒๕๔๔ วันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๔๔ เป็นไปในทำนองเดียวกับคำพิพากษาศาลปกครองกลางหมายเลขคดีแดงที่ ๑๒๓๔/๒๕๔๗ ข้างต้น ศาลปกครองกลางได้กำหนดประเด็นที่ศาลต้องวินิจฉัยว่า มติและคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่มีผลให้กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งอาศัยอำนาจตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๑๐(๕) มีมติเป็นเอกฉันท์ให้กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง มติดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง เมื่อมติรวมทั้งคำสั่งอื่นที่สืบเนื่องมาจากมติดังกล่าวไม่ชอบด้วย

จึงพิพากษาเพิกถอนมติและคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่เห็นพ้องด้วยกับคำพิพากษาทั้งสองข้างต้น สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อไป ในขณะที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด และเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยอีกทางหนึ่งด้วย

2) การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจถูกตรวจสอบการใช้อำนาจในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยศาลปกครองได้ ตามคำพิพากษาศาลปกครองกลางคดีแดงหมายเลขที่ ๑๒๓๐/๒๕๔๔ วันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๔ ซึ่งได้พิจารณาประเด็นว่า คดีอยู่ในอำนาจศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งหรือไม่ โดยพิเคราะห์ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ นอกจากจะมีอำนาจตามรัฐธรรมนูญแล้วยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นอีกหลายฉบับ ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยตรงออกคำวินิจฉัยสั่งการหรือการกระทำใด ๆ ถือได้ว่าการกระทำในฐานะที่เป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” และศาลปกครองไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี แต่ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจตามกฎหมายออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใด ถือได้ว่าการกระทำในฐานะที่เป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามนัยบทบัญญัติมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ศาลปกครองย่อมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกระทำการไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าได้

พิพากษาให้คณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การ

บริหารราชการแผ่นดินและการใช้บังคับกฎหมาย ที่ สค ๒๕/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ภายใน ๗ วันนับแต่คดีถึงที่สุด

ปัญหาดังกล่าวจึงคลี่คลายหลังจากคำพิพากษาศาลปกครอง กล่าวคือคณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำพิพากษาดังกล่าวโดยให้ปกปิดข้อความสำคัญเกี่ยวกับบุคคลไว้ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงได้ดำเนินการตามมติคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว

3) ประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งท้องถิ่น

กรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น หากพิจารณาโดยถ้อยคำ การวางระบบกฎหมาย และเจตนารมณ์แล้ว ในบางกรณีอาจถือได้หรือไม่ว่ามีจุดมุ่งหมายให้เป็นที่ยุติหรือเสร็จสิ้นโดยจงใจไม่ให้มีการตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ เช่น ในกรณีที่ผู้สมัครไม่มีชื่อในประกาศผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น กฎหมายให้สิทธิผู้สมัครยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อวินิจฉัยโดยเร็ว ทั้งนี้ ตามความในมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ในกรณีดังกล่าวจะถือว่าเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้วินิจฉัยประการที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพขั้นพื้นฐานของปัจเจกชนในการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ผู้สมัครที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจะสามารถใช้สิทธิในทางศาลตามที่รัฐธรรมนูญมาตรา ๒๘ และมาตรา ๖๒ ได้หรือไม่ เพราะลักษณะการใช้อำนาจหน้าที่ในทำนองเดียวกันนี้ มาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดให้ศาลฎีกามีอำนาจพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งประเด็นดังกล่าวจะได้วิเคราะห์ในส่วนสรุปต่อไป

กลุ่มที่สาม กรณีที่มีกฎหมายกำหนดคณะกรรมการตรวจสอบโดยเฉพาะซึ่งมิใช่องค์กรตุลาการ ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะใช้อำนาจในการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้ง ตามมาตรา ๔๕/๓ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑^{๒๔} บัญญัติให้มีคณะกรรมการตรวจสอบ

^{๒๔} มาตรา ๔๕/๓ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ บัญญัติว่า “ให้มีคณะกรรมการตรวจสอบคณะหนึ่งประกอบด้วย ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการกฤษฎีกาทุกคนตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งไม่เป็นข้าราชการ ที่มีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ และไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมือง หรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในพรรคการเมือง เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรานี้ ในกรณีที่ประธานกรรมการกฤษฎีกาคณะใด ไม่อาจดำรงตำแหน่งกรรมการได้ให้กรรมการกฤษฎีกาประจำคณะนั้น เลือกกรรมการกฤษฎีกาคณะหนึ่ง ในคณะเดียวกันที่ไม่มีลักษณะต้องห้ามดังกล่าวเป็น

ประกอบด้วย ผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการกฤษฎีกาทุกคนจะตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อพิจารณาให้ความเห็นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครผู้ใด เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือคณะกรรมการการเลือกตั้งกระทำการโดยเที่ยงธรรมหรือไม่ หากคณะกรรมการดังกล่าวมีความเห็นต่างไปจากความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีคำวินิจฉัยตามความเห็นเดิมก็ได้ แต่ต้องแสดงเหตุผลและให้ประกาศคำวินิจฉัยพร้อมทั้งเหตุผลและความเห็นของคณะกรรมการตรวจสอบในราชกิจจานุเบกษา

4.1.2.4 การตรวจสอบประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองมีอำนาจหน้าที่หลักตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดไว้เกี่ยวกับการรักษาการตามกฎหมายดังกล่าว การควบคุม ตรวจสอบการดำเนินงานของพรรคการเมือง การสนับสนุนพรรคการเมืองโดยมีกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง จึงอาจพิจารณาเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองได้ ๒ กลุ่ม คือ กลุ่มแรก กรณีที่มีกฎหมายกำหนด และกลุ่มที่สอง กรณีที่กฎหมายมิได้กำหนด ดังนี้

กลุ่มแรก กรณีที่มีกฎหมายกำหนด พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยเมื่อมีนายทะเบียน

กรรมการแทน ในกรณีที่ไม้อาจหากรรมการแทนได้ให้คณะกรรมการนี้ประกอบด้วยกรรมการเท่าที่มีอยู่ ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง จะวินิจฉัยให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครผู้ใด ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งแจ้งความเห็น พร้อมด้วยสำนวนการสืบสวนสอบสวนไปยังคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง เพื่อพิจารณาให้ความเห็นว่าความเห็นดังกล่าว เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือคณะกรรมการการเลือกตั้งกระทำการโดยเที่ยงธรรมหรือไม่ หากคณะกรรมการดังกล่าว มีความเห็นต่างไปจากความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีคำวินิจฉัยตามความเห็นเดิมก็ได้ แต่ต้องแสดงเหตุผลและให้ประกาศคำวินิจฉัยพร้อมทั้งเหตุผลและความเห็นของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่งในราชกิจจานุเบกษา การให้ความเห็นของคณะกรรมการตามวรรคสองต้องกระทำโดยที่ประชุม คณะกรรมการที่มีกรรมการร่วมประชุมไม่น้อยกว่าสองในสาม และต้องกระทำภายในเวลาไม่เกิดห้าวัน นับแต่วันได้รับเรื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง หากพ้นห้าวันแล้วยังไม่มีความเห็นของคณะกรรมการ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการต่อไป ให้คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งได้รับคำตอบแทนตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

ใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าวแล้วมีปัญหาเกิดขึ้นกับพรรคการเมือง ดังนั้น การตรวจสอบการใช้ อำนาจประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองจึงเป็นไปตามที่กฎหมาย บัญญัติ คือ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบ เช่น การจัดตั้งพรรคการเมือง(มาตรา ๑๗) สมาชิก ภาพของสมาชิกพรรคการเมือง (มาตรา ๒๒) การให้หัวหน้าพรรคการเมือง หรือกรรมการบริหารพรรค การเมืองออกจากตำแหน่ง (มาตรา ๒๗) มติหรือข้อบังคับพรรคการเมืองขัดต่อรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๒๘) การเปลี่ยนแปลงนโยบาย ข้อบังคับพรรคการเมือง(มาตรา ๓๓) การสั่งยุบพรรคการเมือง (มาตรา ๖๕ และมาตรา ๖๖) การระงับการดำเนินการของพรรคการเมืองไว้เป็นการชั่วคราว (มาตรา ๖๗) การสั่งยุบและรวมพรรคการเมือง (มาตรา ๗๒) เป็นต้น ซึ่งกฎหมายดังกล่าวกำหนดไว้ให้ศาล รัฐธรรมนูญตรวจสอบก็ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามนั้นองค์การตุลาการหรือศาลอื่นจะมีอำนาจ พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งเป็นประการอื่นได้หรือไม่ ต้องพิจารณาต่อไปในกรณีนี้ที่กฎหมายมิได้ กำหนด

กลุ่มที่สอง กรณีที่กฎหมายมิได้กำหนด อาจกล่าวได้ว่าการตรวจสอบการใช้อำนาจตาม กฎหมายอื่นของประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองนั้นก็คือ การใช้ อำนาจตามพระราชพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งในทาง ปฏิบัติได้เคยมีการนำคดีไปสู่ศาลปกครองไม่น้อยกว่า ๒ กรณี คือ การจัดตั้งพรรคการเมือง และคำสั่ง ชะลอการเบิกจ่ายเงินกองทุนสนับสนุนพรรคการเมือง กล่าวคือ

1) การจัดตั้งพรรคการเมือง

ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับคำขอจัดตั้งพรรคการเมืองก็ดี การเปลี่ยนแปลงนโยบาย ข้อบังคับพรรคการเมืองก็ดี เนื่องจากการที่นายทะเบียนพรรคการเมือง ละเลยต่อหน้าที่ตามที่ กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร อาจถูกตรวจสอบโดยศาลปกครอง

ในทางปฏิบัติมีผู้ขอจัดตั้งพรรคการเมืองบางรายที่ประสงค์จะใช้กฎหมายปกครองเป็น เครื่องมือในการเร่งรัดการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยเลือกให้วิธี ฟ้องต่อศาลปกครอง ในกรณีที่นายทะเบียนยังไม่ได้รับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองเพราะอยู่ใน ระหว่างที่นายทะเบียนพรรคการเมืองใช้อำนาจตรวจสอบเพื่อหาข้อมูลมาประกอบการพิจารณา วินิจฉัย ผู้ขอจัดตั้งพรรคการเมืองได้นำเรื่องไปฟ้องต่อศาลปกครองกลาง และศาลปกครองกลางได้มี คำสั่งรับคำฟ้องพร้อมทั้งให้มีหนังสือให้นายทะเบียนพรรคการเมืองชี้แจงเหตุผล แต่ต่อมาเมื่อนาย ทะเบียนพรรคการเมืองพิจารณาวินิจฉัยเสร็จสิ้นก่อน ศาลปกครองกลางจึงต้องมีคำสั่งจำหน่ายคดี ออกจากสารบบความ ซึ่งกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองจะแล้วเสร็จภายหลังจาก ที่นายทะเบียนพรรคการเมืองได้พิจารณาดำเนินการเสร็จแล้วและมีคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใด พร้อมทั้ง แจ้งผลไปให้ศาลปกครองทราบ ซึ่งศาลปกครองต้องมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบ กล่าวคือ

กรณีที่นายทะเบียนพรรคการเมืองมีคำสั่งให้ดำเนินการตามคำขอจัดตั้งพรรคการเมือง คือ รับผิดชอบการจัดตั้งพรรคการเมือง เหตุที่ผู้ร้องจะกล่าวอ้างต่อศาลปกครองในเรื่องการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรย่อมหมดไป ศาลปกครองย่อมไม่สามารถอาศัยอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งตามมาตรา ๙(๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่หากนายทะเบียนพรรคการเมืองมีคำสั่งไม่รับผิดชอบการจัดตั้งพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๗ ได้บัญญัติรับรองสิทธิของผู้ขอจัดตั้งพรรคการเมืองให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาด และเมื่อผู้ขอจัดตั้งพรรคการเมืองใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญแล้ว จะเป็นการจำกัดเขตอำนาจศาลปกครองให้ต้องมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความหรือศาลปกครองจะพิจารณาคดีต่อไป ในกรณีดังกล่าวหากผู้ขอจัดตั้งพรรคการเมืองไม่ใช้สิทธิร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ และรอคำสั่งศาลปกครอง จนกระทั่งศาลปกครองมีคำสั่งให้นายทะเบียนรับผิดชอบการจัดตั้งพรรคการเมือง แต่ต่อมานายทะเบียนพรรคการเมืองเห็นว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองจึงเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๖ หากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญมีผลเช่นเดียวกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓/๒๕๔๑ ซึ่งเห็นว่า คำสั่งศาลแพ่งไม่มีผลผูกพันต่อการปฏิบัติหน้าที่ของประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองแล้ว คำพิพากษาศาลปกครองก็ไร้ผลบังคับ จึงเห็นได้ว่าคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครองในกรณีดังกล่าวอาจก่อให้เกิดปัญหาได้ ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีความเห็นที่แตกต่างไปจากศาลปกครองซึ่งเป็นปัญหาในทางปฏิบัติของประธานกรรมการการเลือกตั้งต่อไป

ผู้ทำวิทยานิพนธ์เห็นว่าประเด็นนี้มีปัญหาในทางวิชาการที่ควรได้รับการแก้ไขตามหลักกฎหมายมหาชนโดยคำนึงถึง ลักษณะของข้อพิพาท หากยึดในหลักการเกี่ยวกับ ข้อพิพาททางปกครอง หรือข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ เพื่อให้มีการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการอย่างเอกภาพและเป็นระบบมากขึ้น

ประเด็นข้อสังเกตที่ผู้ทำวิทยานิพนธ์เห็นว่าปัญหาดังกล่าวสมควรจะได้รับการพิจารณาแก้ไข เนื่องจากเป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจนายทะเบียนพรรคการเมืองที่ไม่รับผิดชอบการจัดตั้งพรรคการเมืองก็ดี หรือไม่รับผิดชอบการเปลี่ยนแปลงนโยบาย ข้อบังคับพรรคการเมืองก็ดี ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๓๓ ซึ่งบัญญัติให้สิทธิผู้ไม่เห็นด้วยยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้วินิจฉัยชี้ขาดแล้วให้นายทะเบียนปฏิบัติตามนั้น การดำเนินการในกรณีดังกล่าวจะเห็นได้ว่าประเด็นปัญหาที่ผู้ขอจัดตั้งพรรคการเมืองประสงค์จะได้รับการจัดตั้งจากนายทะเบียนสามารถให้

สิทธิทางองค์การตุลาการที่แตกต่างกันถึงสองครั้ง คือ ในระหว่างการพิจารณาของนายทะเบียนพรรคการเมือง ศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบ แต่ภายหลังจากที่นายทะเบียนพรรคการเมืองพิจารณาดำเนินการปฏิเสธไม่รับจดทะเบียนแล้วศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบอีกครั้ง ซึ่งอาจเกิดความแตกต่างในการใช้ดุลพินิจของศาลปกครองและศาลรัฐธรรมนูญที่ก่อให้เกิดผลประหลาดขึ้นมาได้ในอนาคต อันอาจจะถือได้หรือไม่ว่าในเรื่องที่มีประเด็นเนื้อหาที่ผู้ขอจัดตั้งพรรคการเมืองประสงค์จะได้รับการพิจารณาจากนายทะเบียนให้รับจดทะเบียนแล้วพรรคการเมืองเพียงประเด็นเดียวเท่านั้น แต่ได้มีการแปลความกฎหมายดังกล่าวโดยยึดหลักการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพมากเกินไป จนเป็นการให้สิทธิผู้ขอจัดตั้งพรรคการเมืองสามารถใช้สิทธิทางองค์การตุลาการถึงสององค์กรในเรื่องเดียวกัน ถือเป็นการแปลความในทางคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพที่สมเหตุสมผลหรือไม่ หรือเป็นการให้สิทธิซ้ำซ้อนฟุ่มเฟือยเกินความจำเป็นโดยไม่คำนึงถึงการตรวจสอบอย่างเป็นระบบโดยองค์การตุลาการใดองค์กรหนึ่งก็ถือได้ว่าพอเพียงแล้ว

2) คำสั่งชะลอการเบิกจ่ายเงินสนับสนุนพรรคการเมือง

กรณีที่มีคำสั่งชะลอการเบิกจ่ายเงินกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง เพราะกฎหมายกำหนดให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นประธานกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ซึ่งในกรณีนี้กฎหมายมิได้กำหนดไว้ชัดเจนว่าคำสั่งดังกล่าวให้องค์กรตุลาการใด มีอำนาจหน้าที่ควบคุมตรวจสอบในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการจัดสรรเงินสนับสนุนแก่พรรคการเมือง โดยมีข้อพิจารณาว่าการจัดสรรเงินดังกล่าวของคณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือทางการปกครอง

ผู้ทำวิทยานิพนธ์เห็นว่าคณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง มิใช่องค์กรที่รัฐธรรมนูญจัดตั้งหรือบัญญัติให้มีขึ้นและมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่มีสถานะเป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ตามเงื่อนไขและความหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยไว้ใน ๓/๒๕๔๑ หรือ ๖๓/๒๕๔๓ การใช้อำนาจของคณะกรรมการกองทุนฯ เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๕๗ จึงเป็นลักษณะของการใช้อำนาจในทางปกครองที่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบโดยศาลปกครอง ดังเช่นคดีที่ฟ้องต่อศาลปกครองกลางคดีหมายเลขดำที่ ๘๖๔/๒๕๔๕ และคดีหมายเลขดำที่ ๕๒๙/๒๕๔๕ ขอให้เพิกถอนคำสั่งหรือยกเลิกมติที่ชะลอการเบิกจ่ายเงินสนับสนุนให้พรรคการเมืองซึ่งได้รับการจัดสรรจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง แต่เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีการยกข้อต่อสู้ขึ้นว่า ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาล ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๗๖ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ มาตรา ๙

และมาตรา ๔๒ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองเกินกว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ บัญญัติ ประกอบกับคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ใช่คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธี พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ มาตรา ๙ และมาตรา ๔๒ เป็นบทบัญญัติที่มีผลใช้ บังคับเกินกว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ บัญญัติไว้ บทบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงใช้บังคับไม่ได้ตาม รัฐธรรมนูญมาตรา ๖ ศาลปกครองกลางจึงให้รอการพิจารณาคดีไว้ชั่วคราวและส่งคำโต้แย้งของ คณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวตามทางการ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ รวมยี่สิบสี่คำร้อง ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๑ - ๒๔/๒๕๔๗ วันที่ ๔ มกราคม ๒๕๔๗ โดยศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า คำร้องทั้งยี่สิบสี่คำร้อง มีประเด็นที่จะต้องพิจารณา วินิจฉัยเป็นอย่างเดียวกัน จึงให้รวมพิจารณาเข้าด้วยกัน และได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ บัญญัติถึงอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง ซึ่งเห็นได้ชัดว่า ศาลปกครองมี อำนาจพิจารณาพิพากษาเฉพาะคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของ รัฐบาล กับเอกชนหรือระหว่างหน่วยดังกล่าวด้วยกัน ถ้าเป็นข้อพิพาทของหน่วยดังกล่าวหรือเจ้าหน้าที่ ของรัฐที่ไม่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ศาลปกครองจะไม่มีอำนาจพิจารณา พิจารณาได้

สรุปปัญหาในการตรวจสอบการใช้อำนาจตามกฎหมายอื่นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองโดยองค์กรตุลาการ อันได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองใช้ อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายอื่น องค์กรตุลาการจะตรวจสอบ อย่างไร เมื่อได้แยกพิจารณาตามกลุ่มที่แบ่งออกเป็น ๓ กลุ่มคือ กลุ่มแรก มีกฎหมายกำหนด กลุ่มที่ สอง กฎหมายไม่ได้กำหนด และกลุ่มที่สาม กฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการตรวจสอบโดยเฉพาะ ซึ่งมีองค์กรตุลาการ ดังนี้

กลุ่มแรก กรณีที่กฎหมายกำหนด อำนาจหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของ คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือประธานกรรมการการเลือกตั้งโดยองค์กรตุลาการ ในกรณีที่มีกฎหมาย กำหนดไว้โดยเฉพาะการใช้อำนาจขององค์กรดังกล่าวย่อมต้องได้รับการตรวจสอบให้เป็นไปตามนั้น ซึ่งมีประเด็นในการพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องที่ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรค การการเมืองใช้อำนาจตรวจสอบการจัดตั้งพรรคการเมืองดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้ขอจัดตั้งพรรค การการเมืองสามารถใช้สิทธิทางศาลได้สองศาล กล่าวคือ กรณีแรก ในระหว่างการดำเนินการตรวจสอบ ของประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง ผู้ขอจัดตั้งพรรคการเมืองอาจ

ใช้สิทธิทางศาลได้โดยยื่นคำร้องต่อศาลปกครอง กรณีที่สอง ภายหลังจากที่นายทะเบียนพรรคการเมืองมีคำสั่งไม่รับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมือง ผู้ขอจัดตั้งพรรคการเมืองมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้วินิจฉัยชี้ขาดได้อีกทางหนึ่ง กรณีนี้การตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กรตุลาการอาจเป็นการใช้อำนาจเหลื่อมล้ำซ้ำซ้อนหรือไม่ หากผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองมีความแตกต่างกัน ย่อมก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้ และย่อมส่งผลให้เกิดความล่าช้ามากยิ่งขึ้นกว่าการละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือไม่ การแปลความให้สิทธิผู้ขอจัดตั้งพรรคการเมืองในกรณีนี้เป็นแปลความเพื่อการคุ้มครองเสรีภาพของผู้ดำเนินการเกี่ยวกับพรรคการเมืองมากกว่าการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนธรรมดาทั่วไปที่ในหลายกรณีเมื่อได้รับความกระทบกระเทือน หรือเดือดร้อน เสียหายต่อสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน แต่กลับไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดเปิดช่องทางให้ไปใช้สิทธิทางศาลใดศาลหนึ่งได้เลย

ผู้ทบทวนนิพนธ์จึงขอตั้งข้อสังเกตไว้สำหรับกรณีเช่นนี้ว่าการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวยังคงมีความเหมาะสมเป็นธรรมและทั่วถึงแล้วหรือ ควรที่จะได้รับการพิจารณาแก้ไขให้สอดคล้องกับหลักวิชาการโดยอาศัยหลักเกณฑ์การใช้อำนาจที่ก่อให้เกิดข้อพิพาททางปกครอง หรือข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ เป็นเกณฑ์ในการแก้ไขกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องตามความจำเป็นโดยรีบด่วนหรือไม่

กลุ่มที่สอง กรณีที่กฎหมายมิได้กำหนด การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญหรือตามกฎหมายอื่นและไม่มีกฎหมายกำหนดให้องค์กรตุลาการใดมีอำนาจพิจารณาตรวจสอบ เช่น การใช้อำนาจเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และการประกาศรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งท้องถิ่น เป็นต้น กรณีดังกล่าวเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจหน้าที่แล้วมีปัญหาว่าจะมีการตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการใด กล่าวคือ

การตรวจสอบการบริหารงานบุคคล หรือการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยศาลปกครอง ตามคำสั่งศาลปกครองกลางหมายเลขคดีแดงที่ ๑๒๓๔/๒๕๔๗ และหมายเลขคดีแดงที่ ๑๓๗๗/๒๕๔๘ หรือหมายเลขคดีแดงที่ ๑๒๓๐/๒๕๔๘ ถือได้ว่าการที่ศาลปกครองเข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งได้นั้น เป็นไปโดยสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ แต่เนื่องจากมีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑ - ๒๔ /๒๕๔๗ ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งมิใช่หน่วยงานของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรืออยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาลซึ่งอาจทำให้เข้าใจไปในทำนองที่ว่า การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งเช่นนี้ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ประกอบกับในเรื่องดังกล่าวคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่เห็นพ้องด้วยกับคำพิพากษาศาลปกครองกลาง และได้อุทธรณ์ไปยังศาลปกครองสูงสุดพร้อมทั้งเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งมิใช่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล

ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๗๖ ไม่อยู่ในบทนิยามคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓ มาตรา ๙ และมาตรา ๔๒ ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑ - ๒๔/๒๕๕๗ ดังนั้น จึงต้องรอฟังคำสั่งศาลปกครองสูงสุดหรือศาลรัฐธรรมนูญว่าจะวินิจฉัยชี้ขาดแล้ว นำเหตุผลมาพิจารณาว่าแนวทางที่ยุติจะเป็นประการใด

อย่างไรก็ตาม ผู้ทำวิทยานิพนธ์เห็นว่าเฉพาะในกรณีที่ต้องคัดสรรอิสระตามรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นที่ไม่ใช่เป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญและดำเนินการตามกระบวนการที่บัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติกฎหมายให้องค์กรตุลาการใดทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจนั้น เมื่อการใช้อำนาจเป็นไปในทางที่จะเมิดสิทธิและเสรีภาพปัจเจกชนที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ องค์กรตุลาการย่อมมีอำนาจตรวจสอบได้ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๔ วรรคสอง และมาตรา ๖๒ ซึ่งเป็นไปหลักการที่นานาอารยประเทศซึ่งปกครองโดยใช้หลักนิติรัฐ เพราะมีเหตุผลสนับสนุนที่มีน้ำหนักน่ารับฟังมากกว่าการอ้างว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญมิใช่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาล ทำให้ศาลปกครองไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวได้ แม้จะฟังได้ว่าการใช้อำนาจลักษณะดังกล่าวที่มีลักษณะข้อพิพาททางปกครอง ที่จะต้องอยู่ภายใต้อำนาจการตรวจสอบโดยศาลปกครอง ดังแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองกลางซึ่งจะมีความสมเหตุสมผลในทางหลักวิชาการ

สำหรับการใช้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งในการวินิจฉัยสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง การออกคำสั่งเพิกถอนผลการเลือกตั้งก็ดี การออกคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งก็ดี รวมทั้งการพิจารณาคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งท้องถิ่นก็ดี ตามนัยมาตรา ๔๙ มาตรา ๕๖ มาตรา ๙๖ มาตรา ๙๗ และมาตรา ๑๐๓ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ผู้ทำวิทยานิพนธ์เห็นว่าการใช้อำนาจในกรณีดังกล่าวโดยสภาพเป็นการใช้อำนาจที่ต้องมีการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายมาตรา ๑๔๔ วรรคสองของรัฐธรรมนูญ เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ใช้อำนาจตามมาตรา ๑๔๕(๓) ของรัฐธรรมนูญย่อมถือเป็นยุติตามแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๒/๒๕๕๖ ซึ่งความเห็นดังกล่าวยังคงมีปัญหาคำความเห็นที่ไม่ลงรอยกันทีเดียวดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

กลุ่มที่สาม ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการตรวจสอบซึ่งมิใช้องค์กรตุลาการหรือศาลเป็นการเฉพาะ การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ

สมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๘๕/๓ บัญญัติให้มีคณะกรรมการตรวจสอบ ประกอบด้วย ประธานกรรมการกฤษฎีกาทุกคณะพิจารณาให้ความเห็นว่าเป็นความเห็นดังกล่าวเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือคณะกรรมการการเลือกตั้งกระทำการโดยเที่ยงธรรมหรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งอาจมีความเห็นต่างก็ได้กรณีดังกล่าวแม้ว่าการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ใช่องค์กรตุลาการ แต่อย่างไรก็ตามน่าจะถือได้ว่าเป็นเจตนารมณ์ชัดแจ้งที่ฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดให้การตรวจสอบสิ้นสุดไว้เพียงเท่านี้ องค์กรตุลาการไม่มีอำนาจควบคุมตรวจสอบได้อีก

ในทางวิชาการอาจเห็นว่าการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการดังกล่าวไม่สอดคล้องกับหลักนิติรัฐ เนื่องจากคณะกรรมการตรวจสอบไม่ใช่องค์กรตุลาการ และลักษณะการใช้ อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมิใช่การใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ หากแต่เป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติเท่านั้น²⁵ โดยจะเห็นได้ว่า เจเนอรัลของการใช้อำนาจ วินิจฉัยเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครเป็นไปตามองค์ประกอบของกฎหมายและผลของกฎหมายที่กำหนดไว้ในมาตรา ๘๕/๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฯ การกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีลักษณะเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ซึ่งตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ให้คำนิยามไว้ว่า “การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะ ก่อเปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายรวมถึงการออกกฎ” กล่าวโดยสรุปองค์ประกอบของคำสั่งทาง ปกครองนั้นประกอบด้วยสาระสำคัญ ดังนี้ (๑) คำสั่งนั้นออกโดย “เจ้าหน้าที่” (๒) การออกคำสั่งนั้น เป็นการใช้อำนาจปกครอง (๓) คำสั่งนั้นได้กำหนดกฎเกณฑ์หรือนิติสัมพันธ์อย่างใดอย่างหนึ่ง (๔) คำสั่งนั้นเป็นคำสั่งที่มีผลเป็นการเฉพาะราย และ (๕) คำสั่งนั้นเป็นคำสั่งที่มุ่งให้เกิดผลโดยตรง ภายนอกฝ่ายปกครอง ดังนั้น หากการกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีลักษณะเป็นคำสั่งทาง ปกครอง กรณีย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบโดยศาลปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งคำสั่ง คำวินิจฉัยทั้งหมดเป็นการตัดสินใจของบุคคล เช่น คำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง เป็นต้น ด้วยเหตุนี้คำสั่ง คำวินิจฉัยที่มีผลเป็นการตัดสินใจบุคคลหรือกระทบสิทธิบุคคลโดยตรง ย่อมอยู่ภายใต้การควบคุม ตรวจสอบของศาลปกครองได้เพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่ถูกตัดสินใจนั้น ๆ

²⁵ บรรเจิด สิงคะเนติ, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 13, น. 81.

แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเห็นต่างและไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยตามความเห็นคณะกรรมการตรวจสอบ โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีคำวินิจฉัยตามความเห็นเดิมก็ได้ ในทางปฏิบัติเมื่อคณะกรรมการตรวจสอบได้พิจารณาแล้วมีมติว่าความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะวินิจฉัยให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นการชอบด้วยกฎหมายและไม่ปรากฏข้อเท็จจริงเป็นประการอื่นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งกระทำการใดโดยไม่เที่ยงธรรม คณะกรรมการการเลือกตั้งก็จะมีคำสั่งโดยมีมติคะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาไม่เคยปรากฏว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำวินิจฉัยชี้ขาดต่างไปจากความเห็นของคณะกรรมการตรวจสอบแต่อย่างใด ในกรณีนี้หากพิจารณาตามหลักวิชาการข้างต้นโดยให้ศาลปกครองมีอำนาจเข้ามาควบคุมตรวจสอบการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งก็จะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๘๕/๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีคำวินิจฉัยตามความเห็นเดิมก็ได้ แต่ต้องต้องแสดงเหตุผลและให้ประกาศคำวินิจฉัยพร้อมทั้งเหตุผลในราชกิจจานุเบกษา และกำหนดระยะเวลาให้การตรวจสอบดังกล่าวต้องกระทำการภายในห้าวัน หากพ้นกำหนดเป็นอำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ผู้ทำวิทยานิพนธ์เห็นว่าในกรณีดังกล่าว หากมีการแก้ไขออกแบบและ จัดระบบการตรวจสอบการให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยองค์กรตุลาการขึ้นใหม่แล้ว ประเด็นปัญหาในเรื่องนี้ซึ่งเป็นสิ่งที่ผู้มุ่งหวังในการปฏิรูประบบการจัดการเลือกตั้งแต่ดั้งเดิม ก่อนเสนอให้มีองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมาทำหน้าที่จัดการเลือกตั้งแทนกระทรวงมหาดไทย จึงได้พยายามจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งในรัฐธรรมนูญโดยให้มีอำนาจตุลาการในการวินิจฉัยบางกรณีแทนระบบการตรวจสอบโดยศาล แต่ในที่สุดก็ไม่ไว้วางใจในระบบที่สร้างขึ้นมาจึงต้องสร้างกระบวนการให้มีองค์กรตรวจสอบภายนอกเป็นการเฉพาะกิจ เพื่อทำหน้าที่ดูแลการตรวจสอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่ไม่มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ ดังนั้น หากมีการแก้ไขกฎหมาย จัดระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลให้สอดคล้องหลักนิติรัฐแล้ว ผลพลอยได้ที่เกิดขึ้นย่อมส่งอันส่งผลให้ได้รับการแก้ไขไปโดยปริยาย จึงไม่มีความจำเป็นในการพิจารณาอีกต่อไป

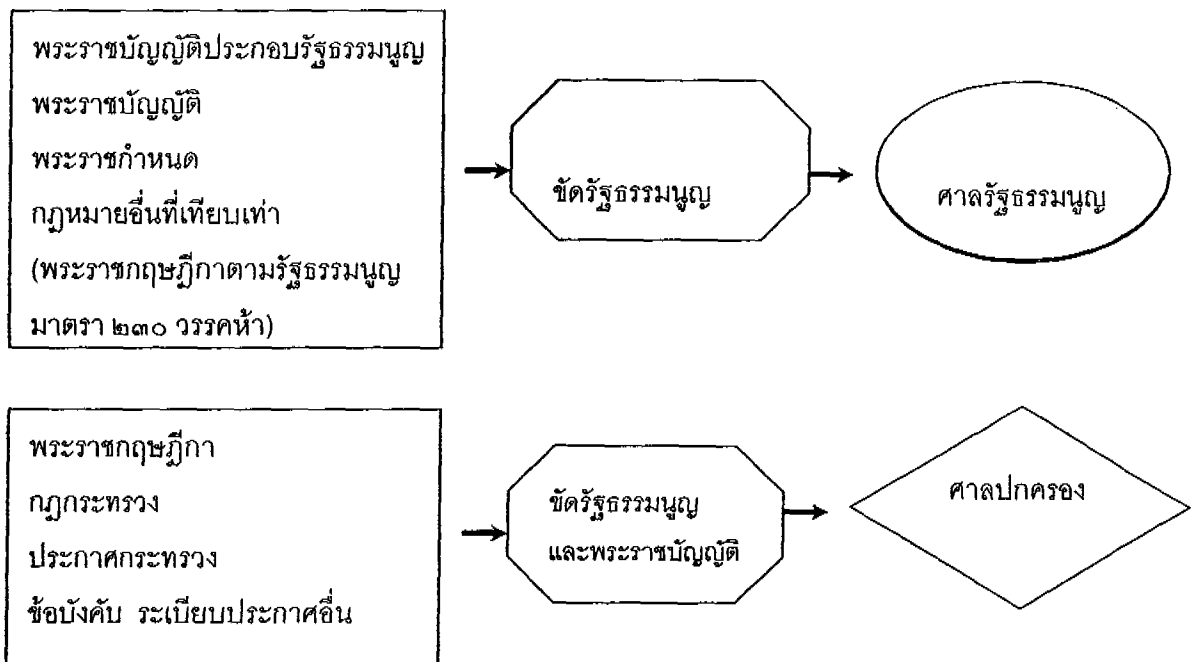
4.1.2.5 การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของระเบียบที่ออกโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง

การให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามที่กฎหมายกำหนดในบางกรณีจำเป็นต้องออก “กฎ” เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งอาจได้แก่การออกประกาศกำหนดการทั้งหลาย หรือระเบียบอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ เช่น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๑) บัญญัติให้

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ “ออกประกาศกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติ ตามกฎหมายตาม มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง” หรือในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง มาตรา ๑๐ (๒) และ (๔) ได้บัญญัติไว้ทำนองเดียวกัน เป็นต้น ประเด็น ปัญหาที่จะนำเสนอในเรื่องนี้ คือ เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีการออกประกาศกำหนด ระเบียบ หรือข้อกำหนดใด ออกมาในลักษณะเป็น “กฎ” เพื่อใช้บังคับแล้วจะอยู่ในเขตอำนาจการตรวจสอบโดย องค์การตุลาการใด หากนำหลักการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแบบนามธรรม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ ที่บัญญัติให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีอำนาจหน้าที่ ดำเนินการในกรณี que เห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดตาม มาตรา ๑๙๗ (๑) มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อ ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญมาตรา ๖ บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศบทบัญญัติของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับไม่ได้”

หลักการควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดกับรัฐธรรมนูญ จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดให้ องค์การใดองค์กรหนึ่งเท่านั้นทำหน้าที่ในการตรวจสอบกฎหมายไม่ให้ขัดกับรัฐธรรมนูญ โดยมี หลักเกณฑ์การตรวจสอบกฎหมายในความหมายของรัฐธรรมนูญว่าขัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ เป็น อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ แต่หากเป็นการตรวจสอบว่ากฎหมายอื่นขัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ เป็น อำนาจของศาลปกครองตามแนวบรรทัดฐานศาลรัฐธรรมนูญที่วางหลักในการแยกประเภทของ กฎหมายไว้ในคำวินิจฉัยที่ ๒๗/๒๕๔๔ ดังนี้²⁶

²⁶ มานิตย์ จุมปา, คู่มือศึกษาคติรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2545), น.14-15.



อย่างไรก็ตาม หลักเกณฑ์ดังกล่าวจะนำมาใช้กับการตรวจสอบ ประกาศกำหนดหรือระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้เพียงใดนั้น มีแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง

การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งออกระเบียบแล้วมีปัญหาเกิดขึ้นองค์การตุลาการใดมีอำนาจควบคุมตรวจสอบและสามารถตรวจสอบได้เพียงใด เป็นปัญหาที่น่าสนใจและควรศึกษาหาแนวทางดำเนินการต่อไป ซึ่งอาจพิจารณา คือ

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖/๒๕๔๓ วันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งออกระเบียบเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาว่า พระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นพระองค์เจ้าขึ้นไปเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง อีกทั้งให้เลขาธิการพระราชวังมีหน้าที่แจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งแทนพระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นพระองค์เจ้าขึ้นไป แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาแล้วเห็นว่า มีปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าวว่า มีบุคคลใดบ้างที่ไม่อยู่ในข่าย หรือได้รับการยกเว้นไม่ต้องไปแจ้งเหตุอันควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ จึงเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นแล้ว และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติให้องค์การตามรัฐธรรมนูญนั้นเป็นผู้เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้ เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๔/๒๕๔๓ วันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๓ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๑๙๘ กรณีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๓ ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาเป็นเบื้องต้นว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมทั้งความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ เป็นไปตามมาตรา ๑๙๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าว ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๐ (๗) และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองหรือวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ นิยามคำว่า “กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ดังนั้น เมื่อระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ ดังกล่าว เป็นบทบัญญัติที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ จึงย่อมถือได้ว่าเป็น “กฎ” หรือ “ข้อบังคับ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจเสนอเรื่องให้พิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ รัฐธรรมนูญมาตรา ๒๗๖ วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นบทบัญญัติทั่วไปในเรื่องอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง เป็นบทบัญญัติให้อำนาจศาลปกครองในการพิจารณาวินิจฉัย “ความชอบด้วยกฎหมาย” ของการกระทำของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของศาลปกครองในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ วรรคหนึ่ง จึงต้องหมายความถึงเรื่องของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลเท่านั้น

สำหรับคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๖ ส่วนที่ ๔ มิใช่หน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาลดังเช่นที่กล่าว ดังนั้น ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ ซึ่งออกโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลปกครอง การพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ ที่ออกโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมทั้งความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๑๙๔ วรรคหนึ่งแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอมาได้

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปมีว่า ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ เห็นว่าสิทธิของบุคคลในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๕ เป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะถูกจำกัดได้แต่เฉพาะกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ เท่านั้น ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ เป็นการออกหลักเกณฑ์ที่มีสาระมากกว่า มาตรา ๑๐(๗) ให้อำนาจไว้ นอกจากนี้ ระเบียบดังกล่าวมีสาระเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลไม่ให้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งเป็นการบัญญัติเพิ่มลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ บัญญัติไว้ จึงเป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ มิอาจกระทำได้ อีกทั้งจะกระทำมิได้ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติ

ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง มาตรา ๑๒๖ และต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

ต่อมาคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๕/๒๕๕๓ ศาลจังหวัดลำปางส่งคำโต้แย้งในคดีแพ่งเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ ว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง หรือไม่พิจารณาแล้ว การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งออกระเบียบดังกล่าว มิได้เป็นการออกโดยองค์กรผู้ใช้อำนาจนิตินบัญญัติ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๕๒ และที่ ๑๔ - ๑๕/๒๕๕๓ วินิจฉัยไว้แล้วว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ต้องออกโดยองค์กรผู้ใช้อำนาจนิตินบัญญัติ ดังนั้น ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ ดังกล่าว จึงไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจึงให้ยกคำร้อง

อนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัย ที่ ๒๔/๒๕๕๓ เรื่องระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ ขัดต่อรัฐธรรมนูญแล้ว

สรุปปัญหาการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ โดยองค์กรตุลาการ ยังต้องให้ความพยายามทางวิชาการแสวงหาแนวทางและคำอธิบายที่ชัดเจน โดยหาข้อสรุปจากการพิจารณาเป็นรายกรณีไปว่า กรณีใดเป็นปัญหาในการปฏิบัติตามอำนาจ

หน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ปัญหาเขตอำนาจศาลที่จะรับไว้พิจารณาได้ และปัญหาช่องทางใดในการนำเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อจะได้รับการวินิจฉัย กล่าวคือ

ปัญหาที่เกิดขึ้นในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งออกระเบียบจะถูกตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการใดบ้าง ย่อมเป็นไปตามที่บทบัญญัติแห่งกฎหมาย พัฒนาการของความเห็นทางวิชาการ กรณีที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ช่องทางของผู้เกี่ยวข้องที่มีอำนาจหน้าที่เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ และการให้เหตุผลที่แตกต่างขององค์กรตุลาการ กล่าวคือ

ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อได้ออกระเบียบแล้วพิจารณาเห็นว่ามีปัญหาในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายจึงได้เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญก็รับวินิจฉัยให้ตามคำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๔๓ โดยให้เหตุผลเพียงว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๒๖๖ ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่มิได้หยิบยกประเด็นปัญหาในลักษณะที่ว่าจะต้องมีข้อโต้แย้งหรือข้อพิพาทเกิดขึ้นเสียก่อนหรือไม่ ขึ้นมาพิจารณาแต่อย่างใด เพียงแต่ให้เหตุผลว่าเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งออกระเบียบแล้วมีปัญหาในการปฏิบัติศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับวินิจฉัยได้

หลังจากนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๓ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้รับหนังสือร้องเรียนจากผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภารายหนึ่ง แล้วเห็นว่าระเบียบดังกล่าวมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญจึงเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย โดยศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๔๓ ว่าระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลปกครอง การพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ ที่ออกโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ อันก่อให้เกิดปัญหาในทางวิชาการเพราะขัดกับหลักการพิจารณาชอบเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ²⁷ กล่าวคือ ในการตรวจสอบอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญต้องตรวจสอบอำนาจของตนเองในลักษณะ positive ไม่ใช่ตรวจสอบอำนาจของตนเองโดยตรวจสอบอำนาจศาลอื่นในลักษณะ negative เพราะศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจเฉพาะเท่าที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้เท่านั้น ซึ่งจะต้องมีการระบุไว้อย่างชัดเจน ซึ่งตรงกันข้ามกับหลักการให้อำนาจเป็นการทั่วไป ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่ใช่ศาลที่มีอำนาจเป็นการทั่วไป ดังนั้น จึงมิได้หมายความว่าเรื่องที่มีได้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองอาจอยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ เพราะอาจอยู่ใน

²⁷ บรรเจิด สิงคะเนติ, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2544), น.335-336.

อำนาจของศาลยุติธรรมก็ได้ เนื่องจากศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีเขตอำนาจทั่วไปเท่าที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่น

ต่อมาเมื่อศาลจังหวัดลำปางได้ส่งคำโต้แย้งของโจทก์ในคดีแพ่ง กรณีระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๔ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามคำวินิจฉัยที่ ๒๕/๒๕๔๓ ว่าระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มี การเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๓ ไม่เป็นบทบัญญัติของกฎหมายตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๔วรรคหนึ่ง ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัย แต่ได้วินิจฉัยระเบียบดังกล่าวตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอมาแล้ว

4.1.3 การตรวจสอบคณะกรรมการการเลือกตั้งใช้และตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญ

ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง นอกจากอำนาจที่จะต้องใช้และตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องแล้ว บทบัญญัติของกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องได้กำหนดให้ประธานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้น ๆ เป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย ซึ่งคณะกรรมการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ได้รับมอบอำนาจย่อมมีอำนาจในการใช้บังคับและแปลความหรือวินิจฉัยบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวได้ตามหลักทั่วไป และในหลายกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องมีการใช้และบังคับการให้เป็นตามความที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจวินิจฉัยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้หรือไม่ เพียงใด และเมื่อมีคำวินิจฉัยอย่างหนึ่งอย่างใดออกไปแล้ว องค์กรตุลาการใดบ้างที่มีอำนาจตรวจสอบการใช้และตีความของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ หรือหากมีการกระทำบางประการต่อไปเพื่อให้บรรลุผลคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว เกิดผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพประชาชน องค์กรตุลาการใดจะสามารถเข้ามาควบคุมตรวจสอบได้ ขอบเขตการตรวจสอบจะสามารถทำได้เพียงใด ในกรณีดังกล่าวเมื่อพิจารณาจากแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญพอที่จะได้แนวทางเพื่อเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณา ดังนี้

คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้และตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญย่อมมีอำนาจตรวจสอบได้ ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕/๒๕๔๓ วันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย กรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งตีความคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่น

ของรัฐ" ตามมาตรา ๑๐๙(๑๑) ของรัฐธรรมนูญ ประธานรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่า คำวินิจฉัยของ คณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าว ทำให้เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวางในหมู่ประชาชนทั่วไปและมีบุคคลที่เกี่ยวข้องหลายฝ่ายเสนอเรื่องให้ประธานรัฐสภาส่งปัญหาดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย จึงอนุมานได้ว่าเรื่องนี้เป็นปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้นเพื่อเป็นการยุติปัญหาที่ได้แย้งทางความคิดดังกล่าว ซึ่งอยู่ในความสนใจของประชาชนโดยทั่วไปที่มี ผลกระทบต่อประโยชน์สำคัญของชาติและประชาชน อันส่งผลถึงประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาและรัฐสภาในอนาคตและอาจส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ประธานรัฐสภาจึงจำเป็นต้องใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๖ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย จึงเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นแล้ว

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วมีประเด็นวินิจฉัยเบื้องต้นว่า ประธานรัฐสภามีอำนาจยื่นคำร้องนี้ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่ โดยเห็นว่าสาเหตุที่ คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัย คำว่า "เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ" ในรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๐๙(๑๑) จากการที่สำนักงานการเลือกตั้งประจำจังหวัดหลายจังหวัดหาหรือมา จึงเป็นกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญตาม มาตรา ๑๔๔ วรรคหนึ่ง ในฐานะเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา และมาตรา ๑๔๕ (๓) วินิจฉัยชี้ขาดข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นในการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา การที่มีผู้สมัครบางคนได้แย้งการวินิจฉัยความหมายของคำดังกล่าวว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีอำนาจวินิจฉัยนั้นความหมายคำดังกล่าว ซึ่งเป็นถ้อยคำในรัฐธรรมนูญ จึงเป็นกรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในประเด็นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจวินิจฉัยคำว่า "เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ" ซึ่งเป็นคำในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยพิจารณาแล้วเห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญย่อมมีอำนาจวินิจฉัยบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยคำว่า "เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ" ในรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๐๙(๑๑) อันเป็นลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งของบุคคลที่จะให้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ (๔) จึงเป็นการวินิจฉัยถ้อยคำในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งย่อมมีอำนาจวินิจฉัยได้ แต่เมื่อการวินิจฉัยนั้นเกิดเป็นปัญหาโต้แย้ง และประธานรัฐสภาส่งเรื่องมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตาม มาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญก็มีอำนาจวินิจฉัย คำว่า "เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ" ในรัฐธรรมนูญมาตรา

๑๐๙ (๑๑) ซึ่งเป็นเด็ดขาดและมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๔

ส่วนในประเด็นเกี่ยวกับการที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งรับสมัครผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา และประกาศการรับสมัครโดยเปิดเผยแล้ว ต่อมาคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัย คำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” เป็นเหตุให้มีการแจ้งผลการไม่รับสมัครภายหลัง ถือว่าเป็นการกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

สรุปปัญหาการตรวจสอบคณะกรรมการการเลือกตั้งใช้และตีความรัฐธรรมนูญ โดยศาลรัฐธรรมนูญ จากคำวินิจฉัยดังกล่าวเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ใช้และตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้วมีปัญหาโต้แย้ง ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัย แต่การกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตามอาจแยกพิจารณาประเด็นที่ได้จากคำวินิจฉัยนี้ ดังนี้

ประเด็นแรก ประธานรัฐสภามีอำนาจยื่นคำร้องนี้ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยหรือไม่ อาจกล่าวได้ว่าแม้ประธานรัฐสภาไม่ใช่ผู้เสียหายโดยตรงหรือได้รับผลกระทบกระเทือนจากการใช้และตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และไม่ใช่องค์กรที่ใช้หรือตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแล้วพบว่ามีปัญหาจึงเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๖ ที่บัญญัติให้ ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้

ประเด็นที่สอง คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจวินิจฉัยถ้อยคำในรัฐธรรมนูญหรือไม่ คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญย่อมมีอำนาจวินิจฉัยบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยถ้อยคำในรัฐธรรมนูญ เป็นกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญตาม มาตรา ๑๔๔ วรรคหนึ่ง ในฐานะเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา และมาตรา ๑๔๕ (๓) วินิจฉัยชี้ขาดข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้น ย่อมมีอำนาจวินิจฉัยได้

ประเด็นที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เกิดขึ้นได้อย่างไรบ้าง เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยถ้อยคำในรัฐธรรมนูญ จากการที่สำนักงานการเลือกตั้งประจำจังหวัดหลายจังหวัดหรือมา จึงเป็นกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญตาม มาตรา ๑๔๔ วรรคหนึ่ง ในฐานะเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา และมาตรา ๑๔๕ (๓) วินิจฉัยชี้ขาดข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นในการจัดให้มีการ

เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา การที่มีผู้สมัครบางคนได้แย้งการวินิจฉัยความหมายของคำดังกล่าวว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีอำนาจวินิจฉัยนั้นความหมายคำดังกล่าว ซึ่งเป็นถ้อยคำในรัฐธรรมนูญ จึงเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ประเด็นสุดท้าย เมื่อเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกิดขึ้นองค์กรตุลาการใดบ้างมีอำนาจตรวจสอบ สรุปได้ว่า เมื่อการวินิจฉัยนั้นเกิดเป็นปัญหาได้แย้ง และประธานรัฐสภาส่งเรื่องมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญก็มีอำนาจวินิจฉัย

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีประเด็นที่น่าพิจารณาต่อไป คือ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญย่อมมีอำนาจวินิจฉัยบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว การที่องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญวินิจฉัยถ้อยคำในรัฐธรรมนูญ เป็นกรณีที่ให้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ ย่อมมีอำนาจวินิจฉัยได้ แต่เมื่อการวินิจฉัยนั้นเกิดเป็นปัญหาได้แย้ง และมีการส่งเรื่องมายังศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญก็มีอำนาจวินิจฉัยหรือไม่ จากข้อสรุปคำวินิจฉัยดังกล่าวสามารถจะนำไปสู่การวางหลักเป็นเกณฑ์ทั่วไปเพื่อนำไปประยุกต์ใช้กับองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญอื่น ในกรณีที่มีปัญหาเกิดขึ้นในทำนองเดียวกันนี้ เช่น คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นต้น โดยอ้างอิงเหตุผลตามข้อสรุปดังกล่าวนำไปใช้โดยอนุโลมได้หรือไม่ หรือมีข้อจำกัดอื่นใดอีกหรือไม่ ซึ่งผู้ทำวิทยานิพนธ์ขอตั้งข้อสังเกตไว้เพื่อจะนำไปวิเคราะห์ในส่วนที่เกี่ยวกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้และตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญต่อไป

4.2 คณะกรรมการ ป.ป.ช.

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีสถานะเป็นองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖๓ /๒๕๔๓ โดยมีเหตุผลเช่นเดียวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช.เป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๙๗ มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๐๑ จึงเป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ซึ่งในส่วนนี้จะได้ศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหาการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. วิเคราะห์ปัญหาจากการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของระเบียบ คณะกรรมการ ป.ป.ช. และการใช้และตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการ ป.ป.ช.จากแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ คำพิพากษาหรือคำสั่งศาลยุติธรรม ศาลปกครองและศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยลำดับ ต่อไป

4.2.1 วิเคราะห์สภาพปัญหาการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีการใช้อำนาจหน้าที่ได้หลายลักษณะทำนองเดียวกับ คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตาม บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ มาตรา ๒๕๕ มาตรา ๓๐๕ และมาตรา ๓๐๘ และในขณะเดียวกันมาตรา ๓๐๑ (๖) ได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ กล่าวคือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๙ การแต่งตั้งบุคคล ดำเนินการเป็นอนุกรรมการไต่สวน มาตรา ๙๒ การแจ้งมติให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณา ลงโทษทางวินัย หรือในพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๔ อำนาจสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้อำนาจในการออกคำสั่ง การใช้ อำนาจในการกำหนดระเบียบ ออกประกาศหรือระเบียบ และการใช้และตีความบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญ ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปดังนี้

4.2.1.1 คณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญเพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญ เป็นอันยุติ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติอำนาจหน้าที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้ชัดเจน ดังคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒/๒๕๔๖ วันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ สรุปสาระสำคัญได้ว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๐๑ วรรคหนึ่ง (๓) เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐาน ทุจริตต่อหน้าที่จึงเป็นอันยุติ ดังนั้น องค์การที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงไม่อาจพิจารณาเปลี่ยนแปลง ฐานความผิดทางวินัย ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยยุติแล้ว ให้เป็นประการอื่นได้อีก

4.2.1.2 คณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือตาม กฎหมายอื่น

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้อำนาจตามกฎหมายอื่น อาจแยกพิจารณาได้เป็นสอง กลุ่ม คือ กลุ่มแรกกฎหมายกำหนดให้มีการตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการหรือศาลไว้ชัดเจน และกลุ่ม ที่สอง กฎหมายมิได้กำหนดให้มีการตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการหรือศาล ซึ่งอาจพิจารณาดังนี้

กลุ่มแรก กรณีที่มีกฎหมายกำหนด

ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยองค์กรตุลาการไว้ชัดเจน เช่น กรณีร่ำรวยผิดปกติ หรือกรณีความผิดเกี่ยวกับเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ กล่าวคือ

1) กรณีร่ำรวยผิดปกติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๐^{๒๘} บัญญัติให้เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าผู้ใด ร่ำรวยผิดปกติให้ดำเนินการ ดังนี้

^{๒๘} มาตรา ๘๐ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติว่า “ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนข้อเท็จจริงและมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหา ร่ำรวยผิดปกติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีเป็นผู้ถูกกล่าวหาตามมาตรา ๖๖ ให้ประธานกรรมการส่งเรื่องให้อัยการสูงสุด ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

(2) ในกรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รองประธานศาลฎีกา รองประธานศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร รองอัยการสูงสุด หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ให้ประธานกรรมการส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดยื่นคำร้องต่อศาล ซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

(3) ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งอัยการสูงสุด ให้ประธานกรรมการยื่นคำร้องต่อศาล ซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

(4) ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีไขบุคคลตาม (๑) (๒) และ (๓) ให้ประธานกรรมการส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดยื่นคำร้องต่อศาล ซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน และให้ประธานกรรมการแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาส่งลงโทษไล่ออกหรือปลดออก โดยให้ถือว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ เว้นแต่กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ให้ประธานกรรมการแจ้งไปยังประธานกรรมการตุลาการ ประธานคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง

1.1) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ในกรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

1.2) เจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง

ในกรณีเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงอื่นตามที่กำหนด ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดยื่นคำร้องต่อศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาคดี

2) ความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคา พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๔ บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการกับผู้ขึ้นตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ซึ่งกำหนดไว้ในหมวด ๖ และหมวด ๘ กล่าวโดยสรุป คือ กระบวนการในการไต่สวนจะเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาที่มีโอกาสชี้แจง ข้อกล่าวหาก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ โดยหากมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูลจะมีการแยกเป็น ๓ กรณี คือ²⁹

2.1) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ในกรณีผู้ถูกสอบสวนนั้นเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมือง ประธานกรรมการ ป.ป.ช. จะส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป

2.2) เจ้าหน้าที่ของรัฐ

นอกจากกรณีแรก ในกรณีเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อมีการไต่สวน และ ป.ป.ช. เห็นว่ามีมูลความผิดทางอาญา ประธานกรรมการ ป.ป.ช. จะส่งรายงานเอกสารและความเห็นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีในศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี

หรือประธานคณะกรรมการอัยการ แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ฯลฯ

²⁹ มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2543, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2545), น.104-106.

2.3) บุคคลอื่นที่ลักษณะคดีเกี่ยวข้อง

บุคคลอื่นอาจมีความเกี่ยวข้องเป็นผู้กระทำความผิดเดียวกันไม่ว่าจะเป็นตัวการผู้ใช้หรือผู้สนับสนุน คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีดุลพินิจดำเนินการได้สองกรณี คือสอบสวนเพื่อดำเนินคดีกับบุคคลที่เกี่ยวข้องทั้งหมดในคราวเดียวกันเพื่อให้มีการฟ้องต่อศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษากรณีหนึ่ง หรือเห็นสมควรดำเนินการสอบสวนโดยพนักงานสอบสวนตามประมวลวิธีพิจารณาความอาญาอีกกรณีหนึ่ง แต่ทั้งนี้ไม่เป็นการตัดสิทธิผู้เสียหายหรือหน่วยงานที่เสียหายจากการกระทำความผิดในการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ

กลุ่มที่สอง กรณีที่กฎหมายมิได้กำหนด

กรณีที่ไม่มีกฎหมายให้อำนาจองค์การตุลาการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เช่น การบริหารงานบุคคล หรือการแจ้งมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาโทษทางวินัย เป็นต้น จะวิเคราะห์ปัญหาการตรวจสอบในกรณีนี้ต่อไป อาจแยกพิจารณาเป็นเรื่อง ๆ ดังต่อไปนี้

1) การบริหารงานบุคคล

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๙ (๑๒) บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่แต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย

2) การแจ้งมติคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๒ บัญญัติให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ถอดถอนพิจารณาโทษทางวินัยตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ช.

4.2.1.3 คณะกรรมการ ป.ป.ช.ใช้อำนาจหน้าที่ในการออกคำสั่ง กำหนดระเบียบ ออกประกาศหรือระเบียบ

1) การออกคำสั่ง

คณะกรรมการ ป.ป.ช.มีอำนาจในการออกคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการร่ำรวยผิดปกติไว้ชั่วคราว จนกว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช.จะมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันยึดหรืออายัดทรัพย์สิน หรือจนกว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ยกฟ้องคดีนั้น ทั้งนี้ ตามความในมาตรา ๙๘ แห่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒

2) การกำหนดระเบียบ ออกประกาศหรือระเบียบ

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจกำหนดระเบียบตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๒๑ วรรคสอง ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาล กล่าวคือ รัฐธรรมนูญให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดระเบียบอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ ระเบียบดังกล่าวให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนประกาศราชกิจจานุเบกษา และให้ใช้บังคับได้จนกว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตจะมีผลใช้บังคับ ต่อมาเมื่อได้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ระเบียบดังกล่าวจึงไม่มีผลบังคับโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แต่ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มาตรา ๕ กำหนดให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจออกประกาศหรือระเบียบโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังนั้น ระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ออกมาในภายหลังจึงอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว

4.2.2 วิเคราะห์ปัญหาจากการใช้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช.

4.2.2.1 การตรวจสอบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญโดยองค์กรตุลาการ อาจพิจารณาได้ ๒ กลุ่ม คือ กลุ่มแรก กรณีที่มีกฎหมายกำหนดย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติ นั้น กลุ่มที่สอง กรณีที่กฎหมายมิได้กำหนดไว้ พิจารณาได้ ดังนี้

กลุ่มแรก กรณีที่มีกฎหมายกำหนด

การตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยองค์กรตุลาการ ย่อมเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ เช่น กรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำการเข้าเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด รัฐธรรมนูญมาตรา ๒๙๕ วรรคสอง บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด หรือในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบแล้วปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ให้ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทั้งนี้ ตามความนัยมาตรา ๒๙๔ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ในทำนองเดียวกับที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๙๔ วรรคสาม และมาตรา ๓๐๕ วรรคห้า คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถดำเนินการฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอำนาจพิจารณาพิพากษา เป็นต้น ในกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้ชัดเจนดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการตรวจสอบการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยองค์กรตุลาการย่อมไม่มีประเด็นข้อโต้แย้งที่จำต้องหยิบยกขึ้นมาพิจารณาแต่อย่างใด

กลุ่มที่สอง กรณีที่กฎหมายมิได้กำหนด

1) การตรวจสอบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยศาลปกครอง

คำวินิจฉัยของศาลปกครองกลางคดีหมายเลขแดงที่ ๘๕๓/๒๕๔๕ กรณีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ได้ฟ้องประธานวุฒิสภา ประธานคณะกรรมการ ป.ป.ช. (ในฐานะส่วนตัว) คณะกรรมการการ ป.ป.ช. สำนักงานเลขาธิการ ป.ป.ช. เลขาธิการ ป.ป.ช. (ในฐานะส่วนตัว) ในการดำเนินคดีเพื่อถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งสาระสำคัญของคำวินิจฉัยศาลปกครองสรุปได้ว่า ประธานวุฒิสภา และคณะกรรมการ ป.ป.ช. กระทำการในฐานะเป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ในกระบวนการถอดถอนจากตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญมาตรา ๓๐๓ ถึงมาตรา ๓๐๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบกับมาตรา ๕๔ ถึงมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้มีใช้ในฐานะที่เป็น “หน่วยงานทางปกครอง” หรือ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ซึ่งใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครอง ตามนัยมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ คำฟ้องในส่วนนี้ จึงไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครองที่จะรับไว้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้³⁰ ซึ่งในเรื่องนี้มีข้อสังเกตทางวิชาการ ๓ ประเด็น กล่าวคือ

ประเด็นแรก ศาลปกครองพิจารณาจาก “การกระทำ” ขององค์กรหรือเป็นการให้หลักที่มาแห่งอำนาจการกระทำเป็นข้อพิจารณา

ประเด็นที่สอง ศาลปกครองได้ให้เหตุผลว่าในคดีนี้เป็นกระบวนการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นการเฉพาะ โดยมีบทบัญญัติพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดขั้นตอนและรายละเอียดในการดำเนินการเพิ่มเติม

ประเด็นสุดท้าย การกระทำในฐานะที่เป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” มิใช่การกระทำในฐานะที่เป็น “หน่วยงานทางปกครอง” แสดงให้เห็นว่าองค์กรหนึ่ง ๆ อาจมีการกระทำได้ในหลายสถานะ ในบางสถานะมิได้อยู่ในอำนาจการตรวจสอบขององค์กรศาลใด

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๐๕/๒๕๔๖ ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์ คำสั่งในคดีหมายเลขแดงที่ ๘๕๓/๒๕๔๕ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยโดยสรุปได้ว่า การใช้อำนาจประธานวุฒิสภาในการตรวจสอบและพิจารณาคำร้องขอให้ถอดถอนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญออกจากตำแหน่งมิใช่เป็นการใช้อำนาจในการออกกฎหรือคำสั่งที่มีผลกระทบต่อผู้

³⁰บรรเจิด สิงคะเนติ, บทความวิเคราะห์คำวินิจฉัยศาลปกครองกรณียกคำฟ้อง ๓ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ, <http://www.pub-law.net>, น.2-3.

ฟ้องคดี จะถือว่าเป็นการกระทำในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐตามนัยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ หาได้ไม่

ส่วนคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นคณะบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมีมติใด ๆ ที่มีผลกระทบกับผู้ฟ้องคดี จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามนัยในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงในคำฟ้องว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงอันจะนำไปสู่มติถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่ง ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณา

2) การตรวจสอบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่กฎหมายมิได้กำหนดให้องค์กรตุลาการใดมีอำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่หากปรากฏว่ามีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๖ ทั้งนี้ ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามคำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๔๖ วันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ สรุปได้ว่า การใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๐๑ วรรคหนึ่ง (๓) ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นอันยุติ การตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวโดยองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่อาจพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัย โดยมีข้อเท็จจริงของเรื่องนี้ คือ ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในประเด็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๐๑ วรรคหนึ่ง (๓) เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจฉัยแล้ว เป็นอันยุติหรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาลักษณะและเหตุผลในประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้วเห็นว่ามีความสำคัญที่แตกต่างกัน กล่าวคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งเน้นการปฏิรูป การเมืองด้วยการกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐป้องกันและปราบปรามการทุจริต ทั้งนี้ โดยมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็น

กฎหมายเฉพาะที่บัญญัติรายละเอียดในเรื่องดังกล่าวไว้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ แต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนเป็นกฎหมายทั่วไปที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของ ก.พ. เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลวินัยและการรักษาวินัย

เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ฉบับนี้เป็นกฎหมายเฉพาะเรื่องที่มีลักษณะพิเศษต่างจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไป การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเป็นหลัก และดำเนินการตามกระบวนการที่บัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดทุจริตต่อหน้าที่ซึ่งเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงถือได้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ครบถ้วนแล้ว ดังนั้น การวินิจฉัยข้อเท็จจริงและการมีมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่และประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง จึงต้องพึงเป็นที่ยุติ

ส่วนการใช้สิทธิอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหา อันเนื่องจากการลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติมิใช่กรณีที่ถูกกล่าวหาถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ การอุทธรณ์จึงต้องอยู่ในขอบเขตที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ บัญญัติไว้ โดยมีสิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น กล่าวคืออุทธรณ์ได้เฉพาะระดับโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเท่านั้น การที่องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำหรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองว่า เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการเฉพาะโดยวินิจฉัยในปัญหาข้อเท็จจริงใหม่ แล้วเปลี่ยนฐานความผิดเพื่อกำหนดโทษใหม่ จึงไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๐๑ วรรคหนึ่ง (๓) เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่จึงเป็นอันยุติ ดังนั้น องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงไม่อาจพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยยุติแล้ว ให้เป็นประการอื่นได้อีก

สรุปปัญหาการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเป็นหลัก และดำเนินการตามกระบวนการที่บัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ การวินิจฉัยข้อเท็จจริงและการมีมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่และประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ต้องฟังเป็นที่ยุติ การตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการจะทำได้หรือไม่

จากผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒/๒๕๔๖ ย่อมส่งผลให้การใช้สิทธิในการอุทธรณ์ตามมาตรา ๙๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ของผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษทางวินัยขั้นต่ำที่สุด เช่น ภาคทัณฑ์สำหรับความผิดวินัยไม่ร้ายแรง หรือ ปลดออกสำหรับความผิดวินัยร้ายแรง เป็นต้น ไม่มีความหมายแต่อย่างใด และในกรณีที่มีความเห็นว่า คุณพินิจในการกำหนดโทษของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครอง ก็ย่อมสมควรที่แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายโดยบัญญัติให้ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษสามารถดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ต่อไปโดยไม่ต้องดำเนินการอุทธรณ์แต่อย่างใด เพราะหากไม่บัญญัติไว้ชัดเจนศาลปกครองอาจไม่รับฟ้องคดีได้เพราะเห็นว่ายังไม่ได้ดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองมาก่อนดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่หากมีความเห็นว่า คุณพินิจดังกล่าวไม่อาจถูกตรวจสอบโดยศาลปกครองได้อีกก็ไม่มีความจำเป็นบัญญัติกฎหมาย³¹

หลักการเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องฟังเป็นที่ยุติ อาจใช้สำหรับองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เท่านั้น ไม่อาจหมายความว่ารวมถึงการตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวโดยองค์กรตุลาการอื่นด้วย กรณีเช่นนี้องค์กรตุลาการอาจพิจารณาวินิจฉัย พิพากษาหรือมีคำสั่งประการหนึ่งประการใดย่อมทำได้ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าลักษณะของการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าวมิใช่เป็นการใช้อำนาจดังเช่นตุลาการอย่างเดียวกันกับการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ศาลรัฐธรรมนูญเคยวินิจฉัยว่า ถือเป็นยุติ ทั้งที่เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเหมือนกัน

อย่างไรก็ตาม ประเด็นปัญหาในการให้เหตุผลของศาลปกครองกลางที่วินิจฉัยว่าเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. กระทำการในฐานะ “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ในกระบวนการถอดถอนจากตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดไว้มีฐานะที่เป็น “หน่วยงานทางปกครอง” หรือ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ซึ่งใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครอง จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะรับไว้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้นั้น มีเหตุผลในทางวิชาการรองรับและอธิบายได้หมดจดและสละสลวยสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกับศาล

³¹ สุรพล นิติไกรพจน์ บรรณาธิการ, คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, 2547), น.237-238.

รัฐธรรมนูญที่เคยได้มีคำวินิจฉัยที่ ๕๒/๒๕๔๖ ซึ่งแตกต่างออกไปจากเหตุผลในคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๐๕/๒๕๔๖ ที่ให้เหตุผลเฉพาะด้านการกระทำในฐานะ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ซึ่งส่งผลให้ผู้ที่มีการกระทำในกระบวนการถอดถอนจากตำแหน่งซึ่งเป็นการกระทำในกระบวนการอย่างเดียวกัน มีที่มาแห่งอำนาจจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน ต้องมีการดำเนินการด้วยความต่อเนื่องกันขาดชั้นตอนใดชั้นตอนหนึ่งไม่ได้ แม้จะมีขั้นตอนรายละเอียดที่เป็นการแบ่งแยกหน้าที่กันทำ แต่เพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ในการดำเนินการอย่างเดียวกัน คือ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่า ข้อกล่าวหาไม่มูล และรายงานไปยังประธานวุฒิสภา ให้ประธานวุฒิสภาจัดให้มีการประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณามติโดยเร็ว เพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนออกจากตำแหน่ง เห็นได้ชัดเจนว่าผู้ที่มีส่วนร่วมในกระทำการถอดถอนได้ถูกแบ่งแยกตัดตอนออกไปจากกันอย่างเด็ดขาดสิ้นเชิงโดยเพียงอาศัยเหตุผลของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ที่หมายความว่า คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล ซึ่งเหตุผลดังกล่าวก่อให้เกิดผลประหลาดยิ่งที่การกระทำของประธานวุฒิสภา ถือว่าเป็นการกระทำในฐานะ เจ้าหน้าที่ของรัฐตามนัยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ หาได้ไม่ แต่การกระทำของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามคำนิยามดังกล่าว ดังนั้น หากจะใช้ตรรกะเช่นนี้ไปอธิบายว่า การกระทำของประธานกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีนี้ ถือว่าเป็นการกระทำในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐ หาได้ไม่ ในทำนองเดียวกันกับประธานวุฒิสภา ซึ่งหากเป็นเช่นนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ประกอบไปด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกแปดคน ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๙๗ จะมีปัญหาเกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญหรือไม่

ประเด็นปัญหาสุดท้าย ในการตรวจสอบการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีที่เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ หรือจงใจยื่นบัญชี ฯ ด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ให้นุ้้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ตรวจพบว่าการกระทำดังกล่าว และห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ เป็นเวลาห้าปีนับ ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๒๙๖ ของรัฐธรรมนูญ เนื่องจากรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติให้อำนาจองค์กรตุลาการใดพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งแตกต่างไปจากกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจพบการกระทำความผิดดังกล่าว รัฐธรรมนูญมาตรา ๒๙๕ วรรคสอง บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด ดังนั้น หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจพบว่าเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐผู้ใดมีการกระทำความผิดดังกล่าว เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่งโดยผลของรัฐธรรมนูญและไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดให้องค์กรตุลาการมีอำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีเช่นว่านี้ การใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องถือว่าเป็นอันยุติโดยผลของกฎหมาย

ลักษณะของการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ถือว่าเป็นการใช้อำนาจที่ไม่มีองค์การตุลาการตรวจสอบได้ แต่โดยที่ยังไม่มีกรณีตัวอย่างเกิดขึ้น จึงเป็นปัญหาในทางวิชาการที่ควรพิจารณาดำเนินการแก้ไขต่อไป

4.2.2.2 การตรวจสอบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือตามกฎหมายอื่นโดยองค์การตุลาการ

การตรวจสอบใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือตามกฎหมายอื่นโดยองค์การตุลาการ อาจแบ่งการพิจารณาออกเป็น ๒ กลุ่ม คือ กลุ่มแรก กรณีที่มีกฎหมายกำหนด และกลุ่มที่สอง กรณีที่กฎหมายมิได้กำหนด กล่าวคือ

กลุ่มแรก กรณีที่มีกฎหมายกำหนด

โดยปกติการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กฎหมายได้กำหนดไว้ชัดเจนว่าให้องค์การตุลาการใดมีอำนาจพิจารณาตรวจสอบ เช่น กรณีร่ำรวยผิดปกติ แบ่งเป็น ๒ ประเภท คือ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอยู่ภายใต้การตรวจสอบโดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ส่วนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงอยู่ภายใต้การตรวจสอบโดยศาลที่มีเขตอำนาจ เป็นต้น ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ รายละเอียดดังที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อ ๔.๒.๑.๒

กลุ่มที่สอง กรณีที่กฎหมายมิได้กำหนด

ในการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. บางกรณีกฎหมายไม่ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์การตุลาการใดเข้าไปตรวจสอบการใช้อำนาจ เช่น การบริหารงานบุคคล และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น ดังจะได้กล่าวต่อไปว่า การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้อำนาจหน้าที่ในกรณีทั้งสองแล้ว มีการตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวโดยองค์การตุลาการ กล่าวคือ ศาลปกครองหรือศาลรัฐธรรมนูญอย่างไร

1) การบริหารงานบุคคล

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย ตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งถ้อยคำที่ใช้เป็นไปทำนองเดียวกับมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด บุคคล คณะบุคคล เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมายได้ หากพิจารณาเปรียบเทียบ

ลักษณะของการใช้อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญทั้งสอง จะเห็นได้ว่าที่มาแห่งอำนาจ คือ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

เนื่องจากศาลปกครองกลางได้เคยมีคำพิพากษานายเลขคดีแดงที่ ๑๒๓๔/๒๕๔๗ และ ๑๓๗๗/๒๕๔๘ วินิจฉัยว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนี้ได้ จึงพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ให้กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง แม้ว่าการดังกล่าวยังไม่ถึงที่สุดเพราะมีการยื่นคำร้องอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดและศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยก็ตาม หากมีปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการบริหารงานบุคคลในลักษณะดังกล่าว และผู้ได้รับผลกระทบเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง สามารถคาดหมายได้ว่าศาลปกครองกลางยังคงถือปฏิบัติตามแนวทางดังกล่าวต่อไป จนกว่าจะมีคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดเป็นประการ

2) การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

ปัญหาในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของคณะกรรมการ ป.ป.ช.³² เริ่มต้นจากกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร (กวจ.) ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้เคยมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการขอตรวจดูและถ่ายสำเนาผลการสอบสวนกรณีทุจริตการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งอยู่ในความครอบครองของสำนักงาน ป.ป.ป. แต่ได้รับการปฏิเสธจากสำนักงาน ป.ป.ป. โดยให้เหตุผลว่าเป็นกรณีที่มีกฎหมายคุ้มครองไม่ให้เปิดเผย กวจ.เห็นว่าเหตุผลดังกล่าวไม่อาจรับฟังได้ จึงมีมติที่ สค ๑๘/๒๕๔๒ ให้เปิดเผยสำนวนการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าว ในเวลาต่อมาได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขึ้นตามรัฐธรรมนูญ และสำนักงาน ป.ป.ป. ได้เปลี่ยนแปลงเป็นสำนักงาน ป.ป.ช.

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตอบข้อหารือปัญหาข้อกฎหมายในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ความโดยสรุปว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นและมีภารกิจตามรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องไม่อยู่ในบังคับของหน่วยงานหรือองค์กรใด ๆ และการดำเนินการใด ๆ ก็ต้องเป็นไปตามอำนาจและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เท่านั้น เมื่อมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารไว้ แสดงให้เห็นว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของ

³² สุรพล นิติไกรพจน์ (บรรณาธิการ), เพิ่งอ้าง, น.126-243.

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องเป็นไปตามมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๙/๒๕๔๘ วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ โดยมีประเด็นที่พิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้น คือ ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องของคณะรัฐมนตรีไว้พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๖ ได้หรือไม่ พิจารณาแล้ว สืบเสาะเรื่องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ต้องประกอบด้วย เงื่อนไขที่หนึ่ง ต้องเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้น เงื่อนไขประการที่สอง ผู้มีสิทธิเสนอคำร้องต้องเป็นประธานรัฐสภา หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ และอาจสรุปได้ว่า คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ส่วนคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมิใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ประเด็นที่ได้พิจารณาต่อไปมีว่ากรณีเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีหรือไม่ เห็นว่าปัญหาตามคำร้องเป็นปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งเป็นหน่วยงานของฝ่ายบริหารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ จึงไม่ใช่กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

สรุปปัญหาจากการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญหรือตามกฎหมายอื่นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยองค์กรตุลาการ ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้องค์กรตุลาการตรวจสอบการใช้อำนาจตามกฎหมายอื่นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติยังไม่พบปัญหาข้อขัดข้องในทางปฏิบัติ แต่ในกรณีที่กฎหมายมิได้กำหนดไว้ไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจในการบริหารบุคคล และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งสองกรณียังไม่มีข้อยุติที่ชัดเจน แต่หากพิจารณาลักษณะของการใช้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. เทียบเคียงกับลักษณะการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง อาจอนุมานได้ว่าศาลปกครองมีอำนาจรับไว้พิจารณาได้ ในประเด็นปัญหาการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารศาลที่ศาลรัฐธรรมนูญรับไว้พิจารณาแต่ไม่วินิจฉัยโดยอ้างเหตุว่า คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เป็นหน่วยงานของฝ่ายบริหารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มิใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งไม่เข้าเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๖ ดังนั้น จึงไม่ใช่กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ประเด็นปัญหานี้ถ้านำไปสู่ศาลปกครอง อาจพยากรณ์ได้ว่าศาลปกครองมีอำนาจรับไว้พิจารณาพิพากษาได้ตามแนวนเดียวกับที่ศาลปกครองมีคำสั่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร แต่ยังไม่แน่ว่าผลของคำวินิจฉัยจะออกมาอย่างเดียวกันเพราะคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีกฎหมายมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังที่

คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยให้ความเห็นไว้ว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นอำนาจและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เท่านั้น

ผู้ทำวิทยานิพนธ์เห็นว่า เมื่อไม่มีบทบัญญัติกฎหมายให้องค์กรตุลาการใดทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว เมื่อการใช้อำนาจหน้าที่เป็นไปในทางที่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพปัจเจกชนที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ องค์การตุลาการย่อมมีอำนาจตรวจสอบได้ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๔ วรรคสอง และมาตรา ๖๒ เหตุผลที่สมควรนำมาพิจารณาประกอบ คือ ลักษณะข้อพิพาทที่เกิดขึ้นเป็นข้อพิพาทอย่างไร หากเป็นข้อพิพาททางการปกครอง ศาลปกครองย่อมมีอำนาจรับไว้พิจารณาต่อไปได้ อันเป็นไปหลักการที่นานาอารยประเทศซึ่งปกครองโดยใช้หลักนิติรัฐถือปฏิบัติ เพราะมีเหตุผลสนับสนุนที่มีน้ำหนักน่ารับฟังมากกว่า ตามเหตุที่เช่นเดียวกับการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ได้กล่าวมาแล้ว

4.2.2.3 การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจกำหนดระเบียบ ออกประกาศหรือระเบียบได้ตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญบัญญัติ เมื่อได้มีการกำหนดระเบียบ ออกประกาศหรือระเบียบแล้ว องค์การตุลาการ คือ ศาลรัฐธรรมนูญและศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอำนาจตรวจสอบระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ ดังนี้

1) การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญมาตรา ๓๒๑ ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาล ได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดระเบียบอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญนี้ ระเบียบดังกล่าวให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้ใช้บังคับได้จนกว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามทุจริตจะมีผลใช้บังคับ

ต่อมาเมื่อได้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และมีผลใช้บังคับ ระเบียบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามบทเฉพาะกาลดังกล่าวจึงไม่อาจใช้บังคับได้โดยผลแห่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แต่ในกฎหมายดังกล่าวมาตรา ๕ ได้กำหนด ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจออกประกาศหรือระเบียบ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ออกระเบียบมาใช้บังคับหลายฉบับ จนกระทั่งเกิดปัญหาในเรื่องนี้ขึ้น กล่าวคือ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ออกระเบียบว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการ และ

กรรมการ ป.ป.ช. พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕ และมาตรา ๑๐๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ อันเป็นต้นเหตุให้สมาชิกวุฒิสภามีจำนวน ๑๐๘ คน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ๔๕ คน รวมเป็น ๒๐๓ คน ร่วมกันเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้ส่งคำร้องไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๐ กล่าวหาว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจออกกระเบียบดังกล่าวอันเป็นการกระทำผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ จึงเป็นการโต้แย้งอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่ากรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์การตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นจริงแล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๐๑ (๖) มาตรา ๓๐๒ วรรคท้าย และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๑๐๗ ออกกระเบียบว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการ และกรรมการ ป.ป.ช. พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นค่าตอบแทนการปฏิบัติหน้าที่ให้กับสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าระเบียบดังกล่าวไม่ถือว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๕๓ และพระราชบัญญัติเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่น ๆ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ เมื่อเทียบเคียงกับระเบียบศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายเบี้ยประชุมกรรมการ และอนุกรรมการและค่าตอบแทนบุคคลหรือคณะบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๗ แล้วการออกกระเบียบในลักษณะดังกล่าวคณะกรรมการ ป.ป.ช. น่าจะมีอำนาจกระทำได้

ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัย ที่ ๖๓/๒๕๔๗ วันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๔๗ โดยเห็นว่า คำร้องดังกล่าวยังไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญ โดยมีลักษณะเป็นการหารือ จึงไม่รับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

2) การตรวจสอบระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องดังกล่าวไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จนกระทั่งได้มีคำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ ๑/๒๕๔๘ เมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๘ โดยมีสาระสำคัญในประเด็นปัญหาที่ต้องวินิจฉัยว่า จำเลยทั้งเก้ามีอำนาจออกกระเบียบดังกล่าวหรือไม่ การที่จำเลยทั้งเก้าร่วมกันออกกระเบียบที่เป็นปัญหาโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐๗ อันเป็นฐานของอำนาจในการออกกระเบียบที่เป็นปัญหา จึงไม่ชอบ สำหรับการออกกระเบียบตามมาตรา ๕ เป็นระเบียบทั่ว ๆ ไป เพื่อเป็นเครื่องมือของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ใน

การใช้อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ เท่านั้น เชื่อได้ว่าจำเลยทั้งเก้าทราบว่าคุณคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจออกระเบียบที่เป็นปัญหา จากข้อเท็จจริงที่จำเลยทั้งเก้าทราบว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจออกระเบียบที่เป็นปัญหาแล้วยังเข้าร่วมประชุมและมีมติเห็นชอบกับร่างระเบียบดังกล่าวทุกคนโดยไม่มี การโต้แย้งคัดค้าน พฤติการณ์ดังกล่าวรับฟังได้ว่า จำเลยทั้งเก้าเป็นเจ้าพนักงานร่วมกันปฏิบัติหน้าที่ โดยมีชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่สำนักงาน ป.ป.ช. และเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบ ด้วยกฎหมาย องค์คณะผู้พิพากษาจึงมีมติด้วยคะแนนเสียง ๖ ต่อ ๓ ว่าพยานหลักฐานรับฟังได้ว่า จำเลยทั้งเก้าร่วมกันกระทำความผิดตามฟ้อง พิพากษาให้ลงโทษจำคุกจำเลยทั้งเก้ามีกำหนดคนละ ๒ ปี แต่มีเหตุอันควรปรานีจึงให้รอการลงโทษมีกำหนด ๒ ปี

สรุปปัญหาการตรวจสอบการใช้อำนาจในการออกระเบียบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดย องค์การตุลาการ

ประเด็นแรก การใช้อำนาจในการออกระเบียบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นความผิดทาง อาญาหรือความผิดทางปกครอง มีข้อสังเกตเชิงวิชาการเห็นว่า สิ่งที่น่าพิจารณาอย่างยิ่งว่าการกระทำ ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ออกระเบียบคำตอบแทนให้แก่ตนนั้นแท้จริงแล้วถือเป็นความผิดตาม มาตรา ๑๕๗ ของประมวลกฎหมายอาญา หรือเป็นความผิดตามมาตรา ๙(๑) ของพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ทั้งนี้เพราะผลของความผิดดังกล่าวย่อม ส่งผลที่แตกต่างต่อตัวคณะกรรมการ ป.ป.ช. นอกจากนี้ คำพิพากษาดังกล่าวจะทำให้เส้นแบ่ง ระหว่างคดีปกครองกับคดีอาญาไม่ชัดเจนเป็นอย่างยิ่งและจะส่งผลกระทบในเชิงการบ้านทอนการ ทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับที่มีอำนาจตัดสินใจ การตัดสินใจที่บกพร่องผิดพลาดแน่นอนว่า จะต้องถูกยกเลิกเพิกถอน แต่หากส่งล้าไปถึงการลงโทษผู้ตัดสินใจบกพร่องหรือผิดพลาดทางอาญา แทนที่จะเป็นผลดีต่อระบบราชการโดยรวม อาจจะทำให้เกิดผลเสีย คือ ไม่มีผู้อยากจะตัดสินใจอีก ต่อไป คนที่มีความสามารถยอมท้อถอย คนไม่กล้าตัดสินใจได้ดี คนกล้าตัดสินใจได้รับผลร้ายอย่างที่ไม่ควรจะเป็น³³

ประเด็นที่สอง องค์การตุลาการแต่ละองค์กรมีอิสระในการใช้อำนาจตรวจสอบตามมุมมอง ดุลพินิจ ทศนคติในการประเมินข้อเท็จจริงและการให้ลักษณะข้อกฎหมายที่แตกต่างจนอาจมีผลใน ทิศทางที่ไม่สอดคล้องกันได้หรือไม่

³³ สมคิด เลิศไพฑูรย์, "คดี ป.ป.ช. มีชอบด้วยกฎหมาย vs. ไม่ชอบด้วยกฎหมาย", วารสาร สถาบันพระปกเกล้า, ปีที่ 3 ฉบับที่ 2, (พฤษภาคม – สิงหาคม 2548), น.1-13.

หากพิจารณาจากเหตุผลในคำวินิจฉัยที่ศาลรัฐธรรมนูญ เปรียบเทียบกับเหตุผลตามคำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ให้ไว้ในคำวินิจฉัยการใช้อำนาจหน้าที่ในอกระเบียบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น ศาลรัฐธรรมนูญให้เหตุผลในการไม่รับวินิจฉัยว่ากรณีตามคำร้อง ยังไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยมีลักษณะเป็นการหารือ จึงไม่รับไว้พิจารณาวินิจฉัย ดังนั้น ประเด็นเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของระเบียบที่ออกโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าว จึงยังไม่มีปัญหาว່าระเบียบนั้นมีผลใช้บังคับต่อไปได้หรือไม่ผลใช้บังคับต่อไป อันมีผลเป็นการยกเลิกหรือเพิกถอนระเบียบที่ไม่ชอบนั้นเสีย

ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้เหตุผลในคำพิพากษาว่า ได้พิจารณาจากข้อเท็จจริงแล้วเชื่อว่า จำเลยทั้งเก้าทราบว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจออกระเบียบ จึงพิจารณาพิพากษาลงโทษในทางอาญา คำพิพากษาดังกล่าวตัดสินชี้ขาดได้เพียงการกระทำความผิดของจำเลยและผูกพันเฉพาะคู่ความเท่านั้น แต่ระเบียบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป อันเป็นวัตถุแห่งการกระทำความผิดหรือวัตถุแห่งข้อพิพาท ยังดำรงคงอยู่และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่มีอำนาจสั่งลงโทษหรือยกเลิก เพิกถอนระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เป็นผลผลิตของการใช้อำนาจออกระเบียบจนถูกลงโทษ สมควรให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีอำนาจออกคำสั่งเพื่อทำลายวัตถุแห่งการกระทำความผิดหรือไม่

ประเด็นที่สาม คือ เรื่องปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ ว่ามีขอบเขตของความหมายเพียงใด

ศาลรัฐธรรมนูญเคยให้เหตุผลในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๔/๒๕๔๒ ว่า ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ อาจเป็นลักษณะองค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจการกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือไม่ เพียงใด แต่ในเรื่องนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. เชื้อมั่นว่ามีอำนาจกระทำได้ แต่เมื่อมีข้อโต้แย้งจากสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้กล่าวหาว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ออกระเบียบโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมาย และได้เข้าชื่อยื่นคำร้องต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้ส่งคำร้องไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงเห็นว่ากรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่เกิดขึ้นจริงแล้ว จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายในการออกระเบียบดังกล่าว แต่ศาลรัฐธรรมนูญให้เหตุผลว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ออกระเบียบดังกล่าวและประกาศใช้โดยเปิดเผยในราชกิจจานุเบกษาแล้ว แสดงว่ามิได้มีความสงสัยในอำนาจหน้าที่ของตน หรือมีความขัดแย้งกันระหว่างกรรมการ ป.ป.ช. ในปัญหาดังกล่าวแต่อย่างใด การดำเนินการของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามอำนาจหน้าที่ตาม

รัฐธรรมนูญมาตรา ๓๐๐ แต่กลุ่มสมาชิกวุฒิสภามีได้เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงมิได้เป็นการโต้แย้งกันในเรื่องเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงสรุปว่า “ยังไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ โดยมีลักษณะเป็นการหารือ จึงไม่รับคำร้องไว้วินิจฉัย” และหากได้พิจารณาเทียบเคียงเหตุผลที่ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๔๓ กรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งออกระเบียบแล้วเห็นว่า มีปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าว เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ทั้งที่ ข้อเท็จจริงยังไม่ปรากฏว่ามีผู้กล่าวหาหรือโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ดังเช่นกรณีนี้แต่อย่างใด

ประเด็นสุดท้าย การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของระเบียบขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้นกระทำได้โดย องค์กรตุลาการใด เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ออกระเบียบมาใช้บังคับแล้ว ต่อมาจะมีปัญหาความชอบด้วยกฎหมายของระเบียบดังกล่าว จะถือว่าเป็นการกระทำที่ “มิชอบ” ด้วยกฎหมายอันจะส่งผลให้ต้องรับโทษทางอาญาถึงขั้นต้องจำคุก หรือเป็นเพียงกรณีที่ใช้อำนาจไปในทางที่ “ไม่ชอบ” ด้วยกฎหมายในฐานที่ตนตีความบทกฎหมายผิดจึงเข้าใจว่าตนเองมีอำนาจที่จะออกระเบียบซึ่งเป็นปัญหาดังกล่าวได้โดยชอบด้วยกฎหมาย หากการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นความผิดตามกฎหมายปกครอง ซึ่งถือได้ว่าการทำไปโดย “ไม่ชอบ” ด้วยกฎหมาย ในเรื่องของการออกกฎโดยไม่ชอบแล้ว ผลจากการออกกฎโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนี้ ย่อมจะส่งผลให้ต้องมีการเพิกถอนกฎดังกล่าวเสีย ไม่ใช่จำต้องถูกพิพากษาให้ลงโทษจำคุกตามที่กฎหมายอาญามาตรา ๑๕๗ บัญญัติไว้³⁴ การเพิกถอนกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น องค์กรตุลาการใดมีอำนาจออกคำสั่ง ในทางวิชาการอาจตอบได้ว่าการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎ ระเบียบหรือคำสั่งทางปกครองย่อมอยู่ภายใต้อำนาจศาลปกครอง แต่โดยเหตุที่มีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๔ /๒๕๔๓ วินิจฉัยเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยสรุปว่า ไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครอง การพิจารณาระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ (รายละเอียดโปรดดูในข้อ ๔.๑.๒.๓) ในทำนองเดียวกับระบบกฎหมายฝรั่งเศส การตรวจสอบองค์กรตามรัฐธรรมนูญในการออกข้อกำหนด ศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศสได้เคยวินิจฉัยว่าการออกข้อกำหนดภายในไม่มีลักษณะเป็นนิติกรรมทางปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองที่จะพิจารณา³⁵

³⁴ เพิ่งอ้าง, น.1-2.

³⁵ นันทวัฒน์ บรรณานันท์, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 5, น.140.

อนึ่ง ระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ออกมาใช้บังคับดังกล่าว หากศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเห็นว่ามีความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบดังกล่าว และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่ข้อ จึงรอกการพิจารณาพิพากษาไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ศาลรัฐธรรมนูญอาจหยิบยกเหตุผลตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๕/๒๕๔๓ ว่า ระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่เป็นบทบัญญัติของกฎหมายตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะรับวินิจฉัย

4.2.3 การตรวจสอบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้และตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถใช้และตีความถ้อยคำในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้หรือไม่ ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่คณะรัฐมนตรีโดยนายกรัฐมนตรีเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ในกรณีเช่นนี้จะถือได้หรือไม่ว่าเป็นกรณีที่ปัญหาข้อโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งอยู่ภายใต้การตรวจสอบความ โดยศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีความวินิจฉัยไว้ ดังนี้

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๓/๒๕๔๖ กรณีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบของกรรมการวิเทศกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่ากรรมการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต การที่พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง กำหนดให้กรรมการ กทช. ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบฯ ต่อกรรมการ ป.ป.ช. และให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เปิดเผยให้ทราบโดยเร็วว่าจะขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๓ วรรคสอง ที่บัญญัติให้เปิดเผยบัญชีของนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี เท่านั้น ส่วนบัญชีของผู้ดำรงตำแหน่งอื่นห้ามเปิดเผย ซึ่งปัญหาดังกล่าวนายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เห็นว่าหลักการห้ามเปิดเผยบัญชีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๓ วรรคสอง ไม่ใช่บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และไม่ต้องห้ามตราพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่องกำหนดอำนาจหน้าที่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เปิดเผยบัญชีของเจ้าหน้าที่ของรัฐตำแหน่งอื่นที่มีใช้ตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ คณะกรรมการ ป.ป.ช.

เห็นว่าเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๖

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ว่า มีอำนาจหน้าที่จะกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือไม่ เพียงใด นั้น หมายความว่า จะต้องเป็น ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้น ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และต้องเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วจริงๆ เท่านั้น แต่ตามคำร้องเป็นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. สงสัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ ครอบคลุมกับกรรมการตามกฎหมายดังกล่าวก็ยังไม่ มีปัญหาจึงยังไม่เกิดขึ้นจริง ยังไม่เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ ศาลรัฐธรรมนูญจะรับพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้

จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว จะเห็นได้ว่าประเด็นในคำวินิจฉัยที่ไม่มีข้อ ถกเถียงทางวิชาการว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะรัฐมนตรี เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และใน กรณีทำนองเดียวกัน หากย้อนกลับไปดูคำวินิจฉัยก่อนหน้านี้เกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งในข้อ ๔.๑.๒.๕ ที่ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๔๓ ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจ วินิจฉัยด้วยคำในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้ แต่เมื่อคำวินิจฉัยนั้นเกิดเป็นปัญหาได้แย้งและ ประธานรัฐสภาส่งเรื่องมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๖ ศาล รัฐธรรมนูญก็มีอำนาจวินิจฉัยได้ จากเหตุผลที่กล่าวมาหากนำเหตุผลดังกล่าวมาเทียบเคียงในฐานะ องค์กรตามรัฐธรรมนูญอาจสรุปได้ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการให้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญย่อมมีอำนาจวินิจฉัยบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ ดังกล่าว และการวินิจฉัยด้วยคำในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญย่อมมีอำนาจวินิจฉัยได้ แต่เมื่อคำ วินิจฉัยนั้นเกิดเป็นปัญหาได้แย้ง ศาลรัฐธรรมนูญก็มีอำนาจวินิจฉัยได้ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๖

ในเรื่องนี้ประเด็นที่จะต้องพิจารณาเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กร ตามรัฐธรรมนูญที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๖ ได้ หรือไม่ โดย อาจพิจารณาว่าปัญหาที่เกิดจากการใช้และตีความรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญจะต้องเป็น ปัญหาที่เกิดจากการโต้แย้งทางความคิดเท่านั้นหรือต้องเป็นปัญหาเกิดจากการใช้และตีความ รัฐธรรมนูญโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญแล้วมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกิดขึ้นจริง เสียก่อน ศาลรัฐธรรมนูญจึงจะรับวินิจฉัยได้

ผู้ทำวิทยานิพนธ์ได้พิจารณาแล้วอาจสรุปได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้วางหลักไว้ว่าเมื่อ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญได้ใช้และตีความรัฐธรรมนูญแล้ว ต้องเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นเท่านั้นหรือ กล่าวคือ กรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งตีความคำว่า เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีความหมายหมาย เพียงใด ทำให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตที่ประกาศรับสมัครสมาชิกวุฒิสภาแล้วต้องแจ้งผล

การไม่รับสมัครเท่ากับว่ามีปัญหากระทบสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัครแล้ว จึงถือได้ว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เมื่อประธานรัฐสภาเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัย แม้จะอ้างเพียงว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าว ทำให้เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวางในหมู่ประชาชนทั่วไปและมีบุคคลที่เกี่ยวข้องหลายฝ่ายเสนอเรื่องให้ประธานรัฐสภาส่งปัญหาดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย จึงอนุมานได้ว่าเรื่องนี้เป็นปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้นเพื่อเป็นการยุติปัญหาที่ได้แย้งทางความคิดดังกล่าว ซึ่งอยู่ในความสนใจของประชาชนโดยทั่วไปที่มีผลกระทบต่อประโยชน์สำคัญของชาติและประชาชน อันส่งผลถึงประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภา และรัฐสภาในอนาคตและอาจส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ประธานรัฐสภาจึงจำเป็นต้องใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๖ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาจากข้อเท็จจริงว่าการที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขต แจ้งผลการไม่รับสมัครตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้และตีความรัฐธรรมนูญแล้วทำให้มีการละเมิดสิทธิการสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งเป็นสิทธิเสรีภาพพลเมือง มากกว่าเหตุผลที่ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องให้พิจารณาว่าเพื่อให้เป็นการยุติปัญหาได้แย้งทางความคิด ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับเรื่องวินิจฉัย

ส่วนในกรณีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่มีความเห็นว่าพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง น่าจะขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๓ วรรคสอง แต่นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเห็นว่า หลักการห้ามเปิดเผยบัญชีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๓ วรรคสอง ไม่ใช่บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และไม่ต้องห้ามตราพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่องกำหนดอำนาจหน้าที่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เปิดเผยบัญชีของเจ้าหน้าที่ของรัฐตำแหน่งอื่นที่มีใช้ตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ เป็นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. สงสัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ ประกอบกับกรรมการตามกฎหมายดังกล่าวก็ยังไม่มีปัญหาจึงยังไม่เกิดขึ้นจริง ยังไม่เป็นกรณีที่ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่

ประเด็นสุดท้าย หากพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาวินิจฉัย บทบัญญัติแห่งกฎหมายมีปัญหาคือความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๙๔ โดยให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๙๔ ศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยได้โดยไม่ต้องคำนึงถึงว่ามีปัญหาเกิดขึ้นแล้วหรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญคงจะไม่ใช้เหตุผลทำนองเดียวกันกับที่เคยให้ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอเรื่องให้พิจารณาโดยให้เหตุผลว่าเป็นเพียงข้อสงสัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่

ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ก็จะได้รับการวินิจฉัยไม่เป็นปัญหาที่ค้างคาไว้ในทางปฏิบัติต่อไป และเป็นกระการทำตามอำนาจหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญโดยสมบูรณ์