

คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เถลิมนิชย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๓/๒๕๔๔

วันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๔๔

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง
ที่ ๘๑/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๔๔ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
มาตรา ๒๖๖

ด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๘๑/๒๕๔๔ ลงวันที่
๑๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ เรื่อง คำสั่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่ กรณีการคัดค้านการเลือกตั้ง
สมาชิกวุฒิสภาเขตเลือกตั้งจังหวัดขอนแก่น เขตเลือกตั้งจังหวัดพะเยา เขตเลือกตั้งจังหวัด
พระนครศรีอยุธยา เขตเลือกตั้งจังหวัดระนอง เขตเลือกตั้งจังหวัดลพบุรี เขตเลือกตั้งจังหวัด
ศรีสะเกษ และเขตเลือกตั้งจังหวัดอุบลราชธานี มีใจความสำคัญดังต่อไปนี้

ด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับคำร้องคัดค้านตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ว่า การเลือกตั้ง
สมาชิกวุฒิสภาเขตเลือกตั้งดังกล่าวข้างต้นรวม ๗ เขตเลือกตั้ง มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม
เนื่องจากก่อนได้รับเลือกตั้ง ผู้มีชื่อรวม ๑๐ คน ซึ่งได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาของเขตเลือกตั้งดังกล่าว
ได้กระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๔๔ ประกอบกับมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราช
บัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๓)
พ.ศ. ๒๕๔๓

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ดำเนินการพิจารณาตามวิธีการพิจารณาการคัดค้านการเลือกตั้ง
ตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด ตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ในการพิจารณา
ปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในเขตเลือกตั้งทั้ง ๗ เขตเลือกตั้งดังกล่าว
มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมในส่วนที่เกี่ยวกับนายทวี สุภธีระ สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดขอนแก่น
นางพวงเล็ก บุญเชียง สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดพะเยา นางสาวราย แววัฒนะ สมาชิกวุฒิสภาจังหวัด
พระนครศรีอยุธยา นายธรรมนุญ มงคล สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดระนอง พลเอก ศิริรินทร์ ฐูปกล้า และ

นายสนิท วรปัญญา สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดลพบุรี นายชวาล มหาสุวีระชัย และนายชิต เจริญประเสริฐ สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดศรีสะเกษ นายนิรันดร์ พิทักษ์วัชระ และนายวีระศักดิ์ จินารัตน์ สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดอุบลราชธานี อันเป็นผลมาจากการกระทำที่ฝ่าฝืนมาตรา ๔๔ ประกอบกับมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๓ ตามคำวินิจฉัยสั่งการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๗๑/๒๕๔๔ ถึง ที่ ๘๐/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ ตามลำดับ

อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๔๕ (๔) และมาตรา ๑๔๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๐ (๗) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ และมาตรา ๕๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีมติด้วยคะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์สั่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่ในเขตเลือกตั้งจังหวัดขอนแก่น ๑ คน เขตเลือกตั้งจังหวัดพะเยา ๑ คน เขตเลือกตั้งจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ๑ คน เขตเลือกตั้งจังหวัดระนอง ๑ คน เขตเลือกตั้งจังหวัดลพบุรี ๒ คน เขตเลือกตั้งจังหวัดศรีสะเกษ ๒ คน และเขตเลือกตั้งจังหวัดอุบลราชธานี ๒ คน ซึ่งมีผลทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งถูกคัดค้านทุกคนตามคำสั่งนี้สิ้นสุดลงนับแต่วันที่มีคำสั่ง ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ และนัยมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

สมาชิกวุฒิสภามีชื่อจำนวน ๑๐ คน ในเขตเลือกตั้งที่ถูกสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ได้ยื่นคำร้องต่อประธานรัฐสภาโดยแยกทำเป็นคำร้อง ๔ ฉบับ อ้างว่าคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๘๑/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๔๔ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเห็นว่าคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นการเพิ่มเติมเหตุที่ทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลง นอกจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓ (๑) ถึง (๑๐) กล่าวคือ คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีอำนาจสั่งให้สมาชิกวุฒิสภาพ้นจากตำแหน่ง และสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๕๖ มาตรา ๕๗ เป็นบทบัญญัติที่ขยายอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกินกว่าที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๓ (๑) ถึง (๑๐) จึงมีปัญหายุ่งยากเกี่ยวกับกรณีกฎหมายขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ และการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่นั้น

คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องมีคำสั่งภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๘๕/๕ และถ้าหากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว คณะกรรมการการเลือกตั้งจะใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ และมาตรา ๑๔๗ มีได้ ประกอบกับ คำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งเป็นพื้นฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยตรง

ประธานรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีอำนาจและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ มาตรา ๑๔๗ ในฐานะเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่ และสั่งให้สมาชิกภาพของผู้ร้องทั้ง ๑๐ คนสิ้นสุดลง ซึ่งผู้ร้องทั้ง ๑๐ คนโต้แย้งว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีอำนาจและใช้อำนาจผิดบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเกิดขึ้น ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติให้ประธานรัฐสภามีอำนาจเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้

นอกจากนั้นได้พิจารณาเห็นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดขึ้นให้ทำหน้าที่ควบคุมและดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ตามแนวทางที่ต้องการให้เกิดการปฏิรูปทางการเมือง แต่เมื่อเป็นการปฏิบัติหน้าที่เป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญ จึงมีปัญหาและอุปสรรคอยู่หลายประการ และมีข้อโต้แย้งที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งอยู่ในหลายกรณีต่างกรรมต่างวาระ ซึ่งถึงกับต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาถึง ๒ ครั้ง ดังนั้น เมื่อมีกรณีเป็นปัญหาข้อโต้แย้งในการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งต้องถือว่าอยู่ในช่วงของการเริ่มต้นปฏิบัติหน้าที่และจะต้องดำเนินการต่อไป หากศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัยข้อโต้แย้งต่างๆ ให้เป็นบรรทัดฐานดังเช่นที่ได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วในหลายกรณี ก็น่าที่จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประชาธิปไตยและการปฏิรูปการเมืองเป็นอย่างยิ่ง

จึงขอให้พิจารณาวินิจฉัยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ในปัญหาดังต่อไปนี้

๑. การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่ โดยอาศัยอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๑๔๕ (๔) และมาตรา ๑๔๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และมาตรา ๑๐ (๗) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ ประกอบกับมาตรา ๕๕ (๑) และมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ และให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาทั้ง ๑๐ คน สิ้นสุดลง โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๓๓ (๑) ถึง (๑๐) มิได้กำหนดเหตุสิ้นสุดดังกล่าวไว้ นั้น จะชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

๒. ประเด็นที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยตาม ๑ ดังกล่าว สมควรที่ศาลรัฐธรรมนูญจะได้วินิจฉัยเสียด้วยว่าบทบัญญัติในมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นบทบัญญัติกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ หรือไม่

๓. การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งโดยอ้างว่ามีผู้ร้องคัดค้านการเลือกตั้งตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ และอ้างเหตุผลในการออกคำสั่งว่ามีการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ทำให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม โดยมีได้ดำเนินการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๘๕/๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องสั่งการให้แล้วเสร็จภายใน ๑ ปี นับแต่การประกาศผลเลือกตั้งนั้น เป็นการวินิจฉัยสั่งการที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญได้ประชุมปรึกษาแล้ว ลงมติให้รับคำร้องของประธานรัฐสภาไว้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ ด้วยคะแนนเสียง ๘ ต่อ ๕ ผู้ทำคำวินิจฉัยได้ออกเสียงลงคะแนนในฐานะฝ่ายข้างน้อย ศาลรัฐธรรมนูญได้ส่งสำเนาคำร้องให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อยื่นคำชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ยื่นคำชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญสรุปสาระสำคัญได้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญให้มีอำนาจหน้าที่เป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม โดยรัฐธรรมนูญให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งอย่างเด็ดขาดที่จะดำเนินการในกรณีที่มีหลักฐานอันควรเชื่อว่าการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมในการประกาศผลการเลือกตั้ง ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๔๕ (๕) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และหากมีบุคคลใดซึ่งได้รับการประกาศรับรองผลการเลือกตั้งจากคณะกรรมการการเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาไปแล้ว ต่อมาผู้คัดค้านการเลือกตั้งว่าการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อในภายหลังต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าผู้นั้นหรือผู้ใดได้กระทำการใด ๆ โดยไม่สุจริตเพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้ง หรือได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริต โดยผลของการที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดได้กระทำลงไป อันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจดำเนินการสืบสวนสอบสวนเสร็จแล้วต้องวินิจฉัยสั่งการโดยพลันตามมาตรา ๑๔๗ (๑) และ (๒) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย การวินิจฉัยสั่งการดังกล่าวคือการสั่งให้เลือกตั้งใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ตามมาตรา ๑๔๕ (๔) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นั้นเอง บทบัญญัติดังกล่าวได้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๐ (๕) และ (๘) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ หมวด ๓ การคัดค้านการเลือกตั้ง มาตรา ๕๔ ถึงมาตรา ๕๗ บัญญัติรองรับไว้ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด

ข้อ ๒ การตีความกฎหมายรัฐธรรมนูญ

บทบัญญัติมาตรา ๑๓๓ (การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา) และบทบัญญัติมาตรา ๑๔๕ และมาตรา ๑๔๗ (อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นั้นจะต้องตีความให้มีผลบังคับเสมอกัน เพราะบทบัญญัติมาตรา ๑๓๓ หาใช่ข้อยกเว้นของบทบัญญัติมาตรา ๑๔๕ และมาตรา ๑๔๗ แต่อย่างใดไม่ ดังนั้น การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาจึงอาจเป็นไปตามมาตรา ๑๓๓ หรือเป็นผลจากการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ตามมาตรา ๑๔๕ (๔) ซึ่งบทบัญญัติมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ก็ได้บัญญัติ

ยืนยันว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาอาจจะต้องออกจากตำแหน่งเพราะเหตุที่ได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา นอกจากนี้แล้วพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๕๖ (บัญญัติสอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๑๔๕ (๔) และมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย) ซึ่งบัญญัติว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งถูกคัดค้านนั้นสิ้นสุดลงนับแต่วันที่มิคำสั่ง...

ดังนั้น สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาจึงอาจสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๓๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือมาตรา ๑๔๕ (๔) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบกับมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งบัญญัติมารองรับมาตรา ๑๔๕ (๔) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงไม่ขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๑๓๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ข้อ ๓ การสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่อันเนื่องมาจากการคัดค้านการเลือกตั้ง

เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งตามมาตรา ๕๔ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องดำเนินการพิจารณาโดยไม่ชักช้า ตามมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว โดยกฎหมายมิได้กำหนดระยะเวลาที่จะต้องสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ภายในกำหนดระยะเวลาเท่าใด แต่จะต้องดำเนินการพิจารณาโดยไม่ชักช้าตลอดระยะเวลาที่สมาชิกวุฒิสภาผู้ถูกคัดค้านยังอยู่ในตำแหน่ง ทั้งนี้ เป็นอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย (ex officio) ตามมาตรา ๑๔๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าสมาชิกวุฒิสภาผู้ถูกคัดค้านไม่สมควรที่จะได้รับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งใหม่ คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจใช้อำนาจตามมาตรา ๘๕/๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ แก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้าย (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๓ สั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของสมาชิกผู้นั้น มีกำหนดเวลา ๑ ปี แต่ต้องสั่งภายใน ๑ ปี นับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง

สำหรับกรณีสมาชิกวุฒิสภาทั้ง ๑๐ คนที่สมาชิกภาพสิ้นสุดลงโดยผลแห่งกฎหมาย อันเนื่องมาจากคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีคำสั่งให้เลือกตั้งใหม่ตามคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๘๑/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๔๔ คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่ายังสมควรให้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งครั้งใหม่ (เลือกตั้งซ่อม) ได้ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมิได้ใช้อำนาจตามมาตรา ๘๕/๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว

ข้อ ๔ การตรวจสอบการกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

อำนาจในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามที่กล่าวมาในข้อ ๑ นั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้นำเอาอำนาจของศาลยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ มาเป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงแสดงให้เห็นว่าเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่แล้ว คำสั่งดังกล่าวย่อมมีสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดหรือถึงที่สุด (res judicata) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นการใช้อำนาจทางตุลาการ (judicial function) ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ที่ได้รับผลจากคำสั่งดังกล่าวไม่อาจนำไปอุทธรณ์หรือฟ้องร้องต่อองค์กรใดให้พิจารณาทบทวนอีก ฯลฯ เพราะฉะนั้นขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาชี้ขาดให้ยกคำร้องของผู้ร้องเสีย

เนื่องจากคดีนี้ผู้ทำคำวินิจฉัยได้ออกเสียงลงคะแนนเป็นฝ่ายข้างน้อยไม่รับคำร้องของประธานรัฐสภาไว้วินิจฉัย ดังนั้น เหตุผลในคำวินิจฉัยจะกล่าวแต่เฉพาะในส่วนที่เป็นเหตุผลในทางไม่รับคำร้องของประธานรัฐสภาไว้วินิจฉัยเท่านั้น ส่วนเหตุผลอื่นๆ ที่เกี่ยวกับคำขอให้วินิจฉัยของประธานรัฐสภาในประเด็นข้อ ๑ - ๓ ตามคำร้องนี้และคำชี้แจงของคณะกรรมการการเลือกตั้งจะขอยกไปกล่าวโดยละเอียดในคำวินิจฉัยส่วนตนในคำร้องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาส่งมาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า มาตรา ๘๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ตามอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (คำวินิจฉัยของผู้ทำคำวินิจฉัยที่ ๑๒/๒๕๔๔) วันที่ ๒๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔

โดยที่ประธานรัฐสภาอ้างมาในคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า

“ในฐานะประธานรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีอำนาจและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ มาตรา ๑๔๗ ในฐานะเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่ และสั่งให้สมาชิกภาพของผู้ร้องทั้ง ๑๐ คน สิ้นสุดลง ซึ่งผู้ร้องทั้ง ๑๐ คน โต้แย้งว่าคณะกรรมการ

การเลือกตั้งไม่มีอำนาจและใช้อำนาจผิดบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเกิดขึ้น ซึ่งรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๖ บัญญัติให้ประธานรัฐสภามีอำนาจเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาและวินิจฉัยได้” จึงมีข้อวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนี้

ประการแรก กรณีมีปัญหาคงต้องวินิจฉัยก่อนว่าคดีนี้เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

ข้อความเดิมของบทบัญญัติมาตรานี้ปรากฏในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการร่างของรัฐธรรมนูญดังนี้ “มาตรา ๘/๒/๑๓ ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญว่าซ้ำซ้อนกันให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

ที่ประชุมเห็นชอบตามร่างที่เสนอโดยไม่มีการแก้ไข (บันทึกสรุปผลการประชุมคณะทำงานและอนุกรรมการร่าง ๑ ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ วันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๔๑)

ต่อมาในชั้น การพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ เลขานุการชี้แจงว่า มาตรานี้ เป็นเรื่ององค์กรในรัฐธรรมนูญ เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการมนุษยชน กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่ามีอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน ไม่เกี่ยวกับกระทรวงหรือกรม และไม่เกี่ยวกับองค์กรหนึ่งเกิดความรู้สึกขัดแย้งกับอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญเพราะถ้าศาลรัฐธรรมนูญใช้อำนาจเกินกว่าที่มีก็ต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อจำกัดอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ นอกจากนั้นที่ประชุมได้มีมติให้ตัดคำว่า “ซ้ำซ้อนกัน” ออก เพราะนอกจากปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ อาจซ้ำซ้อนกันแล้วยังอาจมีปัญหว่าองค์กรต่างๆ เถียงว่าไม่ใช่อำนาจของตนด้วย

ที่ประชุมพิจารณาแล้ว ได้แก้ไข ดังถ้อยคำที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (บันทึกการประชุมของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ๑ ครั้งที่ ๒๔ วันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๐)

และในชั้นการพิจารณาในวาระที่ ๒ ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ที่ประชุมเห็นชอบโดยไม่มีการแก้ไข

(รายงานการประชุมสภาาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๒๓ (เป็นกรณีพิเศษ) วันจันทร์ที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๐)

ตามข้อความที่ยกมากล่าวข้างต้น จึงพอแสดงความประสงค์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ ได้ว่ามีความมุ่งหมายในการใช้บังคับอย่างใด และเนื่องจากบทบัญญัติในมาตรา ๒๖๖ ดังกล่าวในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเป็นบทบัญญัติใหม่ไม่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับใดของประเทศไทยมาก่อนและเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้ใช้เท่านั้น จึงในปี ๒๕๕๑ และปี ๒๕๕๒ หลังจากประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยกรณีตามมาตรา ๒๖๖ รวม ๘ คดี คือ

ปี ๒๕๕๑

คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๕๑

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๕๑

คำวินิจฉัยที่ ๗/๒๕๕๑

ปี ๒๕๕๒

คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๕๒

คำวินิจฉัยที่ ๗/๒๕๕๒

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๕๒

คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๕๒

คำวินิจฉัยที่ ๕๑-๕๒/๒๕๕๒

โดยคำวินิจฉัยทั้งแปดเรื่องดังกล่าวข้างต้นได้วางแนวทางการพิจารณาความหมายของคำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ไว้ดังต่อไปนี้

คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๑ วินิจฉัยว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นั้น หมายถึง องค์กรที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ..... รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือกระทรวงมหาดไทยเป็นส่วนหนึ่งหน่วยงานหนึ่งของฝ่ายบริหาร ھاใช่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ไม้

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๕๑ วินิจฉัยว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๐ ได้บัญญัติ “ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังนี้..... (๒) เทศบาล” ดังนั้น เทศบาลจึงเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญเมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล..... จึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๗/๒๕๕๑ วินิจฉัยว่า ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญให้องค์กรนั้น หรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” กรณีตามปัญหาที่เทศบาลตำบลท่าข้ามอ้างถึงมีเหตุเกิดขึ้นที่เทศบาลเมืองมุกดาหารและเทศบาลตำบลบ้านพรุ ซึ่งมีได้เกิดขึ้นกับเทศบาลตำบลท่าข้ามแต่อย่างใด ดังนั้น เทศบาลตำบลท่าข้าม จึงไม่อยู่ในฐานะที่เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยอาศัยบทบัญญัติดังกล่าวได้เนื่องจากปัญหามีได้เกิดขึ้นกับองค์กรของตน

คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๒ วินิจฉัยว่า คำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวข้างต้นเป็นการหรือเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่โดยทั่วๆ ไปของคณะกรรมการการเลือกตั้ง..... โดยไม่ปรากฏว่าข้อเท็จจริงว่าได้มีปัญหาเกิดขึ้นแล้ว จึงไม่เป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๗/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๒ วินิจฉัยว่า ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่าตามคำร้องที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยดังกล่าวข้างต้น เป็นการขอให้วินิจฉัยความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง.....ว่าความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งถูกต้องหรือไม่ จึงมิใช่กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จะเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ แต่เป็นการหรือขอความเห็นในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยให้ได้

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๒ ได้วินิจฉัยทำนองเดียวกันกับคำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๕๒ และคำวินิจฉัยที่ ๗/๒๕๕๒

คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๒ วินิจฉัยว่า เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” ดังนั้น การที่ประธานรัฐสภาได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย โดยเห็นว่ากรณีมีปัญหาคือโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงเป็นการเสนอตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เพราะกรณีดังกล่าวมีปัญหาเกี่ยวกับการที่คณะรัฐมนตรีทำหนังสือแจ้งความจำนงไปยังกองทุน ฯ ว่าหนังสือแจ้งความจำนงดังกล่าว เป็นหนังสือสัญญาที่คณะรัฐมนตรีจะต้องนำเสนอเพื่อขอรับ

ความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นแล้ว และเป็นไปตามบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ จึงรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัย

คำวินิจฉัยที่ ๕๑ - ๕๒/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ วินิจฉัยว่า พิจารณาแล้ว เห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้มีมติ.....ต่อมาสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรทั้งสองคณะได้เข้าชื่อร้องขอให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยโต้แย้งว่า.....กรณีจึงมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กร ตามรัฐธรรมนูญ จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

นอกจากนั้นในปี ๒๕๕๓ ศาลรัฐธรรมนูญยังมีคำวินิจฉัยกรณีตามมาตรา ๒๖๖ อีกหลายคดี เช่น คำวินิจฉัยที่ ๓๒ / ๒๕๕๓ ลงวันที่ ๗ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๓ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กร ตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ มีข้อความดังนี้ “ตามคำร้อง มีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่า การที่ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็น ต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยนั้น เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา วินิจฉัย” พิจารณาแล้วข้อเท็จจริงตามคำร้องปรากฏว่าในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ ของสภาผู้แทนราษฎรมีการเพิ่มเติมรายการหรือจำนวน ในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ แตกต่างไปจากที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ ซึ่งเกิดขึ้นเสมอ ปัญหาว่าคณะกรรมการวิสามัญ ฯ ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากสภาผู้แทนราษฎรจะมีอำนาจ ขอหรือเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ หรือไม่นั้น เห็นว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และประธาน รัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงเป็นการเสนอเรื่องพร้อมความเห็น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ และเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัย เรื่องนี้ได้” ซึ่งได้วินิจฉัยเพียงแต่อ้างเหตุผลสั้น ๆ ว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทน ราษฎรซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเท่านั้นโดยไม่ได้อ้างเหตุผลรายละเอียดอื่นใดให้ชัดเจนว่าปัญหาดังกล่าว เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ทางนิติบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรอย่างไร

ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า หลักเกณฑ์ในการพิจารณา “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” น่าจะนำหลักเกณฑ์ ในคำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๕๑ ของศาลรัฐธรรมนูญมาพิจารณาองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง “องค์กรที่มี

บทบาทและอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ” โดยเป็นไปตามหลักการที่ว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ต้องเป็นองค์กรซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและรัฐธรรมนูญได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้นไว้ในรัฐธรรมนูญด้วยซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๕ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน” และบทบัญญัติต่างๆ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่กล่าวข้างต้น ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน องค์กรตามรัฐธรรมนูญได้แก่ องค์กรต่างๆ ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๕ คือศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ศาลยุติธรรม คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยรวมทั้งศาลทหารด้วย กับองค์กรหลักที่เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยของปวงชนชาวไทยได้แก่ รัฐสภา (สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา) คณะรัฐมนตรี ศาล เท่านั้น

ส่วนองค์กรที่ไม่ถือว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่

(๑) คณะกรรมการจัดสรรคลื่นความถี่ตามมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพราะเป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ แต่ไม่มีอำนาจหน้าที่ทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ หรืออำนาจหน้าที่ทางการเมืองอื่น

(๒) สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามมาตรา ๘๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แม้จะเป็นองค์กรที่ก่อตั้งขึ้นโดยตรงตามรัฐธรรมนูญและมีอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนก็ตาม แต่องค์กรนี้ก็มีสถานะเป็น “ที่ปรึกษา” เท่านั้น จึงไม่ใช่องค์กรที่ใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ หรืออำนาจหน้าที่ทางการเมืองอื่น

(๓) คณะกรรมการต่างๆ ของสภาตามมาตรา ๑๘๕ ถือเป็นส่วนหนึ่งของสภาซึ่งไม่ใช่ องค์กรที่ก่อตั้งขึ้นโดยตรงตามรัฐธรรมนูญและไม่มีอำนาจหน้าที่ทางนิติบัญญัติโดยตรง

(๔) ราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ถือเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร จึงไม่ใช่องค์กรที่ก่อตั้งขึ้นโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ

(๕) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา มิใช่องค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยตรงตามรัฐธรรมนูญแต่เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายจัดตั้งของแต่ละแห่ง เช่นเทศบาลตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖ กรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ เป็นต้น นอกจากนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีใช้องค์กรที่ใช้อำนาจทางการเมืองดังเช่นรัฐบาล แต่เป็นองค์กรในทางปกครองเช่นเดียวกับราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค การใช้อำนาจต่างๆ เป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติทั้งสิ้นมิได้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างไร

(๖) พรรคการเมืองมีฐานะเป็นนิติบุคคลไม่ถือว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และแม้จะเป็นผู้มีหน้าที่ดำเนินการทางการเมืองก็ตาม แต่ก็มีใช้องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ

(๗) องค์กรชี้ขาดเขตอำนาจศาล ตามมาตรา ๒๔๘

(๘) องค์กรอื่นๆ เช่น คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๒๘๔ คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๒๘๘ ชุมชนท้องถิ่นตามมาตรา ๕๖ องค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๕๖ และองค์กรอิสระเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคตามมาตรา ๕๗ ต่างก็มีใช้องค์กรตามรัฐธรรมนูญในความหมายของมาตรา ๒๖๖

ส่วนปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญมีความหมายเพียงใดนั้น สำหรับวลีที่ว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญ นั้นได้วินิจฉัยไว้ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ต่อไปจะได้วินิจฉัยวลี “ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่” ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ปรากฏตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนเพื่อการทำประชาวิจารณ์ มาตรา ๒๖๕ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญว่าซ้ำซ้อนกัน ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” จึงเห็นได้ว่าบทบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญฉบับเดิมก่อนที่จะแก้ไขเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติไว้เพียง “อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญว่าซ้ำซ้อนกัน” เท่านั้น ต่อมาจึงได้แก้ไขปรับปรุงใหม่โดยตัดคำว่า ซ้ำซ้อนกัน ออกโดยมีข้อความตามมาตรา ๒๖๖ ปัจจุบันเมื่อพิจารณาว่าองค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญมีมากมายหลายองค์กร บางองค์กรก็เป็นองค์กรตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ (สภานิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรี และศาลยุติธรรม) แต่ส่วนใหญ่อีก ๗ องค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๕ วรรคสอง เป็นองค์กรที่เกิดขึ้นตามหลักการแบ่งแยกหน้าที่อันเป็นหลักการใหม่ของโลกที่ไม่เคยมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใดของประเทศไทยมาก่อน ซึ่งองค์กรเหล่านี้ก็มีอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้แตกต่างกันไป จึงอาจเกิดปัญหาเกี่ยวกับ

อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญได้หลายทาง เช่น องค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นๆ มีอำนาจหน้าที่ เช่นนั้นตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ องค์กรตามรัฐธรรมนูญสององค์กรต่างอ้างว่าตนไม่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้นๆ หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งถูกกล่าวอ้างว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นมีหรือไม่มีอำนาจหน้าที่ ดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง อันเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญว่า ซ้ำซ้อนกันหรือไม่ หรือมีข้อขัดแย้งกันเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือเกิดข้อพิพาท ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วยกัน จึงจำเป็นต้องวินิจฉัยชี้ขาดด้วยองค์กรที่เป็นกลางคือศาลรัฐธรรมนูญ การที่รัฐธรรมนูญใช้ถ้อยคำว่า “อำนาจหน้าที่” ถ้อยคำดังกล่าวน่าจะมุ่งไปในเรื่องเกี่ยวกับ กรอบ หรือขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น หากปัญหาเรื่องใดซึ่งไม่เกี่ยวกับเรื่องกรอบ หรือขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังเช่นตามกรณีนี้คดีนี้เป็นปัญหาเรื่องข้อขัดแย้งของบุคคลซึ่งเป็น สมาชิกขององค์กรตามรัฐธรรมนูญหนึ่งกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอีกองค์กรหนึ่ง ซึ่งผู้มีปัญหาข้อขัดแย้ง มิใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วยซ้ำไป เช่นนี้ จึงไม่เข้าเงื่อนไขตามมาตรา ๒๖๖ ทั้งในปัญหาเกี่ยวกับ เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กร ประการสำคัญปัญหาเรื่อง อำนาจหน้าที่จะเห็นได้ชัดเจน คือ เป็นกรณีที่จะอาจเกิดเป็นข้อพิพาทระหว่างคู่กรณี ๒ ฝ่าย ไม่ว่าจะ เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วยกัน หรือเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่นอกกรอบหรือ ขอบอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ ดังนั้น ปัญหาที่ประธานรัฐสภาเสนอมาให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามคำร้องในคดีนี้ จึงถือไม่ได้ว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตาม รัฐธรรมนูญ เพราะไม่มีปัญหาเกี่ยวกับกรอบหรือขอบเขตอำนาจขององค์กรหรือข้อพิพาทระหว่าง สององค์กรเกี่ยวกับกรอบหรือขอบเขตอำนาจขององค์กรดังกล่าวข้างต้น

แต่อย่างไรก็ดี มีนักวิชาการทางกฎหมายหลายท่านได้แสดงความคิดเห็นว่า ปัญหาของข้อพิพาท หรือข้อโต้แย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๖ จำกัดเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น และเฉพาะกรณีที่เป็นปัญหาระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญกับองค์กร ตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น หากองค์กรหนึ่งมิใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือเป็นข้อขัดแย้งภายในขององค์กร ตามรัฐธรรมนูญ กรณีนี้ย่อมไม่ใช่ข้อพิพาทตามมาตรา ๒๖๖

เมื่อพิจารณาปัญหาของคดีนี้ตามข้ออ้างของประธานรัฐสภาดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าเป็น ปัญหาของสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๑๐ คน ที่ร้องต่อประธานรัฐสภาโต้แย้งว่าคณะกรรมการการเลือกตั้ง ไม่มีอำนาจและใช้อำนาจไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติแห่งกฎหมายสมาชิก วุฒิสภาจำนวนดังกล่าวมิใช่วุฒิสภา จึงมิได้อยู่ในฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ แม้จะมีปัญหาข้อโต้แย้ง

กับคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรนั้นก็มิใช่เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสององค์กรตามมาตรา ๒๖๖ ปัญหาระหว่างสมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๑๐ คนดังกล่าวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งก็มิใช่เป็นปัญหาหรือข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญสององค์กรตามนัยมาตรา ๒๖๖

ดังนั้น ที่ประธานรัฐสภาได้กล่าวอ้างมาในคำร้องว่า “จึงเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นองค์กรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติให้ประธานรัฐสภามีอำนาจเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้” เป็นข้อกล่าวอ้างที่ไม่มีบทบัญญัติใดในรัฐธรรมนูญสนับสนุน

ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า คำว่า “ปัญหา” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ แสดงว่าจะต้องเป็นเรื่องที่เกิด “ข้อโต้แย้ง” หรือ “ข้อพิพาท” ขึ้นแล้ว และเป็นเรื่องสำคัญในระดับรัฐธรรมนูญหรือระดับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มิใช่เป็นเพียงเรื่องความคิดเห็นไม่ตรงกันหรือเป็นข้อถกเถียงหรือข้อโต้แย้งกันในระดับบุคคล หรือกลุ่มบุคคล หรือระดับกฎหมาย หรือระดับขององค์กรหรือองค์กรตามกฎหมาย หรือเป็นข้อหาหรือเพื่อหาข้อยุติในความเห็นที่แตกต่างกันเท่านั้น

การให้น้ำหนักของถ้อยคำว่า “มีปัญหา” หรือไม่ จึงมิใช่เอาความคิดเห็นธรรมดาเข้ามาจับดังกรณีของประธานรัฐสภาตามคำร้องนี้ ซึ่งจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญให้น้ำหนักของถ้อยคำที่เกี่ยวกับ “ปัญหา” ไว้ “หลายระดับ” ดังเช่นมาตรา ๑๔๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๓) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง”

หมายความว่า “ปัญหา” ดังกล่าวต้องเป็น “ข้อโต้แย้ง” กันซึ่งเป็นความหมายทำนองเดียวกันกับถ้อยคำว่า “ปัญหา” ตามมาตรา ๒๖๖ กรณีจะถือว่าเป็นปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว จะต้องมีความหมายกำหนดเอาไว้ชัดเจน มิใช่จะถือว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการจัดการเลือกตั้งแล้วถือว่าเป็นปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่จะอยู่ในอำนาจหน้าที่ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องสืบสวนสอบสวนหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดทุกกรณี มิฉะนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งนั้นเองจะไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เสียเอง

กรณีตามบทบัญญัติมาตรา ๑๔๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จะเห็นลำดับชั้นหรือระดับของอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ชัดเจนว่ามีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเฉพาะปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายหรือในระดับของกฎหมายเท่านั้น

หรือปัญหาหรือข้อโต้แย้งทำนองเดียวกันหากเป็นสถานะที่ต่ำกว่ากฎหมายดังกล่าวหรือมิใช่ตามกฎหมายดังกล่าวก็ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เช่นเดียวกันหากเป็นปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญก็เป็นเรื่องสูงเกินกว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเช่นกัน

การใช้ถ้อยคำว่า “ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ” ตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นการใช้ถ้อยคำที่ถือว่ามีความเคลือบคลุม ทำให้เป็นปัจจัยให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความขยายขอบเขตหรือกรอบของอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญออกไปได้กว้างขวางจนกลายเป็นการล่วงล้ำเข้าไปในกรอบหรือขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรอื่นและหลายครั้งแล้วที่ศาลรัฐธรรมนูญเข้าไปควบคุมการใช้อำนาจหรือดุลพินิจหรือการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอื่นหรือควบคุมกลไกสำคัญของประเทศไว้ได้เกือบทั้งหมดโดยอาศัยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๖๘ เข้ามาประกอบ

ความจริงแล้วอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรเกี่ยวกับปัญหาหรือข้อโต้แย้งหรือข้อพิพาทจะจำแนกแยกแยะออกไปตามองค์กรของรัฐมากมายและมีระดับหรือลำดับชั้นมากมาย การที่ศาลรัฐธรรมนูญรวบอำนาจหน้าที่ที่จะให้มีอำนาจควบคุมมีผลต่อทุกองค์กรของรัฐและเลือกควบคุมเฉพาะที่เกี่ยวกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ที่เป็นองค์กรในระดับสูงสุดของประเทศไว้ทั้งหมดทุกกรณี จึงเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องแม้จะเป็นไปตามแนวทางที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญกลุ่มหนึ่งประสงค์จะให้ใช้ตามแนวทางนี้ก็ตาม

ศาลรัฐธรรมนูญจะเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับ “ปัญหา” เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญได้จะต้องถูกจำกัดไว้ สรุปเป็นข้อสำคัญๆ ได้ว่าโดย ขั้นแรก ต้องเป็นปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นจริงแล้วมิใช่เป็นเพียงมีความคิดเห็นที่แตกต่าง หรือเพียงแต่คาดว่าจะเกิดปัญหานั้นแน่และจะสร้างความเสียหายแก่ประเทศชาติร้ายแรง ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นจริงผู้ที่แก้ไขปัญหานั้นคือผู้ที่อ้างว่ามีปัญหาเกิดขึ้นและจะต้องแก้ไขปัญหานั้นด้วยวิธีการใดวิธีการหนึ่งตามที่อ้าง ที่เป็นผู้ต้องแก้ไขปัญหานั้นเพราะ ทราบปัญหาคืออยู่แล้ว มิใช่ให้องค์กรอื่นแก้ไขปัญหานั้นให้

ขั้นที่สอง ปัญหาที่เกิดขึ้นต้องมีใช่เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นภายในองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นโดยไม่มีผลกระทบออกมาสู่ประชาชนโดยรวม หรือกระทบต่อองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น อย่างเช่น คดีนี้เป็นปัญหาของสมาชิกรัฐสภา จำนวน ๑๐ คน มิใช่เป็นปัญหาภายในขององค์กรวุฒิสภา วุฒิสภาเองก็ไม่มีอำนาจหน้าที่แก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ กรณีจึงถือไม่ได้ว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่สมาชิกรัฐสภาที่มีปัญหาดังกล่าวกลับมาขึ้นเรื่องให้ประธานรัฐสภา

ส่งปัญหามาให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้แก้ไข โดยอ้างว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญต่างๆ ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมิได้กล่าวอ้างเลยว่ามีปัญหาเกิดขึ้นเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตน จึงเป็นเรื่องที่ประธานรัฐสภากล่าวอ้างเอาเองโดยอาศัยข้อโต้แย้งของสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๑๐ คน ดังกล่าว

ขั้นที่สาม ระดับหรือลำดับชั้นของปัญหาจะต้องเป็นข้อโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วยกัน หากอีกฝ่ายไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญแล้วก็จะอยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลอื่น เช่น ศาลปกครองตามมาตรา ๑๕๘ และมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือศาลยุติธรรมตามมาตรา ๒๗๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นต้น ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วยกันก็คือปัญหาหรือข้อโต้แย้งว่าอำนาจหน้าที่เช่นนี้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญใด หรือการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ องค์กรหนึ่งนั้นล่วงล้ำเข้าไปในอำนาจหรือขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น หรือไม่

แต่ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วยกันก็มีใช้ว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจหน้าที่เข้าไปวินิจฉัยได้ทุกเรื่อง รัฐธรรมนูญได้บัญญัติยกเว้นไว้ก็มี ดังเช่นมาตรา ๒๕๘ ที่บัญญัติให้กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร หรือศาลอื่น ให้พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดโดยคณะกรรมการคณะหนึ่งตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด เป็นต้น และเป็นตัวอย่างหนึ่งว่าศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจใช้อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติมาตรา ๒๖๖ ไปตีความขยายขอบเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญอย่างกว้างขวางถึงขนาดอ้างว่าศาลรัฐธรรมนูญแต่เพียงองค์กรเดียวที่มีอำนาจหน้าที่ตีความรัฐธรรมนูญทุกเรื่องทุกกรณี จึงเป็นการอ้างอำนาจหน้าที่เกินเลยไปจากที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และเป็นการพิจารณาเอาแต่มาตรา ๒๖๖ เพียงมาตราเดียวโดยไม่ได้ไปพิจารณาเลยว่าอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญก็อาจถูกจำกัดลงได้โดยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตราอื่นหรือไม่

ขั้นที่สี่ ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอีกอย่างหนึ่ง อาจไม่ใช่กรณีพิพาทกันเรื่องอำนาจหน้าที่นั้นควรเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญใด แต่เป็นเรื่องการใช้อำนาจหน้าที่หรือดุลพินิจหรือการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญออกนอกกรอบหรือขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญไปกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะตกอยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๗ ประกอบมาตรา ๒๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยบุคคลผู้ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพจากการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กร

ตามรัฐธรรมนูญ จะต้องยื่นเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเองตามมาตรา ๒๘ วรรคสอง แต่ก็มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๕/๒๕๔๑ วินิจฉัยในทำนองว่าปัจเจกชนไม่มีสิทธิเสนอเรื่องเช่นนี้ต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้

สรุปแล้ว ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่ากรณีตามคำร้องของประธานรัฐสภา ในประการแรกไม่ใช่กรณีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญไม่ควรรับเรื่องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยการที่ศาลรัฐธรรมนูญได้ลงมติด้วยคะแนนเสียงข้างมาก ๘ ต่อ ๕ รับวินิจฉัยคำร้องของประธานรัฐสภา แม้ผลการวินิจฉัยจะออกมาอย่างไรก็ตาม ในเบื้องต้นก็เป็นการตีความมาตรา ๒๖๖ ขยายขอบเขตอำนาจของตนออกไปอย่างกว้างขวางเกินเลยไปกว่าวัตถุประสงค์ของมาตรา ๒๖๖ โดยไม่พิจารณาว่าอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญอาจมีข้อจำกัดโดยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือไม่

ประการที่สอง เกี่ยวกับคำขอให้วินิจฉัยตามคำร้องของประธานรัฐสภา ๓ คำขอ หรือ ๓ ประเด็น

๑. **ประเด็นข้อแรกหรือคำขอที่ ๑** คณะกรรมการการเลือกตั้งอ้างว่าการออกคำสั่ง ที่ ๘๑/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ เป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๕ (๔) และมาตรา ๑๔๗ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๐ (๗) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๕๕ (๑)

บทกฎหมายทั้งสี่มาตราดังกล่าวมีข้อความดังต่อไปนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา ๑๔๕ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

.....

(๔) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

มาตรา ๑๔๗ คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงโดยพลันเมื่อมีกรณีใดกรณีหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือพรรคการเมืองซึ่งมีสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดเขตเลือกตั้งหนึ่ง คัดค้านว่าการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(๒) ปราบกฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าก่อนได้รับเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ใดได้กระทำการใดๆ โดยไม่สุจริตเพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้ง หรือได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริตโดยผลของการที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดได้กระทำลงไป ทั้งนี้ อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

.....

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๑๐ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

.....

(๓) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่ง หรือทุกหน่วยเลือกตั้ง หรือสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่ เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้นๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๕๕ เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับคำร้องคัดค้านแล้ว ให้ดำเนินการพิจารณาโดยไม่ชักช้า และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจดังต่อไปนี้

(๑) ถ้าเห็นว่าการเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งหรือเขตเลือกตั้งใดมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม สมควรจะให้มีการนับคะแนนใหม่หรือเลือกตั้งใหม่ ให้มีคำสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่หรือเลือกตั้งใหม่ในหน่วยเลือกตั้งหรือเขตเลือกตั้งนั้น แต่ถ้าเป็นการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาจะมีคำสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่หรือเลือกตั้งใหม่เฉพาะแต่สมาชิกวุฒิสภาคนใดที่ถูกคัดค้านในเขตเลือกตั้งตามคำร้องคัดค้านนั้นก็ได้

.....

เห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๑๔๕ (๔) และมาตรา ๑๔๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ส่วนอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๑๐ (๓) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง

พ.ศ. ๒๕๕๑ และมาตรา ๕๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการออกคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ดังกล่าวจึงเป็นอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ถือว่า เป็นการใช้อำนาจหน้าที่หรือเป็นการกระทำตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมาย ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญหนึ่งระบอบสองระบบ กล่าวคือเป็นรัฐธรรมนูญที่ได้แสดงว่าประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๒ ว่า “ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” แต่ได้จัดองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือองค์กรการปกครองในรัฐธรรมนูญเป็นสองระบบกล่าวคือ

ระบบที่หนึ่งได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๓ ว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” อันเป็นการจัดองค์กรแห่งอำนาจอธิปไตยหรือองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยโดยมอบให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงใช้โดยผ่านทั้งสามองค์กรแทนปวงชนชาวไทยผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยนั้น ดังนั้น ตามระบบนี้องค์กรสูงสุดในการปกครองประเทศ จึงได้แก่

๑. พระมหากษัตริย์ ผู้ทรงใช้อำนาจอธิปไตย
๒. รัฐสภา เป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ
๓. คณะรัฐมนตรี เป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร
๔. ศาล เป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ

การใช้อำนาจของหนึ่งสถาบันและสามองค์กรดังกล่าวข้างต้น รัฐธรรมนูญได้บัญญัติระบบการถ่วงดุลหรือคานอำนาจ (CHECK AND BALANCES) ระหว่างกันไว้ในมาตราต่างๆ เช่น มาตรา ๕๕ มาตรา ๑๑๖ มาตรา ๑๖๑ มาตรา ๑๖๒ มาตรา ๑๖๖ มาตรา ๑๖๗ มาตรา ๑๘๕ มาตรา ๑๘๖ มาตรา ๑๘๗ มาตรา ๒๐๒ มาตรา ๒๑๑ มาตรา ๒๑๒ มาตรา ๒๑๓ มาตรา ๒๒๑ ถึง มาตรา ๒๒๗ มาตรา ๒๓๓ มาตรา ๒๕๑ มาตรา ๒๗๑ และมาตรา ๒๗๕ เป็นต้น ซึ่งเป็นหลักการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยเป็นเอกเทศ และมีระบบตรวจสอบและถ่วงดุลหรือคานอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ถือเป็นการจัดระบบการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยสากลตามหลักการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกีเออ (SEPARATION OF POWERS)

สิ่งที่ต้องเข้าใจก่อนอื่นก็คือ ความแตกต่างระหว่างอำนาจควบคุม (CONTROL) กับการตรวจสอบและถ่วงดุลหรือคานอำนาจ (CHECKS AND BALANCES) เสียก่อน เพราะการใช้คำ ๒ คำนี้มีความแตกต่างในลักษณะของการใช้และรูปแบบเนื้อหา โดยอำนาจควบคุมจะใช้ในลักษณะการบริหารงานภายในสำหรับองค์กรที่มีสายการบังคับบัญชาเป็นลำดับชั้น ซึ่งมีอำนาจควบคุมบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดก็แสดงถึงสถานะที่เหนือกว่า สามารถบังคับบัญชาบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ต่ำกว่า โดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ต่ำกว่ามีความผูกพันต้องปฏิบัติตาม ซึ่งถ้าเป็นความผูกพันต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดไม่อาจโต้แย้งได้เลยก็แสดงว่าเป็นลักษณะการบริหารงานแบบเผด็จการ ถ้าสามารถโต้แย้งแสดงความคิดเห็นให้ทบทวนได้บ้าง ก็แสดงว่าเป็นลักษณะการบริหารงานแบบประชาธิปไตย อำนาจควบคุมจึงแสดงสถานะว่าผู้มีอำนาจควบคุมมีสถานะเป็นผู้ปกครอง ผู้ถูกควบคุมมีสถานะเป็นผู้ถูกปกครอง

ส่วนการตรวจสอบและถ่วงดุลกันจะใช้ในลักษณะบริหารระหว่างองค์กรที่โดยปกติในองค์กรเหล่านี้จะไม่มี ความผูกพันในเชิงบังคับบัญชากันได้ หรือสถานะขององค์กรเป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้ องค์กรใหญ่ด้วยกัน แต่จะแบ่งอำนาจและหน้าที่แตกต่างกันโดยมีสถานะเท่าเทียมกันเพื่อให้เกิดการทำงาน ผสมผสานกันเพื่อประโยชน์แก่ความเจริญก้าวหน้าและความสำเร็จขององค์กรใหญ่ ต่างฝ่ายจึงต้องทำงานตามที่ตนถนัดโดยปราศจากการก้าวท้าวแทรกแซงจากองค์กรอื่นที่ไม่ถนัดงานนั้น โดยจะต้องมีการตรวจสอบและถ่วงดุลกันและมีการประสานงานกันระหว่างองค์กร องค์กรที่ดีจะต้องมีระบบจัดหาบุคลากรในแต่ละองค์กรตามลักษณะของงานหรือมีความเป็นอิสระในการจัดการและบริหารงานภายในแต่ละองค์กร ฯลฯ

ถ้ากล่าวเช่นนั้น ทฤษฎีการเมืองการปกครองประเทศก็มิได้แตกต่างจากทฤษฎีการบริหารและจัดการสมัยใหม่อันเป็นที่ทราบทั่วกันเป็นอย่างดี

ความแตกต่างในลักษณะของอำนาจควบคุมกับอำนาจตรวจสอบและถ่วงดุลอีกหลายประการ ได้แก่ อำนาจควบคุมมีลักษณะเด็ดขาดสามารถเข้าไปแทรกแซงและใช้ได้ตลอดเวลา แตกต่างกับอำนาจตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งไม่อาจเข้าไปทำลายความเป็นอิสระของอีกฝ่าย จึงสามารถใช้ได้ต่อนก่อนหรือหลังการใช้อำนาจขององค์กรอื่น ไม่อาจแทรกแซงเข้าไปใช้ระหว่างกระบวนการทำงานที่ยังไม่สิ้นสุดขององค์กรอื่นอำนาจควบคุมเป็นอำนาจสั่งการไม่ใช่จะต้องลงมือปฏิบัติงานเอง แต่สั่งการให้ผู้อยู่ใต้ปกครองปฏิบัติและเป็นอิสระไม่ถูกจำกัดในวิธีการ เพียงแต่อยู่ในขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบแตกต่างกับอำนาจตรวจสอบและถ่วงดุลที่ต้องเข้าไปปฏิบัติงานเองมิใช่สั่งการให้อีกฝ่ายกระทำตามอีกฝ่ายไม่มีความผูกพันต้องกระทำตามและการสอดแทรกเข้าไปได้เฉพาะบางเรื่องที่สำคัญและถูกจำกัดวิธีการทำงานอย่างชัดเจน ทั้งจะทบทวนเปลี่ยนแปลงแก้ไขยกเลิกผลการทำงานของอีกฝ่ายไม่ได้ และมีผลเฉพาะการทำงานนั้นๆ ไม่มีผลไปถึงการทำงานของอีกฝ่ายในอนาคต

ส่วนการปกครองอีกระบบหนึ่งที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญปัจจุบันก็คือ การจัดตั้งองค์กรรัฐธรรมนูญอื่นๆ ตามที่กล่าวไว้ในมาตราต่างๆ เช่น มาตรา ๑๓๖ คณะกรรมการการเลือกตั้ง มาตรา ๑๕๖ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มาตรา ๑๕๘ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มาตรา ๒๕๕ ศาลรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ศาลปกครอง มาตรา ๒๕๗ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มาตรา ๓๐๖ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นต้น ซึ่งองค์กรเหล่านี้ไม่มีระบบตรวจสอบและถ่วงดุลหรือคานอำนาจในระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วยกัน หรือกับองค์กรแห่งอำนาจอริปไตยอื่นๆ

นอกจากนี้ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญดังกล่าวแสดงว่า มีแต่รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลเท่านั้นที่ถือเป็นอำนาจอริปไตยของปวงชนชาวไทยที่พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขและทรงใช้อำนาจนั้น หรือรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล รวมทั้งสถาบันพระมหากษัตริย์ที่ถือว่าเป็นองค์กรแห่งอำนาจอริปไตย โดยพระมหากษัตริย์ทรงเป็นสถาบันหรือองค์กรแห่งอำนาจอริปไตยสูงสุด องค์กรตามรัฐธรรมนูญใหม่ไม่ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น ในความหมายทางนิตินัยเช่นนี้ไม่ถือว่าเป็นอำนาจอริปไตยของปวงชนชาวไทย และพระมหากษัตริย์มิได้ทรงใช้อำนาจทางองค์กรตามรัฐธรรมนูญเหล่านี้ แต่ในความหมายทางพฤตินัย แล้วยังมีอีกหลายองค์กรตามรัฐธรรมนูญใหม่ที่ไม่อาจถือว่าเป็นอำนาจอริปไตยของปวงชนชาวไทยและพระมหากษัตริย์มิได้ทรงใช้อำนาจทางองค์กรเหล่านี้เช่นกัน ขึ้นอยู่กับอำนาจและการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเหล่านี้เองว่าจะนำไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจหรือหลักการแบ่งแยกหน้าที่ ดังเช่น ศาลรัฐธรรมนูญ วุฒิสภา และศาลปกครอง

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาในเนื้อหาของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญใหม่เหล่านี้ ก็จะเป็นไปตามความหมายข้างต้น กล่าวคือ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับลักษณะการใช้อำนาจและความเป็นมาของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญใหม่เหล่านี้ จะไม่มีที่มาเชื่อมโยงกับชนชาวไทยและพระมหากษัตริย์โดยตรง และไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้พระมหากษัตริย์กับชนชาวไทยเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจขององค์กรเหล่านี้ ไม่อาจตรวจสอบหรือควบคุมการใช้อำนาจหรือดุลพินิจหรือการปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งองค์กรแห่งอำนาจอริปไตยก็ไม่อาจเข้าไปตรวจสอบและถ่วงดุลหรือคานอำนาจองค์กรตามรัฐธรรมนูญใหม่เหล่านี้ได้ จะแตกต่างกับองค์กรแห่งอำนาจอริปไตยเดิม เช่น สภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรี และศาลยุติธรรมอย่างเห็นได้ชัด

แม้บางองค์กรอาจมีที่มาจากประชาชนโดยตรงเช่นวุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง แต่ลักษณะของอำนาจและการใช้อำนาจแตกต่างไปจากการปกครองในระบอบประชาธิปไตยทั่วไป ดังเช่น อำนาจถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของวุฒิสภามาตรา ๓๐๗ วรรคสอง ที่ไม่อาจมีอยู่ในหลักการแบ่งแยกอำนาจและหลักการปกครองประชาธิปไตยแล้วจึงไม่มีลักษณะเป็นพระราชอำนาจที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้ทางวุฒิสภาเลยและวุฒิสภายังอาจใช้อำนาจถอดถอนนี้กระทบต่อพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ได้อีกด้วยเช่นกัน ได้แก่พระราชอำนาจเกี่ยวกับการแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๒๗ มาตรา ๒๕๑ ที่ปกติถือเป็นอำนาจอธิปไตยที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้ด้วยพระองค์เอง ที่ไม่ควรมืองค์กรใดมาใช้อำนาจทับซ้อนหรือทำลายความเป็นอิสระในการทรงใช้พระราชอำนาจเช่นนั้น รายละเอียดยังคงไม่ขอกว่าในที่นี่

ดังนั้น การปกครองตามระบอบนี้ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของประเทศไทย จึงเป็นที่สนใจของประเทศต่างๆ หลายประเทศ ดังจะเห็นได้ว่ามีบางประเทศสนใจติดตามการใช้อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นองค์กรที่มีความสำคัญมากที่สุดของระบบที่สองนี้

โดยที่รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง เช่น อำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๑๔๕ (๓) (๔) (๕) และอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๑๔๗ แล้วยังมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๕๕ และฉบับที่แก้ไข (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๓ บัญญัติให้เพิ่ม มาตรา ๘๕/๑ ถึงมาตรา ๘๕/๑๐ ให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่มีได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมได้ตามที่บัญญัติไว้ การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการในกรณีดังกล่าว จึงถือว่าเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ โดยรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติให้มีองค์กรอื่นใดไม่ว่าจะเป็นองค์กรแห่งอำนาจอธิปไตยหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นๆ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญให้เข้าไปก้าวก่ายแทรกแซงตรวจสอบการกระทำหรือการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้

ดังนั้น ที่ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามประเด็นข้อ ๑ ว่า การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่ โดยอาศัยอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๑๔๕ (๔) และมาตรา ๑๔๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และมาตรา ๑๐ (๗) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ ประกอบกับ

มาตรา ๕๕ (๑) และมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ และให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาทั้ง ๑๐ คน สิ้นสุดลง โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๓๓ (๑) ถึง (๑๐) มิได้กำหนดเหตุ สิ้นสุดดังกล่าวไว้นั้น จะชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่ควรรับไว้วินิจฉัย

๒. ประเด็นข้อ ๒ หรือคำขอที่ ๒ ตามคำร้องของประธานรัฐสภาให้มีข้อความกล่าวโดยหนักแน่นขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย เพียงแต่กล่าวว่า เมื่อมีประเด็นที่ขอให้วินิจฉัย ตามประเด็นข้อ ๑ ดังกล่าวแล้วก็สมควรที่ศาลรัฐธรรมนูญจะได้วินิจฉัยเสียด้วยว่า บทบัญญัติใน มาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ สมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๖ ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่

ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า คำขอเช่นนี้ประธานรัฐสภาไม่มีอำนาจขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย เพราะรัฐธรรมนูญได้บัญญัติผู้มีอำนาจหน้าที่ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ในปัญหาเช่นนี้ไว้โดย ชัดแจ้งแล้ว ก็ต้องเป็นกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ คือศาลยุติธรรม หรือผู้ตรวจการแผ่นดิน ของรัฐสภาตามมาตรา ๑๕๘ เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ส่งเรื่องมายังศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้น องค์กรอื่นใด หรือบุคคลอื่นใดไม่มีอำนาจส่งเรื่องมาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ และไม่ใช้กรณีตามมาตรา ๒๖๖ ตามที่ประธานรัฐสภาอ้างมาในคำร้อง และในกรณีตามประเด็นข้อ ๒ หรือคำขอข้อ ๒ นี้ ผู้ตรวจการ แผ่นดินของรัฐสภาก็ได้ส่งคำร้องมาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้วตามคำร้อง ลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งผู้ทำคำวินิจฉัยได้วินิจฉัยปัญหาตามคำร้องข้อนี้โดยละเอียดในคำวินิจฉัยที่ ๑๒/๒๕๔๔ แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่ควรรับคำร้องนี้ของประธานรัฐสภาไว้วินิจฉัยเช่นกัน

๓. ประเด็นที่ ๓ หรือคำขอข้อ ๓ ประธานรัฐสภาอ้างมาในคำร้องว่า การที่คณะกรรมการ การเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่โดยอ้างว่ามีผู้ร้องคัดค้านการเลือกตั้งตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราช บัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ และอ้างเหตุผลในการออกคำสั่งว่ามีการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ทำให้การเลือกตั้งเป็นไป โดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม โดยมีได้ดำเนินการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๘๕/๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องสั่งการให้แล้วเสร็จภายใน ๑ ปี นับแต่

การประกาศผลเลือกตั้งนั้น เป็นการวินิจฉัยสั่งการที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๕๔ ถึงมาตรา ๕๖ บัญญัติไว้ในหมวด ๓ ว่าด้วยการคัดค้านการเลือกตั้ง ส่วนมาตรา ๘๕/๕ บัญญัติไว้ในส่วนที่ ๑๐ ของหมวด ๑ ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๓ และมีมาตรา ๕๐ ของพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้นำมาใช้กับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาด้วย บทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าวได้บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามที่บัญญัติไว้ และเป็นบทกฎหมายที่ประกาศใช้บังคับแล้วในเวลาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งดังกล่าว กรณีคดีนี้ตามคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๘๑/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๔๔ อ้างว่าเป็นกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๕ และเมื่อมีคำสั่งอันเป็นผลของการดำเนินการตามมาตรา ๕๔ มาตรา ๕๕ แล้ว ผลที่เกิดขึ้นจึงต้องเป็นไปตามมาตรา ๕๖ ซึ่งเป็นการปฏิบัติตามกฎหมายของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามที่บัญญัติไว้ ข้อโต้แย้งของประธานรัฐสภาเป็นเรื่องโต้แย้งเกี่ยวกับการกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้งว่า ทำไมไม่ใช้อำนาจตามมาตรา ๘๕/๕ ซึ่งเป็นอีกกรณีหนึ่งที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจกระทำได้ หรือกล่าวในอีกแง่หนึ่งได้ว่าเป็นข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการเลือกใช้กฎหมายของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งบัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจทั้งสองกรณี ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจวินิจฉัยการกระทำดังกล่าวของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญ

สรุปแล้ว ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า ประเด็นหรือคำขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยทั้ง ๓ ข้อตามคำร้องของประธานรัฐสภา ไม่ใช่กรณีตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจวินิจฉัย จึงควรยกคำร้องของประธานรัฐสภาและคำวินิจฉัยนี้ไม่ใช่คำวินิจฉัยที่ยืนยันหรือรับรองอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการออกคำสั่งดังกล่าวว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายหรือไม่

วินิจฉัยให้ยกคำร้องของประธานรัฐสภา

นายปรีชา เถลิมาณิชย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ