

คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เถลิงมณีชัย ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๔/๒๕๔๗

วันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๔๗

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ของคณะกรรมการ สรรหากรรมการ ป.ป.ช.

ข้อเท็จจริงตามคำร้องของประธานรัฐสภา ได้ความว่า นายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง วุฒิสมาชิกกับ วุฒิสมาชิกอื่น รวม ๕๔ คน ได้ยื่นหนังสือลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๔๗ ขอให้ประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการสรรหา กรรมการ ป.ป.ช. สรุปความว่า ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๓๐ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เป็นพิเศษ วันอังคารที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ที่ประชุมได้มีมติตั้งคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๓๕

ในการพิจารณาตรวจสอบประวัติและความประพฤติ คณะกรรมการสามัญได้มีมติตั้ง คณะอนุกรรมการขึ้นสองคณะ เพื่อทำหน้าที่ศึกษากระบวนการสรรหาบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ ให้ดำรงตำแหน่งกรรมการ ป.ป.ช. โดยมีนายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง เป็นประธานคณะอนุกรรมการ และ คณะอนุกรรมการเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ ให้ดำรงตำแหน่งกรรมการ ป.ป.ช. โดยมีพลตำรวจโท ทวี ทิพย์รัตน์ เป็นประธานคณะอนุกรรมการ คณะอนุกรรมการศึกษากระบวนการสรรหา ได้เสนอผลการพิจารณาตรวจสอบให้คณะกรรมการสามัญ พิจารณาโดยสรุปผลการศึกษาได้ว่า กระบวนการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ในครั้งนี้ มีปัญหาเกี่ยวกับ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งเมื่อคณะกรรมการสามัญ พิจารณารายงานฉบับดังกล่าวแล้วได้มีมติ เห็นชอบด้วยกับผลการพิจารณาของคณะอนุกรรมการ

จากการพิจารณาของคณะกรรมการสามัญ ถึงคุณสมบัติของผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรง ตำแหน่งกรรมการ ป.ป.ช. จำนวน ๑๔ คน พบว่า มีผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อจำนวนหลายคนมีปัญหา เกี่ยวกับคุณสมบัติตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๖ (๓) บัญญัติไว้ในปัญหา

ของคำว่า “อธิบดีหรือเทียบเท่า” โดยคณะกรรมการสิทธิการสามัญ เห็นว่า มติของคณะกรรมการสรรหาที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการวินิจฉัยว่าผู้สมัครคนใดมีตำแหน่งที่ “เทียบเท่าอธิบดี” หรือไม่นั้น ไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เนื่องจากเมื่อคณะกรรมการสามัญ ได้ตรวจสอบกระบวนการสรรหาที่ได้กระทำไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๗ ประกอบมาตรา ๒๕๗ ปรากฏว่า คณะกรรมการสรรหา มีมติกำหนดวิธีการสรรหาผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๘ ประกอบมาตรา ๕ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ไว้ ๒ วิธี คือ การเปิดรับสมัครบุคคลทั่วไป และวิธีการเสนอชื่อ โดยให้กรรมการสรรหาแต่ละท่านสามารถเสนอชื่อได้ไม่เกินสองคน โดยการเสนอชื่อต้องได้รับความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อ ซึ่งปรากฏว่า มีผู้สมัครทั้งสิ้นจำนวน ๕๕ คน

ในการประชุมคณะกรรมการสรรหา เมื่อวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ คณะกรรมการสรรหา ได้พิจารณาคคุณสมบัติในเบื้องต้นของผู้สมัครตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕๗ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๒๕๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยในส่วนของคุณสมบัติตามมาตรา ๒๕๖ (๓) ที่บัญญัติว่า “เคยเป็นรัฐมนตรี กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุด อธิบดีหรือเทียบเท่า หรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์” นั้น คณะกรรมการสามัญ ได้ตรวจพบว่าคณะกรรมการสรรหาเองก็มีความเห็นขัดแย้งทางความคิดเห็น ๒ แนวทาง คือ

แนวทางที่หนึ่ง เห็นว่า ควรพิจารณาเฉพาะกรณีเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งอธิบดีหรือเทียบเท่าตำแหน่งอธิบดี ซึ่งมีความหมายถึงผู้บริหารระดับกรมของข้าราชการพลเรือน อาทิเช่น ตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตำแหน่งอธิการบดี ตำแหน่งผู้บัญชาการเหล่าทัพ

แนวทางที่สอง เห็นว่า ควรพิจารณาว่าเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ ๑๐ โดยไม่คำนึงถึงการดำรงตำแหน่งการบริหารงานของหน่วยงานระดับกรมและการดำรงตำแหน่งว่าเทียบเท่าอธิบดีหรือไม่

หลังจากพิจารณาแล้ว คณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ได้เลือกใช้หลักเกณฑ์การพิจารณาตามแนวทางที่สองเฉพาะกรณีเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ ๑๐ โดยไม่คำนึงถึงการดำรงตำแหน่งด้านการบริหารงานว่าเทียบเท่าอธิบดีหรือไม่

คณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการ ป.ป.ช. และเสนอต่อประธานวุฒิสภา ตามหนังสือคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ด่วนที่สุด ที่ สว ๐๐๐๘/ (ส) ๕๖๑๖ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ โดยมีรายชื่อดังนี้

- (๑) พลตำรวจเอก วุฑฒิชัย ศรีรัตนวุฒิ อดีตรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ
- (๒) นายเชาว์ อรรถมานะ รองผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ
- (๓) นายวิสุทธิ์ โพธิแทน อดีตกรรมการการเลือกตั้ง
- (๔) นายวิเชียร วิริยะประสิทธิ์ อดีตอัยการสูงสุด
- (๕) นายชิดชัย ปานิชพัฒน์ อดีตรองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช.
- (๖) นายยงยุทธ กปิลกาญจน์ อดีตรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
- (๗) พลตำรวจโท มงคล กมลบุตร อดีตหัวหน้าฝ่ายอำนวยการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ
- (๘) พลเอก ชูชาติ สุขสงวน เจ้ากรมพระธรรมนูญ
- (๙) นายประเสริฐ เขียนนิลศิริ ผู้พิพากษาศาลฎีกา
- (๑๐) นายจรูญ อินทจาร ผู้พิพากษาศาลฎีกา
- (๑๑) นายประดิษฐ์ ทรงฤกษ์ ผู้พิพากษาศาลฎีกา
- (๑๒) พลเอก ชัยศึก เกตุทัต อดีตจเรทหารทั่วไป (จอมพล)
- (๑๓) นายชัยรัตน์ มาประณีต อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดกาฬสินธุ์
- (๑๔) นายชาติชาตรี โยสีดา อดีตอธิบดีกรมการศึกษานอกโรงเรียน

ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๔ (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ วันอังคารที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ คณะกรรมาธิการสามัญ ได้นำเสนอรายงานดังกล่าวต่อที่ประชุมวุฒิสภาและที่ประชุมได้พิจารณาเรื่องดังกล่าว พร้อมกับได้ลงมติเลือกกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จำนวน ๗ คน ดังต่อไปนี้

- (๑) นายวิสุทธิ์ โพธิแทน อดีตกรรมการการเลือกตั้ง
- (๒) นายวิเชียร วิริยะประสิทธิ์ อดีตอัยการสูงสุด
- (๓) นายประดิษฐ์ ทรงฤกษ์ ผู้พิพากษาศาลฎีกา
- (๔) พลตำรวจเอก วุฑฒิชัย ศรีรัตนวุฒิ อดีตรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ
- (๕) นายยงยุทธ กปิลกาญจน์ อดีตรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
- (๖) นายชิดชัย ปานิชพัฒน์ อดีตรองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช.
- (๗) นายเชาว์ อรรถมานะ รองผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ

นายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง สมาชิกวุฒิสภา กับคณะ เห็นว่าการสรรหาและการลงมติเลือกกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าว น่าจะมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๖ (๓) และการที่คณะกรรมการสรรหาได้มีมติให้เสนอชื่อพลตำรวจเอก วุฒิชัย ศรีรัตนวุฒิ อดีตรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ นายเชาว์ อรรถมานะ รองผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ และนายชิตชัย พานิชพัฒน์ อดีตรองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าเป็นผู้ดำรงตำแหน่งที่เทียบเท่าอธิบดีจึงไม่ถูกต้อง อันเป็นปัญหาข้อขัดแย้งในทางความคิดระหว่างคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการสิทธิการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการ ป.ป.ช. และวุฒิสภา

ประธานรัฐสภา (ผู้ร้อง) พิจารณาแล้วเห็นว่า

(๑) คณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรที่ถูกกำหนดขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๗ (๑) ประกอบมาตรา ๒๕๗ และรัฐธรรมนูญได้กำหนด องค์กรประกอบอำนาจหน้าที่ รวมทั้งวิธีการในการปฏิบัติหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน ซึ่งทำให้คณะกรรมการ สรรหากรรมการ ป.ป.ช. มีลักษณะครบถ้วนตามความหมายของคำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้ตามนัยคำวินิจฉัย ที่ ๕๘ - ๖๒/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ซึ่งวินิจฉัยว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หมายถึงองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและกำหนด อำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญประกอบคำวินิจฉัย ที่ ๓๘/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๕ วินิจฉัยว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งเป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ”

เรื่องนี้ คณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. และสมาชิกวุฒิสภาต่างก็มีบทบาทอำนาจ หน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญที่ต้องดำเนินการสรรหาผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและ มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์เป็นกรรมการ ป.ป.ช. ดังนั้น หากกระบวนการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปโดยไม่บริสุทธิ์ ยุติธรรม ปราศจากการตรวจสอบ อาจเป็นที่เคลือบแคลงสงสัยของ สาธารณชนทั่วไป ซึ่งบัดนี้สมาชิกวุฒิสภามีจำนวน ๕๔ คน ได้โต้แย้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ สรรหากรรมการ ป.ป.ช. ว่า กระบวนการพิจารณาสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ชอบด้วย รัฐธรรมนูญ จึงอนุมูลได้ว่า เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กร กล่าวคือ คณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีการปฏิบัติหน้าที่กระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ ได้ให้อำนาจแก่ประธานรัฐสภาในการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้ ดังนั้น หากศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นในปัจจุบันนี้ให้เป็นบรรทัดฐานดังเช่นที่ได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วในหลายกรณี ก็น่าที่จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประชาธิปไตย และการปฏิรูปการเมืองเป็นอย่างดีในฐานะประธานรัฐสภา จึงจำเป็นต้องเสนอเรื่องพร้อมความเห็นมายังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อโปรดพิจารณาวินิจฉัยดังนี้

(๑) มติของคณะกรรมการสรรหาในการวินิจฉัยคำว่า “อธิบดีหรือเทียบเท่า” ให้หมายถึงผู้ที่เคยเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ ๑๐ โดยไม่คำนึงถึงการบริหารงานว่าเทียบเท่ากับตำแหน่งอธิบดีหรือไม่นั้น ขอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๖ (๓) หรือไม่

(๒) หากมติของคณะกรรมการสรรหาดังกล่าวไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่ไม่ทำให้กระบวนการสรรหาทั้งหมดต้องเสียไป จะต้องมีการสรรหาและเลือกกรรมการ ป.ป.ช. แทนผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อด้วยคุณสมบัติดังกล่าวที่จะต้องขาดคุณสมบัติหรือไม่

ในชั้นพิจารณาคำวินิจฉัยว่า จะรับคำร้องของประธานรัฐสภาไว้พิจารณาวินิจฉัยตามข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๑๒ หรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญได้ตั้งปัญหาวินิจฉัยว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องของประธานรัฐสภาไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญได้ประชุมปรึกษาพิจารณาคำวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวแล้ว มีมติเป็นเอกฉันท์ (๑๑ เสียง) ไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ โดยเหตุผลดังต่อไปนี้

๑. ลงมติไม่รับคำร้องของประธานรัฐสภา เนื่องจากกรณีตามคำร้องไม่เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ ๘ เสียง
คือ

๑. นายจิระ บุญพจนสุนทร
๒. นายผัน จันทรปาน
๓. นายมงคล สระฐาน
๔. นายมานิต วิทยาเต็ม

๕. นายสุจิต บุญบงการ
๖. นายสุวิทย์ ชีรพงษ์
๗. นางเสาวนีย์ อัสวโรจน์
๘. นายอุระ หวังอ้อมกลาง

๒. ลงมติไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย เนื่องจากคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ และแม้ว่าศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยว่า คณะกรรมการสรรหา ป.ป.ช. เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ กรณีตามคำร้องก็ไม่ใช่เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ ๓ เสีย คือ

๑. นายจุมพล ณ สงขลา
๒. นายปรีชา เถลิมนิชย์
๓. นายศักดิ์ เตชาชาญ

ศาลรัฐธรรมนูญได้สรุปผลคำวินิจฉัยตามคำวินิจฉัยที่ ๔๔/๒๕๔๗ ดังต่อไปนี้

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า ตามคำร้องที่ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าวข้างต้น เป็นการขอให้วินิจฉัยมติหรือความเห็นของคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ในเรื่องคุณสมบัติของผู้สมัครที่มีตำแหน่งอธิบดีหรือเทียบเท่าตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๓) ซึ่งเป็นเรื่องที่คณะกรรมการสรรหาได้ดำเนินการไปตามอำนาจที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญ โดยไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. เกิดขึ้น และวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรที่เกี่ยวข้องโดยเป็นองค์กรที่รับการเสนอชื่อของผู้ที่ได้รับการสรรหาจากคณะกรรมการสรรหาเพื่อพิจารณาเลือกต่อไป ตลอดจนผู้สมัครและผู้ได้รับการเสนอชื่อต่างก็มิได้มีความสงสัยในอำนาจหน้าที่อันเป็นผลให้ได้มาซึ่งรายชื่อบุคคลดังกล่าว และวุฒิสภาก็ได้ดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่ของตนเรียบร้อยแล้ว จึงไม่เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา หรือคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ศาลรัฐธรรมนูญโดยมีมติเอกฉันท์ จึงไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

อนึ่ง ในคำร้องนี้ มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๓ คน (นายกระมล ทองธรรมชาติ นายสุธี สุทธิสมบุรณ์ และพลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช) แกลงขอถอนตัวออกจากการพิจารณาคดีตั้งแต่วันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๔๗ เนื่องจาก นายกระมล เป็นกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช.

ในคณะกรรมการสรรหาชุดนี้ ส่วนนายสุธี และพลตำรวจเอก สุวรรณ เคยดำรงตำแหน่งระดับ ๑๐ ซึ่งเป็นตำแหน่งเทียบเท่าอธิบดี จึงอาจถูกคัดค้านในเหตุที่มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ขอให้วินิจฉัย ซึ่งเป็นเหตุตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๘ (๑)

ผู้ทำคำวินิจฉัยได้ลงมติไม่รับคำร้องของประธานรัฐสภาไว้พิจารณาวินิจฉัย ตามข้อ ๒ โดยมีเหตุผลดังต่อไปนี้

๑. คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๗ วรรคสาม มิใช่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามความหมายในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖

ปัญหาข้อนี้ ผู้ทำคำวินิจฉัยได้เคยวินิจฉัยไว้ในคำวินิจฉัยส่วนตัวของนายปรีชา เถลิมนิชย์ (ผู้ทำคำวินิจฉัย) ตามคำวินิจฉัยที่ ๓๘/๒๕๕๕ วันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๕๕ เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง ว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง มิได้มีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจนำมาเทียบเคียงกับคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. คดีนี้ได้เพื่อยืนยันความเห็นเดิมของผู้ทำคำวินิจฉัยในปัญหาดังกล่าว จึงขอยกเหตุผลในคำวินิจฉัยข้างต้นโดยสรุปมากล่าวถึงในคดีนี้อีก (รายละเอียดขอให้ดูจากคำวินิจฉัยที่ ๓๘/๒๕๕๕ วันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๕๕) ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระ หรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีความหมายอย่างเดียวกัน เกิดขึ้นเนื่องจากการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มีนักวิชาการสาขากฎหมายมหาชนของไทย ไม่ยอมรับหลักการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกีเออที่ถือเป็นหลักการพื้นฐานประการหนึ่งของการปกครองระบอบประชาธิปไตยของโลกในปัจจุบัน โดยประเทศต่างๆ เกือบทั่วโลก เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน อิตาลี ญี่ปุ่น เป็นต้น ต่างได้ยึดถือเป็นหลักสำคัญประการหนึ่งในการปกครองประเทศ โดยนักวิชาการสาขากฎหมายมหาชนของไทยถือว่า มองเตสกีเออสร้างทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจมาจากความเข้าใจการปกครองของประเทศอังกฤษ ในขณะนั้นคลาดเคลื่อนและหลักการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกีเออในสายตาของนักวิชาการสาขากฎหมายมหาชนของไทยเป็นสิ่งล้าสมัย เพราะไม่สามารถตอบคำถามของนักวิชาการสาขากฎหมายมหาชนของไทยได้ จึงไม่ยึดถือหลักการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกีเอออีกต่อไป ให้ล้มหลักการแบ่งแยกอำนาจของ

มองเตสกีเออเสีย โดยให้ถือหลักการรองลงมาของหลักการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกีเออ คือ หลักการแบ่งแยกองค์กรแยกย้ายกันทำหน้าที่ และพูดถึงการแบ่งแยกหน้าที่ (SEPARATION OF FUNCTIONS) แทน ซึ่งตามแนวความคิดของนักวิชาการสาขากฎหมายมหาชนดังกล่าวจึงสามารถแบ่งแยกหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและองค์กรที่ทำหน้าที่หรือใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้หลายองค์กร และนำการแบ่งแยกหน้าที่มาเป็นพื้นฐานการจัดโครงสร้างหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและองค์กรที่มีหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญเสียใหม่ มิได้เรียกว่าเป็นการแบ่งแยกอำนาจเป็นสามอำนาจ และองค์กรอำนาจอริปไตยเป็นสามฝ่ายอีกต่อไป

รูปแบบการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรที่ใช้อำนาจหน้าที่เฉพาะดังกล่าวได้อีกหลายองค์กร โดยเรียกองค์กรเหล่านี้เสียใหม่ว่า “องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ” หรือ “องค์กรอิสระ” หรือ “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ความหมายรวมไปถึงสถาบันพระมหากษัตริย์หรือองค์กรอำนาจอริปไตยด้วย ถือว่าองค์กรอำนาจอริปไตย เช่น รัฐสภา คณะรัฐมนตรีและศาลยุติธรรม เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอย่างหนึ่งเท่านั้น และสถานะไม่ต่างไปจากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญใหม่โดยจัดองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญเฉพาะอย่าง ดังนี้

องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญใหม่ที่แยกออกจากอำนาจนิติบัญญัติ หรือองค์กรฝ่ายรัฐสภาเดิม ได้แก่ วุฒิสภาใหม่ (มีอำนาจหน้าที่เพิ่มจากเดิมอีกหลายประการ) และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญใหม่ที่แยกออกจากอำนาจบริหารหรือองค์กรฝ่ายคณะรัฐมนตรีเดิม ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญใหม่ที่แยกจากอำนาจตุลาการหรือองค์กรฝ่ายศาลยุติธรรมและศาลทหารเดิม ได้แก่ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และศาลปกครอง

นอกจากนี้ยังมีองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจค่อนข้างแปลกประหลาดน่าจะพอถือว่าเป็นแยกออกจากอำนาจอริปไตย คือ ศาลรัฐธรรมนูญ เพราะมีความพยายามจัดโครงสร้างให้มีอำนาจมหาศาล

องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญใหม่เหล่านี้จะจัดอยู่ในระบบใหม่แบบเดียวกัน คือ ไม่มีที่มาจากประชาชนตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยถือตามหลักเกณฑ์การแบ่งแยกหน้าที่ว่าที่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญใหม่เหล่านี้ยกเว้นวุฒิสภาใหม่ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจมาจากการ รับมอบอำนาจช่วง จากองค์กรที่เกิดจากการเลือกตั้งขององค์กรอำนาจประชาธิปไตยเดิมเป็นหลัก แทนการตรวจสอบและถ่วงดุลหรือคานอำนาจของประชาชนเดิม และไม่ถือว่าประชาชนสามารถตรวจสอบและถ่วงดุลหรือคานอำนาจไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมได้

ข้อ ๒ กล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนอกจากจะมีความพยายามบัญญัติรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจที่เป็นสากล ได้แก่ ความพยายามทำให้รัฐสภาและศาลยุติธรรมสามารถปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญได้อย่างเป็นอิสระอย่างแท้จริง โดยมีให้อยู่ภายใต้ความครอบงำของฝ่ายบริหาร การเพิ่มการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและบทบาทการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนโดยตรงด้วยการให้ประชาชนเข้าถึงการบริหารได้โดยตรง โดยการทำให้องค์กรที่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของฝ่ายบริหารเป็นองค์กรอิสระไม่ว่าเป็นความพยายามให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอิสระหรือการตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระหรือองค์กรมหาชนอิสระ หรือการออกเสียงประชามติ ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นการลดอำนาจหรือบทบาทของฝ่ายบริหารลงอันเป็นเนื้อหาสำคัญของการปฏิรูปการเมืองตามความเข้าใจของประชาชนทั่วไป

แต่ก็มีรูปแบบการจัดองค์กรการปกครองรูปแบบใหม่ มีองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นมา อีกหลายองค์กรตามแนวความคิดการแบ่งแยกหน้าที่ของนักวิชาการสาขากฎหมายมหาชนของ สอดแทรกเข้ามาด้วยซึ่งเป็นแนวความคิดแบบการบริหารปกครองประเทศเป็นอำนาจจัดการของรัฐ มิใช่ของประชาชน อำนาจรัฐเป็นอำนาจเด็ดขาดที่ประชาชนต้องรับฟังและมีส่วนร่วมได้น้อยมาก เดิมประชาชนมีสิทธิเสรีภาพที่จะแสดงออกและมีส่วนร่วมทางการเมืองหรือตรวจสอบควบคุมการใช้ อำนาจรัฐได้ อำนาจในการตรวจสอบควบคุมของประชาชนนั้น ก็กลับกลายเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญใหม่ขึ้นมาทำนองหลักอำนาจคือความเป็นธรรม จะเห็นได้จากการเรียกร้องให้ ศาลรัฐธรรมนูญทำอะไรก็ได้ตามความพอใจของผู้เรียกร้องทั้งที่ทราบว่าจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งยังเป็นการทำลายหลักนิติรัฐอีกประการหนึ่งด้วย ดังเช่นคำร้องของประธานรัฐสภาในคดีนี้

การเกิดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญใหม่ จะเห็นได้ว่าส่วนใหญ่ไม่ใช่องค์กรตามความหมายในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓ ที่บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” องค์กรตามรัฐธรรมนูญนอกจากรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ในความหมายตามตัวอักษรเช่นนี้ ไม่ว่าจะคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มิใช่เป็นองค์กรอำนาจอธิปไตยของปวงชนชาวไทยที่พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้น แต่ความหมายโดยนัยยังหมายความรวมถึงองค์กรตามรัฐธรรมนูญในหมวดรัฐสภาหรือศาลก็ตามที่ใช้อำนาจขัดหรือแย้งต่อการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ หรือเป็นอำนาจที่มีได้มีพื้นฐานที่มาจากประชาชน หรือไม่สามารถตรวจสอบและถ่วงดุลหรือคานอำนาจได้ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจสากล หรือเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจในทางตรวจสอบควบคุมการปฏิบัติหน้าที่หรือการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรูปแบบการปกครองเดิม เช่น วุฒิสภาใหม่และศาลรัฐธรรมนูญ อีกด้วย ที่เนื้อหาของอำนาจถือไม่ได้ว่าเป็นองค์กรอำนาจอธิปไตยของพระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจเช่นกัน

ข้อ ๓ ต่อไปจะได้กล่าวถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

ข้อความเดิมของบทบัญญัติมาตรานี้ปรากฏในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญดังนี้ “มาตรา ๘/๒/๑๓ ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญว่าซ้ำซ้อนกันให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

ที่ประชุมเห็นชอบตามร่างที่เสนอโดยไม่มีกรแก้ไข (บันทึกสรุปผลการประชุมคณะทำงานและอนุกรรมการร่างฯ ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ วันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๐)

ต่อมาในชั้น การพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ เลขานุการชี้แจงว่า มาตรานี้ เป็นเรื่ององค์กรในรัฐธรรมนูญ เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่ามีอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกันไม่เกี่ยวกับกระทรวงหรือกรมและไม่เกี่ยวกับองค์กรหนึ่งเกิดความรู้สึกขัดแย้งกับอำนาจของ

ศาลรัฐธรรมนูญเพราะถ้าศาลรัฐธรรมนูญใช้อำนาจเกินกว่าที่มีก็ต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อจำกัดอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ นอกจากนั้น ที่ประชุมได้มีมติให้ตัดคำว่า “ซ้ำซ้อนกัน” ออก เพราะนอกจากปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ อาจจะซ้ำซ้อนกันแล้วยังอาจมีปัญหาว่าองค์กรต่างๆ เกยงวามไม่ใช่อำนาจของตนด้วย

ที่ประชุมพิจารณาแล้ว ได้แก้ไข ดังถ้อยคำที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖

(บันทึกการประชุมของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฯ ครั้งที่ ๒๔ วันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๐)

และในชั้นการพิจารณาในวาระที่ ๒ ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ที่ประชุมเห็นชอบโดยไม่มีการแก้ไข

(รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๒๓ (เป็นกรณีพิเศษ) วันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๔๐)

ตามข้อความที่ยกมากล่าวข้างต้น จึงพอแสดงความหมายของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ ได้ว่ามีความมุ่งหมายในการใช้บังคับอย่างไร และเนื่องจากบทบัญญัติในมาตรา ๒๖๖ ดังกล่าวในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเป็นบทบัญญัติใหม่ไม่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับใดของประเทศไทยมาก่อน และเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้ใช้เท่านั้น

ในปี ๒๕๔๑ และปี ๒๕๔๒ หลังจากประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจึงได้วินิจฉัยกรณีตามมาตรา ๒๖๖ รวม ๘ คดี คือ

<u>ปี ๒๕๔๑</u>	<u>ปี ๒๕๔๒</u>
คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๔๑	คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๔๒
คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๔๑	คำวินิจฉัยที่ ๗/๒๕๔๒
คำวินิจฉัยที่ ๗/๒๕๔๑	คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๔๒
	คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๔๒
	คำวินิจฉัยที่ ๕๑ - ๕๒/๒๕๔๒

โดยคำวินิจฉัยทั้งแปดเรื่องดังกล่าวข้างต้นได้วางแนวทางการพิจารณาความหมายของคำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ไว้ดังต่อไปนี้

คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๑ วินิจฉัยว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น หมายถึง องค์กรที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือกระทรวงมหาดไทยเป็นส่วนหนึ่งหรือหน่วยงานหนึ่งของฝ่ายบริหารหาใช่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไม่

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๕๑ วินิจฉัยว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๓๐ ได้บัญญัติ “ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นดังนี้ (๒) เทศบาล” ดังนั้นเทศบาลจึงเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญเมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล จึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ (ภายหลังมีคำวินิจฉัยที่ ๕๘ - ๖๒/๒๕๕๓ วันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ วินิจฉัยกลับแนว)

คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๒ วินิจฉัยว่า คำร้องของคณะกรรมการเลือกตั้งดังกล่าวข้างต้นเป็นการหารือเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยไม่ปรากฏว่าข้อเท็จจริงว่าได้มีปัญหาเกิดขึ้นแล้ว จึงไม่เป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๗/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๒ วินิจฉัยว่า ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่าตามคำร้องที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยดังกล่าวข้างต้นเป็นการขอให้วินิจฉัยความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งถูกต้องหรือไม่ จึงมิใช่กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จะเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ แต่เป็นการหารือขอความเห็นในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง 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 ตามรัฐธรรมนูญ

ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” ดังนั้นการที่ประธานรัฐสภาได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย โดยเห็นว่าการนี้มีปัญหาข้อโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงเป็นการเสนอตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เพราะกรณีดังกล่าวมีปัญหาเกี่ยวกับการที่คณะรัฐมนตรีทำหนังสือแจ้งความจำนงไปยังกองทุนฯ ว่าหนังสือแจ้งความจำนงดังกล่าว เป็นหนังสือสัญญาที่คณะรัฐมนตรีจะต้องนำเสนอเพื่อขอรับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสองหรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญ เห็นว่ามีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นแล้ว และเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ จึงรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัย

คำวินิจฉัยที่ ๕๑ - ๕๒/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ วินิจฉัยว่า พิจารณาแล้วเห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้มีมติ ต่อมาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองคณะได้เข้าชื่อร้องขอให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยโต้แย้งว่า กรณีจึงมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

นอกจากนั้นในปี ๒๕๔๓ ศาลรัฐธรรมนูญยังมีคำวินิจฉัยกรณีตามมาตรา ๒๖๖ อีกหลายคดี เช่น คำวินิจฉัยที่ ๓๒/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๗ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๓ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ มีข้อความดังนี้ “ตามคำร้องมีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่า การที่ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยนั้น เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” พิจารณาแล้วข้อเท็จจริงตามคำร้องปรากฏว่าในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ ของสภาผู้แทนราษฎรมีการเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ แตกต่างไปจากที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบซึ่งเกิดขึ้นเสมอ ปัญหาว่าคณะกรรมการวิสามัญฯ ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากสภาผู้แทนราษฎรจะมีอำนาจขอหรือเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ

หรือไม่นั้น เห็นว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และประธานรัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงเป็นการเสนอเรื่อง พร้อมความเห็นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ และเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้ได้” ซึ่งได้วินิจฉัยเพียงแต่อ้างเหตุผลสั้น ๆ ว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเท่านั้นโดยไม่ได้อ้างเหตุผลรายละเอียดอื่นใด ให้ชัดเจนว่าปัญหาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ ฯ ดังกล่าว เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ทางนิติบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรอย่างไร

จะเห็นได้ว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้วินิจฉัย โดยเห็นว่าเมื่อประธานรัฐสภาหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั่นเอง มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรก็สามารถเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ โดยไม่ต้องพิจารณาว่าอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วยกันซ้ำซ้อนกันหรือไม่หรือต้องมีข้อขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นหรือไม่

ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า หลักเกณฑ์ในการพิจารณา “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” หรือ “องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ” น่าจะนำหลักเกณฑ์ในคำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๕๑ ของศาลรัฐธรรมนูญมาพิจารณา องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง “องค์กรที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ” โดยเป็นไปตามหลักการที่ว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญต้องเป็นองค์กรซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและรัฐธรรมนูญได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้นไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย โดยมีความเห็นเพิ่มเติมว่า ต้องเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๕ วรรคสอง บัญญัติว่า “รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน” ตลอดจนมีบทบัญญัติต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตั้งองค์กรอิสระนั้น ๆ ซึ่งกำหนดให้มีหน่วยธุรการสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ทางธุรการโดยอิสระ ซึ่งได้กล่าวต่อไปในภายหลัง

ดังนั้นตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญได้แก่ องค์กรอิสระต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๕ วรรคสอง คือ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ศาลยุติธรรม คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยรัฐมีหน้าที่ต้องจัดสรรงบประมาณให้องค์กรต่าง ๆ

เหล่านั้นให้เพียงพอกับการบริหารอย่างอิสระขององค์กรโดยรวมทั้งศาลทหารด้วย กับองค์กรหลัก
ที่เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยของปวงชนชาวไทย ได้แก่ รัฐสภา (สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา)
คณะรัฐมนตรี ศาล เท่านั้น

ส่วนองค์กรที่ไม่ถือว่าเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญตามความเห็นของนักวิชาการ ได้แก่

(๑) คณะกรรมการจัดสรรคลื่นความถี่ตามมาตรา ๔๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
เพราะเป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ แต่ไม่มีอำนาจหน้าที่ทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ
หรืออำนาจหน้าที่ทางการเมืองอื่น

(๒) สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตามมาตรา ๘๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
แม้จะเป็นองค์กรที่ก่อตั้งขึ้นโดยตรงตามรัฐธรรมนูญและมีอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนก็ตาม แต่องค์กรนี้ก็มี
สถานะเป็น “ที่ปรึกษา” เท่านั้น จึงไม่ใช่องค์กรที่ใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการหรือ
อำนาจหน้าที่ทางการเมืองอื่น

(๓) คณะกรรมการต่างๆ ของสภาตามมาตรา ๑๘๕ ถือเป็นส่วนหนึ่งของสภาซึ่งไม่ใช่
องค์กรที่ก่อตั้งขึ้นโดยตรงตามรัฐธรรมนูญและไม่มีอำนาจหน้าที่ทางนิติบัญญัติโดยตรง

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

(๕) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล
องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา มีองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ
แต่เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายจัดตั้งของแต่ละแห่ง เช่น เทศบาลตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ
เทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖ กรุงเทพมหานคร จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร
พ.ศ. ๒๕๒๘ เป็นต้น นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีองค์กรที่ใช้อำนาจทางการเมือง
ดังเช่นรัฐบาล แต่เป็นองค์กรในทางปกครองเช่นเดียวกับราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหาร
ส่วนภูมิภาค การใช้อำนาจต่างๆ เป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติที่จัดตั้งขึ้นหรือพระราชบัญญัติ
ที่กำหนดอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะทั้งสิ้นมิได้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างไร

(๖) พรรคการเมืองมีฐานะเป็นนิติบุคคลไม่ถือว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และแม้จะเป็น
ผู้มีหน้าที่ดำเนินการทางการเมืองก็ตาม แต่ก็มีองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ

(๓) องค์กรซึ่งขาดอำนาจศาล ตามมาตรา ๒๔๘

(๔) องค์กรอื่นๆ เช่น คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๒๘๔ คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๒๘๘ ชุมชนท้องถิ่นตามมาตรา ๔๖ องค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๕๖ และองค์กรอิสระเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคตามมาตรา ๕๗ ต่างก็มีใช้องค์กรตามรัฐธรรมนูญในความหมายของมาตรา ๒๖๖

ในหนังสือ “องค์กรอิสระของประเทศไทย และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง” ซึ่งสถาบันพระปกเกล้า จัดพิมพ์เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๕ ระบุว่า องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มี ๗ องค์กร คือ

๑. คณะกรรมการการเลือกตั้ง
๒. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
๓. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
๔. ศาลรัฐธรรมนูญ
๕. ศาลปกครอง
๖. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
๗. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

โดยแต่ละองค์กรมีคณะกรรมการสรรหากรรมการขององค์กร และหน่วยธุรการของตนเอง ตามที่แยกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญบ้างและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบ้าง โดยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการสรรหา และหน่วยธุรการ ดังนี้

๑. คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีรายละเอียดเกี่ยวกับการสรรหา การลงมติเลือกของวุฒิสภา และการแต่งตั้งตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๓๘ และมีหน่วยธุรการขององค์กรเรียกว่า สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๖

๒. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีรายละเอียดเกี่ยวกับการสรรหา การลงมติเลือกของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และการแต่งตั้งตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๘ และมีหน่วยธุรการขององค์กรเรียกว่า สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน มาตรา ๓๕ มาตรา ๔๐

๓. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีรายละเอียดในการสรรหาตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘ และมีหน่วยธุรการขององค์กรเรียกว่า สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน มาตรา ๑๗ มาตรา ๑๘ มาตรา ๑๙ มาตรา ๒๐

๔. ศาลรัฐธรรมนูญ มีรายละเอียดเกี่ยวกับการสรรหา การลงมติเลือกโดยวุฒิสภาและการแต่งตั้งตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๕ มาตรา ๒๕๗ ประกอบมาตรา ๒๕๕ วรรคสองและวรรคสาม และมีหน่วยธุรการขององค์กรเรียกว่า สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗๐

๕. ศาลปกครอง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ หมวด ๒ ว่าด้วยตุลาการศาลปกครองได้บัญญัติตำแหน่งตุลาการศาลปกครอง คุณสมบัติของตุลาการศาลปกครองสูงสุด และลักษณะต้องห้าม คุณสมบัติของตุลาการศาลปกครองชั้นต้น และลักษณะต้องห้ามและการคัดเลือกผู้มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เพื่อแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุด ตุลาการศาลปกครองชั้นต้น โดยมีคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองเป็นผู้คัดเลือกไว้ในมาตรา ๑๒ ถึงมาตรา ๑๕ แต่มีบทเฉพาะกาลตามมาตรา ๕๗ บัญญัติว่า การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดครั้งแรกเมื่อพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้มีคณะกรรมการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ประกอบด้วยผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ในทางราชการแล้วให้นำความในมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม เมื่อมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดแล้ว คณะกรรมการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุดก็พ้นจากหน้าที่ และมีหน่วยธุรการของศาลปกครองเรียกว่า สำนักงานศาลปกครอง มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๐

๖. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๗ บัญญัติให้สรรหาโดยคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วยผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ในทางราชการจำนวนสิบห้าคน และให้นำมาตรา ๒๕๗ และมาตรา ๒๕๘ ในเรื่องวิธีการสรรหาคคุณสมบัติและข้อต้องห้ามของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับโดยอนุโลม และมีหน่วยธุรการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรียกว่า สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๐๒

๗. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘ บัญญัติให้ประธานวุฒิสภাজัดให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดินจำนวนสิบห้าคน ประกอบด้วยผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ในทางราชการ และบัญญัติรายละเอียดวิธีการสรรหา โดยให้วุฒิสภามีมติเลือก และให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการ มีหน่วยราชการขององค์กร เรียกว่า สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๘ มาตรา ๓๙ มาตรา ๔๐

จึงเห็นได้ว่า องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญทั้งเจ็ดองค์กรดังกล่าวข้างต้น ต่างมีคณะกรรมการสรรหากรรมการขององค์กรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญบ้างในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยองค์กรนั้นๆ บ้าง โดยเมื่อคณะกรรมการสรรหาได้สรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการในองค์กรอิสระแล้วก็ต้องเสนอชื่อต่อวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกอีกครั้งหนึ่ง แล้วประธานวุฒิสภาก็จะเป็นผู้ทูลเกล้าฯ ถวายต่อพระมหากษัตริย์ เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป และต่างมีสำนักงานขององค์กร เป็นหน่วยราชการอิสระ เพื่อบริหารงานทางธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเหล่านั้นทุกองค์กร และรัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงแก่การบริหารงาน โดยองค์กรอิสระขององค์กรต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕ วรรคสอง

ข้อ ๔ ส่วนปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญมีความหมายเพียงใดนั้น สำหรับวลีที่ว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญ นั้น ได้วินิจฉัยไว้ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ต่อไปจะได้วินิจฉัยวลี “ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่” ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ปรากฏตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนเพื่อการทำประชามติ มาตรา ๒๖๕ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญว่าซ้ำซ้อนกัน ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” จึงเห็นได้ว่าบทบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญฉบับเดิมก่อนที่จะแก้ไขเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติไว้เพียง “อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญว่าซ้ำซ้อนกัน” เท่านั้น ต่อมาจึงได้แก้ไขปรับปรุงใหม่โดยตัดคำว่าซ้ำซ้อนกันออก โดยมีข้อความตามมาตรา ๒๖๖ ปัจจุบัน เมื่อพิจารณาว่าองค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญมีมากมายหลายองค์กร บางองค์กรก็เป็นองค์กรตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ (สภานิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรี และศาลยุติธรรม)

แต่ส่วนใหญ่อีก ๗ องค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๕ วรรคสอง เป็นองค์กรที่เกิดขึ้นตามหลักการแบ่งแยกหน้าที่อันเป็นหลักการใหม่ของโลกที่ไม่เคยมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใดของประเทศไทยมาก่อน ซึ่งองค์กรเหล่านี้ก็มีอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้แตกต่างกันไป จึงอาจเกิดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญได้หลายทาง เช่น องค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น ๆ มีอำนาจหน้าที่เช่นนั้นตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ องค์กรตามรัฐธรรมนูญสององค์กรต่างอ้างว่าตนไม่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น ๆ หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งถูกกล่าวอ้างว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นมีหรือไม่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง อันเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญว่าซ้ำซ้อนกันหรือไม่ หรือมีข้อขัดแย้งกันเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือเกิดข้อพิพาทระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วยกัน จึงจำเป็นต้องวินิจฉัยชี้ขาดด้วยองค์กรที่เป็นกลางคือศาลรัฐธรรมนูญ

การที่รัฐธรรมนูญใช้ถ้อยคำว่า “อำนาจหน้าที่” ถ้อยคำดังกล่าวน่าจะมุ่งไปในเรื่องเกี่ยวกับกรอบหรือขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้นหากปัญหาเรื่องใดซึ่งไม่เกี่ยวกับเรื่องกรอบหรือขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังเช่นตามกรณีนี้คดีนี้เป็นปัญหาเรื่องข้อขัดแย้งของบุคคลคณะหนึ่งซึ่งเป็นสมาชิกวุฒิสภาอันไม่ใช่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ไม่เห็นด้วยกับวิธีดำเนินการหรือกระบวนการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ของคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีใช้ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ เช่นนี้ จึงไม่เข้าเงื่อนไขตามมาตรา ๒๖๖ ดังกล่าวข้างต้น ทั้งในปัญหาเกี่ยวกับเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กร ประการสำคัญปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ที่จะเห็นได้ชัดเจน คือ เป็นกรณีที่จะเกิดเป็นข้อพิพาทระหว่างคู่กรณี ๒ ฝ่ายไม่ว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วยกัน หรือเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่นอกกรอบหรือขอบอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ ดังนั้นปัญหาที่ประธานรัฐสภาเสนอมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามคำร้องในคดีนี้ จึงถือไม่ได้ว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพราะไม่มีปัญหาหรือข้อพิพาทระหว่างสององค์กรตามรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับกรอบหรือขอบเขตอำนาจขององค์กรดังกล่าวข้างต้น

แต่อย่างไรก็ดี มีนักวิชาการทางกฎหมายหลายท่านได้แสดงความคิดเห็นว่า ปัญหาของข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๖ จำกัดเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น และเฉพาะกรณีที่เป็นปัญหาระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น หากองค์กรหนึ่งมิใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือเป็นข้อขัดแย้งภายในขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ กรณีนี้ย่อมไม่ใช่ข้อพิพาทตามมาตรา ๒๖๖

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

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 มิใช่จะถือว่าเมื่อเป็นปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการจัดการเลือกตั้งแล้วถือว่าเป็นปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่จะอยู่ในอำนาจหน้าที่ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องสืบสวนสอบสวนหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดทุกกรณี มิฉะนั้นคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้นเองจะไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เสียเอง

กรณีตามบทบัญญัติมาตรา ๑๔๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะเห็นลำดับชั้นหรือระดับของอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ชัดเจนว่ามีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเฉพาะปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายหรือในระดับของกฎหมายเท่านั้นหรือปัญหาหรือข้อโต้แย้งทำนองเดียวกันหากเป็นสถานะที่ต่ำกว่ากฎหมายดังกล่าวหรือมิใช่ตามกฎหมายดังกล่าวก็ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เช่นเดียวกันหากเป็นปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญก็เป็นเรื่องสูงเกินกว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเช่นกัน แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นตามข้อโต้แย้งในคำร้องคดีนี้มีปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่มีกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้แต่ประการใด

การใช้ถ้อยคำว่า “ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ” ตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นการใช้ถ้อยคำที่ถือว่ามีความเคลือบคลุม ทำให้เป็นปัจจัยให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความขยายขอบเขตหรือกรอบของอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญออกไปได้กว้างขวางจนกลายเป็นการล่วงล้ำเข้าไปในกรอบหรือขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรอื่นและหลายครั้งแล้วที่ศาลรัฐธรรมนูญเข้าไปควบคุมการใช้อำนาจหรือดุลพินิจหรือการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอื่นหรือควบคุมกลไกสำคัญของประเทศไว้ได้เกือบทั้งหมด โดยอาศัยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๖๘ เข้ามาประกอบ

ความจริงแล้วอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรเกี่ยวกับปัญหาหรือข้อโต้แย้งหรือข้อพิพาทจะจำแนกแยกแยะออกไปตามองค์กรของรัฐมากมายและมีระดับหรือลำดับชั้นมากมาย การที่ศาลรัฐธรรมนูญรวบอำนาจหน้าที่ที่จะให้มีอำนาจควบคุมที่ผลต่อทุกองค์กรของรัฐและเลือกควบคุมเฉพาะที่เกี่ยวกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ที่เป็นองค์กรในระดับสูงสุดของประเทศไว้ทั้งหมดทุกกรณี จึงเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องแม้จะเป็นไปตามแนวทางที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญกลุ่มหนึ่งประสงค์จะให้ใช้ตามแนวทางนี้ก็ตาม

ศาลรัฐธรรมนูญจะเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับ “ปัญหา” เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญได้ จะต้องถูกจำกัดไว้ สรุปเป็นข้อสำคัญๆ ได้ว่าโดย ขั้นแรก ต้องเป็นปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นจริงแล้ว มิใช่เป็นเพียงมีความคิดเห็นที่แตกต่าง หรือเพียงแต่คาดว่าจะต้องเกิดปัญหาขึ้นแน่และจะสร้างความเสียหายแก่ประเทศชาติร้ายแรง ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นจริงผู้ที่แก้ไขปัญหานั้นคือผู้ที่อ้างว่ามีปัญหาเกิดขึ้นและจะต้องแก้ไขปัญหานั้นด้วยวิธีการใดวิธีการหนึ่งตามที่อ้าง ที่เป็นผู้ต้องแก้ไขปัญหานั้น เพราะทราบปัญหาดีอยู่แล้ว มิใช่ให้องค์กรอื่นแก้ไขปัญหานั้นให้

ขั้นที่สอง ปัญหาที่เกิดขึ้นภายในองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นโดยไม่มีผลกระทบออกมาสู่ประชาชนโดยรวม หรือกระทบต่อองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น อย่างเช่น คดีนี้เป็นปัญหาของสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๕๔ คน มิใช่เป็นปัญหาภายในขององค์กรวุฒิสภา วุฒิสภาเองก็ไม่มีอำนาจหน้าที่แก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ กรณีจึงถือไม่ได้ว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่สมาชิกวุฒิสภาที่มีปัญหาดังกล่าวกลับมายื่นเรื่องให้ประธานรัฐสภาส่งปัญหามาให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้แก้ไข โดยอ้างว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ทั้งๆ ที่คณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. มิได้กล่าวอ้างเลยว่ามีปัญหาเกิดขึ้นเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของตน จึงเป็นเรื่องที่ประธานรัฐสภากล่าวอ้างเอาเองโดยอาศัยข้อโต้แย้งของสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๕๔ คน ดังกล่าว

ขั้นที่สาม ระดับหรือลำดับชั้นของปัญหาจะต้องเป็นข้อโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วยกัน หากอีกฝ่ายไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญแล้วก็จะอยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลอื่น เช่น ศาลปกครองตามมาตรา ๑๕๘ และมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือศาลยุติธรรมตามมาตรา ๒๗๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นต้น ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วยกันก็คือปัญหาหรือข้อโต้แย้งว่าอำนาจหน้าที่เช่นนี้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญใด หรือการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งนั้นล่วงล้ำเข้าไปในอำนาจหรือขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นหรือไม่

แต่ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วยกันก็มีใช้ศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจหน้าที่เข้าไปวินิจฉัยได้ทุกเรื่อง รัฐธรรมนูญได้บัญญัติยกเว้นไว้ก็มี ดังเช่นมาตรา ๒๕๘ ที่บัญญัติให้กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร หรือศาลอื่น ให้พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดโดยคณะกรรมการคณะหนึ่งตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด เป็นต้น และเป็นตัวอย่างหนึ่งว่าศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจใช้อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติมาตรา ๒๖๖ ไปตีความขยายขอบเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญอย่างกว้างขวางถึงขนาดอ้างว่าศาลรัฐธรรมนูญแต่เพียงองค์กรเดียวที่มีอำนาจหน้าที่ตีความรัฐธรรมนูญทุกเรื่องทุกกรณี จึงเป็นการอ้างอำนาจหน้าที่เกินเลยไปจากที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และเป็นการพิจารณาเอาแต่มาตรา ๒๖๖ เพียงมาตราเดียว โดยไม่ได้ไปพิจารณาเลยว่าอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญก็อาจถูกจำกัดได้โดยบทบัญญัติมาตราอื่นหรือไม่

ขั้นที่สี่ ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอีกอย่างหนึ่ง อาจไม่ใช่กรณีพิพาทกันเรื่องอำนาจหน้าที่นั้นควรเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญใด แต่เป็นเรื่องการใช้อำนาจหน้าที่หรือดุลพินิจหรือการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญออกนอกกรอบหรือขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญไปกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะตกอยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๗ ประกอบมาตรา ๒๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยบุคคลผู้ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพจากการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ จะต้องยื่นเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเองตามมาตรา ๒๘ วรรคสอง แต่ก็มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๕/๒๕๕๑ วินิจฉัยในทำนองว่าปัจเจกชนไม่มีสิทธิเสนอเรื่องเช่นนี้ต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้

สรุปแล้ว ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่ากรณีตามคำร้องของประธานรัฐสภาไม่ใช่กรณีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖

ปัญหาจะต้องวินิจฉัยต่อไปจึงมีว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญหรือไม่

เห็นว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. เป็นคณะกรรมการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๗ วรรคสาม บัญญัติให้มีขึ้น โดยประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่ง ซึ่งเลือกตั้งกันเองให้เหลือเจ็ดคน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคละหนึ่งคน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือห้าคนเป็นกรรมการ รวมกรรมการสรรหา มีจำนวนสิบห้าคนมีหน้าที่พิจารณาสรรหาผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๕๗ ซึ่งสมควรเป็นกรรมการ ป.ป.ช. จำนวน ๑๕ คน เสนอต่อประธานวุฒิสภา

การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. รัฐไม่ต้องจัดสรรงบประมาณให้ดังองค์กรที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๕ วรรคสอง และไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้มีหน่วยงานธุรการเหมือนศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม และคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๗๕ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๕ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๐๔ ตามลำดับ

อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้สำหรับคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. มีประการเดียว คือ ประชุมทำหน้าที่สรรหาผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๕๖ ซึ่งสมควรเป็นกรรมการ ป.ป.ช. จำนวนสิบสี่คน เสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้นโดยกำหนดว่า มติในการเสนอชื่อนี้ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

ดังนั้นจึงเห็นว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. เป็นคณะกรรมการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีขึ้นโดยกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้โดยเฉพาะ มีลักษณะเป็นคณะกรรมการเฉพาะกิจ เมื่อปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เสร็จสิ้นแล้ว ก็หมดสภาพไป จึงไม่มีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามความหมายในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ แต่ประการใด

เมื่อพิจารณาปัญหาของคดีนี้ตามข้ออ้างของประธานรัฐสภาดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าเป็นปัญหาของสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๕๕ คน ที่ร้องต่อประธานรัฐสภาได้แย้งว่าคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ใช้อำนาจหน้าที่ดำเนินกระบวนการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ สมาชิกวุฒิสภาจำนวนดังกล่าวมิใช่องค์กรวุฒิสภา จึงมิได้อยู่ในฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ แม้จะมีปัญหาข้อโต้แย้งกับคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งก็มีใช่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน ปัญหาข้อโต้แย้งดังกล่าวจึงมิใช่เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญสององค์กรตามมาตรา ๒๖๖ ปัญหาระหว่างสมาชิกวุฒิสภาจำนวนดังกล่าวกับคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. จึงมิใช่เป็นปัญหาหรือข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญสององค์กรตามนัยมาตรา ๒๖๖ แต่ประการใด

๒. ตามคำร้องของประธานรัฐสภาที่อ้างในคำร้องข้อ (๑) ว่า มติของคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ในการวินิจฉัยคำว่า “อธิบดีหรือเทียบเท่า” ให้หมายถึง ผู้ที่เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ ๑๐ โดยไม่คำนึงถึงการบริหารงานว่าเทียบเท่ากับตำแหน่งอธิบดีหรือไม่นั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๖ (๓) หรือไม่

คำร้องในข้อ (๑) นี้ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยอ้างว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ แต่ถ้อยคำตามคำร้องแสดงให้เห็นความหมายอย่างชัดเจนว่า มีความมุ่งหมายให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตีความตามถ้อยคำในมาตรา ๒๕๖ (๓) คำว่า “อธิบดีหรือเทียบเท่า” มีความหมายว่าอย่างไร คำวินิจฉัยของคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าวชอบด้วยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๖ (๓) หรือไม่

ผู้ทำคำวินิจฉัย เห็นว่า เมื่อถ้อยคำหรือบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมีความหมายคลุมเครือไม่ชัดเจนไม่อาจนำไปใช้ในทางปฏิบัติได้ ศาลหรือองค์กรหรือคณะกรรมการที่มีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการใช้รัฐธรรมนูญก็ต้องมีการตีความรัฐธรรมนูญนั้น คือใช้กระบวนการตีความทำให้ความหมายของถ้อยคำในตัวบทกฎหมายมีความชัดเจนแน่นอนไม่เคลือบคลุมโดยใช้เหตุผลและหลักวิชาตีความกฎหมายและหลักตรรกะ และการตีความต้องให้สอดคล้องเป็นระบบกฎหมายอันหนึ่งอันเดียวกันอันเป็นลักษณะการตีความหรือเป็นการใช้กฎหมายตามตัวอักษรเพื่อค้นหาเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายที่แท้จริงของถ้อยคำนั้น

การตีความถ้อยคำในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศที่มีลักษณะพิเศษเหนือกว่ากฎหมายธรรมดา โดยเฉพาะเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบโครงสร้างอำนาจสูงสุดองค์กรสูงสุดของรัฐ และความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจขององค์กรสูงสุดเหล่านี้ อันเป็นลักษณะของกฎหมายมหาชนแต่เหนือกว่ากฎหมายปกครองธรรมดา ขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญถือกำเนิดขึ้นมาเพื่อเป็นหลักประกัน และคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ รวมทั้งความเสมอภาคกันตามกฎหมายของพลเมืองด้วย ตามประวัติความเป็นมาเนื้อหาและบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแต่ละเรื่อง จึงมักจะเกิดจากการต่อสู้ของประชาชนกับผู้ใช้อำนาจรัฐ เพื่อจำกัดตัดทอนการใช้อำนาจรัฐ ให้ใช้อำนาจเป็นไปในทางรักษาและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพกับความเสมอภาคตามกฎหมายของประชาชน

ปัญหาว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตามคำร้องของประธานรัฐสภาเข้าไปวินิจฉัยตีความรัฐธรรมนูญเป็นการทั่วไปทุกเรื่องโดยที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติให้อำนาจไว้และยังไม่มีข้อพิพาทเกิดขึ้น โดยประธานรัฐสภาส่งเรื่องมาตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้หรือไม่

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันแล้วจะเห็นว่ามิได้มีบทบัญญัติใดที่ให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญตีความรัฐธรรมนูญได้เป็นการทั่วไป ซึ่งต่างจากอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในอดีต

เดิมประเทศไทยถือว่าอำนาจในการตีความบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเป็นสิทธิเด็ดขาดของสภาผู้แทนราษฎร เช่น ตามรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๖๒ แต่กระนั้นก็ตามศาลยุติธรรม (ศาลฎีกา) ก็เคยอ้างว่า ศาลยุติธรรมมีอำนาจวินิจฉัยกฎหมายจึงจำเป็นต้องมีอำนาจตีความว่ากฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ด้วย เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑/๒๔๘๕ ในคดีอาชญากรรมสงคราม ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วยและเห็นว่าคำว่า “สิทธิเด็ดขาด” นั้น เป็นสิทธิของสภาผู้แทนราษฎรแต่เพียงองค์กรเดียว ซึ่งหมายความว่าสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเด็ดขาดในการกำหนดความหมายของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ มีผลเท่ากับสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจกำหนดความหมายหรือแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการเพิ่มเติมแก้ไขรัฐธรรมนูญนั่นเอง ซึ่งมีผลต่อไปว่าสภาผู้แทนราษฎรอยู่เหนือรัฐธรรมนูญสามารถกำหนดความหมายของรัฐธรรมนูญได้ตามอำเภอใจ อันเป็นหลักการที่ตอนแรกดูเหมือนจะดี แต่พอพิจารณาลึกลงไปก็จะได้เห็นว่าเป็นการที่ขัดต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย หลักนิติธรรมหรือนิติรัฐหลักการแบ่งแยกอำนาจและที่สำคัญอำนาจที่มีลักษณะเป็นอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดเช่นนี้ ไม่อาจมีได้ในการปกครองสากลในยุคนี้แล้ว

ดังนั้นคำวินิจฉัยของศาลฎีกาข้างต้นจึงส่งผลให้เกิดบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช ๒๕๔๕ มาตรา ๘๖ และรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๕๔ ซึ่งใช้บังคับในเวลาต่อมาที่ยืนยันว่าสิทธิในการตีความแห่งรัฐธรรมนูญเป็นสิทธิเด็ดขาดของรัฐสภา เพียงรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช ๒๕๔๕ มาตรา ๘๘ มีบทบัญญัติให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญมีอำนาจตีความว่ากฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับคดีใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ แต่การตีความในกรณีอื่นๆ นอกจากนี้ยังอยู่ในอำนาจของรัฐสภา และคณะกรรมการรัฐธรรมนูญก็อยู่ภายใต้อิทธิพลของรัฐสภามากกว่าฝ่ายตุลาการทั้งเป็นเช่นนี้มาโดยตลอดประวัติศาสตร์ของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ดี อำนาจการตีความของรัฐสภาที่แบ่งไปเป็นของตุลาการรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช ๒๕๔๕ นั้น ก็ถูกลดทอนลงไปเรื่อยๆ ในรัฐธรรมนูญฉบับต่อๆ มา เพราะรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช ๒๕๕๒ มาตรา ๑๗๗ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๑๗๕ ถ้ามีปัญหาการตีความรัฐธรรมนูญอันอยู่ในวงงานของวุฒิสภา สภาผู้แทน หรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ให้เป็นอำนาจของรัฐสภาที่จะตีความ และให้ถือว่าการตีความของรัฐสภาเป็นเด็ดขาด” ซึ่งหมายความว่าอำนาจของรัฐสภาที่ “เด็ดขาด” ก็ถูกแบ่งตามรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช ๒๕๕๒ มาตรา ๑๗๕ ให้ไปเป็นของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญทำให้ในทางปฏิบัติแล้วอำนาจของรัฐสภาจำกัดลงเหลือแต่การตีความปัญหาอันอยู่ในวงงานของรัฐสภาเท่านั้น รัฐธรรมนูญในเวลาต่อมา คือ รัฐธรรมนูญพุทธศักราช ๒๕๖๕ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๕๕๕ มาตรา ๑๑๒ และรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช ๒๕๖๑ มาตรา ๑๗๗ ก็ยังยึดหลักเดียวกันคือเป็นอำนาจของสภาหรือรัฐสภาที่จะตีความปัญหาอันอยู่ในวงงานของตน แต่มีคณะกรรมการรัฐธรรมนูญเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ตีความว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับคดีใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ อีกทั้งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรฉบับพุทธศักราช ๒๕๐๒ มาตรา ๒๐ และฉบับพุทธศักราช ๒๕๑๕ มาตรา ๒๒ ก็ให้ใช้ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยซึ่งเข้าใจได้ว่าเป็นการใช้หลักการเดียวกันนี้ โดยไม่มีบทบัญญัติให้มีคณะกรรมการรัฐธรรมนูญไว้เพื่อวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับคดีใด มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๑ มาตรา ๑๕๑ และมาตรา ๑๕๑ ก็มีหลักการเดียวกันกล่าวคือ มีบทบัญญัติให้ทั้งรัฐสภาและคณะกรรมการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ตีความรัฐธรรมนูญเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม ในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช ๒๕๓๔ ได้ตัดอำนาจที่กำหนดให้ รัฐสภาตีความรัฐธรรมนูญออกเสีย โดยกำหนดให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญเป็นผู้ตีความโดยการ “วินิจฉัย” ซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ได้ให้ความเห็นชอบ หลักการดังกล่าวอันเป็นหลักการใหม่ และเมื่อมีการตรวจชำระรัฐธรรมนูญใหม่โดยการแก้ไขเพิ่มเติมเกือบทั้งฉบับในปีพุทธศักราช ๒๕๓๗ ถึง ๒๕๓๘ รัฐสภาก็มิได้เปลี่ยนแปลงหลักการนี้แต่อย่างใด ดังที่ปรากฏในมาตรา ๒๐๗ ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ว่า “ในกรณีที่คณะรัฐมนตรี รัฐสภา วุฒิสภา หรือสภาผู้แทนราษฎรมีมติว่า กรณีมีปัญหาที่จะต้องตีความรัฐธรรมนูญ ให้นายกรัฐมนตรี ประธาน รัฐสภา ประธานวุฒิสภา หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี ส่งเรื่องให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัย”

การตีความจึงต้องเป็นกรณีที่มีปัญหาจะต้องวินิจฉัยความรัฐธรรมนูญมาตราใดมาตราหนึ่ง ซึ่งในเรื่องนี้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญเคยวางหลักเกณฑ์ไว้เมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๘ ว่า คำว่า “กรณีมีปัญหา จะต้องเป็นกรณีที่เกิดปัญหาขัดแย้งตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจริง มิใช่ปัญหาสมมติหรือการวาง หลักเกณฑ์ไว้ล่วงหน้า เพราะถ้าเป็นกรณีประการหลังนี้ควรหาคำตอบจากวงวิชาการหรือให้ คณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้วินิจฉัย เพื่อจะได้เกิดการโต้แย้งอย่างหลากหลายอันจะนำมาพิจารณา ได้อย่างรอบคอบ เพราะเป็นวิธีการที่จะหาแนวทางที่ดีที่สุดจากการโต้แย้งกัน คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ ได้ใช้อำนาจในการตีความเช่นนี้หนึ่งครั้งคือ ในคำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๓๕ ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นการตีความมาตรา ๑๗๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ตามหนังสือของนายกรัฐมนตรีแจ้งมติคณะรัฐมนตรีขอให้วินิจฉัย

การวางหลักการของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงถูกต้องตามแนวทางแห่งหลักการใช้อำนาจตุลาการ และเป็นไปตามหลักนิติศาสตร์สากลแล้ว เพราะคำวินิจฉัยของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ มีลักษณะเป็นการใช้กฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาคัดแย้งที่เกิดขึ้นแล้วในสังคม กฎหมาย สิทธิและ เสรีภาพของบุคคล และองค์กรหรือสถาบันตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น หากใช่เป็นการวางหลักเกณฑ์ผูกพัน เป็นการทั่วไป และมีผลถึงขนาดต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยเช่นนั้น อันมีลักษณะเป็นการตรากฎหมาย มากกว่าใช้กฎหมาย เนื่องจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญหาใช่เป็นการตรากฎหมาย ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาโดยตรง แต่ประเทศไทยอยู่ในระบบซีวิลลอว์ (CIVIL LAW) ที่ถือว่า ศาลยุติธรรมหรือคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ หรือศาลรัฐธรรมนูญในระบบสากลเป็นเพียงองค์กรผู้ใช้

กฎหมายประเภทหนึ่งเท่านั้น หากมีสถานะออกกฎหมายได้เองด้วยระบบคอมมอนลอว์ (COMMON LAW) ดังนั้น คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญหรือศาลจึงเป็นการใช้กฎหมาย เฉพาะกรณีที่เกิดปัญหาขึ้นแล้วเท่านั้น ไม่อาจให้มีผลผูกพันปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคตหรือเป็นการวางหลักเกณฑ์ล่วงหน้าในอนาคต และผูกพันเฉพาะกรณีเท่านั้น กรณีจะผูกพันเป็นการทั่วไป ก็เฉพาะแต่บางกรณีเท่าที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ที่มีทำให้คำวินิจฉัยมีสถานะเป็นกฎหมาย

ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติมาตรา ๒๐๖ วรรคสอง กับมาตรา ๒๐๕ ของรัฐธรรมนูญฉบับ พุทธศักราช ๒๕๓๕ ที่บัญญัติว่า “คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ทุกคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว” และ “คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้ถือเป็นเด็ดขาดและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา” มิได้มีบทบัญญัติให้ผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐเหมือนดังมาตรา ๒๖๘ ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เพราะจะทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับสถานะของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าเทียบเท่ารัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือสถานะของศาลรัฐธรรมนูญอยู่เหนือองค์กรอื่นไป

อย่างไรก็ดี หลักการที่ให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้ตีความรัฐธรรมนูญเป็นการทั่วไป ตามรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช ๒๕๓๕ นั้น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมิได้นำมาบัญญัติไว้ แต่บัญญัติเกี่ยวกับการให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญไว้ชัดเจนและมากมาย จึงต้องถือว่าอำนาจ ตีความรัฐธรรมนูญทั่วไปเป็นอำนาจขององค์กรใดองค์กรหนึ่งโดยเฉพาะเช่นรัฐสภาหรือองค์กรใหม่ คือศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นอันยกเลิกไป ผลจึงเป็นว่าศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจรับตีความ รัฐธรรมนูญได้ทุกเรื่องทุกมาตรา เว้นแต่เป็นกรณีที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญโดยชัดแจ้ง หรือเกิด ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๒๖๖ เท่านั้น

สำหรับกรณีที่มีความจำเป็นต้องตีความเป็นเรื่องที่สำคัญโดยตัวบทเคลือบคลุมหรือมีกรณี สงสัยว่าจะใช้บทบัญญัติใดบังคับแก่กรณีที่เกิดขึ้นที่ต้องอาศัยการตีความรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือช่วย ปัญหาเห็นว่าเมื่อมิได้มีบทบัญญัติใดในรัฐธรรมนูญให้องค์กรใดเป็นผู้ตีความรัฐธรรมนูญ ก็ย่อม เป็นไปตามหลักทั่วไปในการตีความรัฐธรรมนูญที่ว่า องค์กรใดเป็นผู้ใช้รัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย มาตรานั้นก็ย่อมเป็นผู้มีอำนาจตีความรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายนั่นเองว่ามีผลบังคับอย่างไร อันถือว่าเป็นวิธีการใช้กฎหมายอย่างหนึ่งที่ทุกองค์กรสามารถใช้ได้อย่างอิสระ แต่ต้องรับผิดชอบ ในเมื่อกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลหรือล่วงล้ำเข้าไปทำให้องค์กรอื่นเสียหายส่วนองค์กรอื่น ก็เป็นไปตามหลักนิติธรรมหรือนิติรัฐที่ถือว่ากฎหมายมีสถานะสูงสุดในรัฐ บุคคล หรือองค์กร ทุกคน ทุกองค์กรต้องอยู่ภายใต้กฎหมายคือต้องใช้ตามที่กฎหมายกำหนดและต้องรับผิดชอบเมื่อกระทำหรือ ละเว้นกระทำที่ไม่เป็นไปตามกฎหมาย จึงจะมีองค์กรใดผูกขาดอำนาจใช้หรือการตีความกฎหมายนั้นไม่ได้

ศาลรัฐธรรมนูญจะเข้าไปเกี่ยวข้องกับเฉพาะกรณีที่เกิดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่นั้นเป็นอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และการใช้อำนาจหรือดุลพินิจหรือการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น เกิดความเสียหายแก่ประชาชนโดยรวมหรือกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของบุคคลหรือส่งผลกระทบต่อการใช้อำนาจหรือดุลพินิจหรือการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น อันจะถือว่าเป็นอำนาจตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และศาลรัฐธรรมนูญเข้ามาชี้ขาดเป็นคนกลางเท่านั้น หากยังไม่เกิดปัญหาหรือเกิดปัญหาแต่ยังไม่มีความเสียหายแก่ประชาชนเป็นการทั่วไปหรือสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญหรือกระทบต่อองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น ศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่มีอำนาจหน้าที่สอดแทรกเข้าไปวินิจฉัย กำหนด สั่งการ ห้ามหรือยกเลิก แก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ และไม่สามารถกำหนดการณ์ในอนาคตหรือให้ผูกพันเป็นการกำหนดเพื่อกำหนดในอนาคตด้วยแต่อย่างใด

ด้วยเหตุผลดังกล่าวผู้ทำคำวินิจฉัยจึงได้ลงมติไม่รับคำร้องของประธานรัฐสภาไว้พิจารณา วินิจฉัยโดยเห็นว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ และกรณีเป็นการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตีความรัฐธรรมนูญ ไม่ใช่กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ ด้วยเหตุผลที่กล่าวข้างต้น
วินิจฉัยให้ยกคำร้อง

นายปรีชา เถลิมาณิชย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ