

## คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๒/๒๕๕๖

วันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๖

เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖  
เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓)

ด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ร้อง ยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๕ ขอให้ศาล  
รัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔/๒๕๕๔  
ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๔ ได้มีคำวินิจฉัยว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้ง  
ประจำเขตเลือกตั้ง ซึ่งได้วินิจฉัยเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งอาจถูกฟ้องดำเนินคดีในศาลปกครองได้  
โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๑ และมาตรา ๒๗๖ ประกอบพระราชบัญญัติจัดตั้ง  
ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒

## ๑. สรุปข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องได้ดังนี้

นายโกวิท สุรัสวดี ผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เขตเลือกตั้งที่ ๓๐ (บางกอกน้อย)  
กรุงเทพมหานคร ได้ฟ้องคดีคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง  
ที่ ๓๐ กรุงเทพมหานคร ต่อศาลปกครองกลาง โดยอ้างว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง  
ที่ ๓๐ กรุงเทพมหานคร มีพฤติการณ์ส่อเจตนากระทำการทุจริตในการเลือกตั้ง กล่าวคือผู้ถูกฟ้องคดี  
ในฐานะเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่จัดทำคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ ๓๐  
กรุงเทพมหานคร ที่ ๑๗/๒๕๕๓ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการนับคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร  
เขตเลือกตั้งที่ ๓๐ ชำซ้อนกันถึง ๓ ฉบับ โดยมีขอบด้วยกฎหมาย มีข้อความอันเป็นเท็จและโดยทุจริต  
อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ตน จึงขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งว่าคำสั่งที่ ๑๗/๒๕๕๓  
ดังกล่าวเป็นคำสั่งที่มีขอบด้วยกฎหมายและขอให้เพิกถอนคำสั่ง และให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง  
ซึ่งประกอบด้วย นายธีรศักดิ์ วรรณสุต นายยวรัตน์ กมลเวชช นายสวัสดิ์ โชติพานิช นายโคทม อาริยา  
และนายจิระ บุญพจนสุนทร รับผิดชอบร่วมกันกับคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ ๓๐  
กรุงเทพมหานคร ซึ่งประกอบด้วย นายอรุณ สกุลเดียว นางสาวดวงพร วัฒนกวนิชย์ นายอมรทัต  
พิจิตรคดีพล นายประเทืองวิทย์ ดีใจ นายพรวุฒิ เมธาวุฒิกิจ นายพิศวง ขอบงาน นายเฉลิม ดันสกุล  
นายโสภณ เอี่ยมชาศรี นายคล่อง กล่อมเกลี้ยง และนายปัญญา ณ เชียงใหม่ เนื่องจากไม่ได้ทำการ

ตรวจสอบการกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งดังกล่าวให้รอบคอบ ซึ่งมีผลทำให้  
มีมติว่าไม่พบการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งดังกล่าวในการเลือกตั้งทั่วไป ในวันที่  
๖ มกราคม ๒๕๕๔

ศาลปกครองกลางมีคำวินิจฉัยว่า กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นรายบุคคล  
ในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นรายบุคคลจึงมิใช่  
เจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง  
พ.ศ. ๒๕๕๒ ศาลปกครองกลางจึงไม่อาจรับคำฟ้องในส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหมดเป็นรายบุคคลได้ และ  
แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือในฐานะคณะกรรมการการเลือกตั้ง  
ประจำเขตเลือกตั้ง ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ  
วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และอาจถูกฟ้องคดีในศาลปกครองได้ แต่เนื่องจากผู้ฟ้องคดี  
ได้โต้แย้งคัดค้านการดำเนินการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ ๓๐  
กรุงเทพมหานคร และได้ร้องเรียนไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อขอให้ไม่รับรองผลการเลือกตั้งของ  
เขตเลือกตั้งที่ ๓๐ ดังกล่าวซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดไปแล้วว่า ไม่พบการ  
กระทำความผิดและไม่ให้มีการนับคะแนนใหม่ จึงเป็นการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ใช้อำนาจ  
วินิจฉัยชี้ขาดไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) ที่ได้ให้อำนาจไว้โดยเด็ดขาด ศาลจึงไม่มี  
อำนาจรับฟ้องไว้พิจารณาหรือมีคำสั่งใดๆ ได้

นายโกวิท สุรัสวดี จึงได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองกลางต่อศาลปกครองสูงสุดว่าตน  
มีความประสงค์จะฟ้องคดีผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้ง  
ประจำเขตเลือกตั้งที่ร่วมกันออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการนับคะแนนซ้ำซ้อนกันอันเป็นเหตุให้น่าจะเกิดการ  
ทุจริต ไม่ได้ประสงค์จะฟ้องในฐานะรายบุคคล และขอให้ศาลปกครองสูงสุดสั่งให้ศาลปกครองกลาง  
รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งที่ ๘๔/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๔ ว่า การที่ศาล  
ปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า คำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕  
วรรคหนึ่ง (๓) มีสภาพเสร็จเด็ดขาด อันเป็นเหตุให้ศาลปกครองชั้นต้นไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษา  
หรือมีคำสั่งเป็นอย่างอื่นนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ไม่มีบทบัญญัติมาตราใดบัญญัติไว้ชัดเจนเช่นนั้น  
คำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นเป็นการแปลความกฎหมายเพิ่มเติมด้วยบทกฎหมายอันเป็นการขัดกับ  
หลักการแปลความกฎหมาย

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่เห็นว่า เมื่อพิจารณาถึงการที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ วางหลักไว้ว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรืออยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน และมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่วางหลักว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้ (๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมาตรา ๔๒ ของกฎหมายดังกล่าวได้วางหลักไว้ว่า ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ... ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง แล้วย่อมเห็นได้ว่า คดีนี้อยู่ในอำนาจศาลปกครองที่จะรับไว้พิจารณาพิพากษาได้ ดังนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งจึงอาจอุทธรณ์คดีในศาลปกครองได้

#### ๒. ข้อโต้แย้งและคำขอของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ด้วยเหตุผลดังนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดประกาศผลการเลือกตั้ง แต่งตั้งบุคคล คณะบุคคล เพื่อปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ มาตรา ๑๔๕ และมาตรา ๑๔๗ ซึ่งมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจในเชิงนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ

บทบัญญัติมาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองไว้เกินกว่าที่รัฐธรรมนูญกำหนด บทบัญญัติดังกล่าวจึงใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

ด้วยเหตุดังกล่าวคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งในการจัดการการเลือกตั้ง

ต่อมา คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ส่งความเห็นตามหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ลต (กต.) ๐๑๐๑/๗๕๗๕ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๕๕ โดยระบุว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งขอแก้ไขข้อความตามคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญไว้แล้วเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๕ เนื่องจากมีข้อความบางตอนคลาดเคลื่อน และขอสละคำขอท้ายคำร้องดังกล่าวที่ยื่นต่อศาลในบางประเด็น

คือ ประเด็นที่ว่า “และบทบัญญัติในมาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองดังกล่าว เป็นบทบัญญัติกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเกินกว่าที่รัฐธรรมนูญกำหนด ดังนั้น บทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่” ออก

๓. การดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ จึงรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยและรับความเห็นหรือคำชี้แจงของคณะกรรมการการเลือกตั้งเข้าร่วมไว้ในสำนวนและมีคำสั่งอนุญาตให้ถอนคำขอท้ายคำร้องที่ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๕ นอกจากนี้ก็ได้ส่งสำเนาคำร้องและเอกสารประกอบให้ศาลปกครองยื่นคำชี้แจงแก้ข้อโต้แย้งตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑

๔. คำชี้แจงของศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุดได้ส่งคำชี้แจง ตามหนังสือที่ สป ๐๐๐๘.๑/๕๘ ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๕ ซึ่งสรุปได้ ดังนี้

การดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการในทางปกครองจึงสามารถตรวจสอบได้และในกรณีนี้ไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกำหนดให้การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุดและห้ามฟ้องคดีต่อศาล

องค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หมายถึงเฉพาะองค์กรอิสระต่างๆ ที่มีได้ใช้อำนาจตุลาการ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มิได้หมายความรวมถึงศาลทั้งหลาย ซึ่งรวมทั้งศาลปกครอง เนื่องจากศาลเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ และดังนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งจะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลกับคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือองค์กรอิสระอื่นใดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ มิได้ แต่องค์กรอิสระอาจโต้แย้งต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ในกรณีที่ถูกฟ้องคดีต่อศาลโดยอ้างว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่ใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ ได้ แต่การวินิจฉัยในกรณีดังกล่าวของศาลรัฐธรรมนูญก็เป็นการวินิจฉัยว่าบทบัญญัติของกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่เท่านั้น ไม่ใช่การชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลกับองค์กรอิสระ

ต่อมา ศาลปกครองสูงสุดได้ให้ข้อมูลเพิ่มเติมต่าง ๆ ซึ่งสรุปได้ ดังนี้

การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งมิใช่เป็นการใช้อำนาจตุลาการเช่นเดียวกับศาล แต่เป็นการใช้อำนาจในทางบริหารหรือในทางปกครอง เพื่อควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งรวมทั้งการออกเสียงประชามติแทนฝ่ายบริหาร และอาจถูกตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการตามหลักการแบ่งแยกอำนาจได้ ดังเช่นที่ศาลรัฐธรรมนูญใช้อำนาจตุลาการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

คำร้องที่คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญมีลักษณะเป็นการโต้แย้งว่าศาลปกครองไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาพิพากษาคดีตามคำร้องที่ ๑๓/๒๕๕๔ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔/๒๕๕๔) จึงเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาล ซึ่งเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘ ประกอบกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งต้องดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๕๒ กำหนดไว้

คดีตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔/๒๕๕๔ เป็นการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อให้ศาลปกครองตรวจสอบการกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งและการกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งถึงที่สุดแล้ว อันเป็นการใช้อำนาจตุลาการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ วรรคหนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจที่จะรับคำร้องที่ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญไว้พิจารณาได้ และไม่มีอำนาจทบทวนหรือเพิกถอนคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอันถึงที่สุดตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๗๓ ได้อีก

๕. ความเห็นและคำชี้แจงของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีความเห็นและคำชี้แจงข้อโต้แย้งของศาลปกครองสูงสุดซึ่งสรุปได้ ดังนี้

กรณีศาลปกครองสูงสุดมีความเห็นและชี้แจงว่า การดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นการใช้อำนาจทางปกครองนั้นไม่ถูกต้อง เพราะแม้แต่ในสมัยเดิมการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งอยู่ในอำนาจของกระทรวงมหาดไทย แต่หากมีปัญหาเกี่ยวกับความไม่สุจริตหรือไม่เที่ยงธรรมในการเลือกตั้ง ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองก็มีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งต่อศาลได้ แต่ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้เป็นอำนาจเฉพาะของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือพรรคการเมืองสามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

การที่ศาลปกครองสูงสุดตีความคำว่า “รัฐ” ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ซึ่งเป็นเรื่องอำนาจของศาลปกครองในการพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกันว่าเป็นรัฐ ในฐานะตัวแทนของประเทศชาตินั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าจะไม่ถูกต้อง เพราะหากแปลความในลักษณะดังกล่าว หน่วยงานทุกหน่วยงานของรัฐมิใช่เฉพาะหน่วยงานที่ใช้อำนาจในทางบริหาร หน่วยงานที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ หรือตุลาการก็ต้องตกอยู่ในอำนาจของศาลปกครองด้วย และถ้าเป็นเช่นนั้นจริงคงไม่ต้องการระบุข้อความว่า “ที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล” ไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ นอกจากนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งก็ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล

ศาลปกครองซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญย่อมไม่มีอำนาจแทรกแซงสั่งการในเชิงบริหารจัดการ หรือสั่งให้มีการเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยขององค์กรอื่น เว้นแต่จะกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและกรณีนี้รัฐธรรมนูญก็ไม่ได้ให้อำนาจศาลปกครองที่จะรับฟ้องคดีที่มีผู้ฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งได้

สำหรับกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าศาลปกครองไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ นั้นไม่ถูกต้อง เพราะคำว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญหมายถึงองค์กรที่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การที่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับศาลปกครองในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ศาลปกครองย่อมเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ส่วนการที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าการวินิจฉัยชี้ขาดว่า ศาลใดจะมีอำนาจตรวจสอบการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘ นั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าจะไม่ถูกต้อง เพราะกรณีนี้เป็นเรื่องศาลปกครองรับคำฟ้องของนายโกวิท สุรัสวดี ซึ่งฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ ซึ่งเกิดผลกระทบต่ออำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งและมีการร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ไม่ใช่เรื่องการขัดกันเรื่องเขตอำนาจของศาลหรือการใช้อำนาจของศาลซ้ำซ้อนกัน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘

นอกจากนั้น คำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔/๒๕๕๔ เป็นเพียงแค่ว่าคำสั่งของศาลปกครองที่สั่งให้รับคดีไว้พิจารณาเท่านั้น ยังไม่ใช่คำพิพากษาที่จะทำให้คดีเสร็จเด็ดขาดไปแต่อย่างใด จึงไม่ใช่คำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุด

๖. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัย และคำวินิจฉัย

พิจารณาข้อเท็จจริงและความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ร้องและความเห็นของศาลปกครองแล้ว มีประเด็นที่ต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

พิจารณาแล้วเห็นว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญ คือ องค์กรที่รัฐธรรมนูญบัญญัติขึ้นและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ ดังนั้น การที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้งขึ้นในมาตรา ๑๓๖ และศาลปกครองในมาตรา ๒๓๖ และบัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้งและศาลปกครองจึงมีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ แล้ว

นอกจากนั้น ในกรณีตามคำร้องนี้ก็มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว ซึ่งได้เคยมีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๔/๒๕๕๒ วางหลักไว้แล้วว่า ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นอาจเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการกระทำการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญขององค์กรใดองค์กรหนึ่งหรือการที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่สององค์กรขึ้นไปมีปัญหาโต้แย้งกันว่าองค์กรใดองค์กรหนึ่งได้ใช้อำนาจล่วงล้ำหรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ของอีกองค์กรหนึ่ง และในกรณีตามคำร้องนี้มีปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าการพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวจะเป็นที่สุดหรืออาจถูกฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองได้ จึงเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามความหมายของรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๖ แล้ว และไม่ใช่เป็นกรณีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๘ เพราะไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาลแต่อย่างใด เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ใช่ศาล ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปมีว่า การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย ตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง และมีการวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) เป็นที่ยุติ ไม่สามารถนำไปฟ้องคดีได้ หรือสามารถนำไปฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ซึ่งมีหลักกฎหมาย ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๑๔๔ บัญญัติว่า

“คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง”

มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

“คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ออกประกาศกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง

(๒) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง

(๓) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง

(๔) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่ง หรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้น มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

(๕) ประกาศผลการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ

(๖) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ



ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ ตลอดจนขอให้ศาล พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่ การสืบสวนสอบสวน หรือวินิจฉัยชี้ขาด

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจแต่งตั้งบุคคล คณะบุคคล หรือผู้แทนองค์การเอกชน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย”

พิเคราะห์แล้วคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๖ ส่วนที่ ๔ โดยใช้อำนาจที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตามการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญรวมทั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้นอาจมีหลายลักษณะ คือ เป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือเป็นการใช้อำนาจในลักษณะอื่นๆ เช่น การใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการในทางปกครอง เช่น การแต่งตั้งหรือการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในองค์กร จึงต้องพิจารณาว่าการกระทำที่เป็นปัญหาตามคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้นเป็นการใช้อำนาจในลักษณะใด กล่าวคือ เป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญที่ไม่เกี่ยวข้องกับทางปกครองหรือเป็นการใช้อำนาจในทางปกครอง

การใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญขององค์กรต่างๆ นั้นเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรใด ๆ ไว้และให้องค์กรนั้นดำเนินการต่างๆ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเหล่านั้น ซึ่งจะมีผลเป็นอย่างไรย่อมขึ้นอยู่กับบทบัญญัติในเรื่องนั้นๆ กำหนดว่าให้เกิดผลอย่างไร เช่น กำหนดให้การกระทำตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรเหล่านั้นเป็นที่ยุติ หรือกำหนดให้การกระทำเหล่านั้นสามารถถูกตรวจสอบได้โดยองค์กรต่างๆ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ

ส่วนการใช้อำนาจในทางปกครองที่จะอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลปกครองนั้น เป็นการกระทำหรือการสั่งการของรัฐ หรือองค์กรของรัฐ โดยผ่านทางเจ้าหน้าที่ที่กระทำการแทนรัฐหรือองค์กรของรัฐ และเป็นการใช้อำนาจสั่งการฝ่ายเดียวในทางปกครอง ทั้งนี้ไม่รวมถึงการใช้อำนาจของรัฐในทางอื่น เช่น การใช้อำนาจนิติบัญญัติหรือการใช้อำนาจตุลาการหรือใช้อำนาจทางบริหารของคณะรัฐมนตรี อย่างไรก็ตามในกิจการที่เป็นส่วนงานธุรการหรือการบริหารงานบุคคลของฝ่ายนิติบัญญัติหรืออื่นๆ อาจอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายปกครองและศาลปกครองได้ เนื่องจากไม่ใช่กิจการที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหรือการปฏิบัติหน้าที่โดยตรงของฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายอื่นๆ นั้น

พิจารณาแล้วเห็นได้ว่า การใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติ และตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง ที่บัญญัติให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้น มีขั้นตอนและรายละเอียดที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องปฏิบัติ เช่น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๑) การออกประกาศกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง (๒) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมายมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง และเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นจากการจัดการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายดังกล่าว ก็ให้มีอำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นได้ ซึ่งการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) นั้นเป็นลักษณะการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ อันเป็นการกระทำในลักษณะกึ่งอำนาจตุลาการ เพราะรัฐธรรมนูญให้อำนาจในการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาซึ่งเป็นที่ยุติเมื่อได้วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาแล้ว และไม่ใช่ว่าเรื่องเกี่ยวกับการใช้อำนาจในทางปกครองแต่อย่างใด

นอกจากนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ กรุงเทพมหานคร โดยออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการนับคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามคำสั่งที่ ๑๗/๒๕๔๗ เป็นการปฏิบัติตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๒ และ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๑๒ (๒) และมาตรา ๑๕ กล่าวคือ การออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการนับคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้มีการนับคะแนนในสถานที่นับคะแนนเลือกตั้งสำหรับเขตเลือกตั้งแต่ละแห่งเพื่อการวินิจฉัยชี้ขาดในกรณีที่มีการโต้แย้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง และเป็นส่วนประกอบที่สำคัญสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการกระทำที่มีลักษณะกึ่งตุลาการ

ด้วยเหตุผลต่างๆ ดังกล่าว การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง และมีการวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) จึงมีผลเป็นที่ยุติและไม่สามารถนำไปฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองได้

ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ