

## คำวินิจฉัยของ นายสุธี สุทธิสมบุรณ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๒/๒๕๕๖

วันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๖

เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖  
เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓)

คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ร้อง ยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ  
พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง  
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) กรณีศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งที่ ๘๔/๒๕๕๔ ลงวันที่  
๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๔ วินิจฉัยว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขต  
เลือกตั้งซึ่งได้วินิจฉัยเกี่ยวกับการจัดการการเลือกตั้งอาจถูกฟ้องดำเนินคดีในศาลปกครองได้ โดยอาศัย  
อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๑ และมาตรา ๒๗๖ ประกอบกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง  
และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง

๑. นายโกวิท สุรัสวดี ได้ฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้ง  
ประจำเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ (บางกอกน้อย) กรุงเทพมหานคร ต่อศาลปกครองกลาง โดยกล่าวหาว่า  
คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ มีพฤติการณ์ส่อเจตนาที่จะทำให้เกิดการทุจริตเกี่ยวกับ  
การเลือกตั้ง โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องรับผิดชอบร่วมกับคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำ  
เขตเลือกตั้งที่ ๓๐ จึงขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนประกาศของคณะกรรมการ  
การเลือกตั้งเกี่ยวกับการรับรองผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เขตเลือกตั้งที่ ๓๐

ศาลปกครองกลางได้มีคำวินิจฉัยว่า กรณีตามคำฟ้องที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งคัดค้านการดำเนิน  
การเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ กรุงเทพมหานคร และได้ร้องเรียนไปยัง  
คณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อขอไม่ให้รับรองผลการเลือกตั้งของเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ กรุงเทพมหานคร  
และคณะกรรมการการเลือกตั้งได้วินิจฉัยสั่งการไปแล้วว่าไม่พบการกระทำความผิดและไม่ให้มีการ  
นับคะแนนใหม่ จึงถือได้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดไปตามมาตรา ๑๔๕  
วรรคหนึ่ง (๓) ของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจไว้ อันเป็นอำนาจหน้าที่ที่มีสภาพเสร็จเด็ดขาด ศาลจึงไม่มี  
อำนาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาหรือมีคำสั่งให้เป็นอย่างอื่นได้

นายโกวิท สุรัสวดี ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งของศาลปกครองกลางต่อศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า คำวินิจฉัยของศาลปกครองกลางในคดีนี้ไม่มีบทบัญญัติมาตราใดบัญญัติชัดเจนเช่นนั้น คำวินิจฉัยของศาลปกครองกลางดังกล่าวเป็นการแปลกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการเพิ่มเติมข้อขัดกับหลักการแปลกฎหมายเช่นที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้ในคำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๕๓ นอกจากนี้การแปลบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) ของศาลปกครองกลางดังกล่าวย่อมเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในอันที่จะใช้สิทธิทางศาลตามที่มาตรา ๒๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญรับรองไว้ด้วย ทั้งยังเป็นการขัดกับหลักการแบ่งแยกใช้อำนาจอธิปไตยที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้ทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ทั้งนี้เพื่อให้มีการคานและถ่วงดุลกันตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓ ของรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามมาตรา ๑๔๔ ของรัฐธรรมนูญ เป็นการใช้อำนาจบริหารเท่านั้น ไม่อาจขยายความให้เป็นการตัดหรือจำกัดสิทธิของบุคคลที่จะใช้สิทธิทางศาลตามมาตรา ๒๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ฉะนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ และศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนี้หรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณา ดังนี้

ประเด็นแรก ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ได้พิจารณาทบทบัญญัติมาตรา ๒๗๑ และมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญ และมาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ แล้วเห็นว่า คดีนี้อยู่ในอำนาจศาลปกครองที่จะรับไว้พิจารณาพิพากษาได้

ประเด็นที่สอง ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ได้พิจารณาทบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๔ มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๕ แล้วเห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งย่อมอยู่ในกำกับดูแลของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะรัฐมนตรี แม้จะเป็นการกำกับดูแลต่างๆ เพื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของตน จึงต้องถือว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตอยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาล ฉะนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง จึงอาจถูกดำเนินคดีในศาลปกครองได้

๒. คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดด้วยเหตุผลต่อไปนี้

๒.๑ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ และพระราชบัญญัติประกอบ

รัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีเจตนาให้การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่วินิจฉัยเกี่ยวกับการเลือกตั้งนั้นเป็นที่สุดและเด็ดขาด ซึ่งในระบบนิติรัฐอำนาจตุลาการหรือกึ่งตุลาการที่มีสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดนั้นมิใช่จะสามารถดำเนินการได้เฉพาะองค์กรฝ่ายตุลาการเท่านั้น แต่อาจมีองค์กรอื่นที่สามารถใช้อำนาจบังคับเสร็จเด็ดขาดเช่นนี้ได้ แต่ต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้งของประเทศไทยได้นำรูปแบบมาจากประเทศที่ใช้กฎหมายระบบลายลักษณ์อักษร เช่น ประเทศอินเดีย ประเทศออสเตรเลีย ซึ่งเป็นประเทศที่ได้ยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหลายประการตามรัฐธรรมนูญ เช่น อำนาจในการออกประกาศกำหนดต่างๆ ตามมาตรา ๑๔๕ (๑) ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นอำนาจเชิงนิติบัญญัติ หรือมีคำสั่งให้ข้าราชการปฏิบัติกรณอันจำเป็นตามมาตรา ๑๔๕ (๒) ซึ่งเป็นอำนาจเชิงบริหาร หรืออำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดหรือสั่งเลือกตั้งใหม่ ตามมาตรา ๑๔๕ (๓) (๔) และ (๕) ซึ่งเป็นอำนาจตั้งตุลาการ เมื่ออำนาจต่างๆ เหล่านี้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญก็เพื่อให้มีสภาพบังคับเด็ดขาดไม่ต้องการให้ไปฟ้องต่อศาลอีก เพราะหากให้องค์กรอื่นทบทวนการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้งย่อมไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยรับรองเกี่ยวกับเรื่องอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญเป็นการใช้อำนาจดังเช่นอำนาจตุลาการและคณะกรรมการการเลือกตั้งมิได้อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล จึงไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๓/๒๕๕๓ และที่ ๒๔/๒๕๕๓

๒.๒ คณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งไม่ใช่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในการกำกับดูแลของรัฐบาลตามมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานไว้แล้วตามคำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๕๓ ว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๖ ส่วนที่ ๔ มิใช่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ดังนั้น ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งออกโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครอง” ส่วนคำว่า “รัฐบาล” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๒๕ หมายความว่า องค์กรที่ใช้อำนาจบริหารในการปกครองประเทศ ดังนั้น คำว่า “รัฐบาล” จึงต้องหมายความถึงแต่เพียงคณะรัฐมนตรีที่ใช้อำนาจในการบริหารปกครองประเทศเท่านั้น

๒.๓ บทบัญญัติตามมาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองไว้เกินกว่าที่รัฐธรรมนูญกำหนด เนื่องจากมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติคำว่า หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐว่า จะต้องเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในการกำกับดูแลของรัฐบาลเท่านั้น แต่มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ บัญญัติคำว่า หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยไม่ได้ระบุว่าจะต้องเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในการกำกับดูแลของรัฐบาล ทำให้ความหมายของคำว่า หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ มีความหมายรวมถึงหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ได้อยู่ในบังคับบัญชาหรือในการกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยและเหตุผลอีกประการหนึ่ง คือ คำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง เนื่องจากมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้บัญญัติว่า “พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่.... (๒) องค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะ....” คณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงไม่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ จึงเป็นบทบัญญัติที่มีผลใช้บังคับเกินกว่าที่รัฐธรรมนูญกำหนด ใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ จึงรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย และส่งสำเนาคำร้องและเอกสารประกอบให้ศาลปกครองเพื่อยื่นคำชี้แจงตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลปกครองสูงสุดมีหนังสือลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๕ เสนอความเห็นและข้อมูลพร้อมคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีที่เสนอต่อศาลปกครองสูงสุด ดังนี้

๑. กรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีมติให้รับคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้พิจารณาตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ

(๑) ความเป็นมาของบทบัญญัติมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ จากบันทึกการประชุมของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่จะให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญที่ซ้ำซ้อนกันหรือที่องค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ เห็นว่า เป็นกรณีที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน จึงไม่ใช่กรณีขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญข้อหาหรือปัญหาในทางปฏิบัติ แต่จะต้องเป็นกรณีที่มีปัญหาข้อโต้แย้ง

ระหว่างองค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ ในชั้นพิจารณาของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ มิได้กล่าวถึงปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรศาลด้วย จึงแสดงให้เห็นว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญ มีเจตนาให้บทบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับเฉพาะกับองค์กรอิสระที่เกิดขึ้นใหม่ตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น

(๒) ประเภทขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ องค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญหมายความถึง เฉพาะองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น ไม่รวมถึงองค์กรในรัฐธรรมนูญทุกองค์กรซึ่งจะสอดคล้องกับ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๘ - ๖๒/๒๕๕๗ ที่ได้เคยวินิจฉัยว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง องค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ เพราะมีเช่นนั้น องค์กร บางอย่าง เช่น คณะกรรมการกฤษฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญก็ดี คณะกรรมการชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลก็ดี ซึ่งเป็นองค์กรในรัฐธรรมนูญก็ต้องถือเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญในความหมายของมาตรา ๒๖๖ ด้วย

(๓) ลักษณะการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจใน ๓ ลักษณะ คือ หนึ่ง ในการออกกฎเกณฑ์ที่ผลมีบังคับได้เป็นการทั่วไป สอง ในเชิงบริหารทั่วไป สาม ในการสั่งการหรือวินิจฉัยที่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคล ซึ่งการใช้อำนาจในลักษณะที่กล่าวมา เห็นได้ชัดเจนว่าเป็นงานในการบริหารหรือในทางปกครอง เมื่อมีคณะกรรมการการเลือกตั้งเกิดขึ้นจึงเป็นการเข้าทำกิจกรรมแทนระบบราชการประจำเท่านั้น ไม่ใช่เข้าไปใช้อำนาจตุลาการแทนระบบตุลาการที่มีอยู่เดิม

(๔) การตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระโดยศาลตามหลักการแบ่งแยกผู้ใช้อำนาจ และหลักนิติรัฐที่องค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐทุกองค์กรจะต้องถูกตรวจสอบโดยองค์กรศาลหรือมีระบบการถ่วงดุล การใช้อำนาจได้ จะไม่มีองค์กรใดที่ใช้อำนาจรัฐได้โดยอิสระปราศจากการถูกตรวจสอบหรือถ่วงดุลการใช้ อำนาจ ดังนั้น หากเห็นว่าองค์กรและหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญไม่อาจถูกตรวจสอบโดยศาลได้ ก็จะเป็นการยกเว้นสิทธิของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ในมาตรา ๖๒ ประกอบกับมาตรา ๒๘ วรรคสอง เว้นแต่รัฐธรรมนูญจะได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า คำวินิจฉัยขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ให้เป็นที่สุด โดยไม่อาจนำมาฟ้องคดีต่อศาลได้

(๕) ปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลรัฐธรรมนูญกับศาลอื่นๆ จะเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญ เป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาเฉพาะเรื่องตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดเท่านั้น ในขณะที่ศาลยุติธรรม และศาลปกครองเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องหรือคดีในลักษณะกว้างตามที่รัฐธรรมนูญ และกฎหมายระดับพระราชบัญญัติกำหนด โดยหลักแล้ว ถ้าเป็นคดีแพ่งและคดีอาญาจะเป็นอำนาจของ ศาลยุติธรรม ถ้าเป็นคดีปกครองจะเป็นอำนาจของศาลปกครอง ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมิใช่ศาลสูงสุด ที่มีอำนาจเหนือศาลอื่น หรือมีอำนาจวินิจฉัยว่าศาลอื่นมีอำนาจเพียงใด

(๖) ศาลใดจะมีอำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งข้อพิจารณาในเรื่องอำนาจศาลต่างๆ ได้แก่ ศาลทหาร ศาลยุติธรรม ศาลรัฐธรรมนูญ และศาลปกครอง จากการพิจารณาอำนาจของศาลปกครองตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๓ มาตรา ๕ มาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ แล้วเห็นว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ส่วนศาลอื่นๆ ไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาสำหรับบทบาทของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลปัญหาเรื่องการใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญต้องถูกตรวจสอบได้โดยศาลแต่ศาลใดจะเป็นศาลที่มีอำนาจดังกล่าว รัฐธรรมนูญได้บัญญัติวิธีแก้ไขปัญหาไว้ในมาตรา ๒๕๘ ของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติว่าด้วยการชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

## ๒. กรณีคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔/๒๕๕๔

ปัญหาที่ศาลปกครองสูงสุดต้องวินิจฉัยว่า คำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) เป็นอำนาจหน้าที่อันมีสภาพเสร็จเด็ดขาดที่ศาลปกครองไม่มีอำนาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่งให้เป็นอย่างอื่นได้หรือไม่ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาแล้ว มีความเห็นโดยสรุป ดังนี้

(๑) ไม่มีบทบัญญัติมาตราใดในรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุด มิให้นำคดีมาฟ้องต่อศาลหรือมิให้ศาลพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ซึ่งหากรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุดจริง ก็จะต้องบัญญัติไว้อย่างชัดเจนเพื่อมิให้มีประเด็นที่จะนำมาสู่ปัญหาการตีความดังกล่าว

(๒) การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) นั้น กรณีนี้มีได้ถือว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการตามรัฐธรรมนูญ เพียงแต่ในทางวิชาการอาจจัดว่าเป็นการใช้อำนาจถึงตุลาการ ในการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นฝ่ายปกครองทั่วไป เช่นเดียวกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต่างๆ ในเรื่องนี้แม้แต่ศาลรัฐธรรมนูญก็ได้เคยวินิจฉัยไว้ในคำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๕๓ ว่า การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) เป็นการใช้อำนาจดังเช่นอำนาจตุลาการ ซึ่งเท่ากับศาลรัฐธรรมนูญยอมรับหลักการที่ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งมิได้เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ ดังนั้น คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งย่อมต้องสามารถถูกตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลได้

และแม้ว่าประเทศไทยจะได้นำรูปแบบของคณะกรรมการการเลือกตั้งมาจากประเทศอินเดียและประเทศออสเตรเลีย จากการตรวจสอบบทบัญญัติกฎหมายของประเทศดังกล่าวก็ไม่ปรากฏว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งของประเทศอินเดียและประเทศออสเตรเลียจะมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับการเลือกตั้งแต่อย่างใดไม่ อีกทั้งประกาศผลการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งอาจถูกทบทวนหรือตรวจสอบได้โดยศาล

(๓) การแปลความหมายของคณะกรรมการการเลือกตั้งถือได้ว่าเป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนที่รัฐธรรมนูญรับรองตามมาตรา ๖๒ มาตรา ๒๘ วรรคสอง มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง

(๔) ในคดีปกครอง แม้จะมีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจนว่า คำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทให้เป็นที่สุด แต่ศาลฎีกาได้วางหลักเป็นบรรทัดฐานไว้ว่าให้ “เป็นที่สุด” ในฝ่ายบริหารเท่านั้น ผู้ได้รับผลกระทบจากคำวินิจฉัยหรือคำสั่งอาจนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ สำหรับในคดีที่ฟ้องต่อศาลปกครองนี้ แม้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งจะได้วินิจฉัยชี้ขาดไปแล้วโดยอาศัยรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๕๕ วรรคหนึ่ง (๓) ก็คงถือได้แต่เพียงว่า คำวินิจฉัยดังกล่าวเสร็จเด็ดขาด หรือถึงที่สุดในฝ่ายบริหารเท่านั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลซึ่งเป็นองค์กรตุลาการเพื่อพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งต่อไปได้

(๕) คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๔/๒๕๕๓ หากความหมายของรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๗๖ เป็นดังที่ศาลรัฐธรรมนูญกล่าวไว้ กรณีก็จะไม่ตรงกับความหมายของคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งกรณีนี้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญย่อมต้องเหนือกว่า แต่เมื่อพิจารณาทบทบัญญัติมาตรา ๒๗๖ โดยตลอด โดยเฉพาะในส่วนท้ายที่บัญญัติว่า “ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” แล้ว จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญได้กำหนดกรอบลักษณะของคดีปกครองไว้อย่างกว้างๆ การที่มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้กำหนดนิยามคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ให้มีความหมายอย่างกว้าง โดยครอบคลุมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐ ซึ่งมีส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ และครอบคลุมถึงคณะกรรมการ หรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่งหรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคลด้วย จึงเป็นการบัญญัติกฎหมายที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ และเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งมิใช่องค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติหรือองค์กรศาล แต่เป็นองค์กรอย่างหนึ่งของรัฐที่มีการใช้อำนาจอันมีผลกระทบต่อบุคคลได้จึงอยู่ในความหมายของคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” และอาจถูกฟ้องต่อศาลปกครองได้

(๖) กรณีขอยกเว้นมิให้ใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ บังคับแก่องค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ ก็เนื่องจากองค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญมี หลักเกณฑ์และขั้นตอนการดำเนินงานทางปกครองไว้โดยเฉพาะที่แตกต่างจากหลักเกณฑ์และขั้นตอน การดำเนินงานทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงได้รับ ยกเว้น แต่มิได้หมายความว่า การดำเนินงานทางปกครองขององค์กรตามรัฐธรรมนูญจะไม่ถูกควบคุม ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลไปด้วย

(๗) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคสาม บัญญัติให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ใช้ได้ในคดีทั้งปวง และมาตรา ๒๖๘ บัญญัติให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นเด็ดขาด มีผลผูกพัน รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ ย่อมต้องอยู่ในความหมายว่ามีผลผูกพันเฉพาะ คำวินิจฉัยในส่วนที่ได้วินิจฉัยในประเด็นแห่งคดีโดยตรง คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๔/๒๕๕๓ ในประเด็นที่ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๖ ส่วนที่ ๔ มิใช่ หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล มิใช่คำวินิจฉัยใน ประเด็นแห่งคดีโดยตรง จึงไม่มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ

(๘) คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๔/๒๕๕๓ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้เข้าไปวินิจฉัย อำนาจของศาลปกครองเพื่ออธิบายว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัย “กฎ” ที่ออกโดยคณะกรรมการ การเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ และไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง จะเกิดปัญหาตามมาตามมา ดังนี้

ประการแรก รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ เป็นการกำหนดขั้นต่ำ พระราชบัญญัติที่กำหนด รายละเอียดต่อมาสามารถขยายถ้อยคำให้กว้างขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ประการที่สอง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๑ โดยหลักแล้ว ศาลยุติธรรมไม่มีอำนาจพิจารณา พิพากษาคดีปกครอง เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ บัญญัติไว้โดยตรงให้ฝ่ายปกครองที่อยู่ในบังคับ บัญชาฯ ของรัฐบาลอยู่ใต้อำนาจของศาลปกครอง ขณะเดียวกันมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองฯ บัญญัติให้ฝ่ายปกครองทั้งหมดไม่ว่าจะอยู่ในบังคับบัญชาของรัฐบาลหรือไม่อยู่ภายใต้อำนาจ ของศาลปกครอง จึงเป็นกรณี “กฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๑ ทั้งยังเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ ที่รับรองสิทธิของบุคคลในการฟ้ององค์กร ของรัฐ จึงอาจถือได้ว่า มาตรา ๓ มาตรา ๕ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองฯ เป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ออกตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒

ประการที่สาม บุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) ก็คือฝ่ายปกครองทั้งหมด ไม่จำกัดว่าต้องเป็นฝ่ายปกครองที่อยู่ในบังคับบัญชาฯ ของรัฐบาล (ในความหมายอย่างแคบ) เท่านั้น และมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ยังบัญญัติรองรับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ดังนั้น ถ้าตีความว่าศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้เฉพาะฝ่ายปกครองที่อยู่ในบังคับบัญชา ของรัฐบาล รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ จะขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘

ประการที่สี่ รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มีเจตนารมณ์ให้องค์กร อิศระตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานธุรการขององค์กรดังกล่าวอยู่ในอำนาจศาลปกครองในส่วนที่เป็น การดำเนินการทางปกครองด้วย มีข้อยกเว้นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองเฉพาะคดีปกครอง ที่เกิดจากการดำเนินงานทั้งด้านบริหารงานบุคคลและด้านอื่นๆ ของศาลยุติธรรมไม่อยู่ในอำนาจของ ศาลปกครอง

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ประกอบกับข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญฯ และมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญน่าจะมีอำนาจพิจารณา วินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เฉพาะบทบัญญัติแห่งกฎหมายในลำดับพระราชบัญญัติเท่านั้น ไม่ใช่ กรณีของกฎ ข้อบังคับ หรือคำสั่งทางปกครอง

โดยสรุป ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า

๑. การดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการในทางปกครอง จึงสามารถถูกตรวจสอบได้ถึงความชอบ ด้วยกฎหมายโดยศาล และกรณีนี้ไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมาตราใดกำหนดให้การใช้อำนาจของ คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุดและห้ามฟ้องคดีต่อศาล

๒. ศาลทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหาร ต่างมีใช้อำนาจในความหมายของมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ ดังนั้น องค์กรตามมาตรา ๒๖๖ จึงมีความหมายครอบคลุมถึงองค์กรอิสระต่างๆ เช่น คณะกรรมการ การเลือกตั้ง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ฯลฯ เท่านั้น

๓. เมื่อศาลไม่ใช่องค์กรตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้งจะเสนอ ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลปกครองกับคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ได้ ทั้งนี้เพราะปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลกับคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือองค์กรอิสระอื่นใด ไม่อาจเกิดขึ้นได้ เนื่องจากศาลเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการซึ่งกระทำในพระปรมาภิไธย ทำหน้าที่ ตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ศาลไม่ใช่องค์กรที่ใช้อำนาจในลักษณะ

“ทางปกครอง” อย่างองค์กรอิสระ จึงไม่มีทางขัดหรือแย้งกับการใช้อำนาจขององค์กรอิสระ ทำนองเดียวกับการใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติก็ย่อมไม่มีทางขัดหรือแย้งกับการใช้อำนาจในทางตุลาการของศาลได้ อำนาจหน้าที่ที่จะมีปัญหาหรือขัดแย้งกันได้ต้องมีลักษณะแบบเดียวกัน เช่น ศาลกับศาล ฝ่ายปกครองกับฝ่ายปกครอง องค์กรอิสระกับองค์กรอิสระ แต่อย่างไรก็ตาม องค์กรอิสระที่ถูกฟ้องคดีต่อศาล สามารถโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่ใช้บังคับแก่คดีนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ได้ และการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญก็เพื่อชี้ขาดว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่เท่านั้น ไม่ใช่การชี้ขาดปัญหาอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลกับองค์กรอิสระ

๔. เมื่อเห็นว่าการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่นสามารถถูกตรวจสอบโดยศาลได้ ดังนั้น ในประเด็นที่ว่าศาลใดจะมีอำนาจตรวจสอบนั้น กรณีไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัย หากแต่เป็นอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลตามมาตรา ๒๔๘ ของรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๔๕ มีมติให้ส่งสำเนาคำชี้แจงของศาลปกครองสูงสุดไปให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อเสนอความเห็นหรือชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๔๕ และคณะกรรมการการเลือกตั้งขอขยายระยะเวลาส่งความเห็นหรือคำชี้แจงออกไปอีก ๓๐ วัน โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งมีหนังสือลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๕ ส่งความเห็นพร้อมขอแก้ไขข้อความตามคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๕ บางตอนที่คลาดเคลื่อน โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งได้โต้แย้งความเห็นของศาลปกครองสูงสุดทุกประเด็น สรุปแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งไม่ใช่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในการกำกับดูแลของรัฐบาลตามมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญ ศาลปกครองจึงไม่มีอำนาจรับคดีที่นายโกวิท สุรัสวดี ฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ กรุงเทพมหานคร ไว้พิจารณา

ศาลรัฐธรรมนูญได้ประชุมพิจารณาและมีมติ เมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๕ รับความเห็นหรือคำชี้แจงของคณะกรรมการการเลือกตั้งรวมไว้ในสำนวน และมีคำสั่งอนุญาตให้ถอนคำขอท้ายฟ้องคำร้องที่ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๕ ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งขอ และส่งสำเนาให้ศาลปกครองสูงสุดทราบ

ศาลปกครองสูงสุดมีหนังสือลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๖ ส่งความเห็นเพิ่มเติมโดยสรุป ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า

๑. คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจบริหาร เพื่อควบคุมหรือจัดให้มีการเลือกตั้ง รวมทั้งการออกเสียงประชามติแทนฝ่ายบริหาร ดังนั้น จึงถูกตรวจสอบการใช้อำนาจโดยศาลได้ ดังที่ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ ได้บัญญัติรับรองไว้ และศาลรัฐธรรมนูญเคยตรวจสอบการใช้อำนาจของ คณะกรรมการการเลือกตั้งมาแล้ว ตามคำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๕๓ และที่ ๒๔/๒๕๕๓

๒. ปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามมาตรา ๒๖๖ น่าจะต้องเป็นปัญหาที่เกิดขึ้น ระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจบริหารด้วยกันเท่านั้น แต่จะไม่รวมถึงปัญหาอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรที่ใช้ อำนาจนิติบัญญัติและองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ หรือระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการกับองค์กรที่ใช้ อำนาจบริหาร

๓. คำร้องที่คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้น มีลักษณะเป็นการโต้แย้งว่า ศาลปกครองไม่มีอำนาจที่จะพิพากษาคดีตามคำร้องที่ ๑๓/๒๕๕๔ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๘๔/๒๕๕๔) จึงเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาล ซึ่งเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจพิจารณา วินิจฉัยของคณะกรรมการการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๘ ประกอบกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งต้อง ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๕๒ กำหนดไว้

๔. คดีตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔/๒๕๕๔ เป็นการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้ ศาลปกครองตรวจสอบการกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขต และการกระทำของคณะกรรมการ การเลือกตั้งว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งถึงที่สุดแล้วอันเป็นการใช้อำนาจ ตุลาการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๕ วรรคหนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจที่จะรับคำร้องที่ยื่นต่อ ศาลรัฐธรรมนูญไว้พิจารณาได้ และไม่มีอำนาจทบทวนหรือเพิกถอนคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอันถึงที่สุด ตามมาตรา ๗๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้อีก

ศาลรัฐธรรมนูญได้ประชุมพิจารณา เมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๕๖ และมีมติรับความเห็นเพิ่มเติม ของศาลปกครองสูงสุดรวมไว้ในสำนวน และแจ้งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบ

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหนังสือลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๖ ส่งคำชี้แจงเพิ่มเติมและ ไม่เห็นด้วยกับความเห็นของศาลปกครองสูงสุด สรุปได้ ดังนี้

๑. รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ไม่ได้ให้อำนาจศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาคดีที่มีผู้ฟ้อง คณะกรรมการการเลือกตั้งต่อศาลปกครอง เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ใช่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล นอกจากนี้ คำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔/๒๕๔๔ เป็นแค่เพียงคำสั่งของศาลปกครองที่สั่งให้รับคดีไว้พิจารณาเท่านั้นยังไม่ใช่คำพิพากษาที่จะทำให้คดีเด็ดขาดไปแต่อย่างใด จึงไม่ใช่คำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้วตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ

๒. ศาลปกครองต้องพิจารณาขอบเขตอำนาจของศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ เป็นหลัก แต่อย่างไรก็ตาม หากคณะกรรมการการเลือกตั้งกระทำมิชอบ บุคคลที่ได้รับผลกระทบตามมาตรา ๖๒ ของรัฐธรรมนูญ สามารถฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้งต่อศาลยุติธรรมได้อยู่แล้ว

๓. การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ มิใช่เป็นเรื่องการใช้อำนาจชำระข้อพิพาทตามมาตรา ๒๔๘ ของรัฐธรรมนูญ แต่เป็นเรื่องที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) แล้ว กรณีต้องบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยชี้ขาดเพราะว่าเป็นการใช้อำนาจตุลาการ

๔. รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ผู้พิพากษาและตุลาการต้องพิจารณาพิพากษาคดีตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนด นอกจากนี้ การฟ้องคดีต้องมีกฎหมายรองรับให้อำนาจผู้ฟ้องคดีที่จะนำคดีไปฟ้องต่อศาลได้ และกฎหมายจะต้องให้อำนาจศาลที่จะรับคดีไว้พิจารณาพิพากษาได้เท่านั้น

ข้อพิจารณาเบื้องต้น คำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ร้อง ต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

พิจารณาแล้วเห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เมื่อมีปัญหาว่าการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ที่มีสภาพบังคับเด็ดขาด ถือเป็นยุติหรือไม่ และคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า คำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๔ ซึ่งวินิจฉัยว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง

ซึ่งได้วินิจฉัยเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) อาจถูกฟ้องดำเนินคดีในศาลปกครองได้ และคณะกรรมการการเลือกตั้งได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย กรณีจึงต้องด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญกับศาล ต่างไปจากระบบการชี้ขาดปัญหาอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลต่างๆ (ไม่รวมศาลรัฐธรรมนูญ) ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๘

สำหรับประเด็นที่ศาลปกครองสูงสุดโต้แย้งว่า คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔/๒๕๕๔ เป็นการใช้อำนาจตุลาการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๕ วรรคหนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจที่จะรับคำร้องที่ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญไว้พิจารณาได้ และไม่มีอำนาจทบทวนหรือเพิกถอนคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอันถึงที่สุดตามมาตรา ๗๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้อีกนั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า ประเด็นตามคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ที่กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ที่ได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) ไปแล้ว คำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวถือเป็นยุติหรือไม่ กรณีจึงต้องด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ นอกจากนั้น คำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔/๒๕๕๔ มิใช่คำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคสาม เพราะศาลปกครองสูงสุดยังมีได้วินิจฉัยในประเด็นแห่งคดีที่ผู้ฟ้องคดีต้องการให้เพิกถอนประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการรับรองผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งได้วินิจฉัยชี้ขาดไปแล้ว โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) และมาตรา ๑๔๗

สำหรับคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย คือ การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) แล้ว ถือเป็นยุติหรือไม่

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ มาตรา ๑๔๔ มาตรา ๑๔๕ มาตรา ๑๔๗ มาตรา ๒๗๑ และ  
มาตรา ๒๗๖ บัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา ๖๒ “สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๑๔๔ “คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง”

มาตรา ๑๔๕ “คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ออกประกาศกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง

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

(๓) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง

(๔) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

(๕) ประกาศผลการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ

(๖) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

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

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจแต่งตั้งบุคคล คณะบุคคล หรือผู้แทนองค์การเอกชนเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย”

มาตรา ๑๔๗ “คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงโดยพลันเมื่อมีกรณีใดกรณีหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือพรรคการเมืองซึ่งมีสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดเขตเลือกตั้งหนึ่ง กัดค้านว่าการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย

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

(๓) ปราบกฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการออกเสียงประชามติมิได้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งคัดค้านว่าการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งใดเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อดำเนินการตามวรรคหนึ่งเสร็จแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องพิจารณาวินิจฉัยสั่งการโดยพลัน”

มาตรา ๒๗๑ “ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น”

มาตรา ๒๗๖ “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ มาตรา ๕ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๔๓ บัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา ๓ “ในพระราชบัญญัตินี้

“หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า

- (๑) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง
- (๒) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ
- (๓) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (๑) หรือ (๒)

“คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” หมายความว่า คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย

“ตุลาการศาลปกครอง” หมายความว่า ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด และตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น

“ก.สป.” หมายความว่า คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง

“คู่กรณี” หมายความว่า ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี และให้หมายความรวมถึงบุคคล หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเข้ามาเป็นคู่กรณีด้วยการร้องสอด ไม่ว่าจะโดยความสมัครใจเอง หรือโดยถูกคำสั่งศาลปกครองเรียกเข้ามาในคดี ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นผู้มีส่วนได้เสีย หรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีนั้นและเพื่อประโยชน์แห่งการดำเนินกระบวนการพิจารณา ให้รวมถึงผู้มีสิทธิกระทำการแทนด้วย

“คำฟ้อง” หมายความว่า การเสนอข้อหาต่อศาลไม่ว่าจะได้เสนอต่อศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุด ไม่ว่าจะได้เสนอในขณะที่เริ่มคดีโดยคำฟ้องหรือคำร้องขอ หรือเสนอในภายหลังโดยคำฟ้องเพิ่มเติมหรือแก้ไข หรือฟ้องแย้ง หรือโดยสอดเข้ามาในคดีไม่ว่าด้วยความสมัครใจ หรือถูกบังคับ หรือโดยมีคำขอให้พิจารณาใหม่

“กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด หรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

“สัญญาทางปกครอง” หมายความว่า ความรวมถึง สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงาน ทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำ บริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ”

มาตรา ๕ “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบ ด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือ นอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการ อันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ ที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชน เกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่ กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(๕) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาล เพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

(๖) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

(๑) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(๒) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่าย ตุลาการ

(๓) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สิน ทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนัญพิเศษอื่น”

มาตรา ๕๒ “ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๕ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้นต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด”

มาตรา ๕๓ “ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่ากฎหรือการกระทำใดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้มีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองได้ ในการเสนอความเห็นดังกล่าวผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีสิทธิและหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๕๒”

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หมวด ๖ ส่วนที่ ๔ กำหนดให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญไม่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลรับผิดชอบจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแทนการจัดการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย และการโต้แย้งคัดค้านเกี่ยวกับการเลือกตั้งตามระบบเดิมต้องนำคดีฟ้องต่อศาลยุติธรรม แต่การจัดการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ กำหนดให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) เพื่อให้การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีสภาพบังคับเด็ดขาด ถือเป็นยุติ ไม่สามารถนำผลการวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) ของคณะกรรมการการเลือกตั้งไปฟ้องเป็นคดีต่อศาลได้อีก ข้อเท็จจริงตามคำร้องกรณีนายโกวิท สุรัสวดี ได้ฟ้องคดีคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ กรุงเทพมหานคร ต่อศาลปกครอง เพื่อให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการรับรองผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ กรุงเทพมหานคร โดยก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งคัดค้านการดำเนินการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ กรุงเทพมหานคร

และได้ร้องเรียนไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อขอให้รับรองผลการเลือกตั้งของเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ กรุงเทพมหานคร และคณะกรรมการการเลือกตั้งได้อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหา โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งได้วินิจฉัยสั่งการว่าไม่พบการกระทำความผิด และสั่งไม่ให้มีการนับคะแนนใหม่ จึงถือได้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีสภาพบังคับเด็ดขาด เป็นที่ยุติไม่สมควรให้องค์กรอื่นหรือศาลตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้อีก

การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่มีสภาพบังคับเด็ดขาดนอกจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ และมาตรา ๑๔๗ ที่บัญญัติให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งไว้แล้ว หากกฎหมายต้องการให้ตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในเรื่องใดจะตราเป็นกฎหมายระบุการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ ได้แก่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๒ และ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๕ กรณีการขอเพิ่มรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งเห็นว่าผู้ยื่นคำร้องหรือผู้มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านเป็นผู้ไม่มีสิทธิเลือกตั้งก็ให้สั่งยกคำร้องและแจ้งให้ผู้ยื่นคำร้องทราบ ผู้ยื่นคำร้องมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดที่ตนมีภูมิลำเนาอยู่หรือต่อศาลแพ่ง สำหรับผู้ที่มีภูมิลำเนาอยู่ในกรุงเทพมหานครเมื่อศาลได้รับคำร้องให้ศาลดำเนินการพิจารณาโดยเร็ว คำสั่งของศาลให้เป็นที่สุดหรือกรณีตามมาตรา ๓๔ ที่บัญญัติให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่มีชื่อเป็นผู้สมัครในประกาศของผู้อำนวยการการเลือกตั้งให้ผู้สมัครผู้นั้นมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เมื่อศาลฎีกามีคำวินิจฉัยเช่นใดแล้วให้ศาลแจ้งคำสั่งไปยังผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งเพื่อปฏิบัติตามคำสั่งศาลโดยเร็ว หรือกรณีตามมาตรา ๓๔/๑ ที่บัญญัติให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อให้เพิกถอนการสมัครรับเลือกตั้ง และเมื่อถึงวันเลือกตั้งถ้าปรากฏว่าไม่มีการยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาตามวรรคหนึ่งหรือมีการยื่นคำร้องแล้ว แต่ศาลฎีกายังไม่มีคำวินิจฉัยให้การพิจารณาเป็นอันยุติและให้ดำเนินการเลือกตั้งไปตามประกาศการรับสมัครที่มีผลอยู่ในวันเลือกตั้ง

การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) รวมถึงการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคสาม และเสนอคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยชี้ขาด

ถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) คำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีสภาพบังคับเด็ดขาด ถือเป็นยุติ ไม่สามารถนำไปฟ้องคดีต่อศาลได้

ดังนั้น การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตาม มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้มีสภาพบังคับเด็ดขาดดังเช่นอำนาจตุลาการ แต่ไม่รวมถึงการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งมิใช่การใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญอาจถูกตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ทางศาลได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตาม มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) ถือเป็นยุติ โดยมีสภาพบังคับเด็ดขาด ซึ่งรวมถึงการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมาย และเสนอคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยชี้ขาดเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) ทั้งนี้ การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งมิใช่เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญอาจถูกตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ทางศาลได้

นายสุธี สุทธิสมบูรณ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ