

คำวินิจฉัยของ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๒/๒๕๕๖

วันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๖

เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓)

สรุปข้อเท็จจริง

ข้อเท็จจริงและกระบวนการพิจารณาเป็นไปตามคำวินิจฉัยกลาง

ประเด็นที่ต้องพิจารณา

๑. ศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจรับคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๕ นี้ไว้พิจารณาและวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

๒. การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งได้วินิจฉัยเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) ถือเป็นที่ยุติโดยมีสภาพบังคับเด็ดขาดหรือไม่

๓. การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง และเสนอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๕) ถือเป็นที่ยุติหรือไม่

ข้อวินิจฉัย

ประเด็นที่ ๑ ศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจรับคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๕ นี้ไว้พิจารณาและวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

พิจารณาว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๑ คำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๕๓ และคำวินิจฉัยที่ ๕๔/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๒ โดยอธิบายวางบรรทัดฐานไว้ว่า องค์การตามรัฐธรรมนูญหมายถึงองค์กรที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญ กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์การตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เป็นลักษณะของการมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรใดองค์กรหนึ่ง มีอำนาจกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือไม่ เพียงใด หรือเป็นลักษณะของการที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่สององค์กรขึ้นไปมีปัญหาโต้แย้งกันว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งองค์กรใดใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำหรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ของอีก

องค์กรหนึ่ง ดังนั้นเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องและความเห็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับองค์กร ตามรัฐธรรมนูญต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องและพิจารณา วินิจฉัยได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

กรณีความเห็นของศาลปกครองสูงสุดที่ได้แย้งว่า คดีตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔/๒๕๔๔ เป็นการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อให้ศาลปกครองตรวจสอบการกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประจำเขตเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และศาลปกครองสูงสุด ได้มีคำสั่งถึงที่สุดแล้วอันเป็นการใช้อำนาจตุลาการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ วรรคหนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญ จึงไม่มีอำนาจที่จะรับคำร้องที่ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญไว้พิจารณาได้ และไม่มีอำนาจทบทวนหรือเพิกถอน คำพิพากษาหรือคำสั่งอันถึงที่สุดตามมาตรา ๗๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้อีก นั้น

พิจารณาแล้วเห็นว่าคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๔ เป็นคำสั่งที่สั่งให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยเท่านั้น มิใช่คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลที่พิพากษาให้ เด็ดขาดในเนื้อหาของคดีที่นายโกวิท สุรัสวดี ขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ ๑๗/๒๕๔๓ ของคณะกรรมการ การเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ (บางกอกน้อย) กรุงเทพมหานคร และให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง ต้องรับผิดชอบร่วมกับคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งด้วย

สำหรับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระ ในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย” จึงเป็นเจตนารมณ์ที่ให้ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี (โดยไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชา ตามลำดับชั้น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ วรรคสอง และไม่จำเป็นต้องพิจารณาตามหรืออยู่ในกรอบ ความเห็นของผู้อื่น) ทั้งนี้ต้องพิจารณาพิพากษาไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย (ในขอบเขตหรือ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย) ซึ่งหากเป็นบทบัญญัติที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนด ในเรื่องเดียวกัน ย่อมถือเอาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดเป็นหลักตามนัยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

ประกอบกับมาตรา ๗๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัติเกี่ยวกับอุทธรณ์และเงื่อนไขการอุทธรณ์ การคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของ ศาลปกครองชั้นต้น จึงมิใช่ “คำพิพากษาอันถึงที่สุด” ของศาลหรือตุลาการตามความหมายในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคท้าย อันเป็นการบัญญัติไว้เพื่อใช้บังคับเฉพาะกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง เท่านั้น

ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ประเด็นที่ ๒ การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งได้วินิจฉัยเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) ถือเป็นที่ยุติโดยมีสภาพบังคับเด็ดขาด หรือไม่ วินิจฉัยว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่เกี่ยวข้อกรณีดังกล่าวนี้ไว้ ดังนี้

คำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๔๓ อธิบายว่า “การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) เป็นการใช้อำนาจดังเช่นตุลาการ” นอกจากนี้ยังได้อธิบายอีกว่า “ถ้าเป็นกรณีที่มีปัญหาหรือข้อโต้แย้งเกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ และคณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) แล้ว กรณีจะต้องบังคับให้เป็นตามคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งเพราะเป็นอำนาจที่รัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ได้บัญญัติให้อำนาจไว้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง

คำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๓ อธิบายว่า “รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นบทบัญญัติทั่วไปในเรื่องอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองเป็นบทบัญญัติให้อำนาจศาลปกครองในการพิจารณาวินิจฉัย “ความชอบด้วยกฎหมาย” ของการกระทำของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาล”

“สำหรับคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นองค์กรที่มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๖ ส่วนที่ ๔ มิใช่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลเช่นที่กล่าว”

คำวินิจฉัยที่ ๕๔ - ๕๕/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๓ ได้อธิบายว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง ฯลฯ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งโดยมีคณะกรรมการตรวจสอบให้ความเห็นชอบ จึงไม่ขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย

พิจารณาตามหลักเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมีดังนี้

รายงานการประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญ วันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๔๐ โดย ศ.ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้อภิปรายรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (มาตรา ๑๔๘ ของร่างรัฐธรรมนูญ) ว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการสืบสวนแล้วชี้ขาดปัญหาที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย คืออำนาจกึ่งตุลาการ

การบรรยายพิเศษ โดย ศ.ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เรื่อง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๕๕ ณ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ว่าอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้นเป็นอำนาจซึ่งรวมอำนาจเดิมของรัฐไว้ทั้ง ๓ อำนาจ ได้แก่ อำนาจที่ ๑ การออกกฎเกณฑ์ทั่วไป อำนาจที่ ๒ อำนาจบริหารสั่งการ และอำนาจที่ ๓ อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดเรียกว่า Quasi Judicial Power (อำนาจกึ่งตุลาการ)

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งมี ๒ ลักษณะ คือ

๑) ลักษณะการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ การใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ เป็นลักษณะการใช้อำนาจกึ่งตุลาการ (Quasi Judicial Power) โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาด และถือเป็นที่ยุติ ทั้งนี้เพื่อก่อให้เกิดความรวดเร็วในการวินิจฉัยชี้ขาดซึ่งแตกต่างจากเดิมที่มีพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งอย่างล่าช้า

๒) ลักษณะการใช้อำนาจทางปกครอง ได้แก่ การออกคำสั่งทางปกครอง การออกกฎต่างๆ ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองและกฎ

แต่อย่างไรก็ตาม ในอนาคตหากคณะกรรมการการเลือกตั้งปฏิบัติหน้าที่ไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อาจมีการตั้งศาลชำนาญพิเศษรับผิดชอบคดีเลือกตั้งและกำหนดระยะเวลาการวินิจฉัยชี้ขาด เช่น ศาลคดีเลือกตั้ง ศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้ง เป็นต้น

๓. การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งได้วินิจฉัยเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) มีประเด็นพิจารณา ๒ แนวทาง แนวทางที่ ๑ เป็นอำนาจที่ถูกตรวจสอบโดยองค์กรศาล และแนวทางที่ ๒ เป็นอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยถือเป็นยุติ

ดังนั้นเมื่อพิเคราะห์ตามประเด็นนี้แล้ว เห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๖ ส่วนที่ ๔ จึงมิใช่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลตามนัยคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๔/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๓ จึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่างๆ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ อาจกระทำการต่างๆ ได้หลายลักษณะ ทั้งการกระทำตามที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้และกฎหมายเกี่ยวข้ออื่น จึงต้องพิจารณาว่าการกระทำใดของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นการใช้อำนาจของรัฐธรรมนูญ หากมีข้อพิพาทเกิดขึ้นก็ถือว่าเป็นข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ และการกระทำใดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง หากมีข้อพิพาทก็ย่อมเป็นข้อพิพาททางปกครอง ดังนั้นการพิจารณาการกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เกิดข้อพิพาท จึงต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงหรือพื้นฐานการใช้อำนาจเป็นหลัก

การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง ดังปรากฏในรายงานการประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ ๑๐/๒๕๕๔ (๓๕๕) เมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๔ แสดงให้เห็นว่าเป็นลักษณะการใช้อำนาจทางรัฐธรรมนูญ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงวินิจฉัยว่าการกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่ยุติมีสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดถึงที่สุดแล้ว

ประเด็นที่ ๓ การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการการเลือกตั้งและเสนอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๕) ถือเป็นที่ยุติ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งได้รับมอบหมายหน้าที่จากคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามอำนาจที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ได้ปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องตามกฎหมายตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมายแล้ว และได้เสนอผลให้คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๕) ถูกต้องแล้วถือเป็นยุติ

วินิจฉัยว่า คณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ และมาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) และวรรคสาม เพื่อสืบสวนสอบสวน และวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้ง มีสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาด ถึงที่สุดแล้วถือเป็นที่ยุติ

พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ