

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๒/๒๕๕๖

วันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๖

เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖
เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓)

คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ร้อง ยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ
วินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๓๐
ตุลาคม ๒๕๕๔ ได้มีคำวินิจฉัยว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำ
เขตเลือกตั้ง ซึ่งได้วินิจฉัยเกี่ยวกับการจัดการการเลือกตั้งอาจถูกฟ้องดำเนินคดีในศาลปกครองได้ โดยอาศัย
อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๑ และมาตรา ๒๗๖ ประกอบพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ
วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ว่า นายโกวิท สุรัสวดี ผู้สมัครสมาชิก
สภาผู้แทนราษฎร เขตเลือกตั้งที่ ๓๐ (บางกอกน้อย) ได้ฟ้องคดีคณะกรรมการการเลือกตั้ง และ
คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ กรุงเทพมหานคร ต่อศาลปกครองกลาง โดยกล่าวหาว่า
คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ กรุงเทพมหานคร มีพฤติการณ์ส่อเจตนาที่จะทำให้
เกิดการทุจริตเกี่ยวกับการเลือกตั้ง โดยในฐานะเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่จัดทำคำสั่งคณะกรรมการ
การเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ กรุงเทพมหานคร ที่ ๑๗/๒๕๕๓ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการ
นับคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เขตเลือกตั้งที่ ๓๐ ชำซ้อนกันถึง ๓ ฉบับ โดยมีขอบ
ด้วยกฎหมาย มีข้อความอันเป็นเท็จและโดยทุจริต ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี จึงขอให้ศาล
ปกครองกลางมีคำพิพากษา หรือคำสั่งว่าคำสั่งที่ ๑๗/๒๕๕๓ ดังกล่าวมิชอบด้วยกฎหมาย และขอให้
เพิกถอนคำสั่ง โดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกอบด้วย นายธีรศักดิ์ วรรณสุต นายยุวัฒน์ กมลเวช
นายสวัสดิ์ โชติพานิช นายโคทม อาริยา และนายจิระ บุญพจนสุนทร ต้องรับผิดชอบร่วมกับคณะกรรมการ
การเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ กรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย นายอรุณ สกุลเดี่ยว นางสาวดวงพร
วัฒมกนิษฐ์ นายอมรทัต พิจิตคดีพล นายประเทืองวิทย์ ดีใจ นายพรวุฒิ เมธาวุฒิกร นายพิศวง ชอบงาน
นายเฉลิม ต้นสกุล นายโสภณ เอี่ยมชาศรี นายคล่อง กล่อมเกลี้ยง และนายปัญญา ณ เชียงใหม่ ผู้ถูก
ฟ้องคดี เนื่องจากไม่ได้ตรวจสอบให้รอบคอบจนมีผลให้มิมีมติว่าไม่พบการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง
ในเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ กรุงเทพมหานคร ในการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๕

ในประเด็นนี้ ศาลปกครองกลางได้มีคำวินิจฉัยว่า กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ถูกฟ้องคดี เป็นรายบุคคลในการออกกฎหมาย คำสั่ง หรือมีมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดี (คณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ กรุงเทพมหานคร) เป็นรายบุคคลมิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ศาลปกครองกลางจึงไม่อาจรับคำฟ้องในส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหมดเป็นรายบุคคลได้ และแม้ว่าจะฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือในฐานะคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และอาจตกเป็นผู้ถูกฟ้องคดีในศาลปกครองได้ก็ตาม แต่เนื่องจากกรณีตามคำฟ้องเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้แย้งคัดค้านการดำเนินการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ กรุงเทพมหานคร และได้ร้องเรียนไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อขอให้ไม่ให้รับรองผลการเลือกตั้งของเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ กรุงเทพมหานคร โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งได้วินิจฉัยสั่งการไปแล้วว่า ไม่พบการกระทำความผิดและไม่ให้มีการนับคะแนนใหม่ จึงถือได้ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดไปตามมาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่ให้อำนาจไว้ อันเป็นอำนาจหน้าที่ที่มีสภาพเสร็จเด็ดขาด ศาลจึงไม่มีอำนาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาหรือมีคำสั่งให้เป็นอย่างอื่นได้

นายโกวิท สุรัสวดี ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งของศาลปกครองกลางต่อศาลปกครองสูงสุดว่า มีความประสงค์จะฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ร่วมกันออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการนับคะแนนซ้ำซ้อนกันจนเป็นเหตุให้น่าจะเกิดการทุจริต ไม่ได้ประสงค์จะฟ้องในฐานะบุคคล และขอให้ศาลปกครองสูงสุดสั่งให้ศาลปกครองกลางรับคำฟ้องไว้พิจารณา ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่ง ที่ ๘๔/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๔ ระหว่าง นายโกวิท สุรัสวดี ผู้ฟ้องคดี กับคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ กรุงเทพมหานคร ผู้ถูกฟ้องคดีว่าการที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า คำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีสภาพเสร็จเด็ดขาดอันเป็นเหตุให้ศาลปกครองชั้นต้นไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เป็นอย่างอื่นได้ นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ไม่มีบทบัญญัติมาตราใดบัญญัติชัดเจนเช่นนั้น คำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าวเป็นการแปลกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการเพิ่มตัวบทขัดกับหลักการแปลกฎหมายเช่นที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้ในคำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๓ ว่า “ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มี

การเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ จึงมีคำสั่งให้ศาลปกครองกลางรับคำร้องคดีไว้พิจารณาพิพากษาได้โดยให้เหตุผล ดังนี้

๑. ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่เห็นว่า มาตรา ๒๗๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย วางหลักไว้ว่า “ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น” และมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรืออยู่ในกำกับดูแลของรัฐ บัลลากับเอกชน...” และมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งในเรื่องต่อไปนี้ (๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย...” ประกอบกับมาตรา ๔๒ ของพระราชบัญญัติเดียวกันได้บัญญัติว่า “ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ... ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง...” เมื่อพิเคราะห์หีบหอบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวแล้ว จึงเห็นได้ว่า คดีนี้อยู่ในอำนาจศาลปกครองที่จะรับไว้พิจารณาพิพากษาได้

๒. คณะกรรมการการเลือกตั้งรวมทั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งอาจถูกดำเนินคดีในศาลปกครองได้หรือไม่นั้น ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ได้พิเคราะห์หีบหอบัญญัติ มาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าวข้างต้นที่ว่าหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะเป็นคู่กรณีหรือถูกดำเนินคดีในศาลปกครองได้ต้องเป็นหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลนั้น เห็นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามนัยมาตรา ๓ ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่ว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า... (๒) ... คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ มีผลกระทบต่อบุคคล” และเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภทนั้นอย่างน้อยจะต้อง “อยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาล” เนื่องจากคำว่า รัฐบาลมีความหมายกว้างกว่า คำว่า คณะรัฐมนตรี โดยหมายถึง “รัฐในฐานะที่เป็นตัวแทนประเทศชาติ” มิใช่ “คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือทบวง” ฉะนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง จึงอาจถูกดำเนินคดีในศาลปกครองได้

แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งโต้แย้งว่าไม่เห็นพ้องด้วยกับการที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัยให้รับคดีที่มีผู้ฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งไว้พิจารณาด้วยเหตุผล ดังนี้

๑. คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาด ประกาศผลการเลือกตั้ง ดำเนินการอื่นตามกฎหมายบัญญัติ ตลอดจนให้มีอำนาจแต่งตั้งบุคคล คณะบุคคล หรือผู้แทนองค์การเอกชน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย ตามมาตรา ๑๔๔ มาตรา ๑๔๕ และมาตรา ๑๔๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีลักษณะการใช้อำนาจกึ่งตุลาการ ดังนั้น อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีสภาพเสร็จเด็ดขาดในเชิงนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ

๒. คณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งมิใช่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในการกำกับดูแลของรัฐบาลตามมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานไว้แล้ว ตามคำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๓ ว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๖ ส่วนที่ ๔ มิใช่หน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในการกำกับดูแลของรัฐบาล”

๓. บทบัญญัติตามมาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองไว้เกินกว่าที่รัฐธรรมนูญกำหนด บทบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งในการจัดการการเลือกตั้ง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ จึงรับคำร้องไว้วินิจฉัยชี้ขาดและให้โอกาสศาลปกครอง โดยส่งสำเนาคำร้องและเอกสารประกอบเพื่อยื่นคำชี้แจงแก้ข้อโต้แย้ง ตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑

ศาลปกครองสูงสุดได้ส่งคำชี้แจง ตามหนังสือที่ สป ๐๐๐๘.๑/๕๘ ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๕ โดยได้ส่งสำเนาคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีที่เสนอต่อศาลปกครองสูงสุดมาด้วย สรุปได้ดังนี้

๑. การดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการในทางปกครอง จึงสามารถถูกตรวจสอบได้ถึงความชอบด้วยกฎหมายโดยศาล และกรณีนี้ไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมาตราใดกำหนดให้การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุดและห้ามฟ้องคดีต่อศาล

๒. ศาลทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหาร ต่างมีช่องว่างในความหมายของมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ ดังนั้น องค์กรตามมาตรา ๒๖๖ จึงมีความหมายครอบคลุมถึงองค์กรอิสระต่างๆ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ฯลฯ เท่านั้น

๓. เมื่อศาลไม่ใช่องค์กรตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้งจะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลปกครองกับคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ได้ ทั้งนี้เพราะปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลกับคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือองค์กรอิสระอื่นใดไม่อาจเกิดขึ้นได้ เนื่องจากศาลเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการซึ่งกระทำในพระปรมาภิไธย ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ศาลไม่ใช่องค์กรที่ใช้อำนาจในลักษณะ “ทางปกครอง” อย่างองค์กรอิสระ จึงไม่มีทางขัดหรือแย้งกับการใช้อำนาจขององค์กรอิสระ ทำนองเดียวกับการใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ก็ย่อมไม่มีทางขัดหรือแย้งกับการใช้อำนาจในทางตุลาการของศาลได้ อำนาจหน้าที่ที่จะมีปัญหาขัดหรือแย้งกันได้ต้องมีลักษณะแบบเดียวกัน เช่น ศาลกับศาล ฝ่ายปกครองกับฝ่ายปกครอง องค์กรอิสระกับองค์กรอิสระ แต่อย่างไรก็ตาม องค์กรอิสระที่ถูกฟ้องคดีต่อศาลสามารถโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่ใช้บังคับแก่คดีนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๕ ได้ และการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญก็เพื่อชี้ขาดว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เท่านั้น ไม่ใช่การชี้ขาดปัญหาอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลกับองค์กรอิสระ

๔. ด้วยเหตุนี้ ศาลปกครองสูงสุดจึงเห็นว่า กรณีไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัย หากแต่เป็นอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลตามมาตรา ๒๕๘ ของรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญได้ประชุมพิจารณาเมื่อวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๕ มีมติให้ส่งสำเนาคำชี้แจงของศาลปกครองสูงสุดไปให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยหากประสงค์จะเสนอความเห็นหรือชี้แจงเป็นหนังสือก็ให้กระทำได้โดยยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๕ ตามหนังสือศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ศร ๐๐๐๓.๖/๗๒๕ ลงวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๕ คณะกรรมการการเลือกตั้งขอขยายระยะเวลาการส่งความเห็นหรือคำชี้แจงออกไปอีก ๓๐ วัน นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งอนุญาต เนื่องจากจำเป็นต้องรวบรวมข้อมูลและเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายอื่น ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ด่วนที่สุด ที่ ลต (กกด.) ๐๑๐๑/๖๗๓๓ ลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๕ ซึ่งได้รับจากศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๕ โดยขยายเวลาให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอความเห็นหรือคำชี้แจงตามที่ขอ และคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ส่งความเห็นตามหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ลต (กกด.) ๐๑๐๑/๗๕๗๕ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๕๕ สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

๑. คณะกรรมการการเลือกตั้งขอส่งคำขอท้าทายคำร้องที่ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๕ บางประเด็น โดยขอตัดข้อความว่า “และบทบัญญัติในมาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองดังกล่าวเป็นบทบัญญัติกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเกินกว่าที่รัฐธรรมนูญกำหนด ดังนั้น บทบัญญัตินี้จึงเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่” ออก และชี้แจงเพิ่มเติมว่า

กรณีศาลปกครองสูงสุดชี้แจงว่า การดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการในทางปกครอง จึงสามารถถูกตรวจสอบได้ถึงความชอบด้วยกฎหมายโดยศาล และกรณีนี้ไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมาตราใดกำหนดให้การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุด และห้ามฟ้องคดีต่อศาลนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเห็น ดังนี้

๑.๑ การดำเนินการจัดการเลือกตั้ง แต่เดิมเป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และหากมีปัญหาเกี่ยวกับความไม่สุจริตและเที่ยงธรรมในการเลือกตั้ง กฎหมายได้กำหนดให้ผู้เลือกตั้ง ผู้สมัคร หรือพรรคการเมือง มีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งต่อศาลได้ แต่ปัจจุบันรัฐธรรมนูญได้บัญญัติเป็นอำนาจเฉพาะของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และไม่มีบทบัญญัติใดในรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือพรรคการเมืองสามารถยื่นฟ้องคดีคณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งต่อศาลปกครองได้

๑.๒ การที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า การพิจารณาอำนาจของศาลปกครองต้องพิจารณาจากการบัญญัติของกฎหมายประกอบด้วยนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าการพิจารณาทบบัญญัติกฎหมายประกอบ ซึ่งในที่นี้หมายถึงพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ การตีความนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” หรือ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามมาตรา ๓ ของบทบัญญัติดังกล่าวจะต้องตีความให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ซึ่งกำหนดไว้ว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน”

๑.๓ การที่ศาลปกครองสูงสุดได้แปลความคำว่า “รัฐบาล” ตามมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญว่า คือ รัฐในฐานะเป็นตัวแทนของประเทศชาตินั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าไม่ถูกต้อง เนื่องจากหากแปลความกฎหมายตามที่ศาลปกครองสูงสุดตีความ หน่วยงานทุกหน่วยงานของรัฐก็จะอยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะรับคดีไว้พิจารณาพิพากษาคดีได้ทั้งหมด แม้แต่หน่วยงานของฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ รวมตลอดถึงศาลรัฐธรรมนูญด้วยก็จะอยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะรับคดีไว้พิจารณาพิพากษาได้ โดยไม่มีการยกเว้น ซึ่งถ้าหากเป็นเช่นนั้นจริง รัฐธรรมนูญคงจะไม่ต้องระบุข้อความว่า “ที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาล” ไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

๑.๔ กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดชี้แจงว่า บุคคลตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ของรัฐธรรมนูญก็คือฝ่ายปกครองทั้งหมด ไม่จำกัดว่าต้องเป็นฝ่ายปกครองที่อยู่ในบังคับบัญชาของรัฐบาล (ในความหมายอย่างแคบ) เท่านั้น เพราะรัฐธรรมนูญใช้ถ้อยคำว่า “ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น” นั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า บุคคลตามมาตรา ๑๕๗ (๑) นั้น ต้องหมายถึงเฉพาะบุคคลที่เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นเท่านั้น สำหรับคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งนั้นไม่ใช่ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น จึงไม่ใช่บุคคลตามมาตรา ๑๕๗ (๑) แต่อย่างใด

๑.๕ องค์กรแต่ละองค์กรย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดองค์กรใดองค์กรหนึ่ง จะเข้าไปแทรกแซงสั่งการในเชิงบริหารจัดการหรือสั่งให้มีการเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยของอีกองค์กรหนึ่ง

ไม่ได้ เว้นแต่รัฐธรรมนูญจะได้กำหนดให้อำนาจไว้ แต่กรณีนี้รัฐธรรมนูญไม่ได้ให้อำนาจศาลปกครองที่จะรับฟ้องคดีที่มีผู้ฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งไว้พิจารณา

๒. กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดชี้แจงว่า ศาลปกครองไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๖๖ มีความหมายครอบคลุมถึงองค์กรอิสระต่างๆ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ฯลฯ เท่านั้น และคณะกรรมการการเลือกตั้งจะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลปกครองกับคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ได้ นั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเห็น ดังนี้

๒.๑ การที่ศาลปกครองสูงสุดมีความเห็นว่า ศาลปกครองไม่ใช่องค์กรที่อยู่ในความหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ โดยให้เหตุผลว่า “บทบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับเฉพาะองค์กรอิสระที่เกิดขึ้นใหม่ตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น มิได้มุ่งหมายให้รวมถึงองค์กรศาลด้วย เป็นการตีความกฎหมายเพื่อให้ศาลปกครองไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัติดังกล่าว” ซึ่งกรณีนี้คณะกรรมการการเลือกตั้ง เห็นว่า ศาลปกครองเป็นองค์กรหนึ่งที่เกิดขึ้น และได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ดังนั้น จึงต้องถือว่าศาลปกครองเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ฯลฯ เพียงแต่รัฐธรรมนูญได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ แยกต่างกันไปเท่านั้น

๒.๒ การที่ศาลปกครองหยิบยกคำชี้แจงของเลขานุการคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้ระบุไว้ในหนังสือชี้แจงของศาลปกครองสูงสุดที่ ศป ๐๐๐๘.๑/๔๘ ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๔ ข้อ ๑.๑ กล่าวไว้ว่า “มาตรานี้เป็นเรื่ององค์กรในรัฐธรรมนูญ เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่ามีอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน” ขึ้นมากล่าวอ้างว่าการที่จะส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยจะต้องเป็นเรื่องที่องค์กรในรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน และศาลปกครองไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ เรื่องที่คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ตามมาตรา ๒๔๘ ของรัฐธรรมนูญนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า เป็นการไม่ถูกต้องเนื่องจากคำชี้แจงของเลขานุการฯ เป็นแนวความคิดในชั้นคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งในขณะนั้นยังไม่มีข้อยุติ ต่อมาคณะทำงานและคณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้มีมติให้ตัดคำว่า “ซ้ำซ้อนกัน” ออก จึงทำให้เห็นได้ว่า คณะทำงาน

และคณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญมีความเห็นว่า นอกจากเรื่องที่ยกขึ้นในรัฐธรรมนูญมีปัญหาอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกันแล้วยังมีประเด็นอื่นอีกที่สามารถยื่นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ โดยไม่จำเป็นต้องเป็นเรื่องที่ยกขึ้นตามรัฐธรรมนูญมีอำนาจซ้ำซ้อนกันเพียงอย่างเดียว เช่น ปัญหาว่าองค์กรต่างๆ ได้แย้งว่า ไม่ใช่อำนาจหน้าที่ของตน เป็นต้น

๒.๓ เนื่องจากกรณีทำนองเดียวกันนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานไว้แล้ว ตามนัยคำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๕๓ ที่ได้วินิจฉัยไว้ว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ (๓) แล้ว กรณีจะต้องบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพราะเป็นอำนาจที่รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศได้บัญญัติให้อำนาจไว้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง” และ “การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญเป็นการใช้อำนาจดังเช่นอำนาจตุลาการ” นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญยังได้มีคำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๓ ว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งมิได้อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล คดีจึงไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง”

๓. กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดชี้แจงว่า การวินิจฉัยชี้ขาดว่าศาลใดจะมีอำนาจตรวจสอบการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น ไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัย แต่เป็นอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลตามมาตรา ๒๔๘ ของรัฐธรรมนูญ นั้น

คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดชี้แจงว่า การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เป็นการร้องเกี่ยวกับเรื่องอำนาจหน้าที่ของศาล จะไม่ใช่มาตรา ๒๖๖ เพราะมีบทบัญญัติในมาตรา ๒๔๘ แล้ว นั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าไม่ถูกต้อง เนื่องจากกรณีนี้เป็นเรื่องที่ศาลปกครองได้รับคำฟ้องที่ นายโกวิท สุรัสวดี ฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ ไว้พิจารณา จึงทำให้เกิดผลกระทบต่ออำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งไม่ใช่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในการกำกับดูแลของรัฐบาล ตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ ศาลปกครองจึงไม่มีอำนาจรับคดีที่ นายโกวิท สุรัสวดี ฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ กรุงเทพมหานคร ไว้พิจารณา

ศาลรัฐธรรมนูญได้ประชุมพิจารณา เมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๕ มีมติรับความเห็นหรือคำชี้แจงของคณะกรรมการการเลือกตั้งเข้าร่วมไว้ในสำนวน และมีคำสั่งอนุญาตให้ถอน (ขอสละ) คำขอทนายฟ้องคำร้องที่ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๕ ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งขอ และให้ส่งสำเนาให้ศาลปกครองสูงสุดทราบ ศาลปกครองสูงสุดได้ส่งความเห็นเพิ่มเติมตามหนังสือศาลปกครองสูงสุดที่ สป ๐๐๐๘.๑/๗ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๖ สรุปได้ดังนี้

๑. ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ตามคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญ เพราะเป็นการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยคำสั่งของศาลปกครองอันถึงที่สุดแล้ว ซึ่งจะเป็นบรรทัดฐานเกิดขึ้นอย่างน้อย ๓ ประการ คือ

๑.๑ การที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า คำร้องดังกล่าวเป็นปัญหาอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจบริหาร (คณะกรรมการการเลือกตั้ง) กับศาลปกครอง และรับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาต่อไป ก็อาจจะมีการเสนอปัญหาอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรนิติบัญญัติกับองค์กรที่ใช้อำนาจบริหาร หรือองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติกับศาล หรือองค์กรนิติบัญญัติกับองค์กรนิติบัญญัติเข้าสู่อำนาจพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญได้เช่นเดียวกับกรณีปัญหาอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลปกครองได้เช่นเดียวกัน

๑.๒ สิทธิในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยองค์กรของรัฐตามมาตรา ๒๖๖ และประชาชนที่เป็นโจทก์หรือจำเลย หรือคู่ความในศาลยุติธรรมและผู้ฟ้องคดีหรือผู้ถูกฟ้องคดีหรือคู่กรณีในศาลปกครอง ยื่นคำร้องผ่านผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามมาตรา ๑๕๘ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าคำพิพากษาของศาลไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ได้หรือไม่ และศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณา และมีอำนาจทบทวนหรือแก้ไขคำพิพากษาหรือคำสั่งอันถึงที่สุดของศาลได้ หรือไม่

๑.๓ สิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ โดยบุคคลที่ได้รับการเสียหายจากการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อให้ศาลตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้หรือไม่ หรือจะถือว่าการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีสภาพบังคับเด็ดขาดไม่อาจถูกฟ้องคดีต่อศาลได้

๒. นอกจากนั้น ศาลปกครองสูงสุดให้ข้อมูลเพิ่มเติม คือ

๒.๑ หากยอมรับว่า คำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญในกรณีนี้เป็นปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามมาตรา ๒๖๖ ซึ่งองค์กรหนึ่ง คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ในฐานะผู้ใช้อำนาจควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้ง รวมทั้งการออกเสียง

ประชามติ อันเป็นการใช้อำนาจทางบริหารอย่างหนึ่ง) กับศาล (ในฐานะผู้ใช้อำนาจตุลาการ) แล้ว จะเกิดผลขึ้นอย่างที่ไม่ควรจะเป็นตามมา คือ

ปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรนิติบัญญัติกับศาล หรือองค์กรนิติบัญญัติกับองค์กรอิสระที่ใช้อำนาจทางบริหาร หรือศาลกับศาลด้วยกัน หรือศาลกับหน่วยงานอื่นของรัฐก็จะมาสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด หลักการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติในเรื่องการใช้อำนาจอธิปไตยผ่านทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ซึ่งมีเจตนารมณ์ที่จะแบ่งแยกอำนาจและองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยออกจากกัน เพื่อให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกันก็จะเป็นไปไม่ได้ โดยเฉพาะการตรวจสอบการใช้อำนาจทางบริหารไม่ว่าขององค์กรใด โดยองค์กรศาลอันเป็นหัวใจสำคัญของระบบนิติรัฐ (Legal State) หรือหลักนิติธรรม (Rule of Law)

๒.๒ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔/๒๕๔๔ เป็นคำสั่งที่ได้วินิจฉัยในประเด็นอำนาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ และเป็นคำสั่งที่ถึงที่สุดในประเด็นอำนาจฟ้องคดีแล้วตามมาตรา ๗๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

๒.๓ การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ถือเป็น การใช้อำนาจบริหาร หรือไม่ และคณะกรรมการการเลือกตั้งจะถูกตรวจสอบการใช้อำนาจโดยศาลได้หรือไม่

การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งมิใช่เป็นการใช้อำนาจตุลาการเช่นเดียวกับศาล แต่เป็นการใช้อำนาจในทางบริหารหรือในทางปกครอง เพื่อควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้ง รวมทั้งการออกเสียงประชามติแทนฝ่ายบริหาร และถูกตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการตามหลักการแบ่งแยกอำนาจได้ ดังเช่นที่ศาลรัฐธรรมนูญเคยใช้อำนาจตุลาการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ด้วยเหตุดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดจึงเห็นว่า กรณีตามคำร้องเป็นเรื่องการตรวจสอบการกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงอยู่ในอำนาจของศาลปกครองกล่าวโดยสรุป ศาลปกครองสูงสุด เห็นว่า

๑. คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจบริหาร เพื่อควบคุมหรือจัดให้มีการเลือกตั้งรวมทั้งการออกเสียงประชามติแทนฝ่ายบริหาร ดังนั้น จึงถูกตรวจสอบการใช้อำนาจโดยศาลได้ ดังที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ ได้บัญญัติรับรองไว้ และศาลรัฐธรรมนูญเคยตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งมาแล้ว ตามคำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๕๓ และที่ ๒๔/๒๕๕๓

๒. ปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามมาตรา ๒๖๖ น่าจะต้องเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจบริหารด้วยกันเท่านั้น แต่จะไม่รวมถึงปัญหาอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติและองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ หรือระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการกับองค์กรที่ใช้อำนาจบริหาร

๓. คำร้องที่คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้น มีลักษณะเป็นการโต้แย้งว่าศาลปกครองไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาพิพากษาคดีตามคำร้องที่ ๑๓/๒๕๔๔ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔/๒๕๔๔) จึงเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาล ซึ่งเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๘ ประกอบกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งต้องดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดไว้

๔. คดีตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔/๒๕๔๔ เป็นการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อให้ศาลปกครองตรวจสอบการกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขต และการกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งถึงที่สุดแล้ว อันเป็นการใช้อำนาจตุลาการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๕ วรรคหนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจที่จะรับคำร้องที่ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญไว้พิจารณาได้ และไม่มีอำนาจทบทวนหรือเพิกถอนคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอันถึงที่สุดตามมาตรา ๗๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้อีก

ศาลรัฐธรรมนูญได้ประชุมพิจารณา เมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๖ มีมติรับความเห็นเพิ่มเติมของศาลปกครองสูงสุดเข้าไว้ในสำนวน และแจ้งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบ

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ส่งคำชี้แจงเพิ่มเติมตามหนังสือที่ ลต (กกด.) ๐๖๐๕/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๖ โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่เห็นพ้องด้วยกับคำชี้แจงของศาลปกครองสูงสุด สรุปได้ ดังนี้

๑. รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ไม่ได้ให้อำนาจศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาคดีที่มีผู้ฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้งต่อศาลปกครอง เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ใช่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล นอกจากนั้นคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔/๒๕๔๔ เป็นแค่เพียงคำสั่งของศาลปกครองที่สั่งให้รับคดีไว้พิจารณาเท่านั้น ยังไม่ใช่คำพิพากษาที่จะทำให้คดีเด็ดขาดไปแต่อย่างใด จึงไม่ใช่คำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้วตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ

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

๓. การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ มิใช่เป็นเรื่องการใช้อำนาจ ชำช้อนกันตามมาตรา ๒๕๘ ของรัฐธรรมนูญ แต่เป็นเรื่องที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีปัญหาเกี่ยวกับ อำนาจหน้าที่ โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ วรรคหนึ่ง (๓) แล้ว กรณีต้องบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยชี้ขาดเพราะว่าเป็นการใช้อำนาจดังตุลาการ

๔. รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ผู้พิพากษาและตุลาการต้องพิจารณา พิพากษาคดีตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนด นอกจากนั้น การฟ้องคดีต้องมีกฎหมายรองรับให้ อำนาจผู้ฟ้องคดีที่จะนำคดีไปฟ้องต่อศาลได้ และกฎหมายจะต้องให้อำนาจศาลที่จะรับคดีไว้พิจารณา พิพากษาได้เท่านั้น

ประเด็นพิจารณาและคำวินิจฉัย

พิจารณาแล้ว ข้อเท็จจริงและความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ร้อง และศาลปกครอง สูงสุด มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยในเบื้องต้น ๒ ประเด็น คือ ประเด็นที่หนึ่ง คำร้องของคณะกรรมการ การเลือกตั้ง ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญโต้แย้งอำนาจของศาลปกครอง ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เช่นกัน เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ที่จะวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ หรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า คำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งอยู่ใน อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยได้ตามมาตรา ๒๖๖ เพราะทั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งและ ศาลปกครองเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามนัยของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๓/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๕๓ ที่วินิจฉัยว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยคำร้องของคณะกรรมการ การเลือกตั้งที่โต้แย้งอำนาจของศาลยุติธรรมในกรณีที่ศาลแพ่งมีคำสั่งในคดีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ตามคดีหมายเลขแดงที่ สว ๒/๒๕๕๓ ให้ยกเลิกคำสั่งของผู้อำนวยการการเลือกตั้งที่เพิกถอนการสมัคร รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาของผู้สมัครบางคน หลังจากระยะเวลาการรับสมัครการเลือกตั้งสิ้นสุดแล้ว ทั้ง ๆ ที่ศาลยุติธรรมก็เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจเช่นเดียวกับศาลปกครองแต่มิได้โต้แย้งอำนาจของ ศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยปัญหาขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรทั้งสอง ดังนั้น คำโต้แย้ง ของศาลปกครองสูงสุดที่ว่าศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย จึงฟังไม่ขึ้น

ประเด็นที่สอง คำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔/๒๕๕๔ เป็นคำพิพากษาของศาลอันถึง ที่สุดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคสาม หรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า คำสั่งของศาลปกครองสูงสุด

ดังกล่าวเป็นเพียงคำสั่งให้ศาลปกครองกลางรับคำฟ้องไว้พิจารณาเท่านั้น มิใช่คำพิพากษาในประเด็นแห่งคดีอันถึงที่สุดแล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคสาม อีกทั้งคำร้องนี้มาสู่ศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ มิใช่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

พิจารณาแล้ว จึงเหลือประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยเพียงประเด็นเดียวว่าการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งได้วินิจฉัยเกี่ยวกับการจัดการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ วรรคหนึ่ง (๓) ถือเป็นที่ยุติหรือไม่

ในประเด็นนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยไว้ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๖ ส่วนที่ ๔ มิใช่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ตามนัยคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๔/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๓ จึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญและใช้อำนาจตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต่างๆ

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากองค์กรตามรัฐธรรมนูญอาจกระทำการต่างๆ ได้หลายลักษณะ มิได้จำกัดเฉพาะการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น กรณีจึงต้องพิจารณาว่า การกระทำใดของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นการใช้อำนาจทางรัฐธรรมนูญ หรือเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง

พิจารณาแล้ว หากเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญและมีข้อพิพาทเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจดังกล่าว คณะกรรมการการเลือกตั้งย่อมมีอำนาจที่จะวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทนั้นได้ แต่หากเป็นการใช้อำนาจทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคล ก็อาจถูกตรวจสอบโดยศาลได้ ดังนั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีตามคำร้องนี้ การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๕๔ วรรคสอง ดังปรากฏในรายงานการประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๑๐/๒๕๕๔ (๓๕๕) วันจันทร์ที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๔ เป็นลักษณะการใช้อำนาจทางรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงถือเป็นที่ยุติ แต่อย่างไรก็ตาม คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๔ มิได้ก้าวล่วงการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่อย่างใด เนื่องจากยังไม่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งใดๆ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งกระทำการหรืองดเว้นกระทำการใดๆ เป็นเพียงคำสั่งให้ศาลปกครองกลางรับคำร้องไว้พิจารณาเท่านั้น ซึ่งศาลปกครองกลางอาจยกคำร้องก็ได้ถ้าประเด็นในคำร้องเป็นประเด็นข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ มิใช่ข้อพิพาททางปกครอง

ดังนั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ กรุงเทพมหานคร โดยได้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการนับคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามคำสั่งที่ ๑๗/๒๕๕๓ เป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๒ และ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๒ (๒) และมาตรา ๑๕ นอกจากนั้น การออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการนับคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้มีคณะกรรมการนับคะแนนเลือกตั้งในการทำหน้าที่เกี่ยวกับการนับคะแนนในสถานที่นับคะแนนเลือกตั้งสำหรับเขตเลือกตั้งแต่ละแห่ง เพื่อนำไปสู่การวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง ซึ่งในกรณีนี้ คือ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเพื่อนำไปสู่การประกาศผลการนับคะแนนเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาฯ มาตรา ๑๒ (๒) และเพื่อนำไปสู่การประกาศผลการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๕) ในที่สุด จึงถือได้ว่าการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งได้ทำหน้าที่ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมายและเสนอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๓) และ (๕) แล้ว

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการจัดการการเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) อันเป็นประเด็นสำคัญในกรณีตามคำร้องนี้ถือเป็นยุติ

ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ