

## คำวินิจฉัยของ นายผัน จันทรปาน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๒/๒๕๕๖

วันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๖

เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖  
เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๕๕  
วรรคหนึ่ง (๓)

## สรุปข้อเท็จจริง

คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ร้อง ยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ  
วินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔/๒๕๕๔ ลงวันที่  
๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๔ ได้มีคำวินิจฉัยว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้ง  
ประจำเขตเลือกตั้ง ซึ่งได้วินิจฉัยเกี่ยวกับการจัดการการเลือกตั้งอาจถูกฟ้องดำเนินคดีในศาลปกครองได้  
โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๑ และมาตรา ๒๗๖ ประกอบพระราชบัญญัติจัดตั้ง  
ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ว่า

นายโกวิท สุรัสวดี ผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เขตเลือกตั้งที่ ๓๐ (บางกอกน้อย)  
ได้ฟ้องคดีคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ ๓๐  
กรุงเทพมหานคร ต่อศาลปกครองกลาง โดยกล่าวหาว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่  
๓๐ กรุงเทพมหานคร มีพฤติการณ์ส่อเจตนาที่จะทำให้เกิดการทุจริตเกี่ยวกับการเลือกตั้ง โดยในฐานะ  
เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่จัดทำคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ กรุงเทพ  
มหานคร ที่ ๑๗/๒๕๕๓ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการนับคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร  
เขตเลือกตั้งที่ ๓๐ ซ้ำซ้อนกันถึง ๓ ฉบับ โดยมีชอบด้วยกฎหมาย มีข้อความอันเป็นเท็จและ  
โดยทุจริต ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี จึงขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษา หรือคำสั่งว่าคำสั่งที่  
๑๗/๒๕๕๓ ดังกล่าวมีชอบด้วยกฎหมาย และขอให้เพิกถอนคำสั่ง โดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง  
ประกอบด้วย นายธีรศักดิ์ วรรณสุต นายยุวรัตน์ กมลเวชช นายสวัสดิ์ โชติพานิช นายโกทม อาริยา  
และนายจิระ บุญพจนสุนทร ต้องรับผิดชอบร่วมกับคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ ๓๐  
กรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย นายอรุณ สกุลเดี่ยว นางสาวดวงพร วัฒนกวนิชย์ นายอมรทัต พิจิตรคดีพล

นายประเทืองวิทย์ ดีใจ นายพรวุฒิ เมธาวุฒิกกร นายพิสวง ขอบงาน นายเฉลิม ตุ่นสกุล นายโสภณ เอี่ยมชาศรี นายคล่อง กล่อมเกลี้ยง และนายปัญญา ณ เชียงใหม่ ผู้ถูกฟ้องคดี เนื่องจากไม่ได้ตรวจสอบให้รอบคอบ จนมีผลให้มีมติว่าไม่พบการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ กรุงเทพมหานคร ในการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๔

ศาลปกครองกลางได้มีคำวินิจฉัยว่า กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งผู้ถูกฟ้องคดีเป็นรายบุคคล ในการออกกฎ คำสั่ง หรือมีมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดี (คณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ กรุงเทพมหานคร) เป็นรายบุคคลมิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ศาลปกครองกลางจึงไม่อาจรับคำฟ้องในส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหมดเป็นรายบุคคลได้ และแม้ว่าจะฟ้องผู้ถูกร้องคดีในฐานะคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และอาจตกเป็นผู้ถูกฟ้องคดีในศาลปกครองได้ก็ตาม แต่เนื่องจากกรณีตามคำฟ้องเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้แยงคัดค้านการดำเนินการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ กรุงเทพมหานคร และได้ร้องเรียนไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อขอให้ไม่รับรองผลการเลือกตั้งของเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ กรุงเทพมหานคร โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งได้วินิจฉัยสั่งการไปแล้วว่าไม่พบการกระทำความผิดและไม่ให้มีการนับคะแนนใหม่ จึงถือได้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดไปตามมาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่ให้อำนาจไว้ อันเป็นอำนาจหน้าที่ที่มีสภาพเสร็จเด็ดขาด ศาลจึงไม่มีอำนาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาหรือมีคำสั่งให้เป็นอย่างอื่นได้

นายโกวิท สุรัสวดี ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งของศาลปกครองกลางต่อศาลปกครองสูงสุดว่า มีความประสงค์จะฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ร่วมกันออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการนับคะแนนซ้ำซ้อนกัน จนเป็นเหตุให้นำจะเกิดการทุจริต ไม่ได้ประสงค์จะฟ้องในฐานะบุคคลและขอให้ศาลปกครองสูงสุดสั่งให้ศาลปกครองกลางรับคำฟ้องไว้พิจารณา ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งที่ ๘๔/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๔ ระหว่าง นายโกวิท สุรัสวดี ผู้ฟ้องคดี กับคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ กรุงเทพมหานคร ผู้ถูกฟ้องคดีว่า การที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า คำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีสภาพเสร็จเด็ดขาด อันเป็นเหตุให้ศาลปกครองชั้นต้น

ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เป็นอย่างอื่นได้ นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ไม่มีบทบัญญัติมาตราใดบัญญัติชัดเจนเช่นนั้น คำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าวเป็นการแปลกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการเพิ่มตัวบทขัดกับหลักการแปลกฎหมายเช่นที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้ในคำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๓ ว่า “ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณา ดังนี้

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

๒. คณะกรรมการการเลือกตั้งรวมทั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งอาจถูกดำเนินคดีในศาลปกครองได้หรือไม่นั้น ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ได้พิเคราะห์บทบัญญัติมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าวข้างต้นที่ว่าหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะเป็นคู่กรณีหรือถูกดำเนินคดีในศาลปกครองได้ ต้องเป็นหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลนั้น เห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่ว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายความว่า... (๒) ... คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการ

ออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ มีผลกระทบต่อบุคคล” และเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภทนั้นอย่างน้อยจะต้อง “อยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาล” เนื่องจากคำว่ารัฐบาลมีความหมายกว้างกว่าคำว่าคณะรัฐมนตรีโดยหมายถึง “รัฐในฐานะที่เป็นตัวแทนประเทศชาติ” มิใช่ “คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือทบวง” ฉะนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง จึงอาจถูกดำเนินคดีในศาลปกครองได้

คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาแล้วไม่เห็นพ้องด้วยกับการที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัยให้รับคดีที่มีผู้ฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งไว้พิจารณาด้วยเหตุผล ดังนี้

๑. คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาด ประกาศผลการเลือกตั้ง ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ตลอดจนให้มีอำนาจแต่งตั้งบุคคล คณะบุคคล หรือผู้แทนองค์กรเอกชน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมายตามมาตรา ๑๔๔ มาตรา ๑๔๕ และมาตรา ๑๔๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีลักษณะการใช้อำนาจกึ่งตุลาการ ดังนั้น อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีสภาพเสรีเด็ดขาดในเชิงนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ

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

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

เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่เห็นด้วยกับคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๔ ดังกล่าว จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งในการจัดการการเลือกตั้ง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ตามแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓/๒๕๕๑ วันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๑ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๔/๒๕๕๒ วันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๒ และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๓/๒๕๕๓ วันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๕๓ จึงรับคำร้องไว้วินิจฉัยชี้ขาดและให้โอกาสศาลปกครองโดยส่งสำเนาคำร้องและเอกสารประกอบเพื่อยื่นคำชี้แจงแก้ข้อโต้แย้ง ตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑

ศาลปกครองสูงสุดได้ส่งคำชี้แจง ตามหนังสือที่ สป ๐๐๐๘.๑/๔๘ ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๕ โดยได้ส่งสำเนาคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีที่เสนอต่อศาลปกครองสูงสุดมาด้วยสรุปศาลปกครองสูงสุด เห็นว่าดังนี้

๑. การดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการในทางปกครอง จึงสามารถถูกตรวจสอบได้ถึงความชอบด้วยกฎหมายโดยศาล และกรณีนี้ไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมาตราใดกำหนดให้การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุดและห้ามฟ้องคดีต่อศาล

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

๓. เมื่อศาลไม่ใช่องค์กรตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้งจะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลปกครองกับคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ได้ ทั้งนี้เพราะปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลกับคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือองค์กรอิสระอื่นใดไม่อาจเกิดขึ้นได้ เนื่องจากศาลเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการซึ่งกระทำในพระปรมาภิไธยทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ศาลไม่ใช่องค์กรที่ใช้อำนาจในลักษณะ “ทางปกครอง” อย่างองค์กรอิสระ จึงไม่มีทางขัดหรือแย้งกับการใช้อำนาจขององค์กรอิสระ ทำนองเดียวกับการใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ก็ย่อมไม่มีทางขัดหรือแย้งกับการใช้อำนาจในทางตุลาการของศาลได้ อำนาจหน้าที่ที่จะมีปัญหาขัดหรือแย้งกันได้ต้องมี

ลักษณะแบบเดียวกัน เช่น ศาลกับศาล ฝ่ายปกครองกับฝ่ายปกครอง องค์กระอิสระกับองค์กระอิสระ แต่อย่างไรก็ตาม องค์กระอิสระที่ถูกฟ้องคดีต่อศาลสามารถโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่ใช้บังคับแก่คดีนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ได้ และการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญก็เพื่อชี้ขาดว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่เท่านั้น ไม่ใช่การชี้ขาดปัญหาอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลกับองค์กระอิสระ

๕. เมื่อเห็นว่าการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่นสามารถถูกตรวจสอบโดยศาลได้ ดังนั้น ในประเด็นที่ว่าศาลใดจะมีอำนาจตรวจสอบนั้น กรณีไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัย หากแต่เป็นอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลตามมาตรา ๒๕๘ ของรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญได้ประชุมพิจารณาเมื่อวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๕ มีมติให้ส่งสำเนาคำชี้แจงของศาลปกครองสูงสุดไปให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยหากประสงค์จะเสนอความเห็นหรือชี้แจงเป็นหนังสือก็ให้กระทำได้โดยยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๕ ตามหนังสือศาลรัฐธรรมนูญที่ สร ๐๐๐๓.๖/๗๒๕ ลงวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๕ คณะกรรมการการเลือกตั้งขอขยายระยะเวลาการส่งความเห็นหรือคำชี้แจงออกไปอีก ๓๐ วัน นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งอนุญาต เนื่องจากจำเป็นจะต้องรวบรวมข้อมูลและเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และตามกฎหมายอื่นตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ด่วนที่สุด ที่ลต (กกด.) ๐๑๐๑ /๖๗๓๓ ลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๕

ศาลรัฐธรรมนูญได้ประชุมพิจารณาเมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๕ มีมติอนุมัติขยายเวลาให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอความเห็นหรือคำชี้แจง โดยให้ยื่นเป็นหนังสือต่อศาลรัฐธรรมนูญ ภายในวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๕๕ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้ส่งความเห็นตามหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ลต (กกด.) ๐๑๐๑/๗๕๗๕ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๕๕ สรุปสาระสำคัญ ดังนี้

คณะกรรมการการเลือกตั้งขอแก้ไขข้อความตามคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๕ บางตอนที่คลาดเคลื่อนดังนี้

๑. แก้ไขข้อความในหน้า ๗ บรรทัดที่ ๒๑ - ๒๓ ตัดข้อความว่า “ซึ่งต้นสังกัดของข้าราชการผู้นั้นต้องปฏิบัติตาม หากจะตีความว่าเมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติวินิจฉัยว่าข้าราชการผู้นั้นมีความผิด และยอมให้ข้าราชการผู้นั้นฟ้องต่อศาลปกครองได้ว่ามติคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติวินิจฉัยไม่ชอบ” ออก

๒. แก้ไขข้อความในหน้า ๘ บรรทัดที่ ๗ - ๑๑ ตัดข้อความว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งของประเทศไทยได้นำรูปแบบมาจากประเทศที่ใช้กฎหมายระบบลายลักษณ์อักษร (Civil Law) เช่นประเทศอินเดีย ออสเตรเลีย ซึ่งเป็นประเทศที่มีได้ยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจ เพราะฉะนั้น การจะให้องค์กรใดมีอำนาจทั้งนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ อยู่ในองค์กรเดียวก็ชอบที่จะกระทำได้ ซึ่งแตกต่างจากประเทศที่อยู่ในระบบจารีตประเพณี (Common Law) ซึ่งจะให้มีการตรวจสอบกัน โดยจะไม่ให้องค์กรใดมีอำนาจทั้งนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการในองค์กรเดียว” ออก

๓. แก้ไขข้อความในหน้าที่ ๕ บรรทัดที่ ๑๕ จาก “ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๒” เป็นลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๓”

๔. คณะกรรมการการเลือกตั้งขอสงวนคำขอท้ายคำร้องที่ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๕ บางประเด็น โดยขอตัดข้อความในหน้า ๑๑ บรรทัดที่ ๑๑ - ๑๔ ข้อความว่า “และบทบัญญัติในมาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองดังกล่าวเป็นบทบัญญัติกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเกินกว่าที่รัฐธรรมนูญกำหนด ดังนั้น บทบัญญัตินี้จึงเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่” ออก

คณะกรรมการการเลือกตั้งขอเสนอความเห็นเกี่ยวกับคำชี้แจงของศาลปกครองสูงสุด ดังนี้

๑. กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดชี้แจงว่า การดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการในทางปกครอง จึงสามารถถูกตรวจสอบได้ถึงความชอบด้วยกฎหมายโดยศาล และกรณีนี้ไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมาตราใดกำหนดให้การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุด และห้ามฟ้องคดีต่อศาลนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเห็น ดังนี้

๑.๑ การดำเนินการจัดการเลือกตั้ง แต่เดิมเป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และหากมีปัญหาเกี่ยวกับความไม่สุจริตและเที่ยงธรรมในการเลือกตั้ง กฎหมายได้กำหนดให้ผู้เลือกตั้ง ผู้สมัครหรือพรรคการเมือง มีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งต่อศาลได้ แต่ปัจจุบันรัฐธรรมนูญได้บัญญัติเป็นอำนาจเฉพาะของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และไม่มียกเว้นบทบัญญัติใดในรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือพรรคการเมืองสามารถยื่นฟ้องคดี คณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งต่อศาลปกครองได้

๑.๒ การที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า การพิจารณาอำนาจของศาลปกครองต้องพิจารณาจากการบัญญัติของกฎหมายประกอบด้วยนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า การพิจารณาบทบัญญัติกฎหมายประกอบ 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 “รัฐบาลตามมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญว่า คือ รัฐในฐานะเป็นตัวแทนของประเทศชาตินั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าไม่ถูกต้อง เนื่องจากหากแปลความกฎหมายตามที่ศาลปกครองสูงสุดตีความ หน่วยงานทุกหน่วยงานของรัฐก็จะอยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะรับไว้พิจารณาพิพากษาคดีได้ทั้งหมด แม้แต่หน่วยงานของฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ รวมตลอดถึงศาลรัฐธรรมนูญด้วย ก็จะอยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะรับคดีไว้พิจารณาพิพากษาได้ โดยไม่มีการยกเว้นซึ่งถ้าหากเป็นเช่นนั้นจริง รัฐธรรมนูญคงจะไม่ต้องระบุข้อความว่า “ที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาล” ไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

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



๑.๕ องค์การแต่ละองค์การย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดองค์กรใดองค์กรหนึ่ง จะเข้าไปแทรกแซงสั่งการในเชิงบริหารจัดการหรือสั่งให้มีการเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยของอีกองค์กรหนึ่ง ไม่ได้ เว้นแต่รัฐธรรมนูญจะได้กำหนดให้อำนาจไว้ แต่กรณีนี้รัฐธรรมนูญไม่ได้ให้อำนาจศาลปกครอง ที่จะรับฟ้องคดีที่มีผู้ฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งไว้พิจารณา

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 มิได้มุ่งหมายให้รวมถึงองค์กรศาลด้วยเป็นการตีความกฎหมายเพื่อให้ศาลปกครองไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัติดังกล่าว” ซึ่งกรณีนี้คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า ศาลปกครองเป็นองค์กรหนึ่งที่เกิดขึ้น และได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ดังนั้น จึงต้องถือว่าศาลปกครองเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ฯลฯ เพียงแต่รัฐธรรมนูญได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ แตกต่างกันไปเท่านั้น

๒.๒ การที่ศาลปกครองหยิบยกคำชี้แจงของเลขานุการคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้ระบุไว้ในหนังสือชี้แจงของศาลปกครองสูงสุดที่ สป ๐๐๐๘.๑/๕๘ ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๔ ข้อ ๑.๑ กล่าวไว้ว่า “มาตรานี้เป็นเรื่ององค์กรในรัฐธรรมนูญ เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่ามีอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน” ขึ้นมากล่าวอ้างว่า การที่จะส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยจะต้องเป็นเรื่องที่องค์กรในรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน และศาลปกครองไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ เรื่องที่คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ตามมาตรา ๒๕๘ ของรัฐธรรมนูญ นั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า เป็นการไม่ถูกต้อง เนื่องจากคำชี้แจงของ

เลขานุการฯ เป็นแนวความคิดในชั้นคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งในขณะนั้นยังไม่มีข้อยุติ ต่อมาคณะทำงานและคณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้มีมติให้ตัดคำว่า “ซ้ำซ้อนกัน” ออก จึงทำให้เห็นได้ว่า คณะทำงานและคณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญมีความเห็นว่า นอกจากเรื่อง ที่องค์กรในรัฐธรรมนูญมีปัญหาอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกันแล้วยังมีประเด็นอื่นอีกที่สามารถยื่นให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยได้ โดยไม่จำเป็นต้องเป็นเรื่องที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญมีอำนาจซ้ำซ้อนกันเพียงอย่างเดียว เช่น ปัญหาว่าองค์กรต่าง ๆ ได้แย้งว่า ไม่ใช่อำนาจหน้าที่ของตน เป็นต้น

๒.๓ เนื่องจากกรณีทำนองเดียวกันนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยเป็นบรรทัดฐาน ไว้แล้ว ตามนัยคำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๕๓ ที่ได้วินิจฉัยไว้ว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ (๓) แล้ว กรณีจะต้องบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยชี้ขาดของ คณะกรรมการการเลือกตั้ง เพราะเป็นอำนาจที่รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศได้บัญญัติ ให้อำนาจไว้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง” และ “การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญเป็นการใช้อำนาจดังเช่นอำนาจตุลาการ” นอกจากนี้ศาลรัฐธรรมนูญยังได้มีคำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๓ ว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งมิได้อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาล คดีจึงไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง”

๓. กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดชี้แจงว่า การวินิจฉัยชี้ขาดว่าศาลใดจะมีอำนาจตรวจสอบการ ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น ไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่ จะวินิจฉัย แต่เป็นอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลตามมาตรา ๒๔๘ ของรัฐธรรมนูญ นั้น

คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดชี้แจงว่า การที่คณะกรรมการ การเลือกตั้งร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เป็นการร้อง เกี่ยวกับเรื่องอำนาจหน้าที่ของศาลจะไม่ใช่มาตรา ๒๖๖ เพราะมีบทบัญญัติในมาตรา ๒๔๘ แล้วนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าไม่ถูกต้อง เนื่องจากกรณีนี้เป็นเรื่องที่ศาลปกครองได้รับคำฟ้องที่ นายโกวิท สุรัสวดี ฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ ไว้พิจารณาจึงทำให้เกิดผลกระทบต่ออำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการ การเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในการกำกับดูแลของรัฐบาล ตามมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญ ศาลปกครองจึงไม่มีอำนาจรับคดีที่นายโกวิท สุรัสวดี ฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ กรุงเทพมหานคร ไว้พิจารณา

ศาลรัฐธรรมนูญได้ประชุมพิจารณา เมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๕ มีมติรับความเห็นหรือ คำชี้แจงของคณะกรรมการการเลือกตั้งเข้าร่วมไว้ในสำนวน และมีคำสั่งอนุญาตให้ถอน (ขอสละ) คำขอท้ายฟ้องคำร้องที่ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๕ ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำขอ และขอให้ส่งสำเนาให้ศาลปกครองสูงสุดทราบ

ศาลปกครองสูงสุด ได้ส่งความเห็นเพิ่มเติมตามหนังสือศาลปกครองสูงสุดที่ สป ๐๐๐๘.๑/๗ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๖ สรุปได้ดังนี้

๑. ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ตามคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นปัญหาข้อกฎหมาย ที่สำคัญ เพราะเป็นการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยคำสั่งของศาลปกครองอันถึงที่สุดแล้ว ซึ่งจะเป็น บรรทัดฐานเกิดขึ้นอย่างน้อย ๓ ประการ คือ

๑.๑ การที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า คำร้องดังกล่าวเป็นปัญหาอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กร ที่ใช้อำนาจบริหาร (คณะกรรมการการเลือกตั้ง) กับศาลปกครอง และรับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณา ต่อไปก็อาจจะมีการเสนอปัญหาอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรนิติบัญญัติกับองค์กรที่ใช้อำนาจบริหาร หรือองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติกับศาล หรือองค์กรนิติบัญญัติกับองค์กรนิติบัญญัติเข้าสู่การพิจารณา ของศาลรัฐธรรมนูญได้เช่นเดียวกับกรณีปัญหาอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลปกครอง ได้เช่นเดียวกัน

๑.๒ สิทธิในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยองค์กรของรัฐ ตามมาตรา ๒๖๖ และ ประชาชนที่เป็นโจทก์หรือจำเลย หรือคู่ความในศาลยุติธรรมและผู้ฟ้องคดีหรือผู้ถูกฟ้องคดี หรือคู่กรณี ในศาลปกครอง ยื่นคำร้องผ่านผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามมาตรา ๑๕๘ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยว่าคำพิพากษาของศาลไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้หรือไม่ และศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้อง ดังกล่าวไว้พิจารณา และมีอำนาจทบทวนหรือแก้ไขคำพิพากษาหรือคำสั่งอันถึงที่สุดของศาลได้หรือไม่

๑.๓ สิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ โดยบุคคลที่ได้รับความเสียหาย จากการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อให้ศาลตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ การเลือกตั้งได้หรือไม่ หรือจะถือว่าการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีสภาพบังคับเด็ดขาด ไม่อาจถูกฟ้องคดีต่อศาลได้

## ๒. ศาลปกครองสูงสุด ให้ข้อมูลเพิ่มเติม คือ

๒.๑ หากยอมรับว่า คำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญในกรณีนี้เป็นปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามมาตรา ๒๖๖ ซึ่งองค์กรหนึ่ง คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ในฐานะผู้ใช้อำนาจควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งรวมทั้งการออกเสียงประชามติ อันเป็นการใช้อำนาจทางบริหารอย่างหนึ่ง) กับศาล (ในฐานะผู้ใช้อำนาจตุลาการ) แล้ว จะเกิดผลขึ้นอย่างไม่ควรจะเป็นตามมา คือ

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

๒.๒ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔/๒๕๕๔ เป็นคำสั่งที่ได้วินิจฉัยในประเด็นอำนาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ซึ่งเป็นประเด็นแห่งคดีและเป็นคำสั่งที่ถึงที่สุด ในประเด็นอำนาจฟ้องคดีแล้วตามมาตรา ๗๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

๒.๓ การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ถือเป็น การใช้อำนาจบริหาร หรือไม่ และคณะกรรมการการเลือกตั้งจะถูกต้องตรวจสอบการใช้อำนาจโดยศาลได้หรือไม่

การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งมิใช่เป็นการใช้อำนาจตุลาการเช่นเดียวกับศาล แต่เป็นการใช้อำนาจในทางบริหารหรือในทางปกครอง เพื่อควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งรวมทั้งการออกเสียงประชามติแทนฝ่ายบริหาร และถูกต้องตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการตามหลักการแบ่งแยกอำนาจได้ ดังเช่นที่ศาลรัฐธรรมนูญเคยใช้อำนาจตุลาการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

๒.๔ ศาลใดเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทที่เกิดขึ้นจากการกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า กรณีตามคำร้องเป็นเรื่องการตรวจสอบการกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง กล่าวโดยสรุป ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า

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

๒. ปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามมาตรา ๒๖๖ น่าจะต้องเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจบริหารด้วยกันเท่านั้น แต่จะไม่รวมถึงปัญหาอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติและองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ หรือระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการกับองค์กรที่ใช้อำนาจบริหาร

๓. คำร้องที่คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้น มีลักษณะเป็นการโต้แย้งว่า ศาลปกครองไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาพิพากษาคดีตามคำร้องที่ ๑๓/๒๕๕๔ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔/๒๕๕๔) จึงเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาล ซึ่งเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล มาตรา ๒๔๘ ประกอบกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งต้องดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดไว้

๔. คดีตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔/๒๕๕๔ เป็นการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อให้ศาลปกครองตรวจสอบการกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตและการกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งถึงที่สุดแล้ว อันเป็นการใช้อำนาจตุลาการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๕ วรรคหนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจที่จะรับคำร้องที่ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญไว้พิจารณาได้ และไม่มีอำนาจทบทวนหรือเพิกถอนคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอันถึงที่สุด ตามมาตรา ๗๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้อีก

ศาลรัฐธรรมนูญได้ประชุมพิจารณา เมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๕๖ มีมติรับความเห็นเพิ่มเติมของศาลปกครองสูงสุดเข้าไปในสำนวน และแจ้งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบ

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ส่งคำชี้แจงเพิ่มเติมตามหนังสือที่ ลต (กกต.) ๐๖๐๕/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๖ โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่เห็นพ้องด้วยกับคำชี้แจงของศาลปกครองสูงสุด สรุปได้ ดังนี้

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

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

๓. การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ มิใช่เป็นเรื่องการใช้อำนาจซ้ำซ้อนกันตามมาตรา ๒๔๘ ของรัฐธรรมนูญ แต่เป็นเรื่องที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) แล้ว กรณีต้องบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยชี้ขาดเพราะว่าเป็นการใช้อำนาจดังตุลาการ

๔. รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ผู้พิพากษาและตุลาการต้องพิจารณาพิพากษาคดีตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนด นอกจากนั้น การฟ้องคดีต้องมีกฎหมายรองรับให้อำนาจผู้ฟ้องคดีที่จะนำคดีไปฟ้องต่อศาลได้ และกฎหมายจะต้องให้อำนาจศาลที่จะรับคดีไว้พิจารณาพิพากษาได้เท่านั้น

### ข้อกฎหมาย

#### รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

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) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้น ตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง

(๔) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่ง หรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้นๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

(๕) ประกาศผลการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ

(๖) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ ตลอดจนขอให้ศาล พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่ การสืบสวนสอบสวน หรือวินิจฉัยชี้ขาด

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจแต่งตั้งบุคคล คณะบุคคล หรือผู้แทนองค์การเอกชน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย

มาตรา ๒๗๑ “ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น”

มาตรา ๒๗๖ “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้”

**พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒**

**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) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (๑) หรือ (๒)

**มาตรา ๕** “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

- (๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ
- (๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร
- (๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร
- (๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง
- (๕) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด
- (๖) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง



เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

(๑) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(๒) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

(๓) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น”

**มาตรา ๔๒** “ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๕ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด”

### ประเด็นการวินิจฉัย

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเลือกตั้งเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริง และวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย ตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) แล้ว ถือเป็นที่ยุติ หรือไม่

### ข้อพิจารณาและคำวินิจฉัย

พิจารณาแล้วเห็นว่า การดำเนินการจัดการเลือกตั้ง แต่เดิมเป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และหากมีปัญหากับความไม่สุจริตและเที่ยงธรรมในการเลือกตั้ง พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๒๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๓ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๒๒ พ.ศ. ๒๕๒๖ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๕ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๘ มาตรา ๓๘ ได้บัญญัติไว้ว่า “เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศผลการเลือกตั้งใด ผู้เลือกตั้ง ผู้สมัคร หรือพรรคการเมือง ซึ่งมีสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น เห็นว่าการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น หรือเห็นว่าการที่บุคคลใดได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นเป็นไปโดยมิชอบ อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๒๖ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๔ มาตรา ๕๑ หรือมาตรา ๕๒ ผู้เลือกตั้งผู้สมัคร หรือพรรคการเมือง มีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านต่อศาลจังหวัดที่เขตเลือกตั้งนั้นอยู่หรือต่อศาลแพ่งสำหรับกรุงเทพมหานคร...” จึงเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้ผู้เลือกตั้ง ผู้สมัคร หรือพรรคการเมืองมีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งต่อศาลได้ แต่ปัจจุบันรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้ง และให้มีอำนาจดำเนินการสืบสวนสอบสวน เพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย รวมทั้งให้มีอำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่และประกาศผลการเลือกตั้ง ทั้งนี้ เป็นไปตามนัยมาตรา ๑๔๔ และมาตรา ๑๔๕ ของรัฐธรรมนูญปัจจุบันโดยไม่ได้กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือพรรคการเมืองมีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านต่อศาลได้ ดังเช่นที่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๒๒ รวมทั้งฉบับแก้ไขเพิ่มเติมได้กำหนดไว้ ดังนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีอำนาจในการจัดการเลือกตั้งสืบสวนสอบสวนวินิจฉัยชี้ขาด รวมทั้งการสั่งให้มีการเลือกตั้งและประกาศผลการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นอำนาจโดยเฉพาะของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ และไม่มีบทบัญญัติใดในรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือพรรคการเมืองสามารถยื่นฟ้องคดีคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งต่อศาลปกครองได้ ทั้งนี้ นอกจากอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้น ตามมาตรา ๑๔๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญที่กล่าวมาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๗ ยังได้บัญญัติว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงโดยพลันเมื่อมีกรณีใดกรณีหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือพรรคการเมืองซึ่งมีสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดเขตเลือกตั้งหนึ่ง คัดค้านว่าการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(๒) ปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าก่อนได้รับเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ใดได้กระทำการใดๆ โดยไม่สุจริตเพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้งหรือได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริตโดยผลของการที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดได้กระทำลงไป

ทั้งนี้ อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง หรือกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(๓) ปราบกฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการออกเสียงประชามติมิได้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งคัดค้านว่าการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งใดเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อดำเนินการตามวรรคหนึ่งเสร็จแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องพิจารณาวินิจฉัยสั่งการโดยพลัน

นอกจากนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๖ ส่วนที่ ๔ มิใช่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๔/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๓ จึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ และใช้อำนาจตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ อาจกระทำการต่าง ๆ ได้หลายลักษณะ มิได้จำกัดเฉพาะการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น กล่าวคือ การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง แบ่งออกเป็น ๒ ลักษณะ คือ มีลักษณะการใช้ อำนาจทางรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) และการใช้อำนาจทางปกครอง การพิจารณา การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงต้องพิจารณาจากพื้นฐานของการใช้อำนาจเป็นสำคัญ กรณีตามคำร้องการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) มีอำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้น ตามกฎหมาย ตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง ดังปรากฏในรายงานการประชุมของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๑๐/๒๕๔๔ (๓๕๕) วันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นลักษณะการใช้อำนาจทางรัฐธรรมนูญ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

จึงวินิจฉัยว่า การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวน เพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย ตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) แล้ว ถือเป็นที่ยุติมีสภาพบังคับเด็ดขาด

นายผัน จันทรปาน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ