

คำวินิจฉัยของ นายมานิต วิทยาเต็ม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๒/๒๕๕๖

วันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๖

เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖
เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕
วรรคหนึ่ง (๓)

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ว่า นายโกวิท สุรัสวดี ผู้สมัคร
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 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 จึงขอให้
ศาลปกครองมีคำพิพากษา หรือคำสั่งว่าคำสั่งที่ ๑๗/๒๕๕๓ ดังกล่าวมิชอบด้วยกฎหมาย และขอให้
เพิกถอนคำสั่ง โดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกอบด้วย นายธีรศักดิ์ วรรณสุต นายยุวรัตน์ กมลเวช
นายสวัสดิ์ โชติพานิช นายโคทม อาริยา และนายจิระ บุญพจนสุนทร ต้องรับผิดชอบร่วมกับคณะ
กรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ กรุงเทพมหานคร ซึ่งประกอบด้วย นายอรุณ สกุลเดี่ยว
นางสาวดวงพร วัฒนกวนิชย์ นายอมรทัต พิจิตรคดีพล นายประเทืองวิทย์ ดีใจ นายพรวุฒิ เมธาวุฒิก
นายพิศวง ชอบงาน นายเฉลิม ต้นสกุล นายโสภณ เขียนชาศรี นายคล่อง ก่อมเกลี้ยง และนายปัญญา
ณ เชียงใหม่ ผู้ถูกฟ้องคดี เนื่องจากไม่ได้ตรวจสอบให้รอบคอบจนมีผลให้มิมีมติว่าไม่พบการกระทำ
ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ กรุงเทพมหานคร

ศาลปกครองกลางได้มีคำวินิจฉัยว่า กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง
ผู้ถูกฟ้องคดี เป็นรายบุคคลในการออกกฎ คำสั่ง หรือมีมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล ดังนั้น ผู้ถูก
ฟ้องคดี (คณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ กรุงเทพมหานคร)
เป็นรายบุคคลมิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา

คดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ศาลปกครองกลางจึงไม่อาจรับคำฟ้องในส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหมดเป็นรายบุคคลได้ และแม้ว่าจะฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือในฐานะคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และอาจตกเป็นผู้ถูกฟ้องคดีในศาลปกครองได้ก็ตาม แต่เนื่องจากกรณีตามคำฟ้องเป็นกรณีและผู้ฟ้องคดีโต้แย้งคัดค้านการดำเนินการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ กรุงเทพมหานคร และได้ร้องเรียนไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อขอให้ไม่ได้รับรองผลการเลือกตั้งของเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ กรุงเทพมหานคร โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งได้วินิจฉัยสั่งการไปแล้วว่าไม่พบการกระทำความผิดและไม่ให้มีการนับคะแนนใหม่ จึงถือได้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดไปตามมาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่ให้อำนาจไว้ อันเป็นอำนาจหน้าที่ที่มีสภาพเสร็จเด็ดขาดศาลจึงไม่มีอำนาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาหรือมีคำสั่งให้เป็นอย่างอื่นได้

นายโกวิท สุรัสวดี ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งของศาลปกครองกลางต่อศาลปกครองสูงสุดว่า มีความประสงค์จะฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ร่วมกันออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการนับคะแนนซ้ำซ้อนกันจนเป็นเหตุให้หน้าจะเกิดการทุจริต ไม่ได้ประสงค์จะฟ้องในฐานะบุคคล และขอให้ศาลปกครองสูงสุดสั่งให้ศาลปกครองกลางรับคำฟ้องไว้พิจารณา ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ได้พิเคราะห์บทบัญญัติมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังกล่าวข้างต้นที่ว่า หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่จะเป็นผู้กระทำผิดหรือถูกดำเนินคดีในศาลปกครองได้ต้องเป็นหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลนั้น เห็นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามนัยมาตรา ๓ ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่ว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายความว่า ... (๒) ... คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล” และเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภทนั้นอย่างน้อยจะต้อง “อยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาล” เนื่องจากคำว่ารัฐบาลมีความหมายกว้างกว่าคำว่าคณะรัฐมนตรีโดยหมายถึง “รัฐในฐานะที่เป็นตัวแทนประเทศชาติ” มิใช่ “คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือทบวง” ฉะนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง จึงอาจถูกดำเนินคดีในศาลปกครองได้

คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาแล้วไม่เห็นพ้องด้วยกับการที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัยให้รับคดีที่มีผู้ฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งไว้พิจารณาด้วยเหตุผล ดังนี้

๑. คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาด ประกาศผลการเลือกตั้ง ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ตลอดจนให้มีอำนาจแต่งตั้งบุคคล คณะบุคคล หรือผู้แทนองค์กรเอกชน 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”

เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่เห็นด้วยกับคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๔ ดังกล่าวจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งในการจัดการการเลือกตั้ง

ศาลปกครองสูงสุดได้ส่งคำชี้แจง ตามหนังสือที่ สป ๐๐๐๘.๑/๕๘ ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๕ โดยได้ส่งสำเนาคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีที่เสนอต่อศาลปกครองสูงสุดมาด้วยสรุปศาลปกครองสูงสุด เห็นว่าดังนี้

๑. การดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการในทางปกครอง จึงสามารถถูกตรวจสอบได้ถึงความชอบด้วยกฎหมายโดยศาล และกรณีนี้ไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมาตราใดกำหนดให้การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุดและห้ามฟ้องคดีต่อศาล

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

๓. เมื่อศาลไม่ใช้อำนาจตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้งจะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลปกครองกับคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ได้ ทั้งนี้เพราะปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลกับคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือองค์กรอิสระอื่นใดไม่อาจเกิดขึ้นได้ เนื่องจากศาลเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการซึ่งกระทำในพระปรมาภิไธย ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ศาลไม่ใช้อำนาจในลักษณะ “ทางปกครอง” อย่างองค์กรอิสระ จึงไม่มีทางขัดหรือแย้งกับการใช้อำนาจขององค์กรอิสระ ทำนองเดียวกับการใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ก็ย่อมไม่มีทางขัดหรือแย้งกับการใช้อำนาจในทางตุลาการของศาลได้ อำนาจหน้าที่ที่จะมีปัญหาคัดหรือแย้งกันได้ต้องมีลักษณะแบบเดียวกัน เช่น ศาลกับศาล ฝ่ายปกครองกับฝ่ายปกครอง องค์กรอิสระกับองค์กรอิสระ แต่อย่างไรก็ตาม องค์กรอิสระที่ถูกฟ้องคดีต่อศาลสามารถโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่ใช้บังคับแก่คดีนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๕ ได้ และการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญก็เพื่อชี้ขาดว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่เท่านั้น ไม่ใช่การชี้ขาดปัญหาอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลกับองค์กรอิสระ

๔. เมื่อเห็นว่าการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่นสามารถถูกตรวจสอบโดยศาลได้ ดังนั้น ในประเด็นที่ว่าศาลใดจะมีอำนาจตรวจสอบนั้น กรณีไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัย หากแต่เป็นอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลตามมาตรา ๒๕๘ ของรัฐธรรมนูญ

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

“มาตรา ๑๔๔ คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

ประธานกรรมการการเลือกตั้ง เป็นผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง”

“มาตรา ๑๔๕ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ออกประกาศกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง

(๒) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐปฏิบัติตามการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง

(๓) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง

(๔) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

(๕) ประกาศผลการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ

(๖) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

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

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจแต่งตั้งบุคคล คณะบุคคลหรือผู้แทนองค์การเอกชนเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย”

“มาตรา ๒๔๘ ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร หรือศาลอื่น ให้พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดโดยคณะกรรมการคณะหนึ่ง ซึ่งประกอบด้วยประธานศาลฎีกา เป็นประธาน ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานศาลอื่น และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกไม่เกินสี่คน ตามที่กฎหมายบัญญัติ เป็นกรรมการ

หลักเกณฑ์การเสนอปัญหาตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

“มาตรา ๒๖๖ ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

“มาตรา ๒๗๑ ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น”

“มาตรา ๒๗๖ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

“มาตรา ๔๒ ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๕ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด”

ข้อพิจารณาและการวินิจฉัย

พิจารณาแล้วเห็นว่าประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัย ๒ ข้อ ตามลำดับ คือ ข้อแรกที่ศาลปกครองมีความเห็นว่า ศาลทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหาร ต่างมีข้อองค์กรตามรัฐธรรมนูญในความหมายตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ ดังนั้น องค์กรตามมาตรา ๒๖๖ จึงมีความหมายครอบคลุมถึงองค์กรอิสระต่างๆ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ฯลฯ เท่านั้น รวมทั้งข้อโต้แย้งว่า คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔/๒๕๕๔ เป็นคำสั่ง

ที่ได้วินิจฉัยในประเด็นอำนาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ซึ่งเป็นประเด็นแห่งคดี (Obitum Dictum) และเป็นคำสั่งที่ถึงที่สุดแล้วตามมาตรา ๗๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

ข้อต่อไป คือ ข้อที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเห็นว่า การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวน เพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหา หรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ วรรคหนึ่ง (๓) เป็นการใช้อำนาจกึ่งตุลาการ ถือเป็นที่ยุติโดยมีสภาพบังคับเด็ดขาด

ผู้ทำคำวินิจฉัย ขอพิจารณาวินิจฉัยประเด็นข้างต้นตามลำดับ ดังนี้

ประเด็นข้อแรกเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ที่บัญญัติว่า ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้น หรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ไม่ปรากฏว่ารัฐธรรมนูญจำกัดความหมายว่า องค์กรไม่รวมถึงศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร หรือศาลรัฐธรรมนูญ ถึงแม้จะมีรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘ กำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร หรือศาลอื่น ก็เป็นการแยกอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรที่เป็นศาลด้วยกันเท่านั้น กรณีที่พิจารณาอยู่นี้เป็นปัญหาอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลปกครองกับองค์กรคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรหนึ่งตามรัฐธรรมนูญเมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างกัน จึงเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ สำหรับข้อพิจารณาเกี่ยวกับคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดว่า เป็นคำสั่งในประเด็นแห่งคดีถึงที่สุดแล้วตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ นั้น เข้าใจข้อต่อสู้ว่าอ้างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคสาม ว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาอันถึงที่สุดแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่สามารถพิจารณาวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔/๒๕๕๔ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า คำสั่งเกี่ยวกับอำนาจรับฟ้องดังกล่าว เป็นคำสั่งถึงที่สุดตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ เท่านั้น แต่กรณีนี้ มิใช่การโต้แย้งหรืออุทธรณ์อำนาจภายในของศาลปกครองเอง แต่เป็นการโต้แย้งอำนาจตามรัฐธรรมนูญว่า กรณีที่มีผู้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น เป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งได้วินิจฉัยเป็นที่ยุติแล้ว ศาลปกครองไม่มีอำนาจหน้าที่รับไว้พิจารณา จึงเห็นว่า กรณีเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งไม่มีลักษณะที่จะใช้วิธีพิเศษตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘ ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

สำหรับประเด็นข้อที่สอง นั้น ปรากฏความเป็นมาของกฎหมายว่า การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก่อนการใช้รัฐธรรมนูญปัจจุบัน กระทรวงมหาดไทยเป็นส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่จัดการเลือกตั้งและประกาศผลการเลือกตั้ง หากมีปัญหาความไม่สุจริตหรือการกระทำความผิดตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ผู้เลือกตั้ง พรรคการเมือง หรือผู้มีส่วนได้เสีย ต้องใช้สิทธิคัดค้านผลการเลือกตั้งโดยฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นกระบวนการที่ยืดยาวเสียเวลามาก บางครั้งกว่าที่ศาลจะเพิกถอนผลการเลือกตั้ง ผู้ได้รับเลือกตั้งโดยมิชอบก็ได้ปฏิบัติหน้าที่ไปช้านานแล้ว รัฐธรรมนูญปัจจุบันจึงได้มีบทบัญญัติสร้างคณะกรรมการการเลือกตั้งขึ้นเป็นองค์กรกลาง มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด รวมทั้งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอีกหลายฉบับ โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ วรรคหนึ่ง แสดงไว้ชัดเจนว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม นอกจากนี้ยังมีถ้อยคำสำนวนแสดงถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ที่จะให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ฯลฯ โดยมีอำนาจวินิจฉัยปัญหาในอำนาจหน้าที่ด้วยตนเอง เช่น การสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฯ และการวินิจฉัยสั่งการ ตามมาตรา ๑๔๕ และมาตรา ๑๔๗ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การวินิจฉัยเกี่ยวกับผลการเลือกตั้งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฯ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งหากพิจารณาต่อไปในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๔) ที่บัญญัติว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า การเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้นๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม จะเห็นว่ามาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๔) นี้ แสดงชัดเจนว่า รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับผลการเลือกตั้งว่าไม่สุจริตและเที่ยงธรรมเป็นคำวินิจฉัยที่ถึงที่สุด จึงได้ให้อำนาจจัดการเลือกตั้งใหม่ ในทางกลับกัน การวินิจฉัยยกคำคัดค้านผลการเลือกตั้งเพราะเห็นว่าเป็นไปโดยชอบแล้ว ก็ต้องถือว่ามีผลเป็นที่สุดเช่นเดียวกัน หากศาลมีอำนาจพิจารณาคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ จะเกิดปัญหาว่า แล้วจะอย่างไรกับผลการเลือกตั้งใหม่ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดขึ้น และจะอย่างไรกับผลการเลือกตั้งที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับรองแล้ว โดยตรรกะที่กล่าวมานี้จึงยืนยันได้ว่ารัฐธรรมนูญไม่มีเจตนารมณ์ที่จะให้การวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามกฎหมาย มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) อยู่ภายใต้การตรวจสอบวินิจฉัยของศาลเช่นที่เคยเป็นอยู่ในระบบเดิม

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) มีสภาพบังคับเด็ดขาดและถือเป็นที่ยุติ

นายมานิต วิทยาเต็ม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ