คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๒/๒๕๔๖ **วันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๔๖**

เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓)

คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ว่า

๑. นายโกวิท สุรัสวดี ผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เขตเลือกตั้งที่ ๓๐ (บางกอกน้อย) ได้ฟ้องคดีคณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ กรุงเทพมหานครต่อศาลปกครองกลาง โดยกล่าวหาว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ มีพฤติการณ์ส่อเจตนาที่จะทำให้เกิดการทุจริตเกี่ยวกับการเลือกตั้ง โดยในฐานะเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่จัดทำคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ กรุงเทพมหานคร ที่ ๑๗/๒๕๔๓ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการนับคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เขตเลือกตั้งที่ ๓๐ ซ้ำซ้อนกันถึง ๓ ฉบับ โดยมิชอบด้วยกฎหมายมีข้อความอันเป็นเท็จและโดยทุจริต ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี จึงขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งว่าคำสั่งที่ ๑๗/๒๕๔๓ ดังกล่าว มิชอบด้วยกฎหมาย และขอให้เพิกถอนคำสั่ง

๒. ศาลปกครองกลางได้มีคำวินิจฉัยว่า กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งผู้ถูกฟ้องคดี เป็นรายบุคคลในการออกกฎ คำสั่ง หรือมีมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดี (คณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ กรุงเทพมหานคร) เป็นรายบุคคลมิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ศาลปกครองกลางจึงไม่อาจรับคำฟ้องในส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหมดเป็นรายบุคคลได้ และแม้ว่าจะฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือในฐานะคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และอาจตกเป็นผู้ถูกฟ้องคดีในศาลปกครองได้ก็ตาม แต่เนื่องจากกรณีตามคำฟ้องเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งคัดค้านการดำเนินการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ กรุงเทพมหานคร และได้ร้องเรียนไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อขอให้

ไม่ให้รับรองผลการเลือกตั้งของเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ กรุงเทพมหานคร โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งได้วินิจฉัยสั่งการไปแล้วว่าไม่พบการกระทำความผิดและไม่ให้มีการนับคะแนนใหม่ จึงถือได้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดไปตามมาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) ของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจไว้อันเป็นอำนาจหน้าที่ที่มีสภาพเสร็จเด็ดขาด ศาลปกครองกลางจึงไม่มีอำนาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาหรือมีคำสั่งให้เป็นอย่างอื่นได้

๓. นายโกวิท สุรัสวดี ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งของศาลปกครองกลางต่อศาลปกครองสูงสุดว่า มีความประสงค์จะฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ร่วมกันออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการนับคะแนนซ้ำซ้อนกันจนเป็นเหตุให้น่าจะเกิดการทุจริต ไม่ได้ประสงค์จะฟ้องในฐานะบุคคล และขอให้ศาลปกครองสูงสุดสั่งให้ศาลปกครองกลางรับคำฟ้องไว้พิจารณา

๔. ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งที่ ๘๔/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๔ ว่า การที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่าคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) ของรัฐธรรมนูญ มีสภาพเสร็จเด็ดขาด อันเป็นเหตุให้ศาลปกครองชั้นต้นไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เป็นอย่างอื่นได้ นั้น ศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณา ดังนี้

๔.๑ ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่เห็นว่า มาตรา ๒๗๑ ของรัฐธรรมนูญวางหลักไว้ว่า “ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น” และมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรืออยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน...” และมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งในเรื่องต่อไปนี้ (๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย...” ประกอบกับมาตรา ๔๒ ของพระราชบัญญัติเดียวกันได้บัญญัติว่า “ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ... ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง...” เมื่อพิเคราะห์บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวแล้ว จึงเห็นได้ว่า คดีนี้อยู่ในอำนาจศาลปกครองที่จะรับไว้พิจารณาพิพากษาได้

๔.๒ คณะกรรมการการเลือกตั้งรวมทั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งอาจถูกดำเนินคดีในศาลปกครองได้หรือไม่นั้น ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ได้พิเคราะห์บทบัญญัติมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้นที่ว่า หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่จะเป็นคู่กรณีหรือถูกดำเนินคดีในศาลปกครองได้ต้องเป็นหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลนั้นเห็นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามนัยมาตรา ๓ ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายความว่า... (๒) ... คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ มีผลกระทบต่อบุคคล” และเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภทนั้นอย่างน้อยจะต้อง “อยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาล” เนื่องจากคำว่ารัฐบาลมีความหมายกว้างกว่าคำว่าคณะรัฐมนตรีโดยหมายถึง “รัฐในฐานะที่เป็นตัวแทนประเทศชาติ” มิใช่ “คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือทบวง” ฉะนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง จึงอาจถูกดำเนินคดีในศาลปกครองได้

๕. คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาแล้วไม่เห็นพ้องด้วยกับการที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัยให้รับคดีที่มีผู้ฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งไว้พิจารณาด้วยเหตุผลว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ควบคุมและดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดประกาศผลการเลือกตั้ง ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ตลอดจนให้มีอำนาจแต่งตั้งบุคคล คณะบุคคล หรือผู้แทนองค์การเอกชน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย ตามมาตรา ๑๔๔ มาตรา ๑๔๕ และมาตรา ๑๔๗ ของรัฐธรรมนูญ การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีลักษณะการใช้อำนาจกึ่งตุลาการ ดังนั้น อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีสภาพเสร็จเด็ดขาดในเชิงนิติบัญญัติบริหาร และตุลาการ คณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งไม่ใช่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในการกำกับดูแลของรัฐบาลตามมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเรื่องนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานไว้แล้ว ตามคำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๓ ว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๖ ส่วนที่ ๔ มิใช่หน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล”

จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า คำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๔ ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดชี้แจงว่า

๑) การดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการในทางปกครอง จึงสามารถถูกตรวจสอบได้ถึงความชอบด้วยกฎหมายโดยศาล และกรณีนี้ไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมาตราใดกำหนดให้การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุดและห้ามฟ้องคดีต่อศาล

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

๓) เมื่อศาลไม่ใช่องค์กรตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้งจะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลปกครองกับคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ได้ แต่อย่างไรก็ตาม องค์กรอิสระที่ถูกฟ้องคดีต่อศาลสามารถโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่ใช้บังคับแก่คดีนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ได้ และการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญก็เพื่อชี้ขาดว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่เท่านั้น ไม่ใช่การชี้ขาดปัญหาอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลกับองค์กรอิสระ

๔) เมื่อเห็นว่าการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่นสามารถถูกตรวจสอบโดยศาลได้ ดังนั้น ในประเด็นที่ว่าศาลใดจะมีอำนาจตรวจสอบนั้น กรณีไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัย หากแต่เป็นอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลตามมาตรา ๒๔๘ ของรัฐธรรมนูญ

ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ศาลปกครองไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ และคดีตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๔ ดังกล่าว ถึงที่สุดแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่สามารถที่จะวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่นได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคสาม ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจที่จะรับคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้พิจารณาตามมาตรา ๒๖๖ ได้

รัฐธรรมนูญ

มาตรา ๑๔๔ คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง

มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง

มาตรา ๒๖๔ ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นว่านั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ในคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว

มาตรา ๒๖๖ ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

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

ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้

พิเคราะห์แล้วคณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ จึงมีปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยในเบื้องต้นว่า คำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นไปตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่ ซึ่งมาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า **“ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับ**

อำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย" ศาลปกครองสูงสุดโต้แย้งว่า **"ศาลทั้งหลายรวมทั้งศาลปกครองด้วย"** ไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เพราะเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ ดังนั้นคณะกรรมการการเลือกตั้งจะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลปกครองกับคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ได้ เห็นว่า แม้ว่าศาลปกครองจะเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการก็ตาม แต่ศาลปกครองก็เป็นองค์กรหนึ่งที่เกิดขึ้นจากรัฐธรรมนูญและได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ดังนั้น **"ศาลปกครอง"** จึงเป็น **"องค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ"** ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เช่นเดียวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อไปมีว่า เป็นกรณีที่ **"มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กร"** เกิดขึ้นแล้วหรือไม่

ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ อาจเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือไม่ เพียงใด หรือเป็นการที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่สององค์กรขึ้นไปมีปัญหาโต้แย้งกันว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งได้ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำ หรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ขององค์กรหนึ่ง กรณีตามคำร้องมีปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแล้ว มีปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่นั้นเกิดขึ้น เพราะศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ จึงเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เมื่อคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นไปตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ คือ

๑. คณะกรรมการการเลือกตั้งและศาลปกครองเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

๒. มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่เกิดขึ้นแล้ว และ

๓. องค์กรที่เกิดปัญหาคือคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ดังนั้นศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจที่จะรับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

ส่วนที่ศาลปกครองสูงสุดโต้แย้งว่า คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๔ นั้น ถึงที่สุดแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจที่จะพิจารณาวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่นได้

ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคสาม ซึ่งมาตรา ๒๖๔ วรรคสาม บัญญัติว่า **"คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ในคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว"** คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจกระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้วจริง และคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่สั่งว่า **"คดีอยู่ในอำนาจศาลปกครองที่จะต้องรับไว้พิจารณาพิพากษาได้"** นั้นก็ถึงที่สุดแล้วจริง แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ ซึ่งมีประเด็นว่า **"กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่"** มิได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ซึ่งมีประเด็นว่า **"บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่"** ดังนั้นเมื่อศาลรัฐธรรมนูญมิได้ใช้มาตรา ๒๖๔ ในการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่ใช้มาตรา ๒๖๖ วินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่ต้องพิจารณาว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคสาม บัญญัติว่าอย่างไร และไม่จำต้องพิจารณาว่าคำสั่งดังกล่าวของศาลปกครองถึงที่สุดแล้วหรือไม่

คดีนี้นายโกวิท สุรัสวดี ผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เขตเลือกตั้งที่ ๓๐ (บางกอกน้อย) ได้ฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ กรุงเทพมหานคร ต่อศาลปกครองกลางโดยกล่าวหาว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ มีพฤติการณ์ส่อเจตนาที่จะทำให้เกิดการทุจริตเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี จึงขอให้ศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ศาลปกครองกลางวินิจฉัยว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) ที่ให้อำนาจไว้ อันเป็นอำนาจหน้าที่ที่มีสภาพเสร็จเด็ดขาด ศาลปกครองจึงไม่มีอำนาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาหรือมีคำสั่งเป็นอย่างอื่นได้

นายโกวิท สุรัสวดี ผู้ฟ้องคดี ได้อุทธรณ์คัดค้านคำสั่งของศาลปกครองกลางต่อศาลปกครองสูงสุด ขอให้ศาลปกครองสูงสุดสั่งให้ศาลปกครองกลางรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาวินิจฉัย

ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งว่า การที่ศาลปกครองกลางวินิจฉัยว่าคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) มีสภาพเสร็จเด็ดขาดนั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นด้วย เพราะไม่มีบทบัญญัติมาตราใดบัญญัติชัดเจนเช่นนั้น คดีนี้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะรับไว้พิจารณาพิพากษา จึงมีคำสั่งให้ศาลปกครองกลางรับคดีของผู้ฟ้องคดีไว้เพื่อดำเนินการต่อไป

คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดโดยเห็นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๑๔๔ มาตรา ๑๔๕ และมาตรา ๑๔๗ การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีลักษณะการใช้อำนาจกึ่งตุลาการ ดังนั้น อำนาจของ

คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีสภาพเสร็จเด็ดขาดในเชิงนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ คณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งไม่ใช่หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในการกำกับดูแลของรัฐบาลตามมาตรา ๒๗๖ ศาลปกครองจึงไม่มีอำนาจที่จะรับคดีนี้ไว้พิจารณาพิพากษา จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ว่าคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๔ ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

ดังนั้นประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริง และวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย ตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) แล้วถือเป็นที่ยุติหรือไม่

ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า นายโกวิท สุรัสวดี ผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ (บางกอกน้อย) กรุงเทพมหานคร กล่าวหาว่าการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ ส่อเจตนาที่จะทำให้เกิดการทุจริตเกี่ยวกับการเลือกตั้งจึงขอให้มีการนับคะแนนใหม่ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ทำการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงแล้ววินิจฉัยชี้ขาดไม่ให้มีการนับคะแนนใหม่ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่สั่งไม่ให้มีการนับคะแนนใหม่นั้นเป็นคำสั่งในทางปกครอง ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้

ปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยมีว่า คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งในการปกครองซึ่งศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ บัญญัติว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (๓) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง และมาตรา ๑๔๔ บัญญัติว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง” ดังนั้น การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยชี้ขาดไม่ให้มีการนับคะแนนใหม่นั้น เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย ตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง คือคณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจหน้าที่สั่งตามรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งบัญญัติว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและ**วินิจฉัยชี้ขาด**ปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง จึงไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง ศาลปกครองไม่มีอำนาจที่วินิจฉัยชี้ขาด เพราะไม่ใช่ข้อพิพาทตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงวินิจฉัยว่า การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) ถือเป็นที่ยุติ

นายสุวิทย์ ธีรพงษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ