

คำวินิจฉัยของ นายอรรถ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๒/๒๕๕๖

วันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๖

เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า การใช้อำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริง และวินิจฉัยชี้ขาด ปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย ตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) แล้ว ถือเป็นยุติ หรือไม่

กรณีสืบเนื่องจาก คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ออกคำสั่งที่ ๑๗/๒๕๕๓ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการ นับคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เขตเลือกตั้งที่ ๓๐ กรุงเทพมหานคร ได้ออกคำสั่งซ้ำซ้อนกัน หลายฉบับ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและโดยทุจริตก่อให้เกิดความเสียหายแก่นายโกวิท สุรัสวดี ผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เขตเลือกตั้งที่ ๓๐ (บางกอกน้อย) กรุงเทพมหานคร คณะกรรมการ การเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ กรุงเทพมหานคร ในฐานะเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่ในการ จัดทำคำสั่ง ส่อเจตนาที่จะทำให้เกิดการทุจริตเกี่ยวกับการเลือกตั้ง นายโกวิท สุรัสวดี จึงได้ฟ้อง คณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ กรุงเทพมหานคร ต่อศาลปกครองกลาง ขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษา หรือคำสั่งว่าคำสั่งที่ ๑๗/๒๕๕๓ มิชอบ ด้วยกฎหมาย และขอให้เพิกถอนคำสั่ง โดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกอบด้วย นายธีรศักดิ์ วรรณสุต นายยุวัฒน์ กมลเวชช นายสวัสดิ์ โชติพานิช นายโคทม อาริยา และนายจิระ บุญพจนสุนทร ต้องรับผิดชอบ ร่วมกับคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ กรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย นายอรุณ สกุลเดี่ยว นางสาวดวงพร วัฒนกวนิชย์ นายอมรทัต พิจิตรคดีพล นายประเทืองวิทย์ ดีใจ นายพรวุฒิ เมธาวุฒิกร นายพิสวง ชอบงาน นายเฉลิม ดุ่นสกุล นายโสภณ เอี่ยมชาศรี นายคล่อง กล่อมเกลี้ยง และนายปัญญา ณ เชียงใหม่ เนื่องจากไม่ได้ตรวจสอบให้รอบคอบจนมีผลให้มิมีมติว่าไม่พบการกระทำ ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ กรุงเทพมหานคร ในการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๔

ศาลปกครองกลางวินิจฉัยว่า กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งผู้ถูกฟ้องคดี เป็นรายบุคคลในการออกกฎ คำสั่ง หรือมีมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล ดังนั้นผู้ถูกฟ้องคดี เป็น รายบุคคลมิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี ปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ศาลปกครองกลางจึงไม่อาจรับคำฟ้องในส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหมดเป็นรายบุคคลได้

และแม้ว่าจะฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือในฐานะคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และอาจตกเป็นผู้ถูกฟ้องคดีในศาลปกครองได้ก็ตาม แต่เนื่องจากกรณีตามคำฟ้องเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งคัดค้านการดำเนินการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ กรุงเทพมหานคร และได้ร้องเรียนไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อขอให้ไม่ได้รับรองผลการเลือกตั้งของเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ กรุงเทพมหานคร โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งได้วินิจฉัยสั่งการไปแล้วว่าไม่พบการกระทำความผิดและไม่ให้มีการนับคะแนนใหม่ จึงถือได้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดไปตามมาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่ให้อำนาจไว้ อันเป็นอำนาจหน้าที่ที่มีสภาพเสร็จเด็ดขาดศาลจึงไม่มีอำนาจรับคำฟ้อง

นายโกวิท สุรัสวดี ได้ยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งของศาลปกครองกลางต่อศาลปกครองสูงสุดว่ามีความประสงค์จะฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ร่วมกันออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการนับคะแนนซ้ำซ้อนกัน จนเป็นเหตุให้น่าจะเกิดการทุจริต ไม่ได้ประสงค์จะฟ้องในฐานะบุคคล และขอให้ศาลปกครองสูงสุดสั่งให้ศาลปกครองกลางรับคำฟ้องไว้พิจารณา ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งที่ ๘๔/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๔ ว่า การที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า คำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีสภาพเสร็จเด็ดขาดศาลปกครองชั้นต้นจึงไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าไม่มีบทบัญญัติมาตราใดบัญญัติชัดเจนเช่นนั้นคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าวเป็นการแปลกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการเพิ่มตัวบทขัดกับหลักการแปลกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๑ เรื่อง กำหนดอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลยุติธรรม มาตรา ๒๗๖ เรื่อง กำหนดพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ เรื่อง อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งและมาตรา ๔๒ เรื่อง บุคคลที่จะใช้สิทธิทางศาลปกครองได้ทำให้เห็นได้ว่าคดีนี้อยู่ในอำนาจศาลปกครองที่จะรับไว้พิจารณาพิพากษาได้ คณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ จึงอาจถูกดำเนินคดีในศาลปกครองได้

คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้ง

การออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาด ประกาศผลการเลือกตั้ง ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ตลอดจนให้มีอำนาจแต่งตั้งบุคคล คณะบุคคล หรือผู้แทนองค์การเอกชน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมายตามมาตรา ๑๔๔ มาตรา ๑๔๕ และมาตรา ๑๔๗ ของรัฐธรรมนูญ การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงมีลักษณะการใช้อำนาจกึ่งตุลาการ ดังนั้น อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีสภาพเสร็จเด็ดขาดในเชิงนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ คณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งไม่ใช่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในการกำกับดูแลของรัฐบาลตามมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญ และศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยปัญหาข้อนี้ไว้เป็นบรรทัดฐาน ตามคำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๔๓ และได้แย้งว่า บทบัญญัติตามมาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองไว้เกินกว่าที่รัฐธรรมนูญกำหนด บทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นอันใช้บังคับมิได้ ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ

เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่เห็นด้วยกับคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๔ ดังกล่าว จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งในการจัดการการเลือกตั้ง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว มีคำสั่งให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยและให้โอกาสศาลปกครองโดยส่งสำเนาคำร้องและเอกสารประกอบเพื่อยื่นคำชี้แจงแก้ข้อโต้แย้ง

ศาลปกครองสูงสุดได้ชี้แจงและชี้แจงเพิ่มเติมความว่า การดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการในทางปกครอง มิใช่เป็นการใช้อำนาจตุลาการ จึงสามารถถูกตรวจสอบได้ถึงความชอบด้วยกฎหมายโดยศาล ไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุดและห้ามฟ้องคดีต่อศาล ศาลไม่ใช่องค์กรในความหมายของมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ ศาลเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ องค์กรตามมาตรา ๒๖๖ มีความหมายครอบคลุมถึงองค์กรอิสระต่างๆ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ฯลฯ เท่านั้น เมื่อศาลไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงไม่อาจเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลปกครองกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง ทั้งนี้เพราะปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลกับคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือองค์กรอิสระอื่นใดไม่อาจเกิดขึ้นได้ เนื่องจากศาลเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ ซึ่งกระทำในพระปรมาภิไธย ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้

อำนาจขององค์กรอิสระว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ศาลไม่ใช่องค์กรที่ใช้อำนาจในลักษณะ “ทางปกครอง” อย่างองค์กรอิสระ จึงไม่มีทางขัดหรือแย้งกับการใช้อำนาจขององค์กรอิสระทำนองเดียวกับการใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ก็ย่อมไม่มีทางขัดหรือแย้งกับการใช้อำนาจในทางตุลาการของศาลได้ อำนาจหน้าที่ที่จะมีปัญหาคัดหรือแย้งกันได้ต้องมีลักษณะแบบเดียวกัน เช่น ศาลกับศาลฝ่ายปกครองกับฝ่ายปกครอง องค์กรอิสระกับองค์กรอิสระ แต่อย่างไรก็ตาม องค์กรอิสระที่ถูกฟ้องคดีต่อศาลสามารถโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่ใช้บังคับแก่คดีนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๕ ได้ ไม่ใช่การชี้ขาดปัญหาอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลกับองค์กรอิสระ ปัญหาที่ว่า ศาลใดจะมีอำนาจตรวจสอบนั้น ไม่ใช่เรื่องที่ศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัย หากแต่เป็นอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลตามมาตรา ๒๔๘ ของรัฐธรรมนูญ หากศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้พิจารณาต่อไปก็อาจจะมีการเสนอปัญหาระหว่างองค์กรนิติบัญญัติกับองค์กรที่ใช้อำนาจบริหาร หรือองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติกับศาลหรือองค์กรนิติบัญญัติกับองค์กรนิติบัญญัติต่อศาลรัฐธรรมนูญได้เช่นเดียวกับกรณีของปัญหาอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลปกครอง ต่อมาก็น่าจะมีปัญหาว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจวินิจฉัยว่า คำพิพากษาของศาล ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ได้หรือไม่ จะมีอำนาจทบทวนหรือแก้ไขคำพิพากษาหรือคำสั่งอันถึงที่สุดของศาลได้หรือไม่ ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐ หรือการกระทำของข้าราชการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒

หากยอมรับว่า คำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญในกรณีนี้เป็นปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามมาตรา ๒๖๖ แล้ว ก็จะมีปัญหาต่อมา คือ ปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรนิติบัญญัติกับศาล หรือองค์กรนิติบัญญัติกับองค์กรอิสระที่ใช้อำนาจทางบริหาร หรือศาลกับศาลด้วยกัน หรือศาลกับหน่วยงานอื่นของรัฐก็จะมาสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด หลักการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติในเรื่องการใช้อำนาจอธิปไตย ผ่านทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ซึ่งมีเจตนารมณ์ที่จะแบ่งแยกอำนาจและองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยออกจากกันเพื่อให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกันก็จะเป็นไปได้ โดยเฉพาะการตรวจสอบการใช้อำนาจทางบริหารไม่ว่าขององค์กรใด โดยองค์กรศาลอันเป็นหัวใจสำคัญของระบบนิติรัฐ (Legal State) หรือหลักนิติธรรม (Rule of Law) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔/๒๕๕๔ เป็นคำสั่งที่ได้วินิจฉัยในประเด็นอำนาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ซึ่งเป็นประเด็นแห่งคดีและเป็นคำสั่งที่ถึงที่สุดแล้วตามมาตรา ๗๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ กรณีตามคำร้องเป็นเรื่องการตรวจสอบการกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

คณะกรรมการการเลือกตั้งชี้แจงและชี้แจงเพิ่มเติมความว่า เดิมการดำเนินการจัดการเลือกตั้งเป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และหากมีปัญหาเกี่ยวกับความไม่สุจริตและเที่ยงธรรมในการเลือกตั้ง กฎหมายได้กำหนดให้ผู้เลือกตั้ง ผู้สมัคร หรือพรรคการเมือง มีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งต่อศาลได้ แต่ปัจจุบันรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติเป็นอำนาจเฉพาะของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และไม่มีบทบัญญัติใดในรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือพรรคการเมืองสามารถยื่นฟ้องคดีคณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งต่อศาลปกครองได้อำนาจการพิจารณาของศาลปกครอง จะต้องพิจารณาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของบทกฎหมายดังกล่าวประกอบกัน ก็จะได้เห็นว่า ศาลปกครองจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้ต้องเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาล กรณีเกี่ยวกับมาตรา ๑๕๗ (๑) ของรัฐธรรมนูญนั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญใช้ถ้อยคำว่า “ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น” ซึ่งหมายถึงเฉพาะบุคคลที่เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นเท่านั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งไม่ใช่ ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น จึงไม่ใช่บุคคลตามมาตรา ๑๕๗ (๑)

ศาลปกครองเป็นองค์กรจัดตั้งขึ้น และได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ เช่นเดียวกันกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ฯลฯ จึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญการที่จะส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยนั้น อาจเป็นได้ทั้งเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญมีอำนาจซ้ำซ้อนกัน และปัญหาอื่นๆ เช่น ปัญหาว่าองค์กรต่างๆ โต้แย้งว่า ไม่ใช่อำนาจหน้าที่ของตน เป็นต้น กรณีทำนองเดียวกันนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานไว้แล้ว ตามนัยคำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๕๓ ที่ได้วินิจฉัยไว้ว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ วรรคหนึ่ง (๓) แล้ว กรณีจะต้องบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพราะเป็นอำนาจที่รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศได้บัญญัติให้อำนาจไว้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง” และ “การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญเป็นการใช้อำนาจดังเช่นอำนาจตุลาการ” นอกจากนี้ศาลรัฐธรรมนูญยังได้มีคำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๓ ว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งมิได้อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล คดีจึงไม่อยู่ในเขต

อำนาจของศาลปกครอง” ตามคำร้องไม่ใช่เป็นเรื่องเกี่ยวกับเรื่องอำนาจหน้าที่ของศาลและไม่ใช่เป็นเรื่องใช้อำนาจซ้ำซ้อนกัน ตามมาตรา ๒๕๘ ของรัฐธรรมนูญ แต่เป็นเรื่องที่ศาลปกครองได้รับคำฟ้องที่ นายโกวิท สุรัสวดี ฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ ไว้พิจารณา จึงทำให้เกิดผลกระทบต่ออำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง เป็นเรื่องที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ วรรคหนึ่ง (๓) แล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่ามีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่จึงได้มีคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ตามมาตรา ๒๖๖ คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งไม่ใช่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในการกำกับดูแลของรัฐบาล ตามมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง จึงไม่มีอำนาจรับคดีที่นายโกวิท สุรัสวดี ฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประจำเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ กรุงเทพมหานคร ไว้พิจารณาได้ คำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔/๒๕๔๔ เป็นเพียงคำสั่งให้รับคดีไว้พิจารณา ไม่ใช่คำพิพากษาที่จะทำให้คดีเด็ดขาด จึงไม่ใช่คำพิพากษาของศาล อันถึงที่สุดแล้วตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ

ข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยได้แล้ว คดีมีปัญหาต้องวินิจฉัยว่า การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย ตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ วรรคหนึ่ง (๓) แล้ว ถือเป็นยุติ หรือไม่

มีข้อต้องพิจารณาก่อนถึงองค์การตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” คำว่า องค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญนั้น หมายถึง องค์กรต่างๆ ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีขึ้น และให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ปัญหาที่ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งและศาลปกครองเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือไม่นั้น ศาลปกครองโต้แย้งว่า ศาลไม่ใช่องค์กรในความหมายของมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ ศาลเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ องค์กรตามมาตรา ๒๖๖ มีความหมายครอบคลุมถึงองค์กรอิสระต่างๆ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ฯลฯ เท่านั้น เมื่อศาลไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงไม่อาจเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลปกครองกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง

พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๖ บัญญัติให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกสี่คน มาตรา ๑๔๕ บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น มาตรา ๒๗๖ บัญญัติให้มีศาลปกครองและให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาท ระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐ กับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย เห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งและศาลปกครอง เป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีขึ้น และให้มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ โดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจหน้าที่เป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ฯลฯ และให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ ฯลฯ คณะกรรมการการเลือกตั้งและศาลปกครอง จึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามคำร้อง คณะกรรมการการเลือกตั้งได้จัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนหนึ่ง เห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งออกคำสั่งเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้ง คือ คำสั่งที่ ๑๗/๒๕๔๓ เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการนับคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เขตเลือกตั้งที่ ๓๐ กรุงเทพมหานคร เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและโดยทุจริตก่อให้เกิดความเสียหาย จึงได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้งต่อศาลปกครอง เพื่อให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวและศาลปกครองได้มีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา กรณีจึงเป็นเรื่องมีปัญหาเกิดขึ้นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และศาลปกครอง ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้พิจารณา วินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ ไม่ใช่เป็นเรื่องศาลใดมีอำนาจ ในระหว่างศาลด้วยกัน และต้องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๘

มีปัญหาต้องพิจารณาต่อไปว่า การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง ได้ทำหน้าที่ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมาย และเสนอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) หรือไม่

พิจารณาแล้ว เดิมการดำเนินการจัดการเลือกตั้งไม่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยที่จะดำเนินการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งก็จะดำเนินคดีในศาลยุติธรรม ศาลยุติธรรมจะเป็นผู้พิจารณา วินิจฉัยปัญหาดังกล่าว ที่มีหลายหน่วยงานเข้ามารับผิดชอบต่อจัดการเลือกตั้งทำให้ไม่มีความต่อเนื่อง และล่าช้าไม่ทันการณ์ ประกอบกับสาเหตุสำคัญที่ต้องการปฏิรูปการเมือง ที่ต้องปฏิรูปการเมืองนั้น เนื่องจากการเมืองมีปัญหาเรื้อรังมานาน มีการซื้อเสียง นำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันเพื่อถอนทุนนำไปสู่การปฏิวัติรัฐประหาร จะต้องจัดวางระบบใหม่ ต้องแก้ไขปัญหาระบบการเมืองทั้งระบบให้นักการเมือง มีความซื่อสัตย์สุจริต ให้คนที่มีคุณภาพเข้าสู่ระบบการเมืองได้ เมื่อเข้ามาแล้วระบบจะต้องเอื้ออำนวย ให้ทำหน้าที่เพื่อประโยชน์ของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยวัตถุประสงค์ดังกล่าว รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงได้จัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่หลายองค์กร คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็น องค์กรหนึ่ง ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้ง รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้ง ให้เกิดความรวดเร็ว สุจริตและเที่ยงธรรม เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งก็ให้วินิจฉัยชี้ขาดไปได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ และมาตรา ๑๔๕ เป็นอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของ หน่วยงานเดียว ไม่มีหน่วยงานที่ดำเนินการจัดการเลือกตั้ง และหน่วยงานที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่เกิดขึ้น จากการเลือกตั้ง แยกกันอยู่เหมือนในอดีต

กรณีตามคำร้อง สืบเนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง จัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๔ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงได้ออกคำสั่งที่ ๑๗/๒๕๕๓ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการ นับคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ กรุงเทพมหานคร คณะกรรมการที่ได้รับ แต่งตั้งดังกล่าวได้รายงานผลการนับคะแนนต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ต่อมาคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้รับรองผลการเลือกตั้ง เขตเลือกตั้งที่ ๓๐ กรุงเทพมหานคร เห็นว่าที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการนับคะแนนนั้น ก็เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๒ และ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๒ (๒) และมาตรา ๑๕ หลังจากลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง คณะกรรมการนับคะแนนได้นับคะแนนแล้ว ได้ส่งไปให้ คณะกรรมการการเลือกตั้งรับรองผล เมื่อนายโกวิท สุรัสวดี ได้ร้องเรียนว่ามีการทุจริตเกี่ยวกับการ เลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ดำเนินการตามมาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) โดยสืบสวนเพื่อหา ข้อเท็จจริงแล้ว ไม่พบว่าการกระทำมีความผิด จึงไม่ให้มีการนับคะแนนใหม่ การที่คณะกรรมการ การเลือกตั้งแต่งตั้งคณะกรรมการนับคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เขตเลือกตั้งที่ ๓๐

กรุงเทพมหานคร และคณะกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับแต่งตั้งเป็นการดำเนินการที่เกี่ยวกับกระบวนการเลือกตั้ง และเมื่อมีปัญหาร้องเรียนว่า มีการทุจริตเกี่ยวกับการเลือกตั้ง คณะกรรมการเลือกตั้งก็ได้สืบสวนหาข้อเท็จจริงแล้วได้วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาที่เกิดขึ้น เป็นการดำเนินการและวินิจฉัยชี้ขาดตามอำนาจหน้าที่ที่เป็นองค์กรที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการเลือกตั้งโดยตรง มิใช่การใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการในทางปกครอง คำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการเลือกตั้งถือเป็นยุติ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริง และวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) แล้วถือเป็นยุติ

นายอุระ หวังอ้อมกลาง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ