

คำวินิจฉัยของ นายสุจิต บุญบงการ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๒/๒๕๕๖

วันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๖

เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖
เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕
วรรคหนึ่ง (๓)

ข้อเท็จจริง

คณะกรรมการการเลือกตั้ง ยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ
วินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๓๐
ตุลาคม ๒๕๕๔ ได้มีคำวินิจฉัยว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำ
เขตเลือกตั้ง ซึ่งได้วินิจฉัยเกี่ยวกับการจัดการการเลือกตั้งอาจถูกฟ้องดำเนินคดีในศาลปกครองได้

ข้อเท็จจริงตามคำร้องสรุปได้ว่า นายโกวิท สุรัสวดี ผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เขตเลือกตั้ง
ที่ ๓๐ (บางกอกน้อย) กรุงเทพมหานคร ได้ฟ้องคดีคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการ
เลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ กรุงเทพมหานคร ต่อศาลปกครองกลาง โดยกล่าวหาว่าคณะกรรมการ
การเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ กรุงเทพมหานคร มีพฤติการณ์唆เจตนาที่จะทำให้เกิดการทุจริต
เกี่ยวกับการเลือกตั้ง โดยในฐานะเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่จัดทำคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง
ประจำเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ กรุงเทพมหานคร ที่ ๑๗/๒๕๕๓ ชำซ้อนกันถึง ๓ ฉบับ โดยมีขอบด้วย
กฎหมาย มีข้อความอันเป็นเท็จและโดยทุจริต ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี จึงขอให้ศาลปกครอง
มีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้คำสั่งที่ ๑๗/๒๕๕๓ ดังกล่าวมิชอบด้วยกฎหมายและขอให้เพิกถอนคำสั่ง
นั้นเสีย โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องรับผิดชอบร่วมกับคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขต
เลือกตั้งที่ ๓๐

ศาลปกครองกลางได้มีคำวินิจฉัยว่า กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง
ผู้ถูกฟ้องคดี เป็นรายบุคคลในการออกกฎ คำสั่ง หรือมีมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล ดังนั้น
ผู้ถูกฟ้องคดี เป็นรายบุคคลมิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง
และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ศาลปกครองกลางจึงไม่อาจรับคำฟ้องในส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดี
ทั้งหมดเป็นรายบุคคลได้ นอกจากนั้น กรณีตามคำฟ้องเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งคัดค้านการดำเนิน

การเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ กรุงเทพมหานคร และได้ร้องเรียนไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อขอไม่ได้รับรองผลการเลือกตั้งของเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ กรุงเทพมหานคร โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งได้วินิจฉัยสั่งการไปแล้วว่าไม่พบการกระทำความผิดและไม่ให้มีการนับคะแนนใหม่ จึงถือได้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดไปตามมาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) ของรัฐธรรมนูญ ที่ให้อำนาจไว้ อันเป็นอำนาจหน้าที่ที่มีสภาพเสร็จเด็ดขาด ศาลจึงไม่มีอำนาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาหรือมีคำสั่งให้เป็นอย่างอื่นได้

นายโกวิท สุรัสวดี ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งของศาลปกครองกลางต่อศาลปกครองสูงสุดว่า มีความประสงค์จะฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ร่วมกันออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการนับคะแนนซ้ำซ้อนกันจนเป็นเหตุให้น่าจะเกิดการทุจริต และขอให้ศาลปกครองสูงสุดสั่งให้ศาลปกครองกลางรับคำฟ้องไว้พิจารณา ศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณา ดังนี้

๑. ศาลปกครองสูงสุด เห็นว่า เมื่อพิเคราะห์บทบัญญัติของมาตรา ๒๗๑ และมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญ และมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ แล้ว คดีนี้อยู่ในอำนาจศาลปกครองที่จะรับไว้พิจารณาพิพากษาได้

๒. คณะกรรมการการเลือกตั้งรวมทั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งอาจถูกดำเนินคดีในศาลปกครองได้หรือไม่นั้น ศาลปกครองสูงสุดได้พิเคราะห์บทบัญญัติมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญ ที่ว่า หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่จะเป็นผู้กระทำหรือถูกดำเนินคดีในศาลปกครองได้ต้องเป็นหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลนั้น เห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามนัยมาตรา ๓ ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภทนั้นอย่างน้อยจะต้อง “อยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาล” เนื่องจากคำว่ารัฐบาลมีความหมายกว้างกว่าคำว่าคณะรัฐมนตรี โดยหมายถึง “รัฐในฐานะที่เป็นตัวแทนประเทศชาติ” มิใช่ “คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือทบวง” ฉะนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง จึงอาจถูกดำเนินคดีในศาลปกครองได้

คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาแล้วไม่เห็นพ้องด้วยกับการที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัยให้รับคดีที่มีผู้ฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งไว้พิจารณา ด้วยเหตุผล ดังนี้

๒.๑ คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ควบคุมและดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติ สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาด ประกาศผลการเลือกตั้ง ตลอดจนให้มีอำนาจแต่งตั้งบุคคล คณะบุคคล หรือผู้แทนองค์กรเอกชน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย ตามมาตรา ๑๔๔ มาตรา ๑๔๕ และมาตรา ๑๔๗ ของรัฐธรรมนูญ การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีลักษณะการใช้อำนาจที่ตุลาการ ดังนั้น อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีสภาพเสร็จเด็ดขาด

๒.๒ คณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งมิใช่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลตามมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญ โดยศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานไว้แล้วตามคำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๓ ว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๖ ส่วนที่ ๔ มิใช่หน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล”

๒.๓ บทบัญญัติมาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองไว้เกินกว่าที่รัฐธรรมนูญกำหนด บทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นอันใช้บังคับมิได้

คณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งในการจัดการเลือกตั้ง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ตามแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓/๒๕๔๑ วันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๔๑ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๔/๒๕๔๒ วันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๒ และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๓/๒๕๔๓ วันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๔๓ จึงรับคำร้องไว้วินิจฉัยชี้ขาดและให้ศาลปกครองโดยส่งสำเนาคำร้องและเอกสารประกอบเพื่อยื่นคำชี้แจงแก้ข้อโต้แย้ง

ศาลปกครองสูงสุดได้ส่งคำชี้แจง ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๔๕ สรุปเป็นใจความได้ดังนี้

๑. การดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการในทางปกครอง จึงสามารถถูกตรวจสอบได้ถึงความชอบด้วยกฎหมายโดยศาล และกรณีนี้ไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมาตราใดกำหนดให้การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สิ้นสุดและห้ามฟ้องคดีต่อศาล

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

๓. เมื่อศาลไม่ใช่องค์กรตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้งจะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลปกครองกับคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ได้

๔. เมื่อเห็นว่าการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่นสามารถถูกตรวจสอบโดยศาลได้ ดังนั้น ในประเด็นที่ว่าศาลใดจะมีอำนาจตรวจสอบนั้น กรณีไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัย หากแต่เป็นอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลตามมาตรา ๒๕๘ ของรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการการเลือกตั้งขอเสนอความเห็นเกี่ยวกับคำชี้แจงของศาลปกครองสูงสุดดังนี้

๑. กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดชี้แจงว่า การดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการในทางปกครอง จึงสามารถถูกตรวจสอบได้ถึงความชอบด้วยกฎหมายโดยศาล และกรณีนี้ไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตราใดกำหนดให้ใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุด และห้ามฟ้องคดีต่อศาลนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเห็น สรุปได้ดังนี้

- ในการดำเนินการจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีบทบัญญัติใดในรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือพรรคการเมืองสามารถยื่นฟ้องคดี คณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งต่อศาลปกครองได้

- การตีความนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” หรือ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามมาตรา ๓ ของบทบัญญัติดังกล่าวจะต้องตีความให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ซึ่งกำหนดไว้ว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน”

- การที่ศาลปกครองสูงสุดได้แปลความคำว่า “รัฐบาลตามมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญ” คือ รัฐในฐานะเป็นตัวแทนของประเทศชาตินั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าไม่ถูกต้อง เนื่องจาก

หากแปลความกฎหมายตามที่ศาลปกครองสูงสุดตีความ หน่วยงานทุกหน่วยงานของรัฐก็จะอยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะรับคดีไว้พิจารณาพิพากษาคดีได้ทั้งหมด แม้แต่หน่วยงานของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ รวมถึงตลอดถึงศาลรัฐธรรมนูญด้วย ก็จะอยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะรับคดีไว้พิจารณาพิพากษาได้ โดยไม่มีการยกเว้น ซึ่งถ้าหากเป็นเช่นนั้นจริง รัฐธรรมนูญคงจะไม่ต้องระบุง้อความว่า “ที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาล” ไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

- บุคคลตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ของรัฐธรรมนูญ นั้น คณะกรรมการการเลือกตั้ง เห็นว่า บุคคลตามมาตรา ๑๕๗ (๑) นั้น ต้องหมายถึงเฉพาะบุคคลที่เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นเท่านั้น สำหรับคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งนั้นไม่ใช่ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น จึงไม่ใช่บุคคลตามมาตรา ๑๕๗ (๑) แต่อย่างใด

- องค์กรแต่ละองค์กรย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดองค์กรใดองค์กรหนึ่ง จะเข้าไปแทรกแซงสั่งการในเชิงบริหารจัดการหรือสั่งให้มีการเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยของอีกองค์กรหนึ่งไม่ได้ เว้นแต่รัฐธรรมนูญจะได้กำหนดให้อำนาจไว้ แต่กรณีนี้รัฐธรรมนูญไม่ได้ให้อำนาจศาลปกครองที่จะรับฟ้องคดีที่มีผู้ฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งไว้พิจารณา

๒. ศาลปกครองเป็นองค์กรหนึ่งที่เกิดขึ้น และได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ดังนั้น จึงต้องถือว่าศาลปกครองเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง

๓. กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดชี้แจงว่า การวินิจฉัยชี้ขาดว่าศาลใดจะมีอำนาจตรวจสอบการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น ไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัย แต่เป็นอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลตามมาตรา ๒๕๘ ของรัฐธรรมนูญนั้น

คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า เนื่องจากกรณีนี้เป็นเรื่องที่ศาลปกครองได้รับคำฟ้องที่ นายโกวิท สุรัสวดี ฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ ไว้พิจารณา จึงทำให้เกิดผลกระทบต่ออำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในการกำกับดูแลของรัฐบาล ตาม มาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญ ศาลปกครองจึงไม่มีอำนาจรับคดีที่นายโกวิท สุรัสวดี ฟ้องคณะกรรมการ การเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ กรุงเทพมหานคร ไว้พิจารณา

ศาลปกครองสูงสุดได้ส่งความเห็นเพิ่มเติม ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๖ สรุปได้ดังนี้

หากยอมรับว่าคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญในกรณีนี้เป็น ปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามมาตรา ๒๖๖ จะเกิดผลขึ้นอย่างที่ไม่ควรจะเป็นตามมา คือ ปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรนิติบัญญัติกับศาล หรือองค์กรนิติบัญญัติกับองค์กรอิสระที่ใช้ อำนาจทางบริหาร หรือศาลกับศาลด้วยกัน หรือศาลกับหน่วยงานอื่นของรัฐก็จะมาสู่การพิจารณาของ ศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด หลักการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติในเรื่องการใช้อำนาจอธิปไตยผ่านทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ซึ่งมีเจตนารมณ์ที่จะแบ่งแยกอำนาจและองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยออกจากกัน เพื่อให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกันก็จะเป็นไปไม่ได้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔/๒๕๕๔ เป็นคำสั่งที่ได้วินิจฉัยในประเด็นอำนาจฟ้องคดีต่อ ศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ซึ่งเป็นประเด็นแห่งคดี และเป็นคำสั่งที่ถึงที่สุดในประเด็น อำนาจฟ้องคดีแล้วตามมาตรา ๗๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียง ประชามติ ถือเป็นการใช้อำนาจบริหาร หรือในทางปกครอง และถูกตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กร ที่ใช้อำนาจตุลาการตามหลักการแบ่งแยกอำนาจได้

ปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามมาตรา ๒๖๖ น่าจะต้องเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่าง องค์กรที่ใช้อำนาจบริหารด้วยกันเท่านั้น แต่จะไม่รวมถึงปัญหาอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรที่ใช้ อำนาจ นิติบัญญัติและองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ หรือระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการกับองค์กรที่ใช้ อำนาจ บริหาร

คำร้องที่คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้น มีลักษณะเป็นการโต้แย้งว่า ศาลปกครองไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาพิพากษาคดีตามคำร้องที่ ๑๓/๒๕๕๔ จึงเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับ อำนาจหน้าที่ของศาล ซึ่งเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจ หน้าที่ระหว่างศาลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ส่งคำชี้แจงเพิ่มเติม ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๖ โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่เห็นพ้องด้วยกับคำชี้แจงของศาลปกครองสูงสุด สรุปได้ดังนี้

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ไม่ได้ให้อำนาจศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาคดีที่มีผู้ฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้งต่อศาลปกครอง เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ใช่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล แต่อย่างไรก็ตามหากคณะกรรมการการเลือกตั้งกระทำมิชอบ บุคคลที่ได้รับผลกระทบตามมาตรา ๖๒ ของรัฐธรรมนูญสามารถฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้งต่อศาลยุติธรรมได้อยู่แล้ว

การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ มิใช่เป็นเรื่องการใช้อำนาจซ้ำซ้อนกันตามมาตรา ๒๕๘ ของรัฐธรรมนูญ แต่เป็นเรื่องที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่

ข้อวินิจฉัย

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริง และวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย ตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) แล้วถือเป็นที่ยุติโดยมีสภาพบังคับเด็ดขาด หรือไม่

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยก่อนมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

จะเห็นได้ว่า กรณีที่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ซึ่งเป็นกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับไว้พิจารณาวินิจฉัย ต้องเป็นกรณีที่มืองค์ประกอบดังต่อไปนี้

๑. ต้องเป็นกรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ทั้งที่เป็นองค์กรเดียวหรือระหว่างสององค์กรขึ้นไป กรณีตามคำร้องเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งและศาลปกครอง ซึ่งทั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งและศาลปกครองต่างเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญทั้งคู่ เนื่องจากเป็นองค์กรที่ได้รับการจัดตั้งโดยรัฐธรรมนูญและอำนาจหน้าที่กำหนดโดยรัฐธรรมนูญ สำหรับศาลปกครองนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ได้บัญญัติให้มีศาลปกครองและได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองไว้ในมาตรานั้นด้วย ดังนั้นข้อโต้แย้งของศาลปกครอง ที่อ้างว่า ศาลปกครองไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงรับฟังไม่ได้

๒. ต้องเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริง กรณีตามคำร้องเป็นกรณีของปัญหาที่เกิดขึ้นจริง คือเป็นกรณี ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งโต้แย้งคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งได้ วินิจฉัยเกี่ยวกับการเลือกตั้ง อาจถูกฟ้องดำเนินคดีในศาลปกครองได้ คำสั่งดังกล่าวมีผลให้การดำเนิน การพิจารณาคดีของศาลปกครองกลาง ระหว่างนายโกวิท สุรัสวดี ผู้ฟ้อง กับคณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ กรุงเทพมหานคร ดำเนินต่อไปได้

๓. ต้องเป็นกรณีของคำร้อง โดยองค์การตามรัฐธรรมนูญที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่หรือ ประชานรัฐสภา กรณีตามคำร้องเป็นกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญที่มี ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตนเป็นผู้ร้อง

เมื่อกรณีตามคำร้องเป็นไปตามองค์ประกอบทั้ง ๓ แล้ว กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

ประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปมีว่า การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวน เพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย ตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) แล้วถือเป็นที่ยุติโดยมี สภาพบังคับเด็ดขาดหรือไม่

รัฐธรรมนูญ ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) บัญญัติว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑)

(๒)

(๓) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตาม กฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง

ฯลฯ”

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) ให้อำนาจคณะกรรมการ การเลือกตั้ง วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง ซึ่งรวมถึงกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กรณี ตามคำร้องเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงถือได้ว่าเป็นปัญหาหรือ ข้อโต้แย้งตามกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง คือ เป็นกรณีที่นายโกวิท สุรัสวดี ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เขตเลือกตั้งที่ ๓๐ กรุงเทพมหานคร ฟ้องคดี คณะกรรมการ การเลือกตั้ง และคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ ดังกล่าว ต่อศาลปกครองกลาง

โดยกล่าวหาว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ มีพฤติกรรมต่อเจตนาที่จะทำให้เกิดการทุจริตเกี่ยวกับการเลือกตั้ง โดยออกคำสั่งที่ ๑๗/๒๕๕๓ แต่งตั้งคณะกรรมการนับคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เขตเลือกตั้งที่ ๓๐ ชั่วซ้อนกันถึง ๓ ฉบับ โดยมีขอบด้วยกฎหมายมีข้อความอันเป็นเท็จและทุจริต จึงขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งที่ ๑๗/๒๕๕๓ ดังกล่าว และเนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตรวจสอบแล้วมีมติว่าไม่พบการกระทำผิดไม่ต้องนับคะแนนใหม่ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงต้องรับผิดชอบร่วมกับคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ กรุงเทพมหานครด้วย ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกิดขึ้น เมื่อศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยว่า คณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งซึ่งได้วินิจฉัยเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้ง อาจถูกฟ้องดำเนินคดีในศาลปกครองได้ ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่เห็นด้วย และได้ยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ประเด็นปัญหาต่อไปจึงมีว่า การวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) เป็นอันยุติมีสภาพบังคับเด็ดขาดไม่สามารถนำไปฟ้องร้องต่อศาลรวมทั้งศาลปกครองด้วยหรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) ได้ให้อำนาจวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งในปัญหาหรือข้อโต้แย้งในเรื่องการจัดการเลือกตั้งซึ่งเป็นข้อโต้แย้งตามกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง โดยให้เป็นอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดแสดงว่ารัฐธรรมนูญต้องการให้การวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นที่ยุติมีสภาพบังคับเด็ดขาด ไม่สามารถนำไปฟ้องร้องต่อหน่วยงานอื่นใดรวมทั้งศาลปกครองได้ เป็นการให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจ “ตุลาการ” ได้ ไม่ใช่มีแต่อำนาจทางการบริหารจัดการเท่านั้น ถ้ารัฐธรรมนูญไม่ต้องการให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาด และมีสภาพบังคับเด็ดขาดก็คงจะใช้เพียงคำว่า มีอำนาจวินิจฉัยและต้องบัญญัติให้มีข้อความให้ศาลหรือหน่วยงานอื่นรับคำอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ การให้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดดังกล่าวแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งก็เพื่อให้การวินิจฉัยปัญหาหรือข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการเลือกตั้งเป็นไปด้วยความรวดเร็ว ถ้าจะให้ศาลเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดขั้นสุดท้าย อาจชักช้าเพราะจะต้องเป็นไปตามวิธีพิจารณาความของศาล

ด้วยเหตุผลข้างต้นจึงวินิจฉัยว่า การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริง และวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย ตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) แล้วถือเป็นที่ยุติมีสภาพบังคับเด็ดขาด

นายสุจิต บุญบงการ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ