

**ภาคผนวก**

ภาคผนวก ก.

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 52/2546



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์  
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕๒/๒๕๕๖

วันที่ ๓๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๖

เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖  
เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕  
วรรคหนึ่ง (๓)

คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ร้อง ยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๕ ขอให้ศาล  
รัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 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

๑. ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ว่า

๑.๑ นายโกวิท สุรัสวดี ผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เขตเลือกตั้งที่ ๓๐ (บางกอกน้อย)  
ได้ฟ้องคดีคณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ กรุงเทพมหานคร  
ต่อศาลปกครองกลาง โดยกล่าวหาว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ กรุงเทพมหานคร  
มีพฤติการณ์ส่อเจตนาที่จะทำให้เกิดการทุจริตเกี่ยวกับการเลือกตั้ง โดยในฐานะเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจ  
หน้าที่จัดทำคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ กรุงเทพมหานคร ที่ ๑๗/๒๕๕๓



๑.๓ นายโกวิท สุรัสวดี ได้ยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งของศาลปกครองกลางต่อศาลปกครองสูงสุดว่า มีความประสงค์จะฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ร่วมกันออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการนับคะแนนซ้ำซ้อนกันจนเป็นเหตุให้น่าจะเกิดการทุจริต ไม่ได้ประสงค์จะฟ้องในฐานะบุคคล และขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้ศาลปกครองกลางรับคำฟ้องไว้พิจารณา

๑.๔ ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่ง ที่ ๘๔/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๕ ระหว่าง นายโกวิท สุรัสวดี กับคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ กรุงเทพมหานคร ว่า การที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า คำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา ๑๕๕ วรรคหนึ่ง (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีสภาพเสร็จเด็ดขาด อันเป็นเหตุให้ศาลปกครองชั้นต้นไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เป็นอย่างอื่นได้ นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ไม่มีบทบัญญัติมาตราใด บัญญัติชัดเจนเช่นนั้น คำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าวเป็นการแปลกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการเพิ่มตัวบทขัดกับหลักการแปลกฎหมายเช่นที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้ในคำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๓ ว่า “ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณา ดังนี้

(๑) ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๑ วางหลักไว้ว่า “ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น” และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรืออยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน...” และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕ บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้ (๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับหน้าที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย...” ประกอบกับมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ... ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง” เมื่อพิเคราะห์บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวแล้ว จึงเห็นได้ว่า คดีนี้อยู่ในอำนาจศาลปกครองที่จะรับไว้พิจารณาพิพากษาได้

(๒) คณะกรรมการการเลือกตั้งรวมทั้งคณะกรรมการผู้ว่าเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งอาจถูกดำเนินคดีในศาลปกครองได้หรือไม่ นั้น ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ได้พิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ที่ว่า หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่จะเป็นผู้สมัครหรือถูกดำเนินคดีในศาลปกครองได้ต้องเป็นหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลนั้น เห็นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ ที่ว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า... (๒) ... คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล” และเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภทนั้นอย่างน้อยจะต้อง “อยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาล” เนื่องจากคำว่า รัฐบาล มีความหมายกว้างกว่า คำว่า คณะรัฐมนตรี โดยหมายถึง “รัฐในฐานะที่เป็นตัวแทนประเทศชาติ” มิใช่ “คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือทบวง” ฉะนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง จึงอาจถูกดำเนินคดีในศาลปกครองได้

๒. คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาแล้วไม่เห็นพ้องด้วยกับการที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัยให้รับคดีที่มีผู้ฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งไว้พิจารณาตามหนังสือ ถัด ที่ ลต ๐๑๐๑/๑๕๒ ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๕ ด้วยเหตุผล ดังนี้

๒.๑ คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาด ประกาศผลการเลือกตั้ง ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ตลอดจนให้มีอำนาจแต่งตั้งบุคคล คณะบุคคล หรือผู้แทนองค์การเอกชน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ มาตรา ๑๔๕ และมาตรา ๑๔๗ การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีลักษณะการใช้อำนาจกึ่งตุลาการ ดังนั้น อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีสภาพเสร็จเด็ดขาดในเชิงนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ

๒.๒ คณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งไม่ใช่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในการกำกับดูแลของรัฐบาลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ โดยศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานไว้แล้ว ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๔/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๗ ว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๖ ส่วนที่ ๔ มีไข่งานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล”

๒.๓ บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองไว้เกินกว่าที่รัฐธรรมนูญกำหนด บทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ

เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่เห็นด้วยกับคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๔ ดังกล่าว จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งในการจัดการการเลือกตั้ง

๒.๔ ต่อมา คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ส่งความเห็นตามหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ ลต (กกต.) ๐๑๐๑/๗๕๗๕ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๕๕ สรุปสาระสำคัญได้ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งขอแก้ไขข้อความตามคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๕ บางตอนที่คลาดเคลื่อน และคณะกรรมการการเลือกตั้งขอสละคำขอทำคำร้องที่ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๕ บางประเด็น โดยขอตัดข้อความในประเด็นที่ว่า “และบทบัญญัติในมาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองดังกล่าวเป็นบทบัญญัติกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเกินกว่าที่รัฐธรรมนูญกำหนด ดังนั้น บทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่” ออก

ศาลรัฐธรรมนูญได้ประชุมพิจารณา เมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๕ มีมติรับความเห็นหรือคำชี้แจงของคณะกรรมการการเลือกตั้งเข้าร่วมไว้ในสำนวน และมีคำสั่งอนุญาตให้ถอน (ขอสละ) คำขอทำคำร้องที่ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๕ ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งขอ

๓. ศาลปกครองสูงสุดได้มีความเห็นและชี้แจงเป็นหนังสือ ดังนี้

๓.๑ ศาลปกครองสูงสุดได้ส่งคำชี้แจง ตามหนังสือศาลปกครองสูงสุดที่ สป ๐๐๐๘.๑/๔๘ ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๕ โดยได้ส่งสำเนาคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีที่เสนอต่อศาลปกครองสูงสุดมาด้วย สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

๓.๑.๑ การดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง หรือดำเนินการในทางปกครองจึงสามารถถูกตรวจสอบได้ถึงความชอบด้วยกฎหมายโดยศาล และกรณีนี้ไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมาตราใดกำหนดให้การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุดและห้ามฟ้องคดีต่อศาล

๓.๑.๒ ศาลทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือ ศาลทหาร ต่างมีใช้องค์กรในความหมายของมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ ดังนั้น องค์กรตามมาตรา ๒๖๖ จึงมีความหมายครอบคลุมถึงองค์กรอิสระต่างๆ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ฯลฯ เท่านั้น

๓.๑.๓ เมื่อศาลไม่ใช่องค์กรตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้งจะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลปกครองกับ คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ได้ ทั้งนี้เพราะปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลกับคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือองค์กรอิสระอื่นใดไม่อาจเกิดขึ้นได้ เนื่องจากศาลเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ ซึ่งกระทำในพระปรมาภิไธย ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ศาลไม่ใช่องค์กรที่ใช้อำนาจในลักษณะ “ทางปกครอง” อย่างองค์กรอิสระ จึงไม่มีทางขัดหรือแย้งกับการใช้อำนาจขององค์กรอิสระ ทำนองเดียวกับการใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ก็ย่อมไม่มีทางขัดหรือแย้งกับการใช้อำนาจในทางตุลาการของศาลได้ อำนาจหน้าที่ที่จะมีปัญหาขัดหรือแย้งกันได้ต้องมีลักษณะแบบเดียวกัน เช่น ศาลกับศาล ฝ่ายปกครองกับฝ่ายปกครอง องค์กรอิสระกับองค์กรอิสระ แต่อย่างไรก็ตาม องค์กรอิสระที่ถูกฟ้องคดีต่อศาลสามารถโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่ใช้บังคับแก่คดีนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ได้ และการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญก็เพื่อชี้ขาดว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่เท่านั้น ไม่ใช่การชี้ขาดปัญหาอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลกับองค์กรอิสระ

๓.๑.๔ เมื่อเห็นว่าการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่นสามารถถูกตรวจสอบโดยศาลได้ ดังนั้น ในประเด็นที่ว่า ศาลใดจะมีอำนาจตรวจสอบนั้น กรณีไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยหากแต่เป็นอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘

๓.๒ ศาลปกครองสูงสุด ได้ส่งความเห็นเพิ่มเติม ตามหนังสือศาลปกครองสูงสุด ที่ สป ๐๐๐๘.๑/๗ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๖ สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

๓.๒.๑ ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ตามคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็น ปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญ เพราะเป็นการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยคำสั่งของศาลปกครองอันถึงที่สุดแล้ว ซึ่งจะเป็นบรรทัดฐานเกิดขึ้นอย่างน้อย ๓ ประการ คือ



(๑) การที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า คำร้องดังกล่าวเป็นปัญหาอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจบริหาร (คณะกรรมการการเลือกตั้ง) กับศาลปกครอง และรับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาต่อไปก็อาจจะมีการเสนอปัญหาอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรนิติบัญญัติกับองค์กรที่ใช้อำนาจบริหาร หรือองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติกับศาล หรือองค์กรนิติบัญญัติกับองค์กรนิติบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญได้เช่นเดียวกับกรณีปัญหาอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลปกครองได้เช่นเดียวกัน

(๒) สิทธิในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยองค์กรของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ และประชาชนที่เป็นโจทก์หรือจำเลย หรือคู่ความในศาลยุติธรรมและผู้ฟ้องคดี หรือผู้ถูกฟ้องคดี หรือคู่กรณีในศาลปกครอง ยื่นคำร้องผ่านผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า คำพิพากษาของศาลไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ได้หรือไม่ และศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณา และมีอำนาจทบทวนหรือแก้ไขคำพิพากษา หรือคำสั่งอันถึงที่สุดของศาลได้ หรือไม่

(๓) สิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ โดยบุคคล ที่ได้รับความเสียหายจากการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อให้ศาลตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้หรือไม่ หรือจะถือว่าการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีสภาพบังคับเด็ดขาดไม่อาจถูกฟ้องคดีต่อศาลได้

### ๓.๒.๒ ศาลปกครองสูงสุด ให้ข้อมูลเพิ่มเติม คือ

(๑) หากยอมรับว่า คำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญในกรณีนี้ เป็นปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามมาตรา ๒๖๖ ซึ่งองค์กรหนึ่งคือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ในฐานะผู้ใช้อำนาจควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้ง รวมทั้งการออกเสียงประชามติ อันเป็นการใช้อำนาจทางบริหารอย่างหนึ่ง) กับศาล (ในฐานะผู้ใช้อำนาจตุลาการ) แล้ว จะเกิดผลขึ้นอย่างไรที่ไม่ควรจะเป็นตามมา คือ

ปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรนิติบัญญัติกับศาล หรือองค์กรนิติบัญญัติกับองค์กรอิสระที่ใช้อำนาจทางบริหาร หรือศาลกับศาลด้วยกัน หรือศาลกับหน่วยงานอื่นของรัฐก็จะมาสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด หลักการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติในเรื่องการใช้อำนาจอธิปไตยผ่านทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ซึ่งมีเจตนารมณ์ที่จะแบ่งแยกอำนาจและองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยออกจากกัน เพื่อให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกันก็จะเป็นไปได้ โดยเฉพาะการตรวจสอบการใช้อำนาจทางบริหารไม่ว่าขององค์กรใด โดยองค์กรศาลอันเป็นหัวใจสำคัญของระบบนิติรัฐหรือหลักนิติธรรม

(๒) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔/๒๕๕๔ เป็นคำสั่งที่ได้วินิจฉัยในประเด็นอำนาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ซึ่งเป็นประเด็นแห่งคดี และเป็นคำสั่งที่ถึงที่สุดในประเด็นอำนาจฟ้องคดีแล้วตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๗๓

(๓) การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ถือเป็นการใช้อำนาจบริหาร หรือไม่ และคณะกรรมการการเลือกตั้งจะถูกต้องตรวจสอบการใช้อำนาจโดยศาลได้หรือไม่

การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งมิใช่เป็นการใช้อำนาจตุลาการเช่นเดียวกับศาล แต่เป็นการใช้อำนาจในทางบริหารหรือในทางปกครอง เพื่อควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้ง รวมทั้งการออกเสียงประชามติแทนฝ่ายบริหาร และถูกต้องตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการตามหลักการแบ่งแยกอำนาจได้ ดังเช่นที่ศาลรัฐธรรมนูญเคยใช้อำนาจตุลาการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(๔) ศาลใดเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทที่เกิดขึ้นจากการกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

๓.๓ กรณีตามคำร้องเป็นเรื่องการตรวจสอบการกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง กล่าวโดยสรุป ศาลปกครองสูงสุด เห็นว่า

๓.๓.๑ คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจบริหาร เพื่อควบคุมหรือจัดให้มีการเลือกตั้งรวมทั้งการออกเสียงประชามติแทนฝ่ายบริหาร ดังนั้น จึงถูกต้องตรวจสอบการใช้อำนาจโดยศาลได้ ดังที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ ได้บัญญัติรับรองไว้ และศาลรัฐธรรมนูญเคยตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งมาแล้ว ตามคำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๕๓ และที่ ๒๔/๒๕๕๓

๓.๓.๒ ปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามมาตรา ๒๖๖ น่าจะต้องเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจบริหารด้วยกันเท่านั้น แต่จะไม่รวมถึงปัญหาอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติและองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ หรือระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการกับองค์กรที่ใช้อำนาจบริหาร

๓.๓.๓ คำร้องที่คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้นมีลักษณะเป็นการโต้แย้งว่า ศาลปกครองไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาพิพากษาคดีตามคำร้อง ที่ ๑๓/๒๕๕๔ (คำสั่งศาล

ปกครองสูงสุดที่ ๘๔/๒๕๕๔) จึงเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาล ซึ่งเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘ ประกอบกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งต้องดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๕๒ กำหนดไว้

๓.๓.๔ กติตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔/๒๕๕๔ เป็นการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อให้ศาลปกครองตรวจสอบการกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตและการกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้งว่า ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งถึงที่สุดแล้ว อันเป็นการใช้อำนาจตุลาการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๙ วรรคหนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจที่จะรับคำร้องที่ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญไว้พิจารณาได้ และไม่มีอำนาจทบทวนหรือเพิกถอนคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอันถึงที่สุดตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๗๓ ได้อีก

๔. คณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้มีความเห็นและชี้แจงเป็นหนังสือ สรุปได้ดังนี้

๔.๑ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ส่งความเห็นตามหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ลต (กกต.) ๐๑๐๑/๗๕๗๕ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๕๕ สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

๔.๑.๑ กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดมีความเห็นและชี้แจงว่า การดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการในทางปกครอง จึงสามารถถูกตรวจสอบได้ถึงความชอบด้วยกฎหมายโดยศาล และกรณีนี้ไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมาตราใดกำหนดให้การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุด และห้ามฟ้องคดีต่อศาลนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเห็น ดังนี้

(๑) การดำเนินการจัดการเลือกตั้ง แต่เดิมเป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และหากมีปัญหาเกี่ยวกับความไม่สุจริตและเที่ยงธรรมในการเลือกตั้ง กฎหมายได้กำหนดให้ผู้เลือกตั้ง ผู้สมัครหรือพรรคการเมือง มีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งต่อศาลได้ แต่ปัจจุบันรัฐธรรมนูญได้บัญญัติเป็นอำนาจเฉพาะของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และไม่มีบทบัญญัติใดในรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือพรรคการเมืองสามารถยื่นฟ้องคดีคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งต่อศาลปกครองได้

(๒) การที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า การพิจารณาอำนาจของศาลปกครอง ต้องพิจารณาจากการบัญญัติของกฎหมายประกอบด้วยนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า การพิจารณาทบบัญญัติกฎหมายประกอบ ซึ่งในที่นี้หมายถึงพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ การตีความนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” หรือ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามมาตรา ๓ ของบทบัญญัติดังกล่าวจะต้องตีความให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ซึ่งบัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน”

(๓) การที่ศาลปกครองสูงสุดได้แปลความคำว่า “รัฐบาล” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ว่า คือ รัฐในฐานะเป็นตัวแทนของประเทศชาตินั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า ไม่ถูกต้อง เนื่องจากหากแปลความกฎหมายตามที่ศาลปกครองสูงสุดตีความหน่วยงานทุกหน่วยงานของรัฐ ก็จะอยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะรับคดีไว้พิจารณาพิพากษาคดีได้ทั้งหมด แม้แต่หน่วยงานของฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ รวมตลอดถึงศาลรัฐธรรมนูญด้วยก็จะอยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะรับคดีไว้พิจารณาพิพากษาได้ โดยไม่มีการยกเว้น ซึ่งถ้าหากเป็นเช่นนั้นจริง รัฐธรรมนูญคงจะไม่ต้องระบุข้อความว่า “ที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาล” ไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

(๔) กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า บุคคลตามมาตรา ๑๕๗ (๑) ของรัฐธรรมนูญ ก็คือฝ่ายปกครองทั้งหมด ไม่จำกัดว่าต้องเป็นฝ่ายปกครองที่อยู่ในบังคับบัญชาของรัฐบาล (ในความหมายอย่างแคบ) เท่านั้น เพราะรัฐธรรมนูญใช้ถ้อยคำว่า “ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น” นั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า บุคคลตามมาตรา ๑๕๗ (๑) นั้น ต้องหมายถึงเฉพาะบุคคลที่เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นเท่านั้น สำหรับคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งนั้นไม่ใช่ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น จึงไม่ใช่บุคคลตามมาตรา ๑๕๗ (๑) แต่อย่างใด

(๕) องค์กรแต่ละองค์กรย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด องค์กรใดองค์กรหนึ่งจะเข้าไปแทรกแซงสั่งการในเชิงบริหารจัดการหรือสั่งให้มีการเปลี่ยนแปลง คำวินิจฉัยของอีกองค์กรหนึ่งไม่ได้ เว้นแต่รัฐธรรมนูญจะได้กำหนดให้อำนาจไว้ แต่กรณีนี้รัฐธรรมนูญ

ไม่ได้ให้อำนาจศาลปกครองที่จะรับฟ้องคดีที่มีผู้ฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งไว้พิจารณา

๔.๑.๒ กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดมีความเห็นและชี้แจงว่า ศาลปกครองไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๖๖ มีความหมายครอบคลุมถึงองค์กรอิสระต่างๆ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ฯลฯ เท่านั้น และคณะกรรมการการเลือกตั้งจะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลปกครองกับคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ได้ นั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเห็น ดังนี้

(๑) การที่ศาลปกครองสูงสุดมีความเห็นว่า ศาลปกครองไม่ใช่องค์กรที่อยู่ในความหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ โดยให้เหตุผลว่า “บทบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับเฉพาะองค์กรอิสระที่เกิดขึ้นใหม่ตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น มิได้มุ่งหมายให้รวมถึงองค์กรศาลด้วย เป็นการตีความกฎหมายเพื่อให้ศาลปกครองไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัติดังกล่าว” ซึ่งกรณีนี้คณะกรรมการการเลือกตั้ง เห็นว่า ศาลปกครองเป็นองค์กรหนึ่งที่เกิดขึ้น และได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ดังนั้น จึงต้องถือว่า ศาลปกครองเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ฯลฯ เพียงแต่รัฐธรรมนูญได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ แยกต่างกันไปเท่านั้น

(๒) การที่ศาลปกครองหยิบยกคำชี้แจงของเลขานุการคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้ระบุไว้ในหนังสือชี้แจงของศาลปกครองสูงสุดที่ สป ๐๐๐๘.๑/๕๘ ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๕ ข้อ ๑.๑ กล่าวไว้ว่า “มาตรานี้เป็นเรื่ององค์กรในรัฐธรรมนูญ เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่ามีอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน” ขึ้นมากล่าวอ้างว่า การที่จะส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยจะต้องเป็นเรื่องที่องค์กรในรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน และศาลปกครองไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ เรื่องที่คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘ นั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า เป็นการไม่ถูกต้อง เนื่องจากคำชี้แจงของเลขานุการฯ เป็นแนวความคิดในชั้นคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งในขณะนั้นยังไม่มีข้อยุติ ต่อมาคณะทำงานและคณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้มีมติให้ตัดคำว่า “ซ้ำซ้อนกัน” ออก จึงเห็นได้ว่าคณะทำงานและคณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญมีความเห็นว่า นอกจากเรื่องที่องค์กรในรัฐธรรมนูญมีปัญหาอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกันแล้วยังมีประเด็นอื่นอีกที่สามารถยื่นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้

โดยไม่จำเป็นต้องเป็นเรื่องที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญมีอำนาจซ้ำซ้อนกันเพียงอย่างเดียว เช่น ปัญหาว่า องค์กรต่างๆ ได้แย้งว่า ไม่ใช่อำนาจหน้าที่ของตน เป็นต้น

(๓) เนื่องจากกรณีทำนองเดียวกันนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัย เป็นบรรทัดฐานไว้แล้ว ตามนัยคำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๕๓ ที่ได้วินิจฉัยไว้ว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้ง ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๓) แล้ว กรณีจะต้องบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยชี้ขาดของ คณะกรรมการการเลือกตั้ง เพราะเป็นอำนาจที่รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศได้บัญญัติ ให้อำนาจไว้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง” และ “การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งตาม รัฐธรรมนูญเป็นการใช้อำนาจดังเช่นอำนาจตุลาการ” นอกจากนั้นศาลรัฐธรรมนูญยังได้มีคำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๓ ว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งมิได้อยู่ในบังคับบัญชา หรือในการกำกับดูแลของรัฐบาล คดีจึงไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง”

๔.๑.๓ กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า การวินิจฉัยชี้ขาดว่า ศาลใดจะมีอำนาจ ตรวจสอบการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น ไม่อยู่ในอำนาจของศาล รัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัย แต่เป็นอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๘ นั้น

คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า การที่คณะกรรมการ การเลือกตั้งร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เป็นการร้อง เกี่ยวกับเรื่องอำนาจหน้าที่ของศาล จะไม่ใช่มาตรา ๒๖๖ เพราะมีบทบัญญัติในมาตรา ๒๔๘ แล้ว นั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า ไม่ถูกต้อง เนื่องจากกรณีนี้เป็นเรื่องที่ศาลปกครองได้รับคำฟ้องที่ นายโกวิท สุรัสวดี ฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ ไว้พิจารณา จึงทำให้เกิดผลกระทบต่ออำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการ การเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งและ คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งไม่ใช่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในการกำกับดูแลของรัฐบาล ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ศาลปกครองจึงไม่มีอำนาจรับคดีที่ นายโกวิท สุรัสวดี ฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ กรุงเทพมหานคร ไว้พิจารณา

๔.๒ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้ส่งความเห็นเพิ่มเติม ตามหนังสือคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ลต (กกต.) ๐๖๐๕/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๖ สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

๔.๒.๑ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ไม่ได้ให้อำนาจศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาคดีที่มีผู้ฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้งต่อศาลปกครอง เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ใช่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล นอกจากนี้ คำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔/๒๕๕๔ เป็นแค่เพียงคำสั่งของศาลปกครองที่สั่งให้รับคดีไว้พิจารณาเท่านั้น ยังไม่ใช่คำพิพากษาที่จะทำให้คดีเด็ดขาดไปแต่อย่างใด จึงไม่ใช่คำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

๔.๒.๒ ศาลปกครองต้องพิจารณาขอบเขตอำนาจของศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ เป็นหลัก แต่อย่างไรก็ตาม หากคณะกรรมการการเลือกตั้งกระทำมิชอบบุคคลที่ได้รับผลกระทบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ สามารถฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้งต่อศาลยุติธรรมได้อยู่แล้ว

๔.๒.๓ การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ มิใช่เป็นเรื่องการใช้อำนาจซ้ำซ้อนกันตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘ แต่เป็นเรื่องที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ วรรคหนึ่ง (๓) แล้ว กรณีต้องบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยชี้ขาด เพราะว่า เป็นการใช้อำนาจดังตุลาการ

๔.๒.๔ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ผู้พิพากษาและตุลาการต้องพิจารณาพิพากษาคดีตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนด นอกจากนี้ การฟ้องคดีต้องมีกฎหมายรองรับให้อำนาจผู้ฟ้องคดีที่จะนำคดีไปฟ้องต่อศาลได้ และกฎหมายจะต้องให้อำนาจศาลที่จะรับคดีไว้พิจารณาพิพากษาได้เท่านั้น

ข้อเท็จจริงและความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ร้อง และศาลปกครองเพียงพอที่ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยได้แล้ว ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

พิจารณาแล้วเห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้ง และศาลปกครอง เป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๖ และมาตรา ๒๗๖ ตามลำดับ บัญญัติให้มีขึ้น และบัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญฯ

## หน้า ๕๕

เล่ม ๑๒๑ ตอนที่ ๕๘ ก

ราชกิจจานุเบกษา

๗ กันยายน ๒๕๕๗

คณะกรรมการการเลือกตั้งและศาลปกครอง จึงมีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ปัญหาต่อมาว่า เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วหรือไม่ นั้น เห็นว่า ตามคำร้องเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ได้มีการใช้อำนาจหน้าที่ไปแล้ว ต่อมาได้มีการโต้แย้งว่า การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าว คณะกรรมการการเลือกตั้งจะถูกฟ้องต่อศาลปกครองได้หรือไม่ จึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลปกครอง คำว่า ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานแล้ว ตามคำวินิจฉัยที่ ๕๔/๒๕๕๒ วันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๒ ว่า ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ อาจเป็นลักษณะของการมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญ องค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือไม่ เพียงใด หรือเป็นลักษณะของการที่ องค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป มีปัญหาโต้แย้งกันว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่ง ได้ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำหรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ของอีกองค์กรหนึ่ง กรณีตามคำร้องมีปัญหา เกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแล้ว มีปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่นั้นเกิดขึ้น จึงเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ และไม่ใช่กรณีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘ บัญญัติไว้ ศาลรัฐธรรมนูญ จึงรับคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปมีว่า การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้น ตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) ถือเป็นยุติหรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ บัญญัติว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการ จัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม



ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ บัญญัติว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ออกประกาศกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมายตามมาตรา ๑๕๔ วรรคสอง

(๒) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๕๕ วรรคสอง

(๓) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๕๕ วรรคสอง

(๔) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่ง หรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้นๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

(๕) ประกาศผลการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ

(๖) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ ตลอดจนขอให้ศาล พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่ การสืบสวน สอบสวน หรือวินิจฉัยชี้ขาด

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจแต่งตั้งบุคคล คณะบุคคล หรือผู้แทนองค์การเอกชน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย”

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ตามมาตรา ๑๕๕ วรรคสอง บัญญัติให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งเห็นได้ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่จะจัดการเลือกตั้ง ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม การจัดให้มีการเลือกตั้ง นั้น มีขั้นตอนและรายละเอียดที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องปฏิบัติ เช่น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๑) ออกประกาศกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง (๒) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง เป็นต้น และเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นจากการจัดการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง ก็ให้อำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นได้ตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง ซึ่งการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) เป็นการใช้อำนาจดังกล่าวเช่นอำนาจตุลาการที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจหน้าที่คณะกรรมการการเลือกตั้งสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดได้นั้น เพราะเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่จัดให้มีการเลือกตั้ง ชี้ขาดได้เองเพื่อให้เกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม

กรณีตามคำร้อง การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ ๓๐ กรุงเทพมหานคร โดยการออกคำสั่งที่ ๑๗/๒๕๕๗ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการนับคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้มีคณะกรรมการนับคะแนนเลือกตั้งในการทำหน้าที่เกี่ยวกับการนับคะแนนในสถานที่นับคะแนนเลือกตั้งสำหรับเขตเลือกตั้งแต่ละแห่ง เมื่อทราบผลขั้นสุดท้ายก็ได้ประกาศผลการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นกระบวนการในการจัดการเลือกตั้ง ต่อมาเมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้น คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นดังกล่าว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓)

ดังนั้น กรณีตามคำร้อง การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๕ วรรคสอง เป็นลักษณะการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญอันมีผลให้การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) ถือเป็นยุติ มิใช่เป็นการใช้อำนาจทางบริหารหรือทางปกครองตามที่กล่าวอ้าง แต่อย่างใด

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญโดยมติเอกฉันท์ จึงวินิจฉัยว่า การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) ถือเป็นยุติ

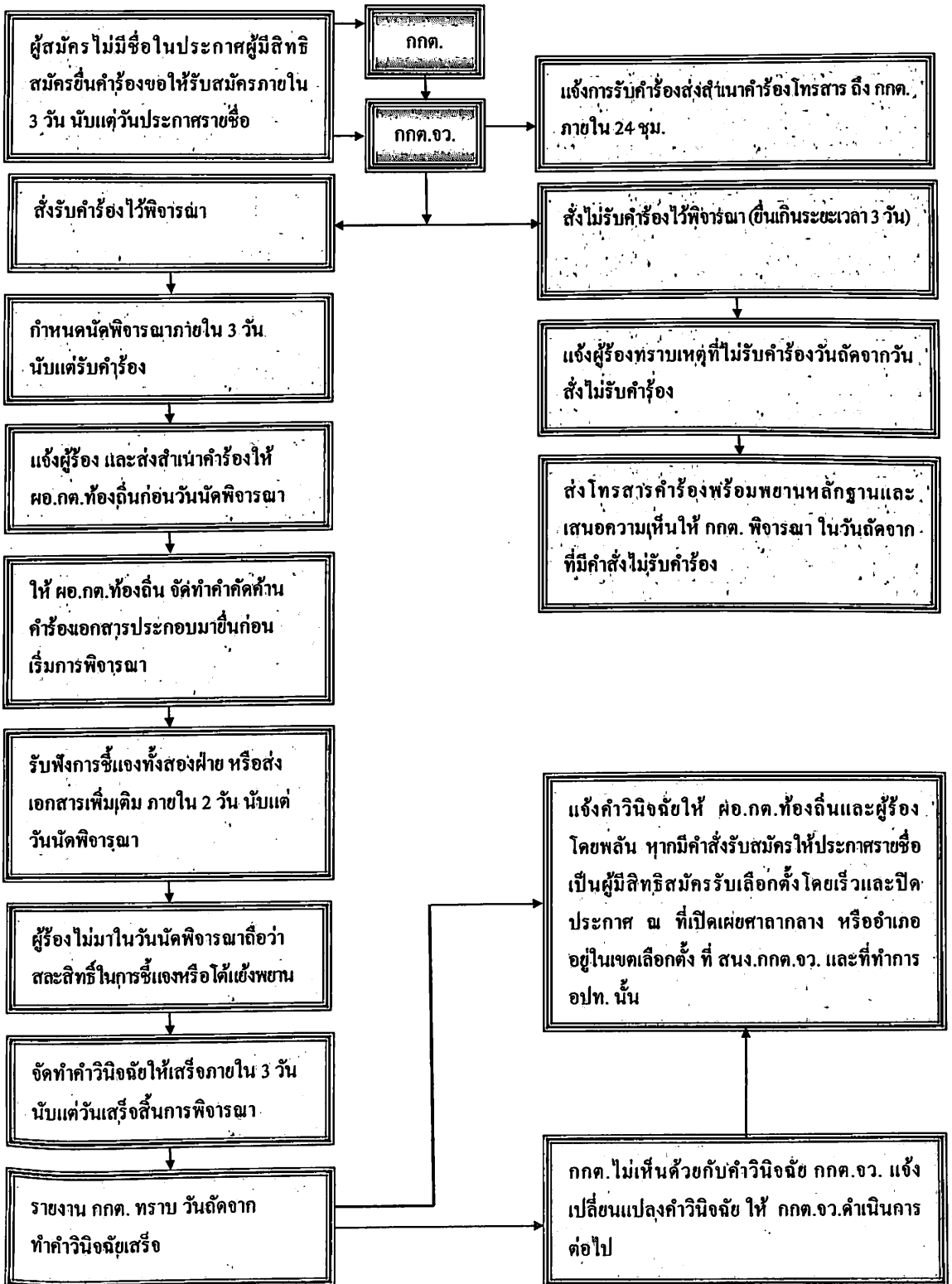
นายกระมล ทองธรรมชาติ	ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
นายจุมพล ณ สงขลา	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายปรีชา เถลิมาณิชย์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายพันธ์ จันทรปาน	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายมงคล สระฐานิ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายมานิต วิทยาเต็ม	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายศักดิ์ เตชะชาญ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุจิต บุญบงการ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุธี สุทธิสมบูรณ์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวโช	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุวิทย์ ธีรพงษ์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นางเสาวณีย์ อัครไวจน์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายอุระ หวังอ้อมกลาง	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

**ภาคผนวก ข**

**แผนผังขั้นตอนการดำเนินการรับคำร้องและวินิจฉัยสิทธิสมัคร**

**แผนผังขั้นตอนการดำเนินการรับคำร้องและวินิจฉัยสิทธิสมัคร  
(ขอให้รับสมัคร)**

ตามประกาศ กกต. เรื่องมอบอำนาจให้ กกต.จว. ดำเนินการรับคำร้องและวินิจฉัยสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง พ.ศ. 2552



ภาคผนวก ค.

แผนผังขั้นตอนการดำเนินการรับคำร้องและวินิจฉัยสิทธิสมัครโดยศาลอุทธรณ์

**แผนผังขั้นตอนการดำเนินการรับคำร้องและวินิจฉัยสิทธิสมัครโดยศาลอุทธรณ์  
(ขอให้รับสมัคร)**  
พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 49/1

