

คำวินิจฉัยของ นายชยันต์ สมุทวณิช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๓/๒๕๕๓

วันที่ ๑๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓

เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลยุติธรรม

ประธานกรรมการการเลือกตั้งได้มีคำร้องและคำร้องเพิ่มเติม ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลยุติธรรม สรุปได้ว่า ตามที่ศาลแพ่งได้มีคำสั่งในคดีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามคดีหมายเลขแดงที่ สว ๒/๒๕๕๓ ความว่า เมื่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งได้ประกาศการรับสมัครของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาไว้แล้วถือว่า ขั้นตอนการรับสมัครเสร็จสิ้น เข้าสู่ขั้นตอนการแนะนำตัวและลงคะแนนเลือกตั้งต่อไป ย่อมพ้นเวลาที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งตรวจสอบและสอบสวนแล้ว การเพิกถอนการสมัครรับเลือกตั้ง จึงกระทำมิได้ คำสั่งของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง จึงไม่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา และต่อมาศาลจังหวัดอื่น ๆ ก็ได้มีคำสั่งในแนวทางอย่างเดียวกัน

คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า เรื่องดังกล่าวมีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ จึงเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. การที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งประกาศรับสมัครผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาไปแล้ว ต่อมาผู้คัดค้านว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งดังกล่าวเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม เช่น ไม่สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรีหรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ เป็นต้น คณะกรรมการการเลือกตั้งได้สืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๓) และสั่งให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งดำเนินการเพิกถอนการรับสมัครของผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้น เมื่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งเพิกถอนการรับสมัครแล้ว ผู้ถูกเพิกถอนนำคดีไปร้องต่อศาลแพ่งหรือศาลจังหวัด และศาลได้วินิจฉัยว่าการเพิกถอนการสมัครของผู้ประกอบการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งซึ่งปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งจะกระทำมิได้ เพราะพ้นระยะเวลาที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งจะตรวจสอบและสอบสวนตามพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๒ แล้ว คำสั่งของศาลดังกล่าวเป็นการก้าวล่วงการใช้อำนาจในการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๓) หรือไม่

คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๒ มิได้บัญญัติถึงกรณีที่มีการตรวจสอบภายหลังพบว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งรายใดขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามของการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา เพิกถอนหรือดำเนินการในเรื่องดังกล่าวอย่างไร แต่เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงภายหลังว่า ในขณะที่ประกาศการรับสมัครเลือกตั้ง ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งได้ข้อเท็จจริงที่ผิดพลาด หรือผู้สมัครปกปิดข้อเท็จจริงซึ่งหากทราบแล้ว จะไม่มีการรับสมัครหรือผู้สมัครกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดโดยทุจริตเพื่อให้ตนได้สมัครรับเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งย่อมมีอำนาจสั่งการให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งสั่งให้เพิกถอนการรับสมัครของผู้กระทำการดังกล่าวนั้นได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๓) สำหรับอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๔ ศาลมีอำนาจที่จะวินิจฉัยแต่เพียงว่า จะให้รับสมัครรับเลือกตั้งหรือไม่ มิได้ให้อำนาจที่จะวินิจฉัยว่า การเพิกถอนการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งซึ่งปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งจะกระทำมิได้ จึงเป็นกรณีที่ศาลก้าวล่วงเข้าไปในอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งซึ่งเกิดขึ้นในการพิจารณารับสมัครรับเลือกตั้งของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๒ ซึ่งอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะวินิจฉัยชี้ขาดตามมาตรา ๕ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๓) ประกอบกับมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ก่อให้เกิดปัญหาหลายประการซึ่งมีผลในทางปฏิบัติของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

๒. ตามที่ประธานรัฐสภาเสนอปัญหาหรือข้อโต้แย้งต่อศาลรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจตีความคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจตีความความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) และได้วินิจฉัยว่าบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งต่างๆ จำนวน ๒๘ ตำแหน่ง เป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐไปแล้ว

ศาลแพ่งได้ยื่นคำชี้แจงพร้อมเอกสารประกอบ สรุปได้ว่าศาลแพ่งได้มีคำสั่งในคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาว่า คำสั่งของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ให้เพิกถอนสิทธิของผู้สมัครรับเลือกตั้งภายหลังประกาศการรับสมัครรับเลือกตั้งไม่มีผลเพราะพ้นกำหนดเวลาที่จะตรวจสอบและสอบสวน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๒ แล้ว นั้น ศาลแพ่งและศาลยุติธรรมอื่นได้วินิจฉัยและมีคำสั่งดังกล่าว ด้วยมีความประสงค์ให้การจัดการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นไปโดยเรียบร้อย บริสุทธิ์ และยุติธรรมต่อผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายสมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ในการใช้อำนาจสืบสวนสอบสวนหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๓) ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งได้มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๐ (๖) ด้วยนั้น ได้บัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการใช้อำนาจดังกล่าวไว้ในมาตรา ๑๕ วรรคสอง ซึ่งมีลักษณะของการให้ใช้อำนาจดังกล่าวในการวินิจฉัยปัญหาหรือข้อโต้แย้งเป็นรายกรณีไป โดยกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องให้โอกาสผู้ร้อง ผู้ถูกคัดค้านหรือผู้ถูกกล่าวหา มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงหลักฐาน รวมทั้งต้องให้โอกาสสมาให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นหลักการรับฟังคู่กรณีทั้งสองฝ่าย และการวินิจฉัยชี้ขาดของกรรมการการเลือกตั้งให้ทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อของกรรมการการเลือกตั้งที่พิจารณาวินิจฉัยทุกคน ทั้งนี้ เนื่องจากการใช้อำนาจดังกล่าวมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจ “กึ่งตุลาการ” ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมีเมื่อการใช้โดยถูกต้องตามกระบวนการของกฎหมาย จึงจะถือได้เป็นอำนาจที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ไว้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้งโดยเฉพาะ มีอำนาจมอบอำนาจให้ผู้อื่นทำการแทนได้

พิจารณาคำร้องและคำชี้แจงดังกล่าวข้างต้นแล้ว มีประเด็นวินิจฉัยเบื้องต้นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจยื่นคำร้องนี้ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่ เห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญจัดตั้งขึ้นและมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญหลายประการ เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้สืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๓) และสั่งให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งดำเนินการเพิกถอนการรับสมัครของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่เป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม และผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งได้สั่งเพิกถอนแล้ว การที่ผู้ถูกเพิกถอนนำคดีไปร้องต่อศาลแพ่งหรือศาลจังหวัด และศาลมีคำสั่งว่าการเพิกถอนการรับสมัครดังกล่าวโดยผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งจะกระทำมิได้ เพราะพ้นระยะเวลา

ที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งจะตรวจสอบและสอบสวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๒ แล้ว นั้น คำสั่งของศาลเป็นการก้าวล่วงการใช้อำนาจในการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๓) หรือไม่ จึงเป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นแล้ว เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย จึงเป็นการยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นแรกตามคำร้องว่า การที่ศาลจังหวัดหรือศาลแพ่งใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๔ เป็นการก้าวล่วงการใช้อำนาจในการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๓) หรือไม่ นั้น พิจารณาแล้ว มีข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง มาตรา ๑๔๕ (๓) และ มาตรา ๓๒๗ (๔) บัญญัติว่า

มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง “ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น และเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง”

มาตรา ๑๔๕ (๓) “คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้(๓) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง”

มาตรา ๓๒๗ (๔) “นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้.... (๔) กระบวนการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง”

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ นั้น เป็นอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๓) ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑

ได้นำข้อความดังกล่าวไปบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๐ (๖) การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๔๕ (๓) เป็นการใช้อำนาจ ดังเช่นอำนาจตุลาการ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๓ (๔) บัญญัติให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ต้องบัญญัติสาระสำคัญของเรื่องกระบวนการสืบสวนสอบสวนและ วินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ ในมาตรา ๑๕ วรรคสี่ บัญญัติว่า “วิธีการสืบสวนสอบสวน และวินิจฉัยชี้ขาดให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา” และได้มีการประกาศ “ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยวิธีสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. ๒๕๔๒” ในราชกิจจานุเบกษา ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๔๒ ซึ่งสาระสำคัญของระเบียบดังกล่าว คือ การให้โอกาสคู่กรณีทั้งสองฝ่าย ได้แก่ ผู้ร้องเรียน และผู้ถูกร้องเรียน ได้มีโอกาสเสนอข้อร้องเรียน ข้อโต้แย้ง และพยานหลักฐานอย่างเต็มที่และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องระบุข้อเท็จจริง และเหตุผลประกอบการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาด และกรรมการการเลือกตั้งที่ลงมติทุกคนต้องลงลายมือชื่อด้วย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๒ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๔ บัญญัติว่า

มาตรา ๓๒ วรรคหนึ่ง “เมื่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งได้รับใบสมัครแล้ว ให้ลงบันทึกการรับสมัครไว้เป็นหลักฐานและออกใบรับให้แก่ผู้สมัครในวันนั้น และให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้ง ประจำเขตเลือกตั้งตรวจสอบหลักฐานการสมัคร คุณสมบัติของผู้สมัคร และสอบสวนว่า ผู้สมัครมีสิทธิ ที่จะสมัครรับเลือกตั้งหรือไม่ ให้เสร็จสิ้นภายในเจ็ดวันนับแต่วันปิดการรับสมัคร ถ้าผู้สมัครมีสิทธิ ที่จะสมัครรับเลือกตั้งได้ ก็ให้ประกาศการรับสมัครไว้โดยเปิดเผย ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเทศบาล ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน และที่เลือกตั้ง หรือบริเวณใกล้เคียงกับที่เลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่ผู้นั้นสมัคร”

มาตรา ๓๔ “ในกรณีที่ผู้สมัครผู้ใดไม่มีชื่อเป็นผู้สมัครในประกาศของผู้ผู้อำนวยการการเลือกตั้ง ประจำเขตเลือกตั้งตามมาตรา ๓๒ ผู้สมัครผู้นั้นมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดที่เขตเลือกตั้งอยู่ในเขต อำนาจของศาลจังหวัดนั้น หรือต่อศาลแพ่งสำหรับเขตเลือกตั้งที่อยู่ในกรุงเทพมหานครได้ภายในเจ็ดวัน นับจากวันประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง โดยไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในการดำเนิน กระบวนการพิจารณา และให้ศาลวินิจฉัยว่า ให้รับสมัครหรือไม่โดยไม่ชักช้า คำสั่งของศาลนั้นให้เป็นที่สุด และให้ศาลแจ้งคำสั่งไปยังผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง ในการนี้ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้ง ประจำเขตเลือกตั้งปฏิบัติตามคำสั่งศาลโดยเร็ว ถ้าศาลมีคำสั่งให้รับสมัคร ให้ประกาศชื่อผู้นั้นตาม มาตรา ๓๒ แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนถึงการปฏิบัติก่อนทราบคำสั่งศาล”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นกฎหมายที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๓) บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ ดังกล่าว โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติไว้ในส่วนที่ ๕ ว่าด้วยผู้สมัครและการสมัครรับเลือกตั้ง มาตรา ๓๒ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งในการตรวจสอบหลักฐานการสมัคร คุณสมบัติของผู้สมัคร สอบสวนว่า ผู้สมัครมีสิทธิที่จะสมัครรับเลือกตั้งหรือไม่ และประกาศการรับสมัคร ส่วนมาตรา ๓๔ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจศาลจังหวัดหรือศาลแพ่งในการพิจารณาคำร้องของผู้สมัครที่ไม่มีชื่อเป็นผู้สมัครในประกาศของผู้อำเภอการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งตามมาตรา ๓๒ โดยให้ศาลวินิจฉัยว่า ให้รับสมัครหรือไม่ และให้คำสั่งศาลเป็นที่สุด บทบัญญัติมาตรา ๓๒ และมาตรา ๓๔ เป็นกระบวนการในการสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง และศาลจังหวัด หรือศาลแพ่ง ต่างก็มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ ดังกล่าว

สำหรับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๔ ที่ให้อำนาจศาลจังหวัดหรือศาลแพ่งวินิจฉัยคำร้องของผู้สมัครที่ไม่มีชื่อในประกาศของผู้อำเภอการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง โดยให้วินิจฉัยว่า ให้รับสมัครหรือไม่ และให้คำสั่งศาลเป็นที่สุดนั้น ศาลจังหวัดหรือศาลแพ่งก็มีอำนาจในการวินิจฉัยและมีคำสั่งตามมาตรา ๓๔ ซึ่งเป็นการวินิจฉัยเฉพาะการดำเนินการของผู้อำเภอการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง และให้ศาลมีอำนาจวินิจฉัยเพียงว่า ให้รับหรือไม่ให้รับสมัครเท่านั้น เพราะเป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ หากเป็นกรณีที่มีปัญหาหรือข้อโต้แย้งเกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ ดังกล่าว และคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งซึ่งเป็นอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๓) แล้ว กรณีจะต้องเป็นไปตามคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

สำหรับกรณีที่ศาลวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๔ ว่าการเพิกถอนการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาจะกระทำมิได้เพราะพ้นระยะเวลาที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งจะตรวจสอบและสอบสวนตามมาตรา ๓๒ แล้ว เป็นการก้าวล่วงการใช้อำนาจในการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๓) หรือไม่ นั้น

ในการพิจารณาประเด็นดังกล่าว มีข้อสังเกตที่จะต้องคำนึงถึงอำนาจหน้าที่ของทั้งสององค์กรที่มีเกี่ยวกับสิทธิทางการเมืองของประชาชนว่า แต่ละองค์กรคือคณะกรรมการการเลือกตั้ง และศาลยุติธรรม (ศาลแพ่ง) มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ อันเป็นบทบัญญัติที่กำหนดเนื้อหาแห่งสิทธิและกระบวนการในการใช้สิทธิทางการเมืองอย่างไร ที่สำคัญก็คือ อำนาจขององค์กรที่จะมีผลกระทบต่อสิทธิทางการเมืองนั้นเป็นอำนาจที่มีลักษณะเช่นใด เป็นอำนาจดุลยพินิจและกึ่งตุลาการหรือไม่ และมีความเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในตัวของมันเองหรือไม่อย่างไร

สิทธิทางการเมืองขั้นพื้นฐานของประชาชนมีความหมายและความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งเป็นรากฐานของระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยโดยมีตัวแทน ดังนั้นสิทธิทางการเมืองที่จะได้รับการอนุวัติให้มีผลในทางปฏิบัติ จึงจะต้องได้รับการพิทักษ์ ทั้งในแง่เนื้อหาแห่งสิทธิและในแง่กระบวนการในการใช้สิทธินั้นควบคู่กันไป การดำเนินการเพื่อก่อให้เกิดผลในการใช้สิทธิทางการเมือง จึงจะต้องคำนึงถึงข้อจำกัดด้านเนื้อหาและข้อจำกัดด้านกระบวนการหรือระเบียบวิธีการให้เป็นไปโดยชอบและเป็นธรรมด้วย ดังนั้นอำนาจหน้าที่และการปฏิบัติการขององค์กรทั้งสองคือ คณะกรรมการการเลือกตั้งและเจ้าหน้าที่ทุกระดับและศาลยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จึงจะต้องพิจารณาในเงื่อนไขดังกล่าวนี้

ในส่วนของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ นั้น เป็นกฎหมายที่รองรับสิทธิทางการเมือง โดยบัญญัติขั้นตอนระเบียบวิธีการและกระบวนการใช้สิทธิทางการเมือง ในการสมัครรับเลือกตั้งของพลเมืองที่มีคุณสมบัติตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดและในการกำหนดรายละเอียดของการรับสมัครเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภานั้น พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดเงื่อนไขและเงื่อนไขของการรับสมัครตลอดจนการตรวจสอบหลักฐานการสมัคร คุณสมบัติของผู้สมัคร และการสอบสวนว่าผู้สมัครมีสิทธิที่จะสมัครรับเลือกตั้งหรือไม่ให้เสร็จสิ้นภายในเวลาที่กำหนดไว้ คือภายในเวลา ๗ วัน นับแต่วันปิดรับการสมัคร แล้วให้ประกาศการรับสมัครโดยเปิดเผย ณ สถานที่ที่กำหนด

หน้าที่ดังกล่าวนี้เป็นหน้าที่ของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ส่วนอำนาจของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งนั้น ได้แก่ อำนาจที่จะประกาศหรือไม่ประกาศชื่อผู้สมัคร เพราะได้ทำการตรวจสอบหลักฐานการสมัคร คุณสมบัติ และสอบสวนแล้ว ก็ได้ แต่ทั้งนี้จะต้องทำให้เสร็จสิ้นภายใน ๗ วันนับแต่วันปิดการรับสมัคร กฎหมายมิได้ให้อำนาจผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งเพิกถอนการรับสมัครที่ได้ประกาศการรับสมัครไว้แล้วภายหลังเป็นเวลา ๗ วัน ดังกล่าว

อย่างไรก็ดีกฎหมายได้เปิดโอกาสให้ผู้สมัครที่ไม่มีชื่อในประกาศของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง สามารถยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งหรือศาลจังหวัด เพื่อให้วินิจฉัยว่าจะได้รับสมัครหรือไม่ ภายใน ๗ วัน นับจากวันที่ประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง โดยศาลจะต้องพิจารณาและวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า จึงพิจารณาได้ว่ากฎหมายต้องการพิทักษ์สิทธิทางการเมือง เพราะไม่ต้องการให้ผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจดุลพินิจซึ่งมีลักษณะกึ่งตุลาการโดยปราศจากการควบคุมตรวจสอบอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งการควบคุมตรวจสอบนี้เท่ากับเป็นการช่วยให้การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๔๕ (๓) เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและเป็นธรรม หากใช่เป็นการก้าวล่วงการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่อย่างใดไม่ เพราะพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้มอบให้ศาลแพ่งและศาลจังหวัดเป็นฝ่ายคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิทางการเมืองของผู้สมัครรับเลือกตั้งในกรณีที่ผู้นั้นไม่ได้รับโอกาสที่จะใช้สิทธิทางการเมืองนั้น

การที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งเพิกถอนการรับสมัครที่ได้ประกาศการรับสมัครไว้แล้วในภายหลัง จึงเป็นการกระทำที่ผิดเงื่อนไขเวลาที่กฎหมายได้กำหนดไว้ เท่ากับว่าเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการไม่สอดคล้องกับกติกาที่เป็นกรอบการปฏิบัติงานของตนเอง ดังนั้นการที่ศาลจังหวัดหรือศาลแพ่งใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๔ วินิจฉัยว่าการเพิกถอนการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งจะกระทำมิได้ เพราะพ้นระยะเวลาที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งจะตรวจสอบและสอบสวนตาม มาตรา ๓๒ แล้ว จึงเป็นการวินิจฉัยอำนาจของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง มิใช่การวินิจฉัยอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งยังคงมีและสามารถใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๓) ได้อยู่ แต่เจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งคือผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง มีอำนาจหน้าที่ตามขอบเขตทั้งในแง่เงื่อนไขและเงื่อนไขเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ตามมาตรา ๓๒ เท่านั้น หากได้มีอำนาจสั่งเพิกถอนการสมัครรับเลือกตั้งของบุคคลที่ตนได้ประกาศรายชื่อไว้ภายใน ๗ วันนับแต่วันปิดการรับสมัครไม่

สำหรับประเด็นที่สองตามคำร้องที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจตีความคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) หรือไม่ นั้น พิจารณาประเด็นนี้แล้ว เห็นว่าได้มีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๕/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๕

กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาไว้แล้ว และตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ จึงไม่ต้องวินิจฉัยประเด็นนี้อีก

โดยเหตุผลที่กล่าวมา จึงวินิจฉัยว่าการที่ศาลจังหวัดหรือศาลแพ่งใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๕ วินิจฉัยว่าการเพิกถอนการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาของผู้อำนวยความสะดวกการเลือกตั้ง ประจำเขตเลือกตั้งจะกระทำมิได้เพราะพ้นระยะเวลาที่ผู้อำนวยความสะดวกการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง จะตรวจสอบและสอบสวนตามมาตรา ๓๒ แล้วโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งยังไม่ได้ใช้อำนาจในการ สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ จึงมิได้เป็นการก้าวล่วงการใช้ อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๓)

นายชัชอนันต์ สมุทวณิช

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ