

คำวินิจฉัยของ นายมงคล ธรรมัน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๓/๒๕๕๓

วันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๕๓

เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้วินิจฉัยปัญหาอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งกับ
ศาลยุติธรรม

ประธานกรรมการการเลือกตั้งมีคำร้องลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ว่า สืบเนื่องจากศาลแพ่ง
ได้มีคำสั่งในคดีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามคดีหมายเลขแดงที่ สว ๒/๒๕๕๓ ความว่า เมื่อผู้อำนวยการ
การเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งได้ประกาศการรับสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาไว้แล้วถือว่า ขั้นตอน
การรับสมัครเสร็จสิ้น เข้าสู่ขั้นตอนการแนะนำตัวและลงคะแนนเลือกตั้งต่อไป ย่อมพ้นเวลาที่ผู้อำนวยการ
การเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งตรวจสอบและสอบสวนแล้ว การเพิกถอนการสมัครรับเลือกตั้ง จึงกระทำ
มิได้ คำสั่งของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งจึงไม่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการสมัคร
รับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา และต่อมาศาลจังหวัดอื่น ๆ ก็ได้มีคำสั่งในแนวทางอย่างเดียวกัน ซึ่งคณะกรรมการ
การเลือกตั้งเห็นว่า เรื่องดังกล่าวมีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ
ตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ จึงเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. การที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งประกาศรับสมัครผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็น
สมาชิกวุฒิสภาไปแล้ว ต่อมาผู้คัดค้านว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งดังกล่าวเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือ
มีลักษณะต้องห้าม คณะกรรมการการเลือกตั้งได้สืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๑๔๕ (๓) และสั่งให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งดำเนินการเพิกถอนการสมัคร
ของผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้น เมื่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งดำเนินการเพิกถอนการ
รับสมัครแล้ว ผู้ถูกเพิกถอนนำคดีไปร้องต่อศาลแพ่งหรือศาลจังหวัด และศาลได้วินิจฉัยว่าการเพิกถอน
การสมัครของผู้สมัครรับเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งซึ่งปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง
จะกระทำมิได้ เพราะพ้นระยะเวลาที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งจะตรวจสอบและสอบสวน
ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา
พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๒ แล้ว คำสั่งของศาลดังกล่าวเป็นการก้าวล่วงการใช้อำนาจในการสืบสวน
สอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๓) หรือไม่

๒. ตามที่ประธานรัฐสภาเสนอปัญหาหรือข้อโต้แย้งต่อศาลรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีอำนาจตีความคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑) หรือไม่ คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจตีความ และได้วินิจฉัยว่าบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งต่างๆ จำนวน ๒๘ ตำแหน่ง เป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐไปแล้ว

ศาลยุติธรรมได้ยื่นคำชี้แจงสรุปว่า ศาลแพ่งได้มีคำสั่งในคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาว่า คำสั่งของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ให้เกิดอนสิทธิของผู้สมัครรับเลือกตั้งภายหลังประกาศการรับสมัครรับเลือกตั้งไม่มีผลเพราะพ้นกำหนดเวลาที่จะตรวจสอบและสอบสวน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๒ แล้ว นั้น ศาลแพ่งและศาลยุติธรรมอื่นได้วินิจฉัยและมีคำสั่งดังกล่าวด้วย มีประสงค์ให้การจัดการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นไปโดยเรียบร้อย บริสุทธิ์และยุติธรรมต่อผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย สมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ การวินิจฉัยของศาลแพ่งในคดีหมายเลขแดงที่ สว ๒/๒๕๕๓ นั้น ศาลแพ่งได้วินิจฉัยอำนาจของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยมีได้ก้าวล่วงไปวินิจฉัยอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่อย่างใด การใช้อำนาจสืบสวนสอบสวนหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ (๓) ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งได้มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๐ (๖) ด้วยนั้น มีหลักเกณฑ์และวิธีการใช้อำนาจดังกล่าวไว้ในมาตรา ๑๕ วรรคสอง เป็นลักษณะของการให้ใช้อำนาจวินิจฉัยปัญหาหรือข้อโต้แย้งเป็นรายกรณีไป โดยกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องให้โอกาสผู้ร้อง ผู้ถูกคัดค้าน หรือผู้ถูกกล่าวหา มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงหลักฐาน รวมทั้งต้องให้โอกาสมาให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นหลักการรับฟังคู่กรณีทั้งสองฝ่าย และการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้ทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อของกรรมการการเลือกตั้งที่พิจารณาวินิจฉัยทุกคน ทั้งนี้ เนื่องจากการใช้อำนาจดังกล่าวมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจ “กึ่งตุลาการ” ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเมื่อมีการใช้โดยถูกต้องตามกระบวนการของกฎหมาย จึงจะถือได้ว่าเป็นอำนาจที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้งโดยเฉพาะ มิอาจมอบอำนาจให้แก่ผู้อื่นทำการแทนได้

ได้พิเคราะห์แล้ว มีประเด็นต้องวินิจฉัยเบื้องต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้หรือไม่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติว่า

“มาตรา ๒๖๖ ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

เห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่เป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งอ้างว่าได้ใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๓) และสั่งให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งดำเนินการเพิกถอนการรับสมัครของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา และผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งสั่งเพิกถอนแล้ว การที่ผู้ถูกเพิกถอนนำคดีไปร้องต่อศาลแพ่งหรือศาลจังหวัด และศาลมีคำสั่งว่าการเพิกถอนการรับสมัครดังกล่าวโดยผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งจะกระทำมิได้ เพราะพ้นระยะเวลาที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งจะตรวจสอบและสอบสวน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๒ แล้ว คำสั่งของศาลเป็นการก้าวล่วงการใช้อำนาจสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๓) หรือไม่ จึงเป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลยุติธรรม และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติให้องค์กรนั้น คือคณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ เมื่อประธานกรรมการการเลือกตั้งเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้

ประเด็นวินิจฉัยตามคำร้องต่อไปมีว่า

ประเด็นที่ ๑ การที่ศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดใช้อำนาจตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นการก้าวล่วงการใช้อำนาจในการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๓) หรือไม่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ บัญญัติว่า

มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง “ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น และเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง”

มาตรา ๑๔๕ “คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๓) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง

ฯลฯ”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติว่า

มาตรา ๓๒ วรรคหนึ่ง เมื่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งได้รับใบสมัครแล้วให้ลงบันทึกการรับสมัครไว้เป็นหลักฐานและออกใบรับให้แก่ผู้สมัครในวันนั้น และให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งตรวจสอบหลักฐานการสมัคร คุณสมบัติของผู้สมัคร และสอบสวนว่าผู้สมัครมีสิทธิที่จะสมัครรับเลือกตั้งหรือไม่ ให้เสร็จสิ้นภายในเจ็ดวันนับแต่วันปิดการรับสมัคร ถ้าผู้สมัครมีสิทธิที่จะสมัครรับเลือกตั้งได้ ก็ให้ประกาศการรับสมัครไว้โดยเปิดเผย ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเทศบาล ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน และที่เลือกตั้ง หรือบริเวณใกล้เคียงกับที่เลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่ผู้นั้นสมัคร

มาตรา ๓๔ ในกรณีที่ผู้สมัครผู้ใดไม่มีชื่อเป็นผู้สมัครในประกาศของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งตามมาตรา ๓๒ ผู้สมัครผู้นั้นมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดที่เขตเลือกตั้งอยู่ในเขตอำนาจของศาลจังหวัดนั้น หรือต่อศาลแพ่งสำหรับเขตเลือกตั้งที่อยู่ในกรุงเทพมหานครได้ภายในเจ็ดวันนับจากวันที่ประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง โดยไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในการดำเนินกระบวนการพิจารณา และให้ศาลวินิจฉัยว่า ให้รับสมัครหรือไม่โดยไม่ชักช้า คำสั่งของศาลนั้นให้เป็นที่สุด และให้ศาลแจ้งคำสั่งไปยังผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง ในการนี้ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งปฏิบัติตามคำสั่งศาลโดยเร็ว ถ้าศาลมีคำสั่งให้รับสมัคร ให้ประกาศชื่อผู้นั้นตามมาตรา ๓๒ แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนถึงการปฏิบัติก่อนทราบคำสั่งศาล

เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นกฎหมายที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๓) บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติไว้ในส่วนที่ ๕ ว่าด้วยผู้สมัครและการสมัครรับเลือกตั้ง มาตรา ๓๒ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งในการตรวจสอบหลักฐานการสมัคร คุณสมบัติของผู้สมัคร สอบสวนว่า ผู้สมัครมีสิทธิที่จะสมัครรับเลือกตั้งหรือไม่

และประกาศการรับสมัคร ส่วนมาตรา ๓๔ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจศาลจังหวัดหรือศาลแพ่งในการพิจารณาคำร้องของผู้สมัครที่ไม่มีชื่อเป็นผู้สมัครในประกาศของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งตามมาตรา ๓๒ โดยให้ศาลวินิจฉัยว่าให้รับสมัครหรือไม่ และให้คำสั่งศาลเป็นที่สุด บทบัญญัติมาตรา ๓๒ และ มาตรา ๓๔ เป็นกระบวนการในการสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง และศาลจังหวัดหรือศาลแพ่ง ต่างก็มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ดังนั้น การที่ศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดใช้อำนาจตามมาตรา ๓๔ พิจารณาการดำเนินการของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งตามมาตรา ๓๒ และมีคำสั่งให้รับหรือไม่รับสมัคร จึงเป็นเพียงการวินิจฉัยอำนาจของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง ไม่ได้วินิจฉัยอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และกรณีศาลแพ่งมีคำสั่งตามคดีหมายเลขแดงที่ สว ๒/๒๕๕๓ ก็ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ใช้อำนาจในการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดโดยปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ มาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ ดังนั้น การใช้อำนาจของศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดจึงไม่เป็นการก้าวล่วงการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ (๓)

ส่วนประเด็นที่ ๒ ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจตีความคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) หรือไม่ เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยไว้แล้ว ตามคำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ จึงไม่ต้องวินิจฉัยซ้ำอีก

อาศัยเหตุดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า การที่ศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดใช้อำนาจตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ไม่เป็นการก้าวล่วงการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ (๓)

นายมงคล สระแก้ว

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ