

คำวินิจฉัยของ นายประเสริฐ นาสกุล ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๓/๒๕๕๓

วันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๓

เรื่อง การที่ศาลใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๔ เป็นการก้าวล่วงการใช้อำนาจในการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๓) หรือไม่

ประธานกรรมการการเลือกตั้งมีคำร้องเป็นหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ ลต ๐๐๐๕/๐๗๗๔ ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ หนังสือ ค่วนที่สุด ที่ ลต ๐๐๐๕/๐๘๔๐ ลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ และหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ ลต ๐๐๐๕/๑๑๒๒ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ถึงประธานศาลรัฐธรรมนูญ ขอให้วินิจฉัยว่า การที่ศาลใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๔ เป็นการก้าวล่วงการใช้อำนาจสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๓) เพราะเนื่องจากเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ และตีความคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) เพื่อให้เป็นบรรทัดฐานแก่การปฏิบัติหน้าที่ต่อไป

ข้อเท็จจริงที่ได้จากการพิจารณา

(๑) คำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ที่ใช้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) นั้น ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยแล้วว่า หมายความว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งมีสถานะตำแหน่งหน้าที่หรือลักษณะงานทำนองเดียวกับพนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น โดยได้รับแต่งตั้งหรือเลือกตั้งตามกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการหรือหน้าที่ปฏิบัติทำให้เป็นไปตามกฎหมายและปฏิบัติงานประจำ อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐ และมีเงินเดือน ค่าจ้าง หรือค่าตอบแทนตามกฎหมาย” ซึ่งมีรายละเอียดในคำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ แล้ว

(๒) การที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งประกาศรับผู้สมัครรับเลือกตั้งแล้ว ต่อมา ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งดังกล่าวขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้าม เช่น

ไม่สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรี หรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ เป็นต้น คณะกรรมการการเลือกตั้ง สืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๓) และสั่งให้ผู้อำนวยการ การเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งเพิกถอนการรับสมัครดังกล่าว เมื่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขต เลือกตั้งเพิกถอนการรับสมัครแล้ว ผู้ถูกเพิกถอนร้องต่อศาลยุติธรรม และศาลยุติธรรมมีคำสั่งว่า การเพิกถอนการรับสมัครจะกระทำมิได้ เพราะพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้ว นั้น คณะกรรมการ การเลือกตั้งเห็นว่า

(๒.๑) ในการรับสมัครเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ มาตรา ๘๕ ให้นำมาตรา ๓๑ มาตรา ๓๒ และมาตรา ๓๔ มาใช้บังคับ โดยอนุโลม แต่มิให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับพรรคการเมืองมาใช้บังคับ ในการตรวจสอบคุณสมบัติ สอบสวนสิทธิของผู้สมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งหลักฐานการสมัคร เป็นหน้าที่ของผู้อำนวยการเลือกตั้ง ประจำเขตเลือกตั้งจะต้องดำเนินการ เมื่อตรวจสอบแล้วปรากฏว่า ผู้สมัครมีสิทธิสมัครได้ ก็จะประกาศ การรับสมัคร

(๒.๒) ส่วนมาตรา ๓๒ มิได้บัญญัติถึงกรณีที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขต เลือกตั้งจะเพิกถอนหรือดำเนินการในเรื่องดังกล่าวอย่างไร หากตรวจสอบภายหลังพบว่า ผู้สมัครรายใด ขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้าม คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า มีอำนาจสั่งการให้ผู้อำนวยการ การเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งเพิกถอนการสมัครนั้นได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๓) ทั้งนี้ ตามนัยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๓/๒๕๕๑

(๒.๓) ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๔ เท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรา ๓๔ บัญญัติให้ ศาลมีอำนาจที่จะวินิจฉัยแต่เพียงว่า จะให้รับสมัครหรือไม่ แต่มิได้ให้อำนาจศาลวินิจฉัยว่า การเพิกถอน การรับสมัครจะกระทำมิได้ ดังนั้น จึงเป็นกรณีที่ศาลก้าวล่วงเข้าไปในอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่จะวินิจฉัยชี้ขาดปัญหา หรือข้อโต้แย้งซึ่งเกิดขึ้นในการรับสมัครของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขต เลือกตั้งตามมาตรา ๓๒ เช่น ในคดีที่ศาลแพ่งมีคำสั่งคดีหมายเลขแดงที่ สว ๒/๒๕๕๓ แล้ว นั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า คำสั่งของศาลแพ่งดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาหลายประการ เกี่ยวกับการ บังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็น ผู้ดำเนินการ การจัดให้มีการเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔

(๓) กระทรวงยุติธรรมมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ขธ ๐๕๐๓/๕๕๘๑ ลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๕๓ ถึงประธานศาลรัฐธรรมนูญ ความว่า ศาลแพ่งและศาลยุติธรรมอื่นได้วินิจฉัยและมีคำสั่งดังกล่าวด้วยความประสงค์ให้การจัดการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นไปโดยเรียบร้อย บริสุทธิ์และยุติธรรมต่อผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย สมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ โดยมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาวินิจฉัย ตลอดจนมีคำสั่งดังต่อไปนี้

(๓.๑) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ มาตรา ๓๔ ให้ศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดมีอำนาจวินิจฉัยว่า จะให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งรับสมัครหรือไม่ โดยการร้องขอของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ในกรณีที่ไม่มีชื่อของผู้สมัครนั้นในประกาศของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง การที่ศาลแพ่งมีคำสั่งในคดีหมายเลขแดงที่ สว ๒/๒๕๕๓ จึงเป็นการมีคำสั่งโดยอาศัยอำนาจแห่งบทบัญญัติดังกล่าว แต่มาตรา ๓๔ เป็นบทบัญญัติที่ให้โอกาสแก่ผู้สมัครในอันที่จะใช้สิทธิทางศาล เพื่อเป็นหนทางเยียวยา ในกรณีที่ไม่มีชื่อผู้สมัครในประกาศของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง แต่ในการวินิจฉัย และมีคำสั่ง ศาลแพ่งจำเป็นต้องพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายทั้งปวงที่เกี่ยวข้องกรณี รวมถึงมาตรา ๓๒ อันเป็นบทบัญญัติที่กำหนดเนื้อหาแห่งสิทธิ กระบวนการในการใช้สิทธิ หรืออำนาจหน้าที่ในอันที่จะนำมาเป็นเหตุผล ในการวินิจฉัยได้

(๓.๒) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ ในส่วนของการรับสมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง มาตรา ๓๑ ถึง มาตรา ๓๔ บัญญัติขั้นตอนการรับสมัครเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาไว้ชัดเจน

ในกรณีที่มีการเพิกถอนสิทธิของผู้สมัครจำนวนมาก โดยปราศจากข้อจำกัดระยะเวลาในการเพิกถอนของผู้ประกอบการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง อาจทำให้ผู้สมัครบางรายถูกเพิกถอนสิทธิภายหลังการประกาศรายชื่อแล้วเป็นเวลานาน และใกล้กับวันเลือกตั้ง อาจมีผลให้ผู้สมัครนั้นต้องเสียสิทธิโดยไม่สมควรและปราศจากหนทางเยียวยาตามที่กฎหมายให้ไว้ เนื่องจากผู้สมัครนั้นไม่อาจยื่นคำร้องเพื่อใช้สิทธิทางศาลได้ทัน หรือยากที่จะยื่นคำร้องได้ทัน เวลาที่เหลืออยู่อาจจะไม่เพียงพอให้ศาลได้มีการไต่สวน และรับฟังพยานหลักฐาน ตลอดจนข้ออ้างข้อเถียงของผู้ร้องและผู้คัดค้านอย่างเต็มที่ เพียงแต่ไม่มีชื่อผู้สมัครในประกาศของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งหรือถูกเพิกถอนไม่เป็นข้อเท็จจริงที่รับฟังเป็นยุติว่า ผู้สมัครนั้นจะเป็นผู้ไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งจริงๆ มิฉะนั้นกฎหมายจะไม่บัญญัติให้ผู้สมัครยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลวินิจฉัยอีกชั้นหนึ่ง หากปรากฏในภายหลังว่าผู้สมัครที่ถูกเพิกถอนการรับสมัครนั้น ความจริงแล้วเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ความเสียหายที่ผู้สมัครนั้นได้รับจะไม่มีทางเยียวยาได้เลยไม่ว่าจะใช้เงินงบประมาณจำนวนเท่าใด ก็ไม่อาจทำให้

“โอกาสและเวลา” ที่ผู้สมัครนั้นเสียไปกลับคืนมาได้หากไม่ยึดถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด ผลกระทบความสับสนและความวุ่นวายทั้งในระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้งและประชาชนทั่วไปจะมีมากกว่าผลดีที่อาจจะได้รับ

(๓.๓) เหตุผลประการสำคัญที่สุดประการหนึ่งในการพิจารณาของศาลแพ่ง คือ มีข้อเท็จจริงรับฟังได้เป็นที่ยุติในสำนวนคดีหมายเลขแดงที่ สว ๒/๒๕๕๓ ซึ่งผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งกรุงเทพมหานครเพิกถอนการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาของ นายอิมรอน มะลูดีม นั้น ปรากฏแต่เพียงว่า การใช้อำนาจสั่งเพิกถอนการสมัครของ นายอิมรอน ฯ เป็นการใช้อำนาจสั่งการของผู้ดำเนินการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งกรุงเทพมหานครเอง โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๓) แต่อย่างใด แต่กลับมีข้อความชัดเจนว่า เป็นการใช้อำนาจเพิกถอนสิทธิโดยผู้ดำเนินการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งกรุงเทพมหานครเอง การวินิจฉัยของศาลแพ่งในคดีหมายเลขแดงที่ สว ๒/๒๕๕๓ จึงเป็นการวินิจฉัยอำนาจของผู้ดำเนินการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มิได้ก้าวล่วงไปวินิจฉัยอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่อย่างใด คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓/๒๕๕๑ มีข้อเท็จจริงไม่ตรงกันกับคดีนี้

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญมาตรา ๑๔๔ มาตรา ๑๔๕ มาตรา ๒๖๖ มาตรา ๒๗๑ มาตรา ๓๒๖ และมาตรา ๓๒๗

๒. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๕

๓. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๕๔

ปัญหาที่ต้องวินิจฉัย

๑. ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาคำร้องนี้หรือไม่

๒. การที่ศาลใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๔ เป็นการก้าวล่วงการใช้อำนาจสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๓) หรือไม่

คำวินิจฉัย

ปัญหาแรก เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งและศาลยุติธรรมต่างก็เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า ศาลยุติธรรมพิพากษาเกินอำนาจที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๔ บัญญัติไว้ และส่งปัญหานี้ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ตามมาตรา ๒๖๖ พิจารณาแล้วเห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่จริง ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้

ปัญหาที่สอง พิจารณาแล้วเห็นว่า

ศาลยุติธรรมมีอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๑ คือ มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้ หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น สำหรับกรณีนี้ มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๔ บัญญัติว่า ในกรณีที่ผู้สมัครผู้ใดไม่มีชื่อเป็นผู้สมัครในประกาศของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งตามมาตรา ๓๒ ผู้สมัครผู้นั้นมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดที่เขตเลือกตั้งอยู่ในเขตอำนาจของศาลจังหวัดนั้น หรือต่อศาลแพ่งสำหรับเขตเลือกตั้งที่อยู่ในกรุงเทพมหานครได้ภายในเจ็ดวัน นับจากวันที่ประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งโดยไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในการดำเนินการสอบสวนพิจารณา และให้ศาลวินิจฉัยว่า ให้รับสมัครหรือไม่ โดยไม่ชักช้า คำสั่งของศาลนั้นให้เป็นที่สุด จึงหมายความว่า ศาลยุติธรรมตามมาตรา ๓๔ นี้ มีอำนาจพิจารณาเฉพาะคดีที่ (๑) ผู้สมัครคนใดที่ไม่มีชื่อในประกาศของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง (๒) ผู้สมัครคนนั้นยื่นฟ้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจภายในเจ็ดวันนับจากวันที่ประกาศ (๓) ให้ศาลวินิจฉัยได้แต่เพียงให้รับสมัครหรือไม่ เท่านั้น

ส่วนคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๓) ในการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย ตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง คือ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น แต่คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องดำเนินไปตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยวิธีสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๐ (๖) และ (๗) และมาตรา ๑๕ กล่าวคือ มติของคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องเป็นเอกฉันท์ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ต้องระบุข้อเท็จจริง และเหตุผลประกอบการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดและกรรมการการเลือกตั้งที่ลงมติทุกคน
ต้องลงลายมือชื่อตามข้อ ๒๗ ด้วย

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า เมื่อปรากฏว่า ศาลยุติธรรมพิจารณาหรือมีคำสั่งนอกเหนือ
ไปจากที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา
พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๔ บัญญัติไว้ ย่อมถือว่าเป็นการก้าวล่วงไปในการใช้อำนาจสืบสวน
สอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๓)

นายประเสริฐ นาสกุล
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ