

คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เถลิงวิชัย ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖/๒๕๕๒

วันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๒

เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ด้วยประธานกรรมการการเลือกตั้งได้ยื่นคำร้องลงวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๒ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง รวม ๔ ประการ คือ

๑. ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๕๕ วรรคหนึ่ง (๒) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๕ นั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งการหรือมอบหมายให้ทั้งหน่วยงานของรัฐและตัวบุคคลเพื่อปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมายหรือไม่ หรือมีคำสั่งได้เฉพาะตัวบุคคลหรือหน่วยงานอย่างหนึ่งอย่างใดเท่านั้น

๒. ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งได้สั่งการหรือมอบหมายให้ตัวบุคคลหรือหน่วยงานของรัฐปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมายตามอำนาจหน้าที่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๕๕ วรรคหนึ่ง (๒) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๐ (๓) และมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง วรรคสอง ตัวบุคคลหรือหน่วยงานของรัฐที่ได้รับคำสั่งจากคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยชอบจะปฏิเสธอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งสั่งการหรือมอบหมายให้ปฏิบัติได้หรือไม่ และการปฏิเสธเช่นว่า จะมีความผิดทางวินัยและทางอาญาหรือไม่

๓. ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ วรรคหนึ่ง (๖) คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ คณะกรรมการการเลือกตั้งขอหาหรือว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเห็นว่าตนจะมอบหมายหรือสั่งการให้บุคคลโดยตรง หรือให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติการที่จำเป็นตามที่กฎหมายอื่นบัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องปฏิบัติไว้ หรือดำเนินการในลักษณะที่เป็น “บริการสาธารณะ” ได้ และผู้รับคำสั่งหรือรับมอบหมายจะต้องปฏิบัติการดังกล่าวนั้น โดยจะปฏิเสธอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ได้ นั้น เป็นความเห็นที่ถูกต้องหรือไม่

๔. ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม คณะกรรมการการเลือกตั้งขอหาหรือว่าโดยเฉพาะภารกิจเกี่ยวกับการเลือกตั้ง จะต้องมีการเตรียมการเลือกตั้งเป็นการล่วงหน้าก่อนมีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้ง ดังนั้น อำนาจสั่งการและมอบหมายการปฏิบัติการทั้งหลายของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จะสามารถดำเนินการได้ตลอดเวลา หรือมีอำนาจหน้าที่เฉพาะช่วงระยะเวลาที่มีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งเท่านั้น

ปัญหาตามคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้ง สรุปได้ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประสบปัญหาและอุปสรรคบางประการที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งบัญญัติไว้ คือ เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีคำสั่งมอบหมายหรือขอความร่วมมือจากข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐให้ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นภายในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ปรากฏว่าหน่วยราชการหรือบุคลากรในหน่วยราชการดังกล่าวไม่ให้ความร่วมมือโดยอ้างว่าอาจกระทบกับสถานะของภารกิจของหน่วยงาน หรือบุคลากรที่ขอการสนับสนุนเป็นผู้ปฏิบัติงานหลักให้แก่หน่วยงานนั้น จึงไม่อาจให้การสนับสนุนบุคลากรดังกล่าวได้ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประชุมแล้วมีมติเมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ ว่าเพื่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ ว่ามีความสอดคล้องหรือขัดแย้งกันหรือไม่ จึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อขอให้พิจารณาวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง รวม ๔ ประเด็นดังกล่าวข้างต้น โดยได้ส่งความเห็นของ นายยุวรัตน์ กมลเวชช และนายโคทม อารียา ซึ่งเป็นกรรมการการเลือกตั้ง มาเพื่อประกอบการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญด้วย

ได้พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ฯลฯ รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมาย

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น และเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง” มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ (๑)... (๒) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๕ วรรคสอง (๓)... (๔)... (๕)... (๖) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๐ (๓) บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ (๑)... (๒)... (๓) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิก สภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น” และมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่ของ คณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจสั่งให้หน่วยราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐดำเนินการ ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามอำนาจหน้าที่หรือให้หน่วยงานดังกล่าวมีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้าง ของหน่วยราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐปฏิบัติกรอันจำเป็น เกี่ยวกับการเลือกตั้ง หรือการออกเสียงประชามติได้ตามที่เห็นสมควร” วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณี ที่ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างซึ่งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งตาม วรรคหนึ่ง หรือมาตรา ๑๐ (๓) ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งโดยไม่มีเหตุอันสมควรให้ถือว่าเป็นการกระทำความผิด ทางวินัย และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งส่งเรื่องให้ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยของผู้นั้นดำเนินการ ตามอำนาจหน้าที่ต่อไป”

ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวข้างต้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง ได้มอบหมายให้คณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจหน้าที่ เป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งทุกประเภทตลอดจนการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม โดยวรรคสองบัญญัติให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการ ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯลฯ และมาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๒) ได้บัญญัติ

ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งการให้ตัวบุคคลที่เป็นพนักงานของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ระบุไว้ในมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง ทั้งนี้ โดยให้อยู่ในความรับผิดชอบของประธานกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง

ส่วนรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ดังกล่าวข้างต้น ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๐ (๓) โดยเฉพาะอำนาจสั่งการเกี่ยวกับตัวบุคคลที่เป็นพนักงานของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติการอันจำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ดังนั้นหากมีปัญหาเกิดขึ้นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือการปฏิเสธอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือการสั่งการและมอบหมายดำเนินการอื่น หรือกำหนดเวลาการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามข้อ ๑ ถึง ข้อ ๕ ดังกล่าวข้างต้น ก็เป็นอำนาจหน้าที่ของประธานกรรมการการเลือกตั้ง ในฐานะเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ จะต้องเป็นผู้ดำเนินการแก้ไขให้เป็นไปตามกฎหมาย หากกรณีที่เกิดขึ้นยังไม่มีข้อเท็จจริงว่าได้เกิดปัญหาขึ้นแล้ว จึงถือไม่ได้ว่าเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญที่จะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่อาจรับวินิจฉัยได้

ให้ยกคำร้องของประธานกรรมการการเลือกตั้ง

นายปรีชา เถลิมวณิชย์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ