

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖/๒๕๕๒

วันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๒

เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ประธานกรรมการการเลือกตั้งได้ส่งคำร้องลงวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๒ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเรื่องเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยมีข้อเท็จจริงตามคำร้องสรุปได้ว่า ในช่วงเวลาที่ผ่านมากomiteeการเลือกตั้งได้ประสบปัญหาและอุปสรรคบางประการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ กล่าวคือ เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีคำสั่ง มอบหมาย หรือขอความร่วมมือข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐให้ปฏิบัติภารกิจทั้งหลายอันจำเป็นภายในอำนาจหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ปรากฏว่าหน่วยราชการหรือบุคลากรในหน่วยราชการดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามหรือไม่ให้ความร่วมมือ กล่าวคือ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งแต่งตั้งบุคลากรของหน่วยราชการให้ดำรงตำแหน่งกรรมการและอนุกรรมการเพื่อให้ปฏิบัติภารกิจบางประการ หรือเคยขอความร่วมมือไปยังหัวหน้าหน่วยราชการ และหน่วยงานของรัฐเพื่อให้สนับสนุนภารกิจของคณะกรรมการการเลือกตั้งทั้งด้านกิจกรรมและตัวบุคคล แต่ได้รับการตอบขัดข้องในเรื่องการให้การสนับสนุนการปฏิบัติงานหรือตัวบุคคล โดยอ้างว่าอาจจะกระทบกับสถานะของภารกิจของหน่วยงาน หรือบุคลากรที่ขอการสนับสนุนเป็นผู้ปฏิบัติงานหลักให้แก่หน่วยงานนั้น จึงไม่อาจสนับสนุนบุคลากรดังกล่าวได้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงเสนอเรื่องมาเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นเรื่องที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญส่งมาตามมาตรา ๒๖๖ จึงรับเรื่องไว้เข้าสารบบเพื่อดำเนินการต่อไป

จากคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าว สรุปประเด็นที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ๔ ประการ คือ

(๑) ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ วรรคหนึ่ง (๒) บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือ

ราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๕ กำหนดให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติ ให้มีอำนาจสั่งให้หน่วยราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามอำนาจหน้าที่ หรือให้หน่วยงานดังกล่าวมีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ปฏิบัติการอันจำเป็นเกี่ยวกับการเลือกตั้ง หรือการออกเสียงประชามติได้ตามที่เห็นสมควร

คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่สั่งการหรือมอบหมายให้ทั้งหน่วยงานและตัวบุคคล เพื่อปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมายได้หรือไม่ หรือมีคำสั่งได้เฉพาะตัวบุคคลหรือหน่วยงานอย่างใดอย่างหนึ่งเท่านั้น

(๒) เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ตามข้อ (๑) แล้ว จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ตัวบุคคลของหน่วยงานทุกหน่วยนั้นจะปฏิเสธคำสั่งหรือการมอบหมายของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้หรือไม่ ประการใด และการปฏิเสธดังกล่าวต้องรับผิดทางวินัยและทางอาญาหรือไม่ หรือศาลรัฐธรรมนูญมีความเห็นเพิ่มเติมเป็นประการใด

(๓) ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๖) บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัตินั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเห็นว่าจะมอบหมายหรือสั่งการบุคคลโดยตรง หรือสั่งการหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติการทั้งหลายที่จำเป็นตามที่กฎหมายอื่นบัญญัติให้อำนาจหน้าที่คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือดำเนินการในลักษณะที่เป็น “บริการสาธารณะ” หรือไม่ ประการใด และผู้รับคำสั่งหรือรับมอบหมายจะต้องปฏิบัติตามดังกล่าวโดยจะปฏิเสธอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ได้

จึงขอหารือศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่า ความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าว ถูกต้องหรือไม่ หรือมีความเห็นเพิ่มเติมเป็นประการใด

(๔) ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ “คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม” คณะกรรมการการเลือกตั้งขอหารือว่า โดยเฉพาะภารกิจเกี่ยวกับการเลือกตั้งจะต้องมีการเตรียมการเลือกตั้งเป็นการล่วงหน้าก่อนมีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้ง จะสามารถดำเนินการได้ตลอดเวลา หรือมีอำนาจหน้าที่เฉพาะช่วงเวลาที่มิพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งเท่านั้น

ตามประเด็นที่คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ได้มีการอ้างอิงถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๖) บัญญัติว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๒) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมาย ตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง

(๖) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ”

และมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง “ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น และเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง”

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๕ บัญญัติว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งให้หน่วยราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามอำนาจหน้าที่ หรือให้หน่วยงานดังกล่าวมีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐปฏิบัติการอันจำเป็นเกี่ยวกับการเลือกตั้ง หรือการออกเสียงประชามติได้ตามที่เห็นสมควร

ในกรณีที่ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างซึ่งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามวรรคหนึ่ง หรือมาตรา ๑๐ (๓) ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้ถือว่าเป็นการกระทำความผิดทางวินัย และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งส่งเรื่องให้ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยของผู้นั้นดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป”

และมาตรา ๑๐ (๓) “ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๓) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น”

พิเคราะห์แล้วเห็นว่าประเด็นปัญหาทั้ง ๔ ประการ ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยนั้น มิได้เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ แต่เป็นปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอยู่แล้วอย่างครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถดำเนินการตามอำนาจทั้งหมดที่มีอยู่ได้ตลอดเวลา ปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นนี้เป็นดุลพินิจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นเรื่องการบริหารและการใช้อำนาจหน้าที่ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอยู่อย่างถูกต้องทั้งตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ