

## คำวินิจฉัยของ นายชวน หลีกภัย ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖/๒๕๕๒

วันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๒

## เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีคำร้องลงวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๒ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๖ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ความเป็นมา

ข้อเท็จจริงตามคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประสบปัญหาและอุปสรรคบางประการที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งบัญญัติไว้ คือ เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีคำสั่งมอบหมายหรือขอความร่วมมือข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ให้ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นภายในอำนาจหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ปรากฏว่าหน่วยราชการ หรือบุคคลในหน่วยราชการดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามหรือไม่ให้ความร่วมมือ ซึ่งได้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งแต่งตั้งบุคลากรของหน่วยราชการให้ดำรงตำแหน่งกรรมการและอนุกรรมการ เพื่อปฏิบัติการกิจบางประการให้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือเคยขอความร่วมมือไปยังหัวหน้าหน่วยราชการ และหน่วยงานของรัฐเพื่อให้สนับสนุนภารกิจของคณะกรรมการการเลือกตั้งทั้งด้านกิจกรรมและด้านตัวบุคคล แต่ได้รับตอบขัดข้องในเรื่องการให้การสนับสนุนการปฏิบัติงานหรือตัวบุคคล โดยอ้างว่าอาจกระทบกับสถานะของภารกิจของหน่วยงานหรือบุคลากรที่ขอการสนับสนุนเป็นผู้ปฏิบัติงานหลักให้แก่หน่วยงานนั้น ไม่อาจให้การสนับสนุนบุคลากรดังกล่าวได้ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประชุมแล้วมีมติเมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ ว่า เพื่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งว่ามีความสอดคล้องหรือขัดแย้งกันหรือไม่ จึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง รวม ๔ ประการ คือ

๑. คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่สั่งการหรือมอบหมายให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ รวมทั้งสั่งหน่วยราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐได้ทั้งหน่วยงาน และตัวบุคคล เพื่อปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมายหรือไม่ หรือมีคำสั่งได้เฉพาะบุคคล หรือหน่วยงานอย่างใดอย่างหนึ่งเท่านั้น ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๒) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๕ บัญญัติไว้

๒. ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ รวมทั้งหน่วยราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ จะปฏิเสธอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งสั่งการหรือมอบหมาย การปฏิบัติได้หรือไม่ ประการใด และการปฏิเสธอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องรับผิดชอบทางวินัยและทางอาญาหรือไม่ ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๒) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๐ (๓) และมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง บัญญัติไว้

๓. คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๖) จึงขอหารือว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเห็นว่าจะมอบหมาย หรือสั่งการ บุคคลโดยตรง หรือสั่งการหน่วยงานของรัฐปฏิบัติการทั้งหลายที่จำเป็นที่ “กฎหมายอื่น” บัญญัติให้ อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือดำเนินการในลักษณะที่เป็น “บริการ สาธารณะ” ได้หรือไม่ ประการใด และผู้รับคำสั่งหรือรับมอบหมายจะต้องปฏิบัติตามดังกล่าว โดยจะ ปฏิเสธอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ได้ นั้น เป็นความเห็นที่ถูกต้องหรือไม่

๔. รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุม และดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม คณะกรรมการ การเลือกตั้งขอหารือว่า โดยเฉพาะภารกิจเกี่ยวกับการเลือกตั้งจะต้องมีการเตรียมการเลือกตั้งเป็นการ ล่วงหน้าก่อนมีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้ง ดังนั้น อำนาจสั่งการและมอบหมายการปฏิบัติการ ทั้งหมดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จะสามารถดำเนินการได้ตลอดเวลา หรือมีอำนาจเฉพาะช่วง ระยะเวลาที่มีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งเท่านั้น

#### ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๔๔ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๖) และมาตรา ๒๖๖

๒. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๐ (๓) และมาตรา ๑๕

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น และเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ วรรคหนึ่ง (๒) บัญญัติว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (๒) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๕๔ วรรคสอง” และ (๖) บัญญัติว่า “(๖) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ๗ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง (๓) บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (๓) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐปฏิบัติภารกิจทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ๗ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการเลือกตั้ง หรือการออกเสียงประชามติ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งให้หน่วยราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามอำนาจหน้าที่ หรือให้หน่วยงานดังกล่าวมีคำสั่ง

ให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ปฏิบัติการอันจำเป็นเกี่ยวกับการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติได้ตามที่เห็นสมควร” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างซึ่งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามวรรคหนึ่ง หรือมาตรา ๑๐ (๓) ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งโดยไม่มีเหตุอันสมควรให้ถือว่าเป็นการกระทำความผิดทางวินัย และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งส่งเรื่องให้ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยของผู้นั้นดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป”

#### คำวินิจฉัย

พิจารณาแล้วเห็นว่า แม้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งจะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นเป็นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ แต่คำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ได้เสนอเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งรวม ๔ ประการตามที่กล่าวข้างต้น มีลักษณะเป็นการขอให้อธิบายความ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยที่ไม่ได้ปรากฏข้อเท็จจริงว่ากรณีมีปัญหาเกิดขึ้นโดยมีลักษณะเป็นเพียงการขอหารือเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๔ และมาตรา ๑๔๕ (๒) และ (๖) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๐ (๓) และมาตรา ๑๕ บัญญัติไว้เท่านั้น จึงไม่เป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญที่จะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญได้

อาศัยเหตุผลดังได้พิจารณาข้างต้น จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

นายเชาวน์ สายเชื้อ  
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ