

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร. อิศระ นิตินันท์ประภาส ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖/๒๕๕๒

วันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๒

เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ตามหนังสือที่ ลต ๐๐๐๓/๖๐๗ ลงวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๒ คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยชี้แจงว่าในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประสบปัญหาและอุปสรรคบางประการซึ่งเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ และอำนาจที่รัฐธรรมนูญ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งบัญญัติไว้ กล่าวคือ เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีคำสั่งมอบหมายหรือขอความร่วมมือข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามอำนาจหน้าที่ และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ปรากฏว่าหน่วยราชการ หรือบุคลากรในหน่วยงานดังกล่าวไม่ให้ความร่วมมือ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งแต่งตั้งบุคลากรของหน่วยราชการให้ดำรงตำแหน่งกรรมการและอนุกรรมการ เพื่อให้ปฏิบัติการบางประการให้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือเคยขอความร่วมมือไปยังหัวหน้าหน่วยราชการ และหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้สนับสนุนภารกิจของคณะกรรมการการเลือกตั้งทั้งด้านกิจกรรมและด้านบุคคล แต่ได้รับตอบขัดข้องในเรื่องการให้การสนับสนุนการปฏิบัติงาน หรือตัวบุคคล โดยอ้างว่าอาจกระทบกับสถานะของภารกิจของหน่วยงาน หรือบุคลากรที่ขอการสนับสนุนซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานหลักให้แก่หน่วยงานนั้น ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนี้ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

๑. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๕๕ วรรคหนึ่ง (๒) คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจมีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามมาตรา ๑๕๕ วรรคสองได้

และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการเลือกตั้ง หรือการออกเสียงประชามติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจสั่งให้หน่วยราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือให้หน่วยงานดังกล่าวมีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐปฏิบัติการณ์อันจำเป็นเกี่ยวกับการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติได้ตามที่เห็นสมควร

กรรมการการเลือกตั้งบางท่านเห็นว่าตามบทบัญญัติดังกล่าว คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่สั่งการ หรือมอบหมายปฏิบัติการได้ทั้งสองประการ กล่าวคือ มีคำสั่งให้ข้าราชการปฏิบัติเฉพาะรายบุคคลตามมาตรา ๑๕๕ (๒) ของรัฐธรรมนูญ หรือตามมาตรา ๑๐ (๓) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ ก็ได้ หรือสั่งการให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติการเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน หรือให้หน่วยงานนั้นสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของตนปฏิบัติการตามคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ ก็ได้ ทั้งนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งจะเป็นผู้พิจารณาใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าว

ดังนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงหาหรือศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่สั่งการหรือมอบหมายให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ รวมทั้งสั่งหน่วยราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐได้ทั้งหน่วยงานและตัวบุคคล เพื่อปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมายหรือไม่ หรือมีคำสั่งได้เฉพาะตัวบุคคลหรือหน่วยงานใดอย่างหนึ่งเท่านั้น

๒. สืบเนื่องจากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวในข้อ ๑ อาจส่งผลกระทบต่อด้านข้อกฎหมายแตกต่างกัน กล่าวคือ ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งการหรือมอบหมายโดยเฉพาะบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ (๒) บุคคลนั้นจะปฏิเสธอำนาจหน้าที่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ได้ เพราะพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๐ (๓) และมาตรา ๑๕ วรรคสอง ได้บัญญัติรองรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าวไว้ แต่ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งการหรือมอบหมายหน่วยงานของรัฐ เพื่อปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่นั้น รัฐธรรมนูญมิได้ให้อำนาจเช่นนั้นไว้ จึงต้องอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง สั่งการหรือมอบหมายหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติการ ซึ่งหน่วยงานของรัฐ

อาจปฏิเสธการสั่งการและการมอบหมายการปฏิบัติ โดยอาจอ้างว่าการสั่งให้ปฏิบัติดังกล่าวมิใช่การสั่งการที่ชอบด้วยกฎหมาย หรือการดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่งอยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ของหน่วยงานนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงขอหารือศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่าข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ รวมทั้งหน่วยราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐจะปฏิเสธอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งสั่งการหรือมอบหมายการปฏิบัติได้หรือไม่ประการใด และการปฏิเสธอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ปฏิเสธต้องรับผิดชอบทางวินัยและทางอาญาหรือไม่ หรือมีความเห็นเพิ่มเติมประการใด

๓. คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๕ (๖) ซึ่งประเด็นนี้คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าตนจะมอบหมายหรือสั่งการบุคคลโดยตรง หรือสั่งการหน่วยงานของรัฐปฏิบัติการทั้งหลายที่จำเป็นที่กฎหมายอื่นบัญญัติให้อำนาจหน้าที่ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือดำเนินการในลักษณะที่เป็น “บริการสาธารณะ” ได้ และผู้รับคำสั่งหรือผู้รับมอบหมายจะต้องปฏิบัติตามการดังกล่าว โดยจะปฏิเสธอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ได้ จึงหารือว่าความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวข้างต้นถูกต้องหรือไม่ หรือมีความเห็นเพิ่มเติมประการใด

๔. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ซึ่งในประเด็นนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าภารกิจเกี่ยวกับการเลือกตั้งจะต้องมีการเตรียมการล่วงหน้าก่อนมีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้ง ดังนั้น อำนาจสั่งการและมอบหมายการปฏิบัติการทั้งหลายของคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงสามารถดำเนินการสั่งการหรือมอบหมายได้ตลอดระยะเวลา เพราะกฎหมายมิได้บัญญัติระยะเวลาการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้เป็นการเฉพาะแต่ประการใด ดังนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงหารือศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวมีกำหนดเวลาปฏิบัติการหรือไม่ ประการใด หรือมีอำนาจหน้าที่เฉพาะระยะเวลาที่มีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งเท่านั้น หรือมีความเห็นเพิ่มเติมประการใด

พิจารณาแล้ว ในเบื้องต้นจะวินิจฉัยว่าการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาดังกล่าวข้างต้นชอบด้วยมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ รัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

จะเห็นได้ว่า การเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามบทบัญญัติดังกล่าว ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

๑. เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ

๒. ผู้มีสิทธิเสนอเรื่องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญ ได้แก่ องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีปัญหา ดังกล่าว หรือประธานรัฐสภา

สำหรับหลักเกณฑ์ตามข้อ ๑ นั้น มีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า “องค์กรต่างๆ” มีความหมายอย่างไร

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๒๕ ได้ให้ความหมายของคำว่า “ต่าง ๆ” ไว้ดังนี้ “ต่าง ๆ” ว. หลายอย่าง ซึ่งผิดกัน^(๑)

ส่วนคำว่า “อย่าง” นั้น พจนานุกรมดังกล่าวได้ให้ความหมายว่า “น. ชนิด สิ่ง”^(๒)

ดังนั้น ตามหลักภาษา “องค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ” จึงหมายถึง องค์กรตามรัฐธรรมนูญหลายองค์กร ฉะนั้น ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ตามนัยของมาตรา ๒๖๖ จึงหมายถึงปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญหลายองค์กร

การตีความดังกล่าวน่าจะถูกต้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เพราะถ้าผู้ร่างรัฐธรรมนูญประสงค์จะให้มีการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรใดองค์กรหนึ่งซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้ ก็ไม่น่าจะมีคำว่า “ต่าง ๆ” ต่อท้ายคำว่า “องค์กร” ที่ระบุไว้ในมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ

อนึ่ง หากจะตีความว่า ตามนัยของบทบัญญัติดังกล่าว องค์กรใดองค์กรหนึ่งตามรัฐธรรมนูญ ที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ อาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ ก็จะเป็นผลให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญมีสิทธิเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้ทุกครั้ง ที่มีข้อสงสัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั่นเอง ในกรณีเช่นว่านี้ การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ จะมีลักษณะเป็นการให้ความเห็นหรือคำปรึกษาแก่องค์กรนั้น ซึ่งมีใช้หน้าที่ของศาลโดยทั่วไป การตีความ

(๑) พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๒๕ หน้า ๓๔๐

(๒) พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๒๕ หน้า ๘๘๐

เช่นนี้จึงไม่ชอบด้วยเหตุผล แต่ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญหลายองค์กร (ตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป) และองค์กรที่เกี่ยวข้องมีความเห็นไม่สอดคล้องกัน จำเป็นต้องเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งในกรณีเช่นว่านี้ การวินิจฉัยปัญหาของศาลรัฐธรรมนูญจะมีลักษณะเป็นการวินิจฉัยปัญหาของคู่กรณี ซึ่งเป็นหน้าที่ของศาลโดยทั่วไป ดังนั้น การตีความว่า “องค์กรต่างๆ” ตามนัยของมาตรา ๒๖๖ หมายถึง องค์กรตามรัฐธรรมนูญหลายองค์กรจึงชอบด้วยเหตุผล

สำหรับหลักเกณฑ์ตามข้อ ๒ มีความหมายชัดเจนแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องตีความ

กล่าวโดยสรุป การเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญจะกระทำได้เฉพาะในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญหลายองค์กร (ตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป)

โดยที่เรื่องต่างๆ ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าวข้างต้นทั้ง ๔ ข้อ เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเพียงองค์กรเดียว มิใช่กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามนัยของมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉะนั้น การเสนอเรื่องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยจึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

อาศัยเหตุดังกล่าวมาข้างต้น จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้องของผู้ร้อง

ศาสตราจารย์ ดร. อิศระ นิติศัพท์ประภาส

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ