

## คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖/๒๕๕๒

วันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๒

## เรื่อง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า ตามที่ได้มีพระราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประสบปัญหาและอุปสรรคบางประการที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ และอำนาจที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งบัญญัติไว้ กล่าวคือ เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีคำสั่ง มอบหมาย หรือขอความร่วมมือข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐให้ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นภายในอำนาจหน้าที่ และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ปรากฏว่าหน่วยราชการ หรือบุคลากรในหน่วยราชการดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามหรือไม่ให้ความร่วมมือ คือเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งแต่งตั้งบุคลากรของหน่วยราชการให้ดำรงตำแหน่งกรรมการ และอนุกรรมการเพื่อไปปฏิบัติการกิจบางประการให้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือขอความร่วมมือไปยังหัวหน้าหน่วยราชการ และหน่วยงานของรัฐเพื่อให้สนับสนุนภารกิจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ทั้งด้านกิจกรรม และด้านตัวบุคคล แต่ได้รับตอบขัดข้อง โดยอ้างว่าอาจกระทบกับสถานะของภารกิจของหน่วยงาน หรือบุคลากรที่ขอการสนับสนุนเป็นผู้ปฏิบัติงานหลักให้แก่หน่วยงานนั้น ไม่อาจให้การสนับสนุนบุคลากรดังกล่าวได้

ในคราวประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้ง ครั้งที่ ๑๒๘/๒๕๕๑ (๑๕๑) เมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ ที่ประชุมได้หารือเรื่องนี้แล้วมีมติว่า เพื่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ ว่ามีความสอดคล้องหรือขัดแย้งกันหรือไม่ ดังนั้น จึงให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง รวม ๕ ประเด็น ดังนี้

## ๑. อำนาจหน้าที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง

## ๑.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

“มาตรา ๑๔๕ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑๓๓

(๒) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็น ตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง”

## ๑.๒ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑

“มาตรา ๑๕ ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งให้หน่วยราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามอำนาจหน้าที่ หรือให้หน่วยงานดังกล่าวมีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐปฏิบัติการอันจำเป็นเกี่ยวกับการเลือกตั้ง หรือการออกเสียงประชามติได้ตาม ที่เห็นสมควร

ในกรณีที่ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างซึ่งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งวรรคหนึ่ง หรือมาตรา ๑๐ (๓) ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งโดยไม่มีเหตุอันสมควรให้ถือว่าเป็นการกระทำความผิดทางวินัย และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งส่งเรื่องให้ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยของผู้นั้นดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป”

กรรมการการเลือกตั้งบางท่านเห็นว่า ตามบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าว คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่สั่งการหรือมอบหมายปฏิบัติการได้ทั้ง ๒ ประการ กล่าวคือ มีคำสั่งให้ข้าราชการ ปฏิบัติเฉพาะรายบุคคลตามมาตรา ๑๔๕ (๒) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือตาม มาตรา ๑๐ (๓) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ ก็ได้ หรือสั่งการให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติการเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน หรือให้หน่วยงานนั้นสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของตนปฏิบัติการตามคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ ก็ได้ ทั้งนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งจะเป็นผู้พิจารณาใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าว

ดังนั้น จึงขอหารือศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่สั่งการ หรือมอบหมายให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ

ราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ รวมทั้งส่งหน่วยราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ได้ทั้งหน่วยงานและตัวบุคคล เพื่อปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมายหรือไม่ หรือมีคำสั่งได้เฉพาะตัวบุคคลหรือหน่วยงานอย่างใดอย่างหนึ่งเท่านั้น

๒. การปฏิเสธอำนาจหน้าที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง สืบเนื่องจากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวข้างต้นตามข้อ ๑ อาจส่งผลปฏิบัติด้านข้อกำหนดแตกต่างกัน กล่าวคือ

๒.๑ กรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งการหรือมอบหมายโดยเฉพาะบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๒) บุคคลนั้นจะปฏิเสธอำนาจหน้าที่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ได้ เพราะไม่มีบทบัญญัติ ยกเว้นอำนาจหน้าที่คณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าว ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๐ (๓) และมาตรา ๑๕ วรรคสอง ได้บัญญัติรองรับอำนาจหน้าที่สั่งการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพราะผู้ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ถือว่าเป็นการกระทำความผิดทางวินัย และอาจเป็นความผิดทางอาญาด้วย

๒.๒ กรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งการ หรือมอบหมายหน่วยงานของรัฐเพื่อปฏิบัติการ ตามอำนาจหน้าที่นั้น บทบัญญัติรัฐธรรมนูญมิได้ให้อำนาจหน้าที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกรณีดังกล่าวไว้ จึงต้องอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง สั่งการหรือมอบหมายหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติการ ซึ่งหน่วยงานของรัฐอาจปฏิเสธการสั่งการ และการมอบหมายการปฏิบัติ โดยอาจอ้างว่าคณะกรรมการการเลือกตั้ง สั่งให้ปฏิบัติมิใช่การสั่งการที่ชอบด้วยกฎหมาย หรือการดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่งอยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ของหน่วยงานนั้น

ดังนั้น จึงขอหารือศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่า ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วย ราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ รวมทั้ง หน่วยราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐจะปฏิเสธอำนาจหน้าที่ คณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งสั่งการ หรือมอบหมายการปฏิบัติได้หรือไม่ ประการใด และการปฏิเสธ อำนาจหน้าที่คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องรับผิดทางวินัยและทางอาญาหรือไม่ หรือมีความเห็น เพิ่มเติมเป็นประการใด

๓. คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๕ (๖) ซึ่งประเด็นนี้คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าจะมอบหมาย หรือสั่งการบุคคลโดยตรง หรือสั่งการหน่วยงานของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายที่จำเป็นที่ “กฎหมายอื่น”

บัญญัติให้อำนาจหน้าที่คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือดำเนินการในลักษณะที่เป็น “บริการสาธารณะ” หรือไม่ ประการใด และผู้รับคำสั่งหรือรับมอบหมายจะต้องปฏิบัติตามดังกล่าว โดยจะปฏิเสธอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ได้

ดังนั้น จึงขอหารือศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่า ความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวข้างต้นถูกต้องหรือไม่ หรือมีความเห็นเพิ่มเติมเป็นประการใด

๔. กำหนดเวลาการใช้อำนาจหน้าที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๕๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุม และดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ซึ่งในประเด็นนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า ภารกิจเกี่ยวกับการเลือกตั้งจะต้องมีการเตรียมการเลือกตั้งเป็นการล่วงหน้าก่อนมีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้ง ดังนั้น อำนาจสั่งการและมอบหมายการปฏิบัติการทั้งหลายของคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงสามารถดำเนินการสั่งการหรือมอบหมายได้ตลอดระยะเวลา เพราะกฎหมายมิได้บัญญัติระยะเวลาการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้เป็นการเฉพาะ แต่ประการใด

ดังนั้น จึงขอหารือศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่าอำนาจหน้าที่คณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าว มีกำหนดเวลาปฏิบัติการหรือไม่ ประการใด หรือมีอำนาจหน้าที่เฉพาะช่วงระยะเวลาที่มีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งเท่านั้น หรือมีความเห็นเพิ่มเติมเป็นประการใด

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแล้ว ข้อหารือของคณะกรรมการการเลือกตั้งมี ๔ ข้อ คือ

๑. คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่สั่งการหรือมอบหมายให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ รวมทั้งสั่งหน่วยราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐได้ทั้งหน่วยงาน และตัวบุคคลหรือไม่ หรือมีคำสั่งได้เฉพาะตัวบุคคล หรือหน่วยงานอย่างใดอย่างหนึ่งเท่านั้น

๒. ข้าราชการ พนักงาน รวมทั้งหน่วยราชการดังกล่าวในข้อ ๑ จะปฏิเสธอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งสั่งการหรือมอบหมายการปฏิบัติได้หรือไม่ และการปฏิเสธเช่นนั้น จะต้องรับผิดชอบวินัย และทางอาญาหรือไม่

๓. คณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเห็นว่าตนจะมอบหมายหรือสั่งการบุคคลหรือหน่วยงานของรัฐโดยตรง และผู้รับคำสั่งหรือรับมอบหมายดังกล่าว นั้น จะปฏิเสธมิได้ เป็นความเห็นที่ถูกต้องหรือไม่

๔. อำนาจสั่งการและมอบหมายการปฏิบัติการทั้งหลายของคณะกรรมการการเลือกตั้งจะสามารถดำเนินการได้ตลอดเวลา หรือมีอำนาจหน้าที่เฉพาะช่วงระยะเวลาที่มีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งเท่านั้น

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า คำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้น เป็นเพียงข้อหาหรือว่าตามปัญหาทั้ง ๔ ข้อ คณะกรรมการการเลือกตั้งควรจะปฏิบัติอย่างไร ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญไม่มีหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแก่องค์กรต่างๆ และไม่ใช้กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญดังบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้น หรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” แต่ข้อหาหรือทั้งหมดเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ อยู่แล้ว กล่าวคือ ข้อหาหรือทั้ง ๔ ข้อ สรุปได้ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีอำนาจสั่งการ หรือมอบหมายให้ผู้ใด หรือองค์กรใดได้บ้าง และหากถูกปฏิเสธจะต้องทำอย่างไร ผู้ปฏิเสธจะมีความผิดทางวินัย หรือทางอาญาหรือไม่ และคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งการโดยตรงได้หรือไม่ และจะสามารถสั่งการได้ตลอดเวลา หรือเฉพาะช่วงระยะเวลาที่มีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งเท่านั้น ซึ่งเรื่องทั้งหมดนี้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔, ๑๔๕ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๐, ๑๕ กรณีดังกล่าวไม่ใช่เป็นกรณีขัดกันระหว่างรัฐธรรมนูญ กับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงไม่ใช่หน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะต้องวินิจฉัย หากแต่เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติดังกล่าว

ด้วยเหตุผลดังได้วินิจฉัยมา จึงให้ยกคำร้อง

นายสุวิทย์ ชีรพงษ์  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ