

## คำวินิจฉัยของ นายจุมพล ณ สงขลา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๓/๒๕๕๓

วันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๓

## เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลยุติธรรม

ด้วยประธานกรรมการการเลือกตั้งได้มีคำร้อง และคำร้องเพิ่มเติมขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลยุติธรรม

สรุปข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม และเอกสารประกอบ ได้ความว่า ศาลแพ่งได้มีคำสั่งในคดีหมายเลขแดงที่ สว ๒/๒๕๕๓ ว่าเมื่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งประกาศการรับสมัครของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาไว้แล้วถือว่า ขั้นตอนการรับสมัครเสร็จสิ้น เข้าสู่ขั้นตอนการแนะนำตัวและลงคะแนนเลือกตั้งต่อไป ย่อมพ้นเวลาที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งตรวจสอบและสอบสวนแล้ว การเพิกถอนการสมัครรับเลือกตั้ง จึงกระทำมิได้ คำสั่งของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง จึงไม่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา และต่อมาศาลจังหวัดอื่นๆ ได้มีคำสั่งในแนวทางอย่างเดียวกัน ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า เรื่องดังกล่าวมีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ จึงเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งประกาศรับสมัครผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาแล้ว ต่อมาผู้คัดค้านว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งดังกล่าวเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม คณะกรรมการการเลือกตั้งสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ (๓) และสั่งให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งดำเนินการเพิกถอนการรับสมัครของผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้น เมื่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งเพิกถอนการรับสมัครแล้ว ผู้ถูกเพิกถอนนำคดีไปร้องต่อศาลจังหวัดหรือศาลแพ่ง และศาลวินิจฉัยว่าการเพิกถอนการสมัครของผู้สมัครรับเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งซึ่งปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จะกระทำมิได้ เพราะพ้นระยะเวลาที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งจะตรวจสอบและสอบสวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๒ แล้ว คำสั่งของศาลดังกล่าว เป็นการก้าวล่วงการใช้อำนาจในการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ (๓) หรือไม่

ในประเด็นนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๒ มิได้บัญญัติถึงกรณีที่มีการตรวจสอบภายหลังพบว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งรายใดขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามของการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาว่า จะเพิกถอนหรือดำเนินการในเรื่องดังกล่าวอย่างไร แต่เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงภายหลังว่า ในขณะที่ประกาศการรับสมัครเลือกตั้ง ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งได้ข้อเท็จจริงที่ผิดพลาด หรือผู้สมัครปิดข้อเท็จจริงซึ่งหากทราบแล้ว จะไม่มีการรับสมัคร หรือผู้สมัครกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดโดยทุจริตเพื่อให้ตนสมัครรับเลือกตั้งได้ คณะกรรมการการเลือกตั้งย่อมมีอำนาจสั่งการให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งสั่งให้เพิกถอนการรับสมัครของผู้กระทำการดังกล่าวนั้นได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๓) สำหรับอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๔ ศาลมีอำนาจที่จะวินิจฉัยเพียงว่า จะให้รับสมัครรับเลือกตั้งหรือไม่ได้ให้อำนาจที่จะวินิจฉัยว่า การเพิกถอนการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งซึ่งปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งจะกระทำมิได้ จึงเป็นกรณีที่ศาลก้าวล่วงเข้าไปในอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งซึ่งเกิดขึ้นในการพิจารณารับสมัครรับเลือกตั้งของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๒ ซึ่งอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๓) ประกอบกับมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง ก่อให้เกิดปัญหาหลายประการซึ่งมีผลในทางปฏิบัติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง การบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้จัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔

**ประเด็นที่สอง** ตามที่ประธานรัฐสภาเสนอปัญหาหรือข้อโต้แย้งต่อศาลรัฐธรรมนูญ ให้วินิจฉัยว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีอำนาจตีความคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจตีความความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) และได้วินิจฉัยว่า บุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งต่างๆ จำนวน ๒๘ ตำแหน่ง เป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐไปแล้ว เฉพาะประเด็นข้อนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยไว้แล้ว ตามคำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นนี้อีก

ศาลแพ่งยื่นคำชี้แจงพร้อมเอกสารประกอบสรุปข้อเท็จจริงได้ว่า ศาลแพ่งมีคำสั่งในคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาว่า คำสั่งของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ให้เพิกถอนสิทธิของผู้สมัครรับเลือกตั้งภายหลังประกาศการรับสมัครรับเลือกตั้งไม่มีผล เพราะพ้นกำหนดเวลาที่จะตรวจสอบและสอบสวน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๒ แล้ว นั้น ศาลแพ่งและศาลยุติธรรมอื่นวินิจฉัยและมีคำสั่งดังกล่าวด้วยความประสงค์จะให้การจัดการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นไปโดยเรียบร้อย บริสุทธิ์และยุติธรรมต่อผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย สมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ การวินิจฉัยของศาลแพ่งในคดีหมายเลขแดงที่ สว ๒/๒๕๕๓ เป็นการวินิจฉัยอำนาจของผู้บริหารการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มิได้ก้าวล่วงไปวินิจฉัยอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่อย่างใด ในการใช้อำนาจสืบสวนสอบสวนหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๓) ซึ่งบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๐ (๖) ด้วยนั้น มีหลักเกณฑ์และวิธีการใช้อำนาจดังกล่าวไว้ในมาตรา ๑๕ วรรคสอง เป็นลักษณะการใช้อำนาจวินิจฉัยปัญหาหรือข้อโต้แย้งเป็นรายกรณีไป โดยกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องให้โอกาสผู้ร้อง ผู้ถูกคัดค้าน หรือผู้ถูกกล่าวหา มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงหลักฐาน รวมทั้งต้องให้โอกาสมาให้อภัยคำต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นหลักการรับฟังคู่กรณีทั้งสองฝ่ายและการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้ทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อของกรรมการการเลือกตั้งที่พิจารณาวินิจฉัยทุกคน ถือได้ว่าเป็นอำนาจที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ไว้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้งโดยเฉพาะ มิอาจมอบอำนาจให้ผู้อื่นทำการแทนได้

พิเคราะห์แล้ว กรณีตามคำร้องเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลยุติธรรมซึ่งต่างเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงอยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ คงมีประเด็นข้อแรกเท่านั้นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไป โดยเห็นว่าการที่ศาลแพ่งวินิจฉัยในคดีหมายเลขแดงที่ สว ๒/๒๕๕๓ ว่า ผู้คัดค้าน (ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง) จะเพิกถอนการสมัครรับเลือกตั้งของผู้ร้องมิได้ เพราะผู้คัดค้านได้ประกาศว่า ผู้ร้องเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในเขตเลือกตั้งกรุงเทพมหานคร โดยมีหมายเลขประจำตัว ๓๒ ไปแล้ว เมื่อปรากฏว่าคำสั่งของผู้บริหารการเลือกตั้ง ฯ ดังกล่าว ออกมาเมื่อพ้นระยะเวลาตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ

สมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๒ บัญญัติไว้ (เจ็ดวันนับแต่วันปิดรับสมัคร) กรณีจึงไม่ต้องด้วยมาตรา ๓๒ และมาตรา ๓๔ ของพระราชบัญญัติดังกล่าวที่จะทำให้คำสั่งของศาลแพ่งเป็นที่สุด ซึ่งหากคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าศาลแพ่งไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยเช่นนั้น ก็ชอบที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์ฎีกาคัดค้านคำวินิจฉัยของศาลแพ่งได้เมื่อเห็นว่ามิใช่กรณีตามมาตรา ๓๔ ของพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่หลังจากศาลแพ่งได้มีคำวินิจฉัยแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งได้คืนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งแก่ผู้ที่ถูกเพิกถอนแล้วทั้งหมด ไม่ว่าผู้ผู้นั้นจะขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือไม่ โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งมิได้โต้แย้งคำสั่งของศาลแพ่งว่า การเพิกถอนสิทธิของผู้สมัครเป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ (๓) แต่อย่างใด ทั้งปรากฏข้อเท็จจริงตามคำชี้แจงของศาลแพ่งในการพิจารณาคดีดังกล่าวข้างต้นว่า

เมื่อวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๒ ได้มีมติคณะกรรมการการเลือกตั้ง ครั้งที่ ๑๒๖/๒๕๕๒ (๒๖๗) เรื่องการตอบข้อหารือคุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา (จังหวัดสตูล ปัตตานี และชุมพร) วินิจฉัยเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๐๕ (๑๑) ให้รวมถึงตำแหน่ง “คณะกรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทย”

วันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๓ ประธานกรรมการการเลือกตั้งประจำกรุงเทพมหานครได้มีหนังสือถึงเลขาธิการสำนักจุฬาราชมนตรี เพื่อขอความร่วมมือตรวจสอบรายชื่อผู้สมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภาที่เกี่ยวข้องกับองค์กรอิสลามในไทย

วันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๓ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ส่งโทรสารถึงผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดทุกจังหวัดและกรุงเทพมหานคร โดยแนบสำเนาโทรสารที่ได้ส่งไปยังผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดปัตตานี ซึ่งแจ้งผลการวินิจฉัยความหมายคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ข้างต้นโดยระบุว่า “เพื่อเป็นแนวทางดำเนินการกรณีที่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่งคณะกรรมการกลางอิสลาม”

วันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๓ เลขาธิการสำนักจุฬาราชมนตรีได้มีหนังสือแจ้งผลการตรวจสอบว่า นายอิมรอน มะลูลิ้ม ยังคงดำรงตำแหน่งกรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทย หลังจากนั้นในวันเดียวกัน ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งกรุงเทพมหานครได้มีคำสั่งเพิกถอนการรับสมัครเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาของนายอิมรอน มะลูลิ้ม

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ขั้นตอนการดำเนินการต่าง ๆ ของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่สั่งให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้ง ฯ เพิกถอนการรับสมัครเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภานั้น มิได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๕

และระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยวิธีสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๔๒ มีสาระสำคัญคือ การให้คู่กรณีทั้งสองฝ่าย ได้แก่ผู้ร้องเรียนและผู้ถูกร้องเรียน ได้มีโอกาสเสนอคำชี้แจง ข้อโต้แย้ง และพยานหลักฐานอย่างเต็มที่ รวมทั้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องระบุข้อเท็จจริงและเหตุผลประกอบการพิจารณา วินิจฉัยชี้ขาดโดยกรรมการการเลือกตั้งที่ลงมติทุกคนต้องลงลายมือชื่อด้วย ดังนั้น การดำเนินการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาของผู้อำนวยการการเลือกตั้ง ๑ ตามคำแนะนำของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามที่ปรากฏในคดีของศาลแพ่งดังกล่าว จึงยังไม่อาจถือว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ใช้อำนาจสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๓) ให้อำนาจไว้ และเห็นว่าหากคณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการตามขั้นตอนของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๕ วรรคสองและวรรคสาม รวมทั้งระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ๑ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว คำวินิจฉัยของศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดก็ไม่อาจลบล้างคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๓) ได้ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้โดยเฉพาะเกี่ยวกับการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งตามกฎหมายทั้งสี่ฉบับที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง ระบุไว้ กรณีตามคำร้องยังรับฟังไม่ได้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๓) แล้ว

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า การที่ศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดมีคำสั่งให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง รับสมัครผู้ที่ถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา โดยอ้างเหตุผลว่า เมื่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง ได้แจ้งการรับสมัครเลือกตั้งของผู้ใดแล้ว จะเพิกถอนการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาของผู้นั้นมีได้ จึงไม่เป็นการก้าวล่วงการใช้อำนาจในการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๓)

นายจุมพล ณ สงขลา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ