คำวินิจฉัยของ นายสุจินดา ยงสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๓/๒๕๔๓ **วันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๔๓**

เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลยุติธรรม และการตีความคำว่า "เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ" ตามมาตรา ๑๐๙ (๑๑) ของรัฐธรรมนูญ

ความเป็นมาและข้อเท็จจริง

ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีหนังสือด่วนที่สุด ลงวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ กราบเรียนประธานศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลยุติธรรม และการตีความคำว่า "เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ" ตามมาตรา ๑๐๙ (๑๑) ของรัฐธรรมนูญ สรุปความได้ว่า ศาลแพ่งได้มีคำสั่งในคดีหมายเลขแดงที่ สว ๒/๒๕๔๓ ซึ่งเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาว่า เมื่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งได้ประกาศรับสมัครผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาแล้ว ถือว่าขั้นตอนการรับสมัครเสร็จสิ้นลง และเข้าสู่ขั้นตอนการแนะนำตัวการลงคะแนนเลือกตั้งต่อไป พ้นเวลาที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งจะตรวจสอบและสอบสวนแล้ว การเพิกถอนการรับสมัครรับเลือกตั้งจึงกระทำมิได้ คำสั่งของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งจึงไม่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งต่อมาศาลจังหวัดอื่น ๆ ก็ได้มีคำสั่งในแนวทางอย่างเดียวกัน คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าเรื่องดังกล่าวมีประเด็นปัญหาที่สำคัญเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งได้ประกาศรับสมัครผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาไปแล้ว ต่อมามีผู้คัดค้านว่าผู้สมัครดังกล่าวเป็นผู้ขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้าม คณะกรรมการการเลือกตั้งได้สืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดตามมาตรา ๑๔๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญและสั่งให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งเพิกถอนการรับสมัครดังกล่าว เมื่อผู้ถูกเพิกถอนนำคดีไปร้องต่อศาลแพ่งหรือศาลจังหวัด ศาลได้วินิจฉัยว่าการเพิกถอนการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาจะกระทำมิได้ เพราะพ้นระยะเวลาที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งจะตรวจสอบและสอบสวนตามมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ แล้ว คำสั่งของศาลดังกล่าวเป็นการก้าวล่วงการใช้อำนาจในการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา ๑๔๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญ หรือไม่

คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๘๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา การตรวจสอบคุณสมบัติ และการวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องการรับสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา โดยนำหลักเกณฑ์และวิธีการที่ใช้กับการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในมาตรา ๓๑ มาตรา ๓๒ และมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมาใช้บังคับ แต่มิให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับพรรคการเมืองมาใช้บังคับ ซึ่งในการตรวจสอบคุณสมบัติและสอบสวนสิทธิของผู้สมัครรับเลือกตั้งรวมทั้งหลักฐานการสมัคร เป็นหน้าที่ของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งที่ต้องดำเนินการ เมื่อตรวจสอบแล้วปรากฏว่าผู้สมัครมีสิทธิสมัครได้ก็จะประกาศรับสมัคร

ส่วนกรณีที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งตรวจสอบภายหลังพบว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งรายใดขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม เช่น ใช้คุณวุฒิการศึกษาปลอมในการสมัคร หรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ฯลฯ บทบัญญัติมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้บัญญัติให้เพิกถอนหรือดำเนินการในเรื่องดังกล่าวอย่างไร คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมิได้บัญญัติไว้ แต่เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงภายหลังว่าผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งได้ข้อเท็จจริงที่ผิดพลาด หรือผู้สมัครปกปิดข้อเท็จจริงซึ่งหากผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งทราบแล้วจะไม่รับสมัคร หรือผู้สมัครกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดโดยทุจริตเพื่อให้ตนได้สมัครรับเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งย่อมมีอำนาจสั่งการให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งสั่งให้เพิกถอนการรับสมัครนั้นได้ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๔๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามนัยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๓/๒๕๔๑

สำหรับกรณีที่ศาลจะมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ ก็เฉพาะบทบัญญัติในมาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๔ เท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรา ๓๔ กำหนดให้ศาลมีอำนาจที่จะวินิจฉัยแต่เพียงว่าจะให้รับสมัครหรือไม่ โดยมิได้ให้อำนาจศาลที่จะวินิจฉัยว่าการเพิกถอนการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาจะกระทำมิได้ ดังนั้น จึงเป็นกรณีที่ศาลก้าวล่วงเข้าไปในอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นจากการพิจารณารับสมัครของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งตามมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะวินิจฉัยชี้ขาดตามบทบัญญัติมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ และมาตรา ๑๔๕ (๓) ประกอบกับมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่สอง ตามที่ประธานรัฐสภาเสนอปัญหาหรือข้อโต้แย้งต่อศาลรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีอำนาจตีความคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ นั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจตีความในกรณีดังกล่าวด้วยเหตุผลดังนี้

๑. คำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามมาตรา ๑๐๙ (๑๑) ของรัฐธรรมนูญ ไม่ชัดเจน เนื่องจากไม่มีการกำหนดว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายถึงบุคคลหรือตำแหน่งใดของทางราชการบ้าง จึงควรมีหลักเกณฑ์กลางในการพิจารณา และได้วางหลักเกณฑ์ไว้ดังนี้

(ก) ตำแหน่งนั้น ๆ จะต้องมีที่มาจากกฎหมาย กฎ ระเบียบ ของทางราชการที่ได้ระบุไว้

(ข) การดำรงตำแหน่งเกิดจากการแต่งตั้ง โดยอาศัยกฎหมาย กฎ ระเบียบ ของทางราชการ

(ค) อำนาจหน้าที่ของตำแหน่งนั้นถูกกำหนดโดยกฎหมาย กฎ ระเบียบ ของทางราชการ ซึ่งการกระทำตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าว มีผลกระทบต่อบุคคลอื่นหรือก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์กับบุคคลอื่นได้

(ง) บุคคลที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าว อาจได้รับค่าตอบแทนเป็นบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐ

๒. การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติห้ามมิให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามมาตรา ๑๐๙ (๑๑) ซึ่งเป็นข้อความที่เพิ่มขึ้นจากมาตรา ๑๑๓ (๑๑) โดยให้หมายความถึงเจ้าหน้าที่หรือพนักงานอื่นของรัฐด้วย ก็เนื่องจากต้องการมิให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาใช้ตำแหน่งหน้าที่ในฐานะ “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” หรือใช้อิทธิพล หรือจูงใจผู้อื่นในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา และให้ผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภามีความเป็นกลาง

ต่อมาคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีหนังสือด่วนที่สุด ลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ ชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมต่อศาลรัฐธรรมนูญ ความว่า

๑. ถ้าปรากฏข้อเท็จจริงในภายหลังว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาไม่มีคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามมิให้สมัครรับเลือกตั้งเป็นวุฒิสมาชิกสภาตามมาตรา ๑๒๖ ประกอบกับมาตรา ๑๐๙ (๑)(๒)(๓)(๔)(๕)(๖)(๗)(๘)(๙)(๑๐)(๑๑)(๑๒)(๑๓) หรือ (๑๔) ของรัฐธรรมนูญ และผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งไม่สามารถเพิกถอนการรับสมัครเกินกว่ากำหนดเวลา ๗ วันได้ ตามที่ศาลแพ่งได้มีคำสั่งคดีหมายเลขแดงที่ สว ๒/๒๕๔๓ นั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าคำสั่งของศาลแพ่งดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้หลายประการ ซึ่งมีผลในทางปฏิบัติของคณะกรรมการการเลือกตั้งและการบริหารงบประมาณของรัฐ ๒ ประการ คือ

(๑) เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งมีเจตนาไม่แจ้งข้อเท็จจริงหรือทุจริตปกปิดหรือไม่มีเจตนาปกปิดแต่ไม่ทราบว่าตนขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม ต่อมาบุคคลดังกล่าวได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา คณะกรรมการการเลือกตั้งก็จะต้องสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๔๕ (๓) (๔)และมาตรา ๑๔๗ (๒) ของรัฐธรรมนูญ หรือในกรณีที่ข้อเท็จจริงดังกล่าวปรากฏขึ้นในภายหลังและล่วงพ้นระยะเวลาคัดค้านการเลือกตั้งตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของผู้นั้นสิ้นสุดลงตามมาตรา ๕๖ ตามรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้งก็ต้องจัดให้มีการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างตามมาตรา ๑๓๔ ของรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกัน

(๒) การจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่หรือการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างในแต่ละครั้งต้องใช้จ่ายงบประมาณค่อนข้างสูง ด้วยเหตุผลว่า รัฐธรรมนูญกำหนดให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง ดังนั้น การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่เพียงหนึ่งคนก็ต้องใช้งบประมาณเท่ากับการเลือกตั้งทั้งหมดเท่าที่จังหวัดนั้นพึงจะมีได้ นอกจากนี้ยังต้องจัดการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรให้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งอยู่นอกราชอาณาจักรอีกด้วย

๒. ตามหลักกฎหมายทั่วไป การกำหนดระยะเวลาให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติ หากมิได้กำหนดมาตรการบังคับให้ปฏิบัติภายในระยะเวลาแล้ว กำหนดเวลาดังกล่าวเป็นการเร่งรัดให้มีการปฏิบัติเพื่อความรวดเร็วเท่านั้น มิได้ทำให้การใดที่มิได้ปฏิบัติภายในระยะเวลา หรือกระทำภายหลังกำหนดระยะเวลา ต้องสิ้นผลไปหรือไม่มีผลใช้บังคับ

สำหรับกรณีที่กฎหมายกำหนดมาตรการบังคับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติและหากมิได้ปฏิบัติภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้วจะมีผลบางประการก็จะต้องมีการกำหนดมาตรการบังคับดังกล่าวไว้ในกฎหมายอย่างชัดแจ้ง เช่น กรณีที่รัฐสภามิได้พิจารณาหรือให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในสองร้อยสี่สิบวันตามมาตรา ๓๒๓ ของรัฐธรรมนูญจะมีผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกรัฐสภาทั้งสองสภาต้องสิ้นสุดลง หรือกรณีที่สภาร่างรัฐธรรมนูญไม่สามารถจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันที่สมาชิกครบจำนวนจะมีผลให้สภาร่างรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลง เป็นต้น

๓. คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า การพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ จะต้องพิจารณาโดยให้มีผลสอดคล้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา ๑๔๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๓/๒๕๔๑ ด้วย เพราะรัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจ

หน้าที่สืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งอันเกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสองของรัฐธรรมนูญ การที่ศาลได้พิจารณาและมีคำสั่งว่า ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งเพิกถอนการรับสมัครภายหลังเจ็ดวันนับแต่วันปิดรับสมัครไม่ได้ จะก่อให้เกิดปัญหาในการตีความกฎหมายและจะเป็นการขัดกับมาตรา ๑๔๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เพื่อให้การตีความบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวสอดคล้องกัน คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า ระยะเวลา ๗ วัน น่าจะนับตั้งแต่วันที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งมีคำสั่งเพิกถอนการรับสมัครรับเลือกตั้ง

ศาลรัฐธรรมนูญได้ขอให้กระทรวงยุติธรรม แจ้งให้ศาลยุติธรรมยื่นคำชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลแพ่งได้ชี้แจงสรุปความได้ว่า ศาลแพ่งและศาลยุติธรรมอื่นมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาวินิจฉัยตลอดจนมีคำสั่ง ดังนี้

๑. ศาลแพ่งมีคำสั่งในคดีหมายเลขแดงที่ สว ๒/๒๕๔๓ โดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๔ ซึ่งบัญญัติให้ศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดมีอำนาจวินิจฉัยว่า ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งรับสมัครผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาได้หรือไม่

มาตรา ๓๔ ดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ให้โอกาสแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งในอันที่จะใช้สิทธิทางศาลเพื่อเป็นหนทางเยียวยา ในกรณีที่ไม่มีชื่อผู้สมัครในประกาศของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง แต่ในการวินิจฉัยและมีคำสั่ง ศาลแพ่งจำเป็นจะต้องพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายทั้งปวงที่เกี่ยวแก่กรณี ซึ่งรวมถึงบทบัญญัติในมาตรา ๓๒ ของพระราชบัญญัติดังกล่าว อันเป็นบทบัญญัติที่กำหนดเนื้อหาแห่งสิทธิ หรือกระบวนการในการใช้สิทธิ หรืออำนาจหน้าที่ในอันที่จะนำมาเป็นเหตุผลในการวินิจฉัยได้

ในการพิจารณาและวินิจฉัยว่า จะให้รับสมัครหรือไม่ ตามที่มาตรา ๓๔ ได้ให้อำนาจไว้นั้น ศาลแพ่งได้พิจารณาโดยตระหนักในภาระหน้าที่ของ “ศาล” ในการอำนวยความยุติธรรมและให้การคุ้มครองสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติไว้แก่ประชาชน ในฐานะที่เป็นที่พึ่งสุดท้าย ซึ่งต้องดำเนินการในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ การพิจารณาวินิจฉัยของศาลแพ่งต้องพิจารณาทั้ง (ก) เนื้อหาแห่งสิทธิ (Substance) และ (ข) กระบวนการในการใช้สิทธิหรือที่กระทบถึงสิทธินั้น (Procedure) ประกอบกัน โดยในการดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับสิทธิของประชาชนต้องเป็นไปโดยชอบและเป็นธรรมทั้งในแง่เนื้อหาและกระบวนการ เนื่องจาก “กระบวนการ” เป็นเครื่องมือของกฎหมายในการควบคุมการใช้สิทธิและอำนาจหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ที่เกี่ยวข้อง และมุ่งประสงค์จะให้เกิดความ

ยุติธรรมและเป็นธรรมแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง จึงทำให้เกิดหลักกฎหมายในเรื่อง “กระบวนพิจารณาอันชอบด้วยกฎหมาย (Due Process)” “กระบวนการ” ใดที่มีผลไปในทางจำกัดหรือทำลายสิทธิของประชาชน จึงต้องพิจารณาด้วยความรอบคอบและตีความโดยเคร่งครัด และต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจกระทำได้เท่านั้น ศาลจะให้การรับรองได้แต่เฉพาะการกระทำที่ได้ดำเนินตามกระบวนการที่ชอบด้วยกฎหมาย

๒. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ในส่วนของการรับสมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง มาตรา ๓๑ ถึง ๓๔ ได้บัญญัติขั้นตอนรายละเอียดของการรับสมัครเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาไว้อย่างชัดเจน สรุปได้ว่า

๒.๑ ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งยื่นใบสมัครพร้อมหลักฐานการสมัครต่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งภายในระยะเวลาการรับสมัคร

๒.๒ ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งลงบันทึกการรับสมัครไว้เป็นหลักฐานและออกใบรับให้แก่ผู้สมัคร นับแต่ที่ได้ออกใบรับ ผู้สมัครไม่อาจถอนการสมัครรับเลือกตั้งได้อีกต่อไป

๒.๓ ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งตรวจสอบหลักฐานการสมัคร คุณสมบัติของผู้สมัคร และสอบสวนว่าผู้สมัครมีสิทธิที่จะสมัครรับเลือกตั้งหรือไม่ ให้เสร็จสิ้นภายใน ๗ วัน นับแต่วันปิดการรับสมัคร แล้วให้ประกาศการรับสมัครโดยเปิดเผย ณ สถานที่ที่กำหนด

๒.๔ ผู้สมัครที่ไม่มีชื่อในประกาศของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง อาจยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดเพื่อให้วินิจฉัยว่าจะให้รับสมัครหรือไม่ภายใน ๗ วัน นับจากวันที่ประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิรับเลือกตั้ง ศาลต้องพิจารณาและวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า

จากขั้นตอนต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดข้างต้น ย่อมเห็นได้ว่า กฎหมายได้กำหนดระยะเวลาในการดำเนินการแต่ละขั้นตอนอย่างชัดเจนโดยละเอียด การที่กฎหมายบัญญัติในลักษณะดังกล่าวนอกจากจะเป็นการเร่งรัดให้การจัดการเลือกตั้งโดยรวดเร็วแล้ว เจตนารมณ์ของกฎหมายยังประสงค์ที่จะ

(ก) คุ้มครองสิทธิของผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละคน โดยขั้นตอนต่าง ๆ ข้างต้นจะทำให้ผู้สมัครสามารถทราบถึงสิทธิที่จะสมัครรับเลือกตั้งแน่นอนภายในเวลาอันสมควร ซึ่งจะทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละคนมีโอกาสแนะนำตัวต่อประชาชนอย่างเพียงพอโดยเสมอภาคกัน ในกรณีที่มีปัญหาเกิดขึ้น กฎหมายก็ได้กำหนดวิธีการเยียวยาให้แก่ผู้สมัคร โดยให้อำนาจแก่ศาลแพ่งและศาลจังหวัดในการวินิจฉัยว่าจะให้รับสมัครผู้นั้นหรือไม่ ซึ่งกฎหมายก็ได้บัญญัติบังคับศาลแพ่งและศาลจังหวัดไว้ด้วยว่า ต้องดำเนินกระบวนพิจารณาและวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้สมัครสามารถทราบถึงสิทธิของตนโดยเร็ว หากผู้สมัครนั้นเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามกฎหมาย เวลาที่เหลืออยู่ก็จะเพียงพอที่จะให้ผู้สมัครนั้นแนะนำตัวต่อประชาชนได้ และไม่ทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบในระหว่างผู้สมัครเลือกตั้งเกินสมควร

(ข) ให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยเรียบร้อย โดยจะเห็นได้ว่า นอกจากกฎหมายจะได้บังคับให้การตรวจสอบ สอบสวน และวินิจฉัยเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครต้องทำภายในเวลาที่กำหนดแล้ว กฎหมายยังได้บัญญัติบังคับในส่วนของผู้สมัครด้วยว่า เมื่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งได้ออกใบรับแล้ว "ห้ามมิให้ผู้สมัครถอนการสมัครรับเลือกตั้ง" เพื่อทำให้บัญชีผู้สมัครรับเลือกตั้งนิ่ง อันเป็นการป้องกันความสับสนวุ่นวายของประชาชนเกี่ยวกับตัวผู้สมัคร

(ค) ให้ถือระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดเป็นสาระสำคัญ กล่าวคือ พระราชกฤษฎีกาได้กำหนดวันเลือกตั้งไว้แน่นอน และกฎหมายกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการต่างๆ ไว้อย่างชัดเจนตามข้อ ๒.๑ ถึง ข้อ ๒.๔ การให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งเพิกถอนการรับสมัครที่ได้ประกาศการรับสมัครไว้แล้วในภายหลัง โดยกฎหมายมิได้ให้อำนาจที่จะกระทำได้ย่อมเป็นการทำลายกรอบระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้โดยปริยาย เท่ากับเป็นการขยายระยะเวลาออกไปให้ใช้อำนาจอันมีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลอย่างไม่มีกำหนดเวลา อีกทั้งยังกระทบต่อกระบวนการอื่นๆ ที่จะตามมา เช่น การใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ถูกเพิกถอนสิทธิ หรือกระบวนการพิจารณาของศาล เป็นต้น ซึ่งแตกต่างจากขั้นตอนการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ปิดประกาศไปแล้วตามกฎหมายฉบับเดียวกันในมาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ ที่กำหนดให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งไว้ชัดเจน ที่จะมีคำสั่งให้เติมชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือถอนชื่อผู้ซึ่งไม่มีสิทธิเลือกตั้งออกจากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งหลังจากนั้นได้

ในกรณีที่มีการเพิกถอนสิทธิของผู้สมัครจำนวนมาก โดยปราศจากข้อจำกัดระยะเวลาในการเพิกถอนของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง ทำให้ผู้สมัครบางรายอาจถูกเพิกถอนภายหลังการประกาศรายชื่อแล้วเป็นเวลานาน และใกล้กับวันเลือกตั้ง อาจมีผลให้ผู้สมัครนั้นต้องเสียสิทธิโดยไม่สมควรและปราศจากหนทางเยียวยาตามที่กฎหมายให้ไว้ เนื่องจากผู้สมัครนั้น อาจจะไม่สามารถยื่นคำร้องเพื่อใช้สิทธิทางศาลได้ทัน หรือหากยื่นคำร้องได้ทัน เวลาที่เหลืออยู่อาจจะไม่เพียงพอให้ศาลได้มีโอกาสไต่สวน และรับฟังพยานหลักฐาน ตลอดจนข้ออ้าง ข้อเถียงของผู้ร้องและผู้คัดค้านอย่างเต็มที่ เพียงแต่ไม่มีชื่อผู้สมัครในประกาศของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งหรือถูกเพิกถอนไม่ได้เป็นข้อเท็จจริงที่รับฟังเป็นยุติว่า ผู้สมัครนั้นจะเป็นผู้ไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งจริงๆ เพราะมิฉะนั้นแล้วกฎหมายก็คงไม่ต้องบัญญัติให้ผู้สมัครยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลวินิจฉัยอีกชั้นหนึ่ง หากปรากฏในภายหลังว่าผู้สมัครที่ถูกเพิกถอนการรับสมัครนั้น ความจริงแล้วเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ความเสียหายที่ผู้สมัครนั้นได้รับจะไม่มีทางเยียวยาได้เลย ไม่ว่าจะใช้เงินงบประมาณจำนวนเท่าใด ก็ไม่อาจทำให้ "โอกาสและเวลา" ที่ผู้สมัครนั้นเสียไปกลับคืนมาได้

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น กฎหมายจึงได้พยายามกำหนดจุดแบ่งในระยะเวลาที่เหมาะสมสำหรับการดำเนินการต่าง ๆ ไว้เป็นขั้นตอน โดยได้คำนวณแล้วว่า ผู้สมัครและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งจะสามารถดำเนินการต่าง ๆ ได้ทันภายในระยะเวลาที่กำหนด และหากไม่ยึดถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด ผลกระทบ ความสับสนและความวุ่นวาย ทั้งในระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้งและประชาชนทั่วไปจะมีมากกว่าผลดีที่อาจจะได้รับ ศาลแพ่งจึงมีความเห็นว่า การดำเนิน “กระบวนการ” ในการเลือกตั้งต้องทำตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้สมัคร และป้องกันความสับสน ทั้งในระหว่างผู้สมัคร และสาธารณชนโดยรวม

๓. การที่ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีข้อสงสัยได้มีโอกาสสมัครรับเลือกตั้งก็มิใช่ว่าจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงเสมอ เนื่องจากภายหลังการรับสมัครก็ยังมีขั้นตอนและกระบวนการตรวจสอบอีกมาก โดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะเป็นผู้ตรวจสอบและกลั่นกรองในชั้นแรกด้วยการลงคะแนนเสียงอันเป็นการแสดงความคิดเห็นของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตยว่าผู้สมัครนั้นเป็นผู้ที่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ที่สมัครรับเลือกตั้งหรือไม่ ซึ่งเท่ากับเป็นการคืนอำนาจในการตัดสินปัญหาให้แก่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของสิทธิที่แท้จริง นอกจากนั้นผู้สมัครที่สมัครรับเลือกตั้งโดยขาดคุณสมบัติอาจถูกดำเนินคดีอาญาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๐๐ และอาจถูกวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพสิ้นสุด ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๙๖

กรณีที่เกรงว่า อาจจะปรากฏภายหลังว่า ผู้สมัครขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม และทำให้ต้องจัดการเลือกตั้งใหม่แทนตำแหน่งที่ว่าง ทำให้สูญเสียงบประมาณนั้น เมื่อกระบวนการเลือกตั้งเป็นสิ่งที่มีความสำคัญสูงสุดที่จะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนโดยเคร่งครัดตามที่กล่าวในข้อ ๒ และเป็นภาระหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบให้ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย กรณีไม่อาจนำเรื่องงบประมาณค่าใช้จ่ายมาพิจารณาเปรียบเทียบความคุ้มค่ากัน เพื่อให้งดเว้นที่จะไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายดังกล่าวที่เป็นบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่สมัครรับเลือกตั้งและผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งอันเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีคุณค่ายิ่งกว่าสิ่งอื่นใดได้

๔. เหตุผลประการสำคัญที่สุดประการหนึ่งในการพิจารณาของศาลแพ่งคือ จากข้อเท็จจริงรับฟังได้เป็นที่ยุติในสำนวนคดีหมายเลขแดงที่ สว ๒/๒๕๔๓ ซึ่งผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งกรุงเทพมหานครเพิกถอนการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาของ นายอิมรอน มะลูลีม นั้น ปรากฏแต่เพียงว่า การใช้อำนาจสั่งเพิกถอนการสมัครของนายอิมรอนเป็นการใช้ดุลพินิจสั่งการของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งกรุงเทพมหานครเอง โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๕ (๓) แต่อย่างใด โดยจากเอกสารในสำนวนคดีดังกล่าว ปรากฏข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า

เมื่อวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๒ ได้มีมติคณะกรรมการการเลือกตั้ง ครั้งที่ ๑๒๖/๒๕๔๒ (๒๖๗) เรื่อง การตอบข้อหารือคุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา (จังหวัดสตูล ปัตตานี และชุมพร) วินิจฉัยเกี่ยวกับความหมายของคำว่า "เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ" ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๐๙ (๑๑) ให้รวมถึงตำแหน่ง "คณะกรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทย"

วันที่ ๕ มกราคม ๒๕๔๓ ประธานกรรมการการเลือกตั้งประจำกรุงเทพมหานคร ได้มีหนังสือถึงเลขานุการสำนักจุฬาราชมนตรี เพื่อขอความร่วมมือตรวจสอบรายชื่อผู้สมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภาที่เกี่ยวข้องกับองค์กรอิสลามในไทย

ในวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๔๓ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ส่งโทรสารถึงผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดทุกจังหวัดและกรุงเทพมหานคร โดยแนบสำเนาโทรสารที่ได้ส่งไปยังผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดปัตตานี ซึ่งแจ้งผลการวินิจฉัยความหมายคำว่า "เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ" ข้างต้น โดยระบุว่า "เพื่อเป็นแนวทางดำเนินการกรณีที่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่งคณะกรรมการกลางอิสลาม"

ในวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๔๓ เลขานุการสำนักจุฬาราชมนตรีได้มีหนังสือแจ้งผลการตรวจสอบว่า นายอิมรอน มะลูลีม ยังคงดำรงตำแหน่งกรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทย หลังจากนั้นในวันเดียวกัน ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งกรุงเทพมหานครได้มีคำสั่งเพิกถอนการรับสมัครเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาของ นายอิมรอน มะลูลีม

จากข้อเท็จจริงในสำนวนดังกล่าว จึงรับฟังเป็นยุติได้ว่า การเพิกถอนการรับสมัครเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาของ นายอิมรอน มะลูลีม เป็นการใช้อำนาจในการตรวจสอบ สอบสวน และสั่งการของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งกรุงเทพมหานครเอง เนื่องจากได้มีการสอบสวนตั้งแต่ก่อนที่จะได้รับแจ้งเรื่องการวินิจฉัยเกี่ยวกับความหมายของคำว่า "เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ" จากคณะกรรมการการเลือกตั้ง และเมื่อได้รับแจ้งแล้ว ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งกรุงเทพมหานครก็ยังต้องทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่ได้รับจากสำนักจุฬาราชมนตรีว่า นายอิมรอน ฯ ยังคงดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทยอยู่หรือไม่ก่อนที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งกรุงเทพมหานครจะใช้ดุลพินิจวินิจฉัยชี้ขาดและสั่งเพิกถอนสิทธิของนายอิมรอน โดยไม่ปรากฏว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดให้เพิกถอนการสมัครรับเลือกตั้งของนายอิมรอน เพียงแต่ปรากฏว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งได้วาง "แนวทาง" เพื่อให้การปฏิบัติงานภายในของผู้อำนวยการการเลือกตั้งทุกจังหวัดเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ทั้งไม่ได้นำสืบว่า ในการใช้ดุลพินิจสั่งเพิกถอนดังกล่าว ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งกรุงเทพมหานครมีอำนาจหรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจ

ในการวินิจฉัยชี้ขาดตามกฎหมายใด โดยเฉพาะในคำสั่งของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งกรุงเทพมหานคร มิได้ระบุว่าได้ใช้อำนาจของผู้ใด หรือได้รับมอบอำนาจจากผู้ใด แต่กลับมีข้อความชัดเจนว่าเป็นการใช้อำนาจเพิกถอนสิทธิโดยผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งกรุงเทพมหานครเอง การวินิจฉัยของศาลแพ่งในคดีหมายเลขแดงที่ สว ๒/๒๕๔๓ จึงเป็นการวินิจฉัยอำนาจของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มิได้ก้าวล่วงไปวินิจฉัยอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่อย่างใด คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๓/๒๕๔๑ มีข้อเท็จจริงไม่ตรงกันกับกรณีนี้

ส่วนข้ออ้างที่ว่า ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งปฏิบัติตามคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้งในการเพิกถอนการรับสมัครนั้น นอกจากไม่ปรากฏข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้ว เมื่อกฎหมายมิได้ให้อำนาจของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งเพิกถอนการรับสมัครภายหลังการประกาศการรับสมัครไว้ หากคณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งเพิกถอนการรับสมัครก็ไม่ทำให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งมีอำนาจเกินขอบเขตที่ตนมีอยู่ไปได้

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่า ในการใช้อำนาจสืบสวนหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๕ (๓) ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งได้มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๐ (๖) ด้วยนั้น ได้มีการบัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการใช้อำนาจดังกล่าวไว้ด้วยในมาตรา ๑๕ วรรคสอง ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งมีลักษณะของการให้ใช้อำนาจดังกล่าวในการวินิจฉัยปัญหาหรือข้อโต้แย้งเป็นรายกรณีไป โดยกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องให้โอกาสผู้ร้อง ผู้ถูกคัดค้าน หรือผู้ถูกกล่าวหา มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงหลักฐาน รวมทั้งต้องให้โอกาสมาให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นหลักของ Natural Justice ที่ว่า Both sides must be heard หรือหลักการรับฟังคู่กรณีทั้งสองฝ่าย และการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้ทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่พิจารณาวินิจฉัยทุกคน ทั้งนี้ เนื่องจากการใช้อำนาจดังกล่าวมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจ “กึ่งตุลาการ” ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หากไม่ให้โอกาสผู้มีส่วนได้เสียในแต่ละกรณีได้ชี้แจงข้ออ้างข้อเถียงตลอดจนนำเสนอพยานหลักฐานของตนประกอบแล้ว อาจทำให้เกิดการวินิจฉัยชี้ขาดคลาดเคลื่อนได้ เนื่องจากแต่ละกรณีอาจมีข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญที่แตกต่างจากกรณีอื่นๆ ก็ได้ อำนาจดังกล่าวที่มีการใช้โดยถูกต้องตามกระบวนการของกฎหมาย จึงจะถือได้ว่าเป็นอำนาจที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้ไว้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้งโดยเฉพาะมิอาจมอบอำนาจให้ผู้อื่นทำการแทนได้

อาศัยเหตุผล ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายทั้งหมดข้างต้น จึงเห็นได้ว่าศาลแพ่งและศาลจังหวัดมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยว่า การที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งมีคำสั่งเพิกถอนการรับสมัครในภายหลังเมื่อพ้นเวลา ๗ วัน ตามมาตรา ๓๒ แล้วนั้น กระทำไม่ได้

การรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัย

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจราณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย” ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจำต้องวินิจฉัยในเบื้องต้นจึงมีว่า คำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติดังกล่าวหรือไม่

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้เสนอประเด็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยรวม ๒ ประเด็นด้วยกันคือ

ประเด็นที่หนึ่ง การที่ศาลยุติธรรมโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ วินิจฉัยว่า การเพิกถอนการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาโดยผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง (ซึ่งปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง) จะกระทำมิได้ นั้น เป็นกรณีที่ศาลยุติธรรมก้าวล่วงเข้าไปในอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๓) ประกอบมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง หรือไม่

ประเด็นที่สอง คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจตีความคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) ของรัฐธรรมนูญ หรือไม่

สำหรับประเด็นที่หนึ่ง พิเคราะห์แล้วเห็นว่า

(๑) ทั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งและศาลยุติธรรมต่างก็เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีฐานะอำนาจ และหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องดังที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้แล้วในคำวินิจฉัย ที่ ๓/๒๕๔๑

(๒) เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การที่ศาลยุติธรรม (โดยศาลแพ่งและศาลจังหวัด ซึ่งเป็นศาลชั้นต้น) ได้วินิจฉัยว่าการเพิกถอนการรับสมัครรับเลือกตั้งของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งภายหลังเวลาที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑

จะกระทำมิได้ เป็นกรณีที่ศาลยุติธรรมได้วินิจฉัยเกินกว่าบทบัญญัติของมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และได้ก้าวล่วงเข้าไปวินิจฉัยในปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งอยู่ในอำนาจการสืบสวน สอบสวน และวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา ๑๔๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญ นั้น จะเห็นได้ว่าเป็นกรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญสององค์กรมีความเข้าใจและข้ออ้างเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตนในลักษณะที่ขัดแย้งซึ่งกันและกัน จึงเป็นกรณีที่ได้เกิดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแล้ว ดังนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีปัญหานั้น ย่อมมีอำนาจเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงชอบที่จะรับเรื่องไว้ดำเนินการต่อไปได้

สำหรับประเด็นที่สองเรื่องการตีความคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๙ (๑๑) นั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยประเด็นนี้แล้วในคำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ ตามคำร้องของประธานรัฐสภา และโดยที่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยประเด็นนี้อีก

คำวินิจฉัย

ประเด็นตามคำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญจำต้องพิจารณาวินิจฉัยมีอยู่ว่า การที่ศาลยุติธรรม (โดยศาลแพ่งหรือศาลจังหวัด) อาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ในการวินิจฉัยว่าผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งซึ่งปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ไม่มีอำนาจเพิกถอนการรับสมัครเมื่อพ้นระยะเวลาที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้วนั้น เป็นการก้าวล่วงเข้าไปในอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๓) หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า มีข้อพิจารณาที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

๑. รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๓) บัญญัติว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (๑)...(๓) สืบสวนสอบสวน เพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง...” และมาตรา ๑๔๔ วรรคสองนี้ก็บัญญัติว่า “ประธานกรรมการการเลือกตั้ง เป็นผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา...” ดังนั้น จะเห็นได้ว่า โดยหลักการแล้ว ปัญหาหรือข้อโต้แย้งทั้งปวงที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะ

วินิจฉัยชี้ขาด ทั้งนี้ ย่อมสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ประสงค์จะให้มีองค์กรหลักเพียงองค์กรเดียวมีอำนาจกว้างขวาง เบ็ดเสร็จเกี่ยวกับการจัดการและแก้ปัญหาเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในทุกขั้นตอน ด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ และเพื่อการนี้ รัฐธรรมนูญก็ถึงกับได้โอนอำนาจหน้าที่ซึ่งเคยเป็นของศาลยุติธรรมมาก่อนตามกฎหมายเดิมไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งด้วยบางส่วน

๒. ในขณะเดียวกัน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ก็มีบทบัญญัติในบางมาตรา ซึ่งประสงค์จะคงอำนาจไว้ให้ศาลยุติธรรมในระดับหนึ่ง เพื่อควบคุมดูแลและตรวจสอบการปฏิบัติงานของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งในบางกรณี เช่น ในมาตรา ๓๒ และมาตรา ๓๔ ซึ่งบัญญัติไว้ดังนี้

“มาตรา ๓๒ เมื่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งได้รับใบสมัครแล้ว ให้ลงบันทึกการรับสมัครไว้เป็นหลักฐานและออกใบรับให้แก่ผู้สมัครในวันนั้น และให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งตรวจสอบหลักฐานการสมัคร คุณสมบัติของผู้สมัครและสอบสวนว่าผู้สมัครมีสิทธิที่จะสมัครรับเลือกตั้งหรือไม่ ให้เสร็จสิ้นภายในเจ็ดวันนับแต่วันปิดการรับสมัคร ถ้าผู้สมัครมีสิทธิที่จะสมัครรับเลือกตั้งได้ ก็ให้ประกาศการรับสมัครไว้โดยเปิดเผย ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเทศบาล ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน และที่เลือกตั้ง หรือบริเวณใกล้เคียงกับที่เลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่ผู้นั้นสมัคร”

“มาตรา ๓๔ ในกรณีที่ผู้สมัครผู้ใดไม่มีชื่อเป็นผู้สมัครในประกาศของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งตามมาตรา ๓๒ ผู้สมัครผู้นั้นมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดที่เขตเลือกตั้งอยู่ในเขตอำนาจของศาลจังหวัดนั้น หรือต่อศาลแพ่งสำหรับเขตเลือกตั้งที่อยู่ในกรุงเทพมหานครได้ภายในเจ็ดวันนับจากวันที่ประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งโดยไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในการดำเนินกระบวนพิจารณา และให้ศาลวินิจฉัยว่าให้รับสมัครหรือไม่ โดยไม่ชักช้า คำสั่งของศาลนั้นให้เป็นที่สุด และให้ศาลแจ้งคำสั่งไปยังผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง ในการนี้ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งปฏิบัติตามคำสั่งศาลโดยเร็ว ถ้าศาลมีคำสั่งให้รับสมัคร ให้ประกาศชื่อผู้นั้นตามมาตรา ๓๒ แต่ทั้งนี้ ไม่กระทบกระเทือนถึงการปฏิบัติก่อนทราบคำสั่งศาล”

๓. เมื่อคำนึงถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแล้ว มาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ สมควรจะได้รับการตีความในลักษณะที่แคบและเคร่งครัด ทั้งนี้ เพื่อมิให้กระทบกระเทือนหรือลิดรอนอำนาจขององค์กรที่มีภารกิจหลักเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการ

การเลือกตั้ง ตามหลักการตีความเช่นว่านี้ เรื่องที่จะยื่นให้ศาลยุติธรรม (โดยศาลจังหวัดหรือศาลแพ่ง แล้วแต่กรณี) เพื่อ "วินิจฉัยว่าให้รับสมัครหรือไม่" ตามมาตรา ๓๔ นั้น จะต้องเป็นกรณีที่ผู้สมัครรับเรื่องตั้ง "ไม่มีชื่อเป็นผู้สมัครในประกาศของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งตามมาตรา ๓๒..." แต่ในเรื่องที่เป็นปัญหานี้ ศาลยุติธรรมได้วินิจฉัยกรณีที่ผู้สมัครมีชื่อเป็นผู้สมัครอยู่ในประกาศของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งอยู่แล้วในตอนแรก และได้ถูกเพิกถอนชื่อออกไปภายหลังประกาศ ในการนี้ศาลยุติธรรมได้ให้เหตุผลว่า ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งไม่มีอำนาจเพิกถอนการสมัครเพราะระยะเวลาเจ็ดวันที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๒ ได้ผ่านพ้นไปแล้ว ทั้งนี้ ศาลยุติธรรมมิได้ "วินิจฉัยว่าให้รับสมัครหรือไม่" ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๔ โดยอาศัยเหตุผลตามเนื้อหาของเรื่องว่าผู้สมัครเป็นผู้มีสิทธิสมัครและไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครหรือไม่ แต่ศาลยุติธรรมได้อาศัยเหตุผลตามกระบวนการของเรื่องว่ากำหนดเวลาที่ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งตรวจสอบหลักฐานการสมัคร คุณสมบัติของผู้สมัคร และสอบสวนว่าผู้สมัครมีสิทธิที่จะสมัครรับเลือกตั้งหรือไม่นั้นได้สิ้นสุดลงแล้ว ซึ่งตามนัยการวินิจฉัยเช่นว่านี้ ประเด็นที่ว่าผู้สมัครรายใดจะมีสิทธิหรือลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือไม่นั้น ต้องถือว่ามีลำดับความสำคัญรองลงมาจากประเด็นที่ว่ากำหนดเวลาเพียงเจ็ดวันได้ผ่านพ้นไปแล้วหรือยัง ทั้งนี้ ไม่น่าจะสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

๔. จริงอยู่ ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับกรณีที่มีการตรวจสอบและพบภายหลังประกาศว่าผู้สมัครคนใดขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามของการเป็นผู้สมัครว่าผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งจะมีอำนาจเพิกถอนการสมัครหรือดำเนินการอย่างไรต่อไปหรือไม่ ดังนั้น จึงเห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ว่า ในกรณีเช่นว่านี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งน่าจะมีอำนาจตามมาตรา ๑๔๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยชี้ขาดแล้วสั่งการให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งเพิกถอนการสมัครของผู้ที่ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม หรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดโดยทุจริตเพื่อให้ตนได้สมัครรับเลือกตั้งได้ ดังจะได้ชี้แจงต่อไป

๕. ศาลยุติธรรมได้ยื่นคำชี้แจงเรื่องที่ศาลมีคำสั่งในคดีหมายเลขแดงที่ สว ๒/๒๕๔๓ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยหยิบยกเหตุผลบางประการขึ้นอ้างอิง ซึ่งจะได้วินิจฉัยดังต่อไปนี้

๕.๑ ศาลยุติธรรมอ้างว่า ในการวินิจฉัยคดีดังกล่าว ศาลยุติธรรมตระหนักในภาระหน้าที่ของศาลในการอำนวยความยุติธรรมและให้การคุ้มครองสิทธิของผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละคน พิเคราะห์แล้วเห็นว่า เหตุผลนี้ย่อมไม่มีผู้ใดสามารถปฏิเสธความถูกต้องและชอบธรรมได้ แต่ในขณะเดียวกันก็มิได้หมายความว่าภาระหน้าที่ดังกล่าวจะรวมถึงการให้ความคุ้มครอง “สิทธิ” ที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งอ้างถึงแต่เพียงฝ่ายเดียวทั้งๆ ที่มิได้เป็นสิทธิที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญ เช่น ในกรณีที่มีการตรวจสอบและพบภายหลังว่าผู้สมัครไม่มีคุณสมบัติตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด เช่น อายุ หรือระดับการศึกษา เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิที่จะสมัครรับเลือกตั้ง หรือในกรณีที่ผู้สมัครมีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ เช่น ติดยาเสพติดให้โทษ ในกรณีเช่นว่านี้ การเพิกถอนการสมัครรับเลือกตั้งหาได้เป็นการทำลายหรือลิดรอนสิทธิใดๆ ของผู้สมัครไม่แต่เท่ากับเป็นการแสดงว่าผู้สมัครไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือมีลักษณะที่รัฐธรรมนูญบัญญัติห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งนั่นเอง ในทางตรงกันข้าม การยอมให้บุคคลซึ่งไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หรือบุคคลซึ่งมีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งลงสมัครได้ ด้วยเหตุแต่เพียงว่าระยะเวลาที่กำหนดได้ผ่านพ้นไปแล้ว นั้น ย่อมจะมีผลเป็นการเลือกปฏิบัติอันไม่เป็นธรรมแก่บุคคลอื่น และอาจก่อให้เกิดความสับสนวุ่นวายในระหว่างผู้สมัครด้วยกันเองและในสาธารณชนโดยรวมด้วยก็ได้

๕.๒ ศาลยุติธรรมกล่าวอ้างว่า “ในสำนวนคดีหมายเลขแดงที่ สว ๒/๒๕๔๓ ซึ่งผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งกรุงเทพมหานครเพิกถอนการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาของนายอิมรอน มะลูลิม นั้น ปรากฏแต่เพียงว่าการใช้อำนาจสั่งเพิกถอนการสมัครของนายอิมรอน เป็นการใช้ดุลยพินิจสั่งการของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งกรุงเทพมหานครโดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๕ (๓) แต่อย่างใด” คำสั่งของศาลในคดีดังกล่าว “จึงเป็นการวินิจฉัยอำนาจของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งกรุงเทพมหานคร... มิได้ก้าวล่วงไปวินิจฉัยอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่อย่างใด...” พิจารณาแล้วเห็นว่า เหตุผลของศาลยุติธรรมข้อนี้ดูเสมือนจะเป็นการยอมรับว่า ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ใช้อำนาจตามมาตรา ๑๔๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญ และตามหลักเกณฑ์และวิธีการใช้อำนาจดังกล่าวตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ จริงแล้ว ศาลยุติธรรมก็ไม่มีอำนาจที่จะเลิกล้มคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ และหากกรณีเป็นเช่นนั้นแล้ว ก็คงจะต้องยอมรับในหลักการด้วยว่า ปัญหาที่ว่าการเพิกถอนการสมัครรับเลือกตั้งของนายอิมรอน ฯ ภายหลังการประกาศรายชื่อไปแล้วจะกระทำได้หรือไม่ นั้น เป็นปัญหาที่อยู่ในเขตอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ฉะนั้น ไม่ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งจะได้ใช้อำนาจ

ของตนวินิจฉัยคดีหนึ่งคดีใดแล้วหรือยังก็ตาม การวินิจฉัยคดีเดียวกันนั้นโดยองค์กรอื่น ก็เท่ากับเป็นการก้าวล่วงเข้าไปในเขตอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งอยู่ดี อย่างไรก็ตาม ได้ตรวจสอบบันทึกข้อความของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ครั้งที่ ๑๒๖/๒๕๔๓ (๑๖๗) ลงวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๔๓ แล้วพบว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีการประชุมหารือ และได้มีมติจริง โดยมีการลงลายมือชื่อครบจำนวนเต็มของกรรมการการเลือกตั้งในการวินิจฉัยคดีของนายอิมรอน ฯ จึงน่าจะถือได้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๓) ประกอบมาตรา ๑๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ แล้ว

สำหรับความเห็นของศาลยุติธรรมที่ว่า การวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๓) ประกอบมาตรา ๑๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มีลักษณะเป็นการวินิจฉัยเป็นรายกรณีไป แต่ไม่ปรากฏว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ปฏิบัติตามมาตรา ๑๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวในคดีของนายอิมรอน ฯ นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า มีความจำเป็นต้องแยกแยะระหว่างปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย ในกรณีปัญหาข้อเท็จจริง ซึ่งโดยลักษณะแล้วย่อมมีความแตกต่างกันจากกรณีหนึ่งไปยังอีกกรณีหนึ่ง คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องให้โอกาสผู้ร้อง ผู้ถูกคัดค้าน หรือผู้ถูกกล่าวหามีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงหลักฐานรวมทั้งต้องให้โอกาสแก่บุคคลเหล่านี้มาให้ปากคำแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งโดยตรง การวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาข้อเท็จจริงจึงจำต้องกระทำเป็นรายกรณีไป แต่สำหรับกรณีปัญหาข้อกฎหมาย เช่น การตีความบทบัญญัติแห่งกฎหมายในคดีของนายอิมรอน ฯ นั้น ผลของการวินิจฉัยตีความมิได้ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงในแต่ละกรณีและย่อมจะต้องเป็นเช่นเดียวกันในทุกกรณี ดังนั้น จึงไม่มีความจำเป็นที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายโดยให้โอกาสแก่ผู้ร้อง ผู้ถูกคัดค้าน หรือผู้ถูกกล่าวหามาชี้แจงเป็นรายกรณีไป

๕.๓ ศาลยุติธรรมได้แสดงความเห็นอีกด้วยว่า “หากคณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งเพิกถอนการรับสมัคร ก็ไม่ทำให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งมีอำนาจเกินขอบเขตที่ตนมีอยู่ได้” และว่า อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๓) จะ “ถือได้ว่าเป็นอำนาจที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้ไว้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้งโดยเฉพาะ มิอาจมอบอำนาจให้ผู้อื่นกระทำการแทนได้”

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า หลักการที่ห้ามผู้ใดมอบอำนาจของตนให้ผู้อื่นกระทำการแทนนั้นเป็นหลักการทั่วไปที่สำคัญยิ่งหลักการหนึ่งในกฎหมายมหาชน และอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ไว้แก่องค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งด้วยนั้น ย่อมตกอยู่ภายใต้

บังคับของหลักการดังกล่าว อย่างไรก็ดี การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้วินิจฉัยชี้ขาดแล้วมีคำสั่งไปยังผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งให้เพิกถอนการสมัครของบุคคลใดนั้น ก็เป็นการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ใช้อำนาจของตนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๓) โดยตรงอย่างแท้จริงแล้ว มิใช่เป็นแต่เพียงการมอบอำนาจ (ซึ่งย่อมกระทำมิได้) ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งกระทำการแทนคณะกรรมการการเลือกตั้งอีกทอดหนึ่ง ทั้งนี้ อาจเทียบเคียงได้กับการที่ศาลฎีกาหรือศาลอุทธรณ์มอบหมายให้ศาลชั้นต้นเป็นผู้อ่านคำพิพากษาแทนนั่นเอง

อาศัยเหตุและผลตามที่กล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า การที่ศาลยุติธรรม (โดยศาลแพ่งหรือศาลจังหวัด) อาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มีคำสั่งในคดีหมายเลขแดงที่ สว ๒/๒๕๔๓ ว่าผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง ซึ่งปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ไม่มีอำนาจเพิกถอนการรับสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาเมื่อพ้นระยะเวลาที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว นั้น เป็นการก้าวล่วงเข้าไปในอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๓)

นายสุจินดา ยงสุนทร
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ