

## คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๓/๒๕๕๓

วันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๕๓

เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลยุติธรรม

ประธานกรรมการการเลือกตั้งได้ส่งเรื่อง ขอให้วินิจฉัยปัญหาอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลยุติธรรม และการตีความคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามมาตรา ๑๐๕ (๑๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ และมีคำร้องเพิ่มเติมลงวันที่ ๑๒ และ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เพราะเป็นเรื่องปัญหาสำคัญเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ตามคำร้องคณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยในสองประเด็น คือ

๑. การที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งได้ประกาศรับสมัครผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาไปแล้ว ต่อมาผู้คัดค้านว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม เช่น ไม่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี หรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ เป็นต้น คณะกรรมการการเลือกตั้งได้สืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดตามมาตรา ๑๔๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และสั่งให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งดำเนินการเพิกถอนการรับสมัครแล้ว ผู้ถูกเพิกถอนนำคดีไปร้องต่อศาลแพ่งหรือศาลจังหวัด และศาลได้วินิจฉัยว่า การเพิกถอนการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา (ของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง ซึ่งปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง) จะกระทำมิได้เพราะพ้นระยะเวลาที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งจะตรวจสอบและสอบสวนตามมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ แล้ว คำสั่งของศาลดังกล่าวเป็นการก้าวล่วงการใช้อำนาจในการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา ๑๔๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่

๒. ตามที่ประธานรัฐสภาเสนอปัญหาหรือข้อโต้แย้งต่อศาลรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีอำนาจตีความคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจตีความตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและได้ตีความ

ไปแล้วว่าบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการและอนุกรรมการทั้ง ๒๘ ตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) ตามเหตุผลและหลักการต่อไปนี้

๑) คำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามมาตรา ๑๐๕ (๑๑) ไม่ชัดเจน และไม่มีการกำหนดไว้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐหมายถึงบุคคลหรือตำแหน่งใดของทางราชการบ้าง ดังนั้น การที่จะวินิจฉัยว่าบุคคลใดหรือตำแหน่งใดเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามบทบัญญัติดังกล่าว ควรมีหลักเกณฑ์กลางในการพิจารณาและได้วางหลักเกณฑ์ไว้ดังนี้

- (ก) ตำแหน่งนั้น ๆ จะต้องมิที่มาจากกฎหมาย กฎ ระเบียบของทางราชการที่ได้ระบุไว้
- (ข) การดำรงตำแหน่งเกิดจากการแต่งตั้งโดยอาศัยกฎหมาย กฎ ระเบียบของทางราชการ
- (ค) อำนาจหน้าที่ของตำแหน่งนั้นถูกกำหนดโดยกฎหมาย กฎ ระเบียบของทางราชการ ซึ่งการกระทำตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวมีผลกระทบต่อบุคคลอื่นหรือก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์กับบุคคลอื่นได้
- (ง) บุคคลที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าวอาจได้รับค่าตอบแทนเป็นบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐ

๒) เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า การที่รัฐธรรมนูญกำหนดลักษณะที่เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา ๑๐๕ (๑๑) โดยให้หมายถึงเจ้าหน้าที่หรือพนักงานอื่นของรัฐด้วยก็เนื่องมาจากต้องการมิให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งใช้ตำแหน่งหน้าที่ในฐานะ “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” หรือใช้อิทธิพลหรือจูงใจผู้อื่นในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา และให้ผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภามีความเป็นกลางซึ่งอาจตีความได้ว่าอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีหน้าที่ที่สำคัญ เช่น การกลั่นกรองกฎหมาย การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน การให้ความเห็นชอบให้บุคคลเข้าดำรงตำแหน่งสำคัญรวมทั้งการถอดถอนบุคคลดังกล่าว ซึ่งจะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นกลาง จึงห้ามไม่ให้มีตำแหน่งดังกล่าว

พิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นเรื่องที่คณะกรรมการการเลือกตั้งส่งเรื่องมาและเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลยุติธรรมและเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ที่ศาลรัฐธรรมนูญกำลังพิจารณาวินิจฉัยอยู่ตามที่ประธานรัฐสภาได้ส่งมา จึงรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ศาลรัฐธรรมนูญได้ส่งสำเนาคำร้องให้ศาลยุติธรรมยื่นคำชี้แจง โดยศาลยุติธรรมได้ยื่นคำชี้แจงแล้วตามหนังสือลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๕๓

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า คำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาลที่ว่า การเพิกถอนการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาของผู้สมัครการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งซึ่งปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จะกระทำมิได้ เพราะพ้นระยะเวลาที่ผู้สมัครการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งจะตรวจสอบและสอบสวนตามมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นการก้าวล่วงการใช้อำนาจในการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๓) หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้สมัครการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งได้ประกาศรับสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาไปแล้ว ต่อมาผู้คัดค้านว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม เช่น ไม่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี ฯลฯ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้สืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดตามมาตรา ๑๔๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และสั่งให้ผู้สมัครการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งดำเนินการเพิกถอนการรับสมัครของผู้สมัครรับเลือกตั้งดังกล่าว เมื่อผู้สมัครการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งเพิกถอนการรับสมัครแล้ว ผู้ถูกเพิกถอนนำคดีไปร้องต่อศาลแพ่งหรือศาลจังหวัด และศาลได้วินิจฉัยว่าการเพิกถอนการรับสมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวจะกระทำมิได้ เพราะพ้นระยะเวลาที่ผู้สมัครการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งจะตรวจสอบและสอบสวนตามมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ แล้ว

คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงได้ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า คำสั่งของศาลดังกล่าว เป็นการก้าวล่วงการใช้อำนาจในการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา ๑๔๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญ หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า พิจารณาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ มาตรา ๓๒ บัญญัติว่า “เมื่อผู้สมัครการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งได้รับใบสมัครแล้ว ให้ลงบันทึกการรับสมัครไว้เป็นหลักฐานและออกใบรับให้แก่ผู้สมัครในวันนั้น และให้ผู้สมัครการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งตรวจสอบหลักฐานการสมัคร คุณสมบัติของผู้สมัคร และสอบสวนว่าผู้สมัครมีสิทธิที่จะสมัครรับเลือกตั้งหรือไม่ ให้เสร็จสิ้นภายในเจ็ดวันนับแต่วันปิดการรับสมัคร ถ้าผู้สมัครมีสิทธิที่จะสมัครรับเลือกตั้งได้ ก็ให้ประกาศการรับสมัครไว้โดยเปิดเผย...” เนื่องจากกฎหมายตามมาตรา ๓๒ มิได้กล่าวถึงการเพิกถอนการรับสมัครของผู้สมัครรับเลือกตั้งไว้ ดังนั้น เมื่อมีการประกาศรายชื่อของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาโดยเปิดเผยตามมาตรา ๓๒ แล้ว ผู้สมัครการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง

จึงไม่มีอำนาจเพิกถอนการรับสมัครได้ แต่กรณีที่มีผู้ร้องคัดค้านว่าผู้สมัครขาดคุณสมบัติ เช่น ไม่สำเร็จ การศึกษาระดับปริญญาตรี และคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๓) ซึ่งบัญญัติว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) .....

(๓) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย ตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง

๑๓๑

เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ทำการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงได้แล้วว่าผู้สมัครดังกล่าว ไม่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีจริง คณะกรรมการการเลือกตั้งย่อมมีอำนาจสั่งให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้ง ประจำเขตเลือกตั้งดำเนินการเพิกถอนการรับสมัครของผู้สมัครรับเลือกตั้งดังกล่าวได้ เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๓) ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ดังกล่าว

ส่วนผู้สมัครที่ถูกเพิกถอนการรับสมัครดังกล่าวได้ยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งหรือศาลจังหวัด และศาล ได้วินิจฉัยว่าการเพิกถอนการรับสมัครของผู้สมัครจะกระทำมิได้เพราะพ้นระยะเวลาที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้ง ประจำเขตเลือกตั้งจะตรวจสอบและสอบสวนตามมาตรา ๓๒ แล้วนั้น หากพิจารณาตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้สมัครผู้ใด ไม่มีชื่อเป็นผู้สมัครในประกาศของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งตามมาตรา ๓๒ ผู้สมัคร ผู้นั้นมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดที่เขตเลือกตั้งอยู่ในเขตอำนาจของศาลจังหวัดนั้น หรือต่อศาลแพ่ง สำหรับเขตเลือกตั้งที่อยู่ในกรุงเทพมหานครได้ภายในเจ็ดวันนับจากวันที่ประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสมัคร รับเลือกตั้งโดยไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในการดำเนินกระบวนการพิจารณา และให้ศาลวินิจฉัยว่าให้รับสมัคร หรือไม่โดยไม่ชักช้า คำสั่งของศาลนั้นให้เป็นที่สุด และให้ศาลแจ้งคำสั่งไปยังผู้อำนวยการการเลือกตั้ง ประจำเขตเลือกตั้ง ในการนี้ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งปฏิบัติตามคำสั่งศาลโดยเร็ว ถ้าศาลมีคำสั่งให้รับสมัคร ให้ประกาศชื่อผู้นั้นตามมาตรา ๓๒ แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนถึงการปฏิบัติ ก่อนทราบคำสั่งศาล” กรณีจะเป็นไปตามมาตรา ๓๔ นี้ จะต้องเป็นกรณีที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้ง ประจำเขตเลือกตั้งไม่ได้ประกาศให้ผู้สมัครผู้หนึ่งผู้ใดเป็นผู้สมัคร ผู้สมัครนั้นจึงจะมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลได้ จากข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้สมัครที่ยื่นคำร้องต่อศาลเป็นผู้ที่มีชื่อเป็นผู้สมัครในประกาศของผู้อำนวยการ การเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งแล้ว ต่อมาจึงถูกเพิกถอนการรับสมัคร ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ถูกเพิกถอน การรับสมัครดังกล่าวจึงไม่มีสิทธิไปร้องต่อศาล ศาลก็ไม่มีอำนาจรับคำฟ้องและมีคำสั่งกรณีนี้ได้ ตามพระราช บัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ฯ มาตรา ๓๔ ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าศาลได้ก้าวล่วงการใช้ อำนาจในการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๓)

อนึ่ง กรณีดังกล่าวจะแตกต่างจากที่คณะกรรมการการเลือกตั้งยกตัวอย่างว่า “ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้าม เช่น เป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ทั้งนี้ เพราะ “การไม่สำเร็จ การศึกษาระดับปริญญาตรี” เป็นเรื่องที่คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถทำการสืบสวนสอบสวน เพื่อหาข้อเท็จจริงมาพิจารณาหรือพิสูจน์ได้ว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีจริงหรือไม่ ส่วน “การเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” เป็นเรื่องการตีความของคำที่ปรากฏอยู่ทั้งในกฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญและในรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจตีความได้ แต่เมื่อมีการโต้แย้งในความหมาย “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจตีความได้ เมื่อมีผู้ร้องให้ทำการพิจารณาวินิจฉัยและถือเป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘

ดังนั้น ในประเด็นที่คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจตีความคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๕ (๑๑) หรือไม่นั้น เห็นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจตีความ แต่ถ้ามีปัญหาหรือมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นและได้ส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามหลักเกณฑ์ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจตีความและถือเป็นเด็ดขาด ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยแล้วตามคำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๕๓ เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยซ้ำอีก

ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงวินิจฉัยว่า คำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาลที่ว่า การเพิกถอนการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาของผู้อำนวยความสะดวกการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งซึ่งปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จะกระทำมิได้เพราะพ้นระยะเวลาที่ผู้อำนวยความสะดวกการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งจะตรวจสอบและสอบสวน ตามมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงเป็นการก้าวล่วงการใช้อำนาจในการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๓) ดังนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดในประเด็นที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งขาดคุณสมบัติ ไม่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี ตามมาตรา ๑๔๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ