

คำวินิจฉัยของ นายช้อยนันต์ สมุทวณิช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓/๒๕๕๑

วันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๑

เรื่อง ประธานกรรมการการเลือกตั้งขอให้พิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์การคณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลแพ่ง

ประธานกรรมการการเลือกตั้ง ตามหนังสือที่ ลต ๐๐๐๑/๐๓ ลงวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๑ เสนอศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๑ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์การคณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลแพ่ง

ข้อเท็จจริงมีว่า เมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ พรรคประชากรไทยได้แจ้งการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคประชากรไทยตามมติที่ประชุมใหญ่สามัญ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๑ ต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง เพื่อให้ นายทะเบียนพรรคการเมืองพิจารณาตอบรับหรือไม่ตอบการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคดังกล่าว ภายใน ๓๐ วัน ซึ่งจะครบกำหนดในวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ตามนัยมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ และต่อมาเมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ นายวัฒนา อัสวเหม กัมภะ รวม ๑๒ คน ได้มีหนังสือขอ นายทะเบียนระงับการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรค ตามที่พรรคประชากรไทยได้แจ้ง นายทะเบียนข้างต้น ซึ่งจะมีผลให้ นายวัฒนา อัสวเหม กัมภะ รวม ๑๒ คน พ้นจากตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคประชากรไทย หลังจากนั้นศาลแพ่งได้มีหมายห้ามชั่วคราว ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๑ ห้ามประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง จดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคประชากรไทยของ นายวัฒนา อัสวเหม กัมภะ รวม ๑๒ คน จนกว่าศาลจะมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่น

การดำเนินการของ นายวัฒนา อัสวเหม กัมภะ รวม ๑๒ คน ต่อศาลแพ่ง กระทำไปโดยเป็นขอให้นายทะเบียนระงับการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรค ซึ่งเป็นการรักษาสิทธิการ กรรมการบริหารของพรรคประชากรไทย ยังมีใช้การใช้สิทธิตามมาตรา ๔๑ และนายวัฒนา อัสวเหม กัมภะ ได้นำคดีสู่ศาลเนื่องจากถูกจำเลย (นายทะเบียนพรรคการเมือง) ได้แย้งสิทธิ ตามนัยประ กูหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๕๕ และคดีนี้ไม่ใช่คดีที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น ตามนัยรัฐธรรมนูญนี้มาตรา ๒

ดังนั้นเป็นที่ชัดเจนว่า นายวัฒนา อัสวเหม และคณะก็ยังมีได้ใช้สิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัย แต่เลือกไปใช้สิทธิในฐานะเอกชนต่อศาลแพ่ง ซึ่งนายวัฒนา อัสวเหม กับคณะสามารถกระทำได้ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๘ วรรคสอง (“บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ เพื่อใช้สิทธิทางศาล หรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้”)

ประเด็นที่จะต้องพิจารณาเกี่ยวกับกรณีนี้ คือ

ศาลแพ่งซึ่งเป็นองค์กรหนึ่งตามรัฐธรรมนูญ ใช้อำนาจก้าวล่วงไปในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ องค์กรหนึ่งตามรัฐธรรมนูญ คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือไม่

ทั้งนี้ประเด็นย่อยดังนี้

๑. การที่ศาลแพ่งมีหมายห้ามชั่วคราว ห้ามประธานกรรมการการเลือกตั้ง ในฐานะนายทะเบียน พรรคการเมือง จดทะเบียนเปลี่ยนแปลงการเป็นกรรมการบริหารพรรคประชากรไทยของ นายวัฒนา อัสวเหม กับคณะ รวม ๑๒ คน จนกว่าศาลจะมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่นนั้น การกระทำดังกล่าว อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของศาลแพ่ง หรือไม่

๒. คำสั่งของศาลแพ่งได้ก้าวล่วงไปในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือไม่ อย่างไร

ศาลแพ่งและคณะกรรมการการเลือกตั้ง ต่างเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และต่างมีอำนาจหน้าที่ ตามรัฐธรรมนูญ ที่เป็นอำนาจหน้าที่เฉพาะ และมีความเป็นอิสระในการใช้อำนาจหน้าที่ ภายใต้เงื่อนไขของ รัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตามการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ในบางกรณีอาจกระทบถึงการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอื่นๆได้

องค์กรตามรัฐธรรมนูญมีทั้งองค์กรที่เป็นองค์การพหุวัฒนธรรมของอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ กับองค์กรที่เกิดขึ้นใหม่ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้

ศาลแพ่งเป็นศาลยุติธรรม เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๗๑ พิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้ หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น และทั้งนี้โดยการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาล ซึ่งต้องดำเนินการตามกฎหมาย และใน พระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ตามมาตรา ๒๓๓ ของรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีหน้าที่ตามที่ระบุไว้ตามมาตรา ๑๕๔ วรรคสอง คือให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการพรรค การเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง

อันจำเป็น
หน้าที่ส
ความมา

นั้น มีดั่ง

รัฐธรรมนูญ
บัญญัติ
แล้วให้

มีอำนาจ
มีหน้าที่
และปฏิบัติ

ได้แก่
และปฏิบัติ
ขัดแย้ง
ก็สามารถ

ระงับก
พรรค

คำต่อ
อำนาจ
ที่รัฐ

การเล
ประช

รรมนูญพิจารณา
สามารถกระทำได้
บัญญัติรับรองไว้
ศาลได้”)

อำนาจหน้าที่ของ

นายทะเบียน

นายวัฒนา

ทำดังกล่าว

การเลือกตั้ง

อำนาจหน้าที่

เงื่อนไขของ

รัฐธรรมนูญ

ติ บริหาร

มาตรา ๒๗๑

ของศาลอื่น

ย และใน

มาตรา ๑๔๔

บัญญัติว่าด้วย

ด้วยพรรค

เลือกตั้ง

นอกจากนั้นตามมาตรา ๑๔๕ (๑) ยังมีอำนาจหน้าที่ออกประกาศกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง และมาตรา ๑๔๕ (๓) มีอำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริง และวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง

สำหรับอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ นั้น มีดังนี้

(๑) มาตรา ๕ กำหนดให้ประธานกรรมการการเลือกตั้ง รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และให้มีอำนาจออกประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

(๒) มาตรา ๖ กำหนดให้ประธานกรรมการการเลือกตั้ง เป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีหน้าที่รับคำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง ควบคุม ตรวจสอบการดำเนินงานของพรรคการเมือง และปฏิบัติงานให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

จะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ของประธานกรรมการการเลือกตั้ง ในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองนั้น ได้แก่การรับคำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง ควบคุม ตรวจสอบการดำเนินงานของพรรคการเมือง และปฏิบัติงานให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ซึ่งหากไม่มีกรณีขัดแย้งกันภายในพรรคการเมืองเกี่ยวกับการปฏิบัติว่าเป็นไปโดยชอบหรือมิชอบ นายทะเบียนพรรคการเมืองก็สามารถปฏิบัติงานให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติดังกล่าวได้

ในกรณีที่มีการขัดแย้งภายในพรรคการเมืองโดยยังไม่มีข้อยุติ และมีผู้ยื่นเรื่องต่อศาลแพ่ง ขอให้ระงับการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารพรรคประชากรไทย โดยอ้างว่ามติของคณะกรรมการบริหารพรรค ฯ เป็นมติที่มีชอบ ปัญหาที่ว่าศาลแพ่งจะทำการในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของศาลแพ่งหรือไม่ คำตอบก็คือ ศาลแพ่งมีอำนาจที่จะรับไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๒๗๑ ศาลแพ่งจึงทำการในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของศาลโดยชอบแล้วเพราะหากศาลไม่รับคำฟ้อง ก็เท่ากับเป็นการจำกัดสิทธิของโจทก์ที่รัฐธรรมนูญมาตรา ๒๕ ให้ความคุ้มครองและรับรองไว้

อย่างไรก็ดี การที่ศาลมีหมายห้ามชั่วคราวลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๑ ห้ามประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง จดทะเบียนเปลี่ยนแปลงการเป็นกรรมการบริหารพรรคประชากรไทยของ นายวัฒนา อัสวเหม กับคณะ รวม ๑๒ คน จนกว่าศาลจะมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงเป็น

อย่างอื่นนั้น น่าจะพิจารณาได้ว่า ศาลแพ่งยังมิได้กระทำการใดๆ อันเป็นการป้องกันมิให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ของประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองได้ เพราะหมายห้ามชั่วคราวของศาลแพ่ง มีผลเป็นเพียงการดำเนินการตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ซึ่งผลจากการดำเนินการตามขอบเขตอำนาจหน้าที่นั้น ก่อให้เกิดการชะลอการทำหน้าที่ของนายทะเบียนพรรคการเมืองไว้ ให้มีการปฏิบัติหน้าที่อย่างรอบคอบเท่านั้น มิใช่เป็นการก้าวกาลังหรือก้าวก่ายในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่อย่างใด ในทางตรงกันข้าม น่าจะถือได้ว่าเป็นการช่วยให้การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของนายทะเบียนพรรคการเมืองเป็นไปโดยชอบ และเป็นไปเพื่อผลประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่ของนายทะเบียนพรรคการเมืองด้วย การดำเนินการของศาลแพ่งที่ให้นายทะเบียนพรรคการเมืองระงับการจดทะเบียนเป็นการชั่วคราว จึงไม่ขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง มาตรา ๑๔๕ (๓) และมาตรา ๑๔๕ วรรคท้าย และไม่ขัดกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง เพราะคณะกรรมการการเลือกตั้งยังคงมีอำนาจตามมาตรา ๑๔๕ (๓) คือสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริง และวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง (ในฐานะที่ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง) และคำสั่งของศาลแพ่งย่อมไม่มีผลเบียดเสียดเด็ดขาด และศาลแพ่งก็ไม่มีอำนาจเหนือคณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่เหตุที่ศาลแพ่งออกหมายชั่วคราว เป็นเพราะได้ปฏิบัติการไปตามกระบวนการพิจารณา เนื่องจากโจทก์ได้อาศัยสิทธิของเอกชนต่อศาล กระบวนการพิจารณาของศาล เป็นคนละส่วนกับกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อกระบวนการพิจารณาของศาลเป็นไปตามขอบเขตอำนาจหน้าที่แล้ว จะไปถือว่าศาลแพ่งกระทำการในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ได้ ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง ยังสามารถดำเนินการให้คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยชี้ขาดปัญหานี้ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๔๕ (๓) ได้ โดยสามารถดำเนินการให้เรื่องสิ้นสุดได้ภายหลังที่สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงอย่างรอบคอบ และพิจารณาตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการออกคำสั่งรับจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมืองแล้ว

อนึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้บัญญัติให้มีองค์กรใหม่ๆ หลายองค์กร ตามหลักการแล้วองค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ มีไว้เพื่อช่วยกันทำงานในการรักษาสีธรรมเสรีภาพของประชาชน และเพื่อจรรโลงระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข มิได้มีไว้เพื่อสำแดงอำนาจแย่งอำนาจกัน บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในตัวของมันเองย่อมปราศจากความหมาย หากทัศนคติของผู้เกี่ยวข้องมิได้เป็นไปในทางบวก การมีองค์กรใหม่ๆ เกิดขึ้น มิได้หมายความว่าอำนาจหน้าที่ขององคาพยพดั้งเดิมของรัฐ

โดยเฉพาะ
ตรวจสอบ
ซึ่งมีลักษณะ
รัฐธรรมนูญ
เกี่ยวข้องกัน
ต้องร่วมมือ
เป็นการช่วย
พรรคการเมือง
วิ
ขัดแย้งกัน
ในฐานะที่
บังคับแก่
ชี้ขาดปัญหา
ตามมาตรา

โดยเฉพาะศาลจะหมดไป ตรงกันข้ามองค์กรที่มีส่วนรักษาสิทธิเสรีภาพของบุคคล ยิ่งจะต้องช่วยกันตรวจสอบปฏิบัติการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญต่างๆ อย่างรอบคอบ โดยเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับการเมืองซึ่งมีลักษณะเป็นฝักฝ่าย (partisan) ทั้งศาลแพ่งและคณะกรรมการการเลือกตั้ง ต่างเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นฝักฝ่าย (non-partisan) เมื่อการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรที่ไม่เป็นฝักฝ่ายต้องเข้ามาเกี่ยวข้องกับความขัดแย้งภายในพรรคการเมือง ซึ่งมีความเป็นฝักฝ่ายสูง องค์กรตามรัฐธรรมนูญก็ต้องร่วมมือกันมากกว่าที่จะขัดแย้งกัน ข้าพเจ้าเห็นว่ากรณีนี้น่าจะพิจารณาได้ว่าการดำเนินการของศาลแพ่งเป็นการช่วยมากกว่าเป็นการบั่นทอนอำนาจ ขัดแย้งหรือป้องกันการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบของนายทะเบียนพรรคการเมือง

วินิจฉัยว่า ขอบเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรคณะกรรมการการเลือกตั้งกับศาลแพ่ง มิได้ขัดแย้งกัน คำสั่งห้ามของศาลแพ่งตามหมายห้ามชั่วคราวลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๑ อาจออกได้ ในฐานะที่เป็นผลจากกระบวนการพิจารณาตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ของศาล แต่ไม่ผูกพันและมีอาจใช้บังคับแก่ประธานกรรมการการเลือกตั้ง ในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองได้ เพราะอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาตรา ๑๔๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ เป็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา ๑๔๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญ

นายชัยอนันต์ สมุทวณิช

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ