

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายวรวิทย์ กังคศิเทียม ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๖๖

เรื่องพิจารณาที่ ๒/๒๕๖๖

วันที่ ๔ เดือน ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง { คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ร้อง  
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง การวินิจฉัยสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งเพื่อประกาศรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๕ วรรคหนึ่ง เป็นการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจอันเป็นที่สุดของผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๖) หรือไม่

ประเด็นที่สอง การสั่งให้นับคะแนนใหม่หรือการสั่งให้ออกเสียงลงคะแนนใหม่ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๐๕ และมาตรา ๑๐๖ เป็นการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจอันเป็นที่สุดของผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๖) หรือไม่

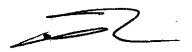
ประเด็นที่สาม การใช้อำนาจแบ่งเขตเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๒๐ เป็นการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจอันเป็นที่สุดของผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๖) หรือไม่

ความเห็น

ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข อันเป็นการปกครองที่ยึดมั่นหลักการขั้นพื้นฐานหลายประการ เช่น หลักอำนาจอธิปไตยของปวงชน หลักเสรีภาพ หรือหลักนิติธรรม เป็นต้น ภายใต้หลักอำนาจอธิปไตยของปวงชนนั้น อำนาจอธิปไตย

หมายถึง อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ซึ่งถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการปกครองของรัฐ และเป็นหลักการในการจัดวางโครงสร้างองค์กรของรัฐไม่ให้อำนาจใดมีอำนาจเด็ดขาด เพื่อเป็นการประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจ อำนาจอธิปไตย แบ่งออกเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยทั่วไปหน่วยงานหรือองค์กรของรัฐที่ไม่ใช่ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ ถือเป็นหน่วยงานของฝ่ายบริหารที่ใช้อำนาจทางปกครอง เพื่อบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งของประเทศไทย แต่เดิมหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการเลือกตั้งท้องถิ่น คือ กระทรวงมหาดไทย แต่เนื่องจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ที่จัดการเลือกตั้งอาจเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งหรือสังกัดพรรคการเมือง หากให้การจัดการเลือกตั้งอยู่ภายใต้สังกัด หรือการกำกับดูแลของฝ่ายข้าราชการการเมือง ย่อมเกิดความขัดแย้งทางผลประโยชน์ที่สังเกตเห็นได้และอาจส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขาดความเป็นอิสระ หรือถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง ทำให้การปฏิบัติภารกิจหรือหน้าที่นั้นไม่สัมฤทธิ์ผลได้โดยแท้จริง จึงมีแนวคิดที่จะให้มืองค์กรที่มีความเป็นกลางเข้ามาเป็นผู้ควบคุมดูแลและจัดการเลือกตั้ง อันเป็นที่มาของคณะกรรมการการเลือกตั้งในปัจจุบัน

คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรอิสระ จัดตั้งขึ้นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้มุ่งหมายการปฏิรูปการเมืองให้การเมือง การปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินมีความสุจริตและมีความชอบธรรมในการใช้อำนาจ รวมทั้งให้สถาบันการเมืองมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และมีเสถียรภาพมากยิ่งขึ้น โดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีหน้าที่หลักเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งหรือการสรรหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณี รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๒๔ และมาตรา ๒๒๕ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑๒ องค์กรอิสระ ส่วนที่ ๒ คณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยมาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้ (๑) จัดหรือดำเนินการให้มีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกสมาชิกวุฒิสภา การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น และการออกเสียงประชามติ (๒) ควบคุมดูแล การเลือกตั้งและการเลือกตาม (๑) ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และควบคุมดูแลการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อการนี้ ให้มีอำนาจสืบสวนหรือไต่สวนได้ตามที่จำเป็นหรือ ที่เห็นสมควร (๓) เมื่อผลการสืบสวนหรือไต่สวนตาม (๒) หรือเมื่อพบเห็นการกระทำที่มีเหตุอันควร



สงสัยว่าการเลือกตั้งหรือการเลือกตาม (๑) มิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม หรือการออกเสียง  
ประชามติเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ให้มีอำนาจสั่งระงับ ยับยั้ง แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิก  
การเลือกตั้งหรือการเลือก หรือการออกเสียงประชามติ และสั่งให้ดำเนินการเลือกตั้ง เลือก หรือออกเสียง  
ประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งบางหน่วย หรือทุกหน่วย (๔) สั่งระงับการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง  
ของผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือกตาม (๑) ไว้เป็นการชั่วคราวเป็นระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปี  
เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้นั้นกระทำการหรือรู้เห็นกับการกระทำของบุคคลอื่น ที่มีลักษณะเป็นการทุจริต  
หรือทำให้การเลือกตั้งหรือการเลือกมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม (๕) ดูแลการดำเนินงาน  
ของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามกฎหมาย (๖) หน้าที่และอำนาจอื่นตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย”  
และมาตรา ๒๒๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งหรือการเลือก ถ้ามีหลักฐาน  
อันควรเชื่อได้ว่า การเลือกตั้งหรือการเลือกนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม ให้คณะกรรมการ  
การเลือกตั้งมีอำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งหรือการเลือกใหม่ในหน่วยเลือกตั้งหรือเขตเลือกตั้งนั้น  
ถ้าผู้กระทำการนั้นเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือก แล้วแต่กรณี หรือรู้เห็นกับการกระทำ  
ของบุคคลอื่น ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้นไว้เป็นการชั่วคราว  
ตามมาตรา ๒๒๔ (๔)” และวรรคสอง บัญญัติว่า “คำสั่งตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นที่สุด” การใช้อำนาจของ  
คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเป็นการใช้อำนาจทางปกครองแทนกระทรวงมหาดไทยที่เคยทำหน้าที่แต่เดิม  
ดังนั้น การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งย่อมไม่ใช่อำนาจเด็ดขาดเป็นที่สุดท้ายที่องค์กรตุลาการ  
ไม่อาจเข้าไปตรวจสอบได้ จึงถูกตรวจสอบได้โดยองค์กรตุลาการตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ เว้นแต่  
ในกรณีที่เป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้งและรัฐธรรมนูญเห็นว่า  
เป็นเรื่องสำคัญมีความจำเป็นที่องค์กรอิสระผู้มีหน้าที่และอำนาจนั้น ๆ วินิจฉัยชี้ขาดให้เป็นที่ยุติ  
รัฐธรรมนูญก็จะบัญญัติผลของการใช้อำนาจไว้ให้เป็นที่สุด หน้าที่และอำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ  
หมายถึง หน้าที่และอำนาจที่รัฐธรรมนูญบัญญัติถึงเงื่อนไขและผลทางกฎหมายของการปฏิบัติในกรณีนั้น  
อย่างครบถ้วน ดังที่การใช้หน้าที่และอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง (๔) รัฐธรรมนูญก็ได้  
บัญญัติผลของการใช้อำนาจดังกล่าวไว้ในมาตรา ๒๒๕ ว่าคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวนี้  
เป็นที่สุด แตกต่างกับหน้าที่และอำนาจที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เป็นเพียงขอบเขตหน้าที่และอำนาจเท่านั้น  
ซึ่งจะต้องมีการตราทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือกฎหมายลำดับรองให้ปฏิบัติอีก แต่การปฏิบัติหน้าที่หรือ  
ใช้อำนาจใดเป็นการจำกัดหรือมีผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลและรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติไว้  
โดยชัดแจ้งให้เป็นที่สุด การปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจนั้นจะต้องถูกตรวจสอบได้โดยองค์กรฝ่ายตุลาการ



ประเด็นที่หนึ่ง การวินิจฉัยสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งเพื่อประกาศรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๕ วรรคหนึ่ง เป็นการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจอันเป็นที่สุดของผู้ร้อง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๖) หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้สมัครผู้ใดไม่มีชื่อในประกาศตามมาตรา ๕๒ ให้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในสามวันนับแต่วันที่ประกาศรายชื่อผู้สมัคร ในการนี้ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำวินิจฉัยโดยเร็ว และให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามคำวินิจฉัยนั้น” และวรรคสอง บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์และความสะดวกรวดเร็วในการรับคำร้องและวินิจฉัยกรณีตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจมอบอำนาจให้คณะบุคคลพิจารณาและวินิจฉัยเบื้องต้น เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดก็ได้” บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ไม่มีชื่อในประกาศตามมาตรา ๕๒ สามารถยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในสามวันนับแต่วันที่ประกาศรายชื่อผู้สมัคร เพื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตรวจสอบข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และบททวนว่าตามที่ได้ใช้ดุลพินิจไม่ประกาศรายชื่อบุคคลดังกล่าวเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไปนั้นเป็นไปโดยชอบด้วยข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และเป็นไปตามหลักนิติธรรมหรือไม่ ทั้งนี้ กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำวินิจฉัยโดยเร็ว เนื่องจากภายหลังประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งแล้ว บุคคลที่มีรายชื่อเป็นผู้สมัครก็ต้องดำเนินการหาเสียง หรือแนะนำตัวกับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งระยะเวลาช่วงหาเสียงดังกล่าวนับถึงวันเลือกตั้งเป็นเวลาที่จำกัด อย่างไรก็ตาม ผู้ที่ไม่มีรายชื่อในประกาศให้เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งย่อมได้รับผลอันเป็นการกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๔๕ บัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิไว้ ผู้ถูกระทบสิทธิดังกล่าวจึงสามารถยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตามหลักการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง จะเห็นได้จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ ดังกล่าว แม้เป็นหน้าที่และอำนาจของผู้ร้องที่เกี่ยวข้องกับการจัดหรือดำเนินการให้มีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น หรือการควบคุมดูแลการเลือกตั้งดังกล่าวให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) แต่การบัญญัติถึงหน้าที่และการใช้อำนาจดังกล่าว รัฐธรรมนูญมิได้กำหนด



รายละเอียดไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญให้ผู้ร้องปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจในเรื่องนี้อย่างไร เป็นเพียงการกำหนดขอบเขตหน้าที่และอำนาจที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เท่านั้น การวินิจฉัยสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งเพื่อประกาศรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งดังกล่าวเป็นหน้าที่และอำนาจที่กำหนดเงื่อนไขและผลทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๕ วรรคหนึ่ง ที่มีได้ระบุให้ผลการใช้อำนาจของผู้ร้องว่าเป็นที่สิ้นสุด เพราะหากประสงค์จะให้ใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าเป็นที่สิ้นสุด จะต้องบัญญัติไว้โดยชัดเจนในรัฐธรรมนูญดังเช่นรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๕ วรรคสอง จึงมิใช่การใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ หากเปรียบเทียบการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ กับการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ แล้ว จะเห็นว่ากรณีการไม่ประกาศรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ บัญญัติให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่มิได้รับสมัครหรือวันที่ประกาศรายชื่อผู้สมัครแล้วแต่กรณี โดยในการพิจารณาและวินิจฉัยของศาลฎีกาให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่าสามวัน และเมื่อศาลฎีกามีคำวินิจฉัยเช่นใดแล้วให้ศาลแจ้งคำวินิจฉัยไปยังผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งเพื่อดำเนินการตามคำวินิจฉัยต่อไปโดยเร็ว แม้ว่าการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ร้องตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๕ จะไม่ได้บัญญัติถึงองค์กรผู้มีอำนาจตรวจสอบไว้ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า การใช้อำนาจของผู้ร้องในกรณีดังกล่าวนั้นเป็นที่สิ้นสุด เนื่องจากภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจการใช้อำนาจต้องมีการถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้อำนาจระหว่างกัน คณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรของรัฐที่จัดอยู่ในฝ่ายบริหารย่อมต้องถูกตรวจสอบหรืออุทธรณ์ได้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือบุคคลที่ได้รับผลกระทบ เมื่อการวินิจฉัยของผู้ร้องส่งผลกระทบต่อสิทธิของผู้สมัครรับเลือกตั้ง กรณีที่ไม่ประกาศรายชื่อให้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง และผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้นยื่นคำร้องอุทธรณ์ขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยแล้ว และไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้ง กรณีดังกล่าวผู้ไม่มีชื่อในประกาศย่อมสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อองค์กรศาลเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจดังกล่าวของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงไม่เป็นที่สิ้นสุดโดยผลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง

(๑) (๒) และ (๖)



ประเด็นที่สอง การสั่งให้นับคะแนนใหม่หรือการสั่งให้ออกเสียงลงคะแนนใหม่ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๐๕ และมาตรา ๑๐๖ เป็นการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจอันเป็นที่สุดของผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๖) หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๐๕ และมาตรา ๑๐๖ เป็นบทบัญญัติที่อยู่ในหมวด ๘ ว่าด้วยการนับคะแนนเลือกตั้งและการประกาศผลการเลือกตั้ง โดยมาตรา ๑๐๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผลการนับคะแนนเลือกตั้งปรากฏว่าจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งไม่ตรงกับจำนวนบัตรเลือกตั้งที่ใช้ออกเสียงลงคะแนนให้คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งดำเนินการตรวจสอบความถูกต้อง หากยังไม่ตรงกันอีกให้รายงานพร้อมเหตุผลต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อพิจารณาสั่งให้มีการนับคะแนนเลือกตั้งใหม่หรือสั่งให้ออกเสียงลงคะแนนใหม่ในหน่วยเลือกตั้งนั้น พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้อำนวยความสะดวกการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบ และนำส่งหีบบัตรเลือกตั้ง พร้อมวัสดุอุปกรณ์การเลือกตั้งแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบหมาย” วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการนับคะแนนเลือกตั้งใหม่ตามวรรคหนึ่ง หากปรากฏว่าจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งไม่ตรงกับจำนวนบัตรเลือกตั้งที่ใช้ออกเสียงลงคะแนน ให้สันนิษฐานว่าการเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งนั้นมีได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งตรวจสอบบัตรเลือกตั้งของหน่วยเลือกตั้งอื่นทุกหน่วยหรือบางหน่วยตามที่เห็นสมควรด้วย ทั้งนี้ ให้นำความในมาตรา ๑๐๔ วรรคสอง มาใช้บังคับแก่การตรวจสอบบัตรเลือกตั้งดังกล่าวด้วยโดยอนุโลม” วรรคสาม บัญญัติว่า “ในกรณีที่ปรากฏภายหลังประกาศผลการเลือกตั้งว่า การนับคะแนนเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งใดหรือในเขตเลือกตั้งใดมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งให้เปิดหีบบัตรเลือกตั้งและนับคะแนนเลือกตั้งใหม่ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด แต่ทั้งนี้ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ประกาศผลการเลือกตั้ง” วรรคสี่ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผลการนับคะแนนเลือกตั้งใหม่ตามวรรคสามเปลี่ยนแปลงผู้ได้รับเลือกตั้ง ให้ผู้ได้รับเลือกตั้งเดิมพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการเลือกตั้งจากการนับคะแนนเลือกตั้งใหม่ และให้ผู้ได้รับเลือกตั้งใหม่ดำรงตำแหน่งเท่าวาระที่เหลืออยู่ของผู้ได้รับเลือกตั้งเดิม” และมาตรา ๑๐๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อผู้อำนวยความสะดวกการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้รับรายงานผลการนับคะแนนเลือกตั้งตามมาตรา ๑๐๒ แล้วเห็นว่าการเลือกตั้งและการนับคะแนนเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้รายงานต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อประกาศผล



การเลือกตั้ง” วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีผู้ร้องเรียนโดยมีหลักฐานตามสมควรว่าการนับคะแนนเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดรายงานให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณา ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นด้วยกับรายงานดังกล่าว ให้มีคำสั่งให้นับคะแนนเลือกตั้งใหม่ การนับคะแนนใหม่ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด” วรรคสาม บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด มีเหตุอันควรสงสัยโดยมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการฝ่าฝืนมาตรา ๖๕ หรือมีกรณีอื่นที่ทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม ให้รายงานต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยพลัน” วรรคสี่ บัญญัติว่า “เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับรายงานตามวรรคสาม หรือเมื่อมีกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีเหตุอันควรสงสัยโดยมีหลักฐานตามสมควรว่ามีการฝ่าฝืนมาตรา ๖๕ หรือมีกรณีอื่นที่ทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการไต่สวนโดยพลัน ถ้าผลการไต่สวนปรากฏว่ามีมูล ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ เว้นแต่การฝ่าฝืนหรือความไม่สุจริตหรือไม่เที่ยงธรรมดังกล่าวมิได้เกี่ยวข้องกับผู้ได้คะแนนในลำดับที่จะได้รับเลือกตั้ง ในกรณีเช่นนี้ให้ดำเนินการเพื่อให้มีการลงโทษผู้กระทำความผิดต่อไปโดยเร็ว” และวรรคห้า บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการหาความจริง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่และอำนาจไต่สวนครอบคลุมถึงการเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งที่ได้มีเหตุสงสัยดังกล่าวตามที่เห็นสมควรด้วย” บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ให้มีการสั่งให้นับคะแนนใหม่หรือการสั่งให้ออกเสียงลงคะแนนใหม่ ด้วยเหตุอันเนื่องมาจากผลการนับคะแนนเลือกตั้งปรากฏว่าจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งไม่ตรงกับจำนวนบัตรเลือกตั้งที่ใช้ออกเสียงลงคะแนน ในกรณีดังกล่าวคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องตรวจสอบบัตรเลือกตั้งของหน่วยเลือกตั้งอื่นทุกหน่วยหรือบางหน่วยตามที่เห็นสมควร แต่ในกรณีที่ผลการนับคะแนนเลือกตั้งใหม่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงผู้ได้รับเลือกตั้ง โดยผู้ได้รับเลือกตั้งเดิมต้องพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการเลือกตั้งจากการนับคะแนนเลือกตั้งใหม่ และให้ผู้ได้รับเลือกตั้งใหม่ดำรงตำแหน่งเท่าวาระที่เหลืออยู่ของผู้ได้รับเลือกตั้งเดิม เป็นหน้าที่และอำนาจของผู้ร้องที่เกี่ยวข้องกับการจัดหรือดำเนินการให้มีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น หรือการควบคุมดูแลการเลือกตั้งดังกล่าวให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) แต่การบัญญัติถึงหน้าที่และการใช้อำนาจดังกล่าว รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดรายละเอียดไว้อย่างแจ่มชัดในรัฐธรรมนูญให้ผู้ร้องปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจในเรื่องนี้ อย่างไรก็ตาม เป็นเพียงกำหนดหน้าที่และอำนาจที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เท่านั้น การสั่งให้นับคะแนนใหม่หรือการสั่งให้ออกเสียงลงคะแนนใหม่ดังกล่าวเป็นหน้าที่และอำนาจที่กำหนดเงื่อนไขและผลทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง



สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๐๕ และมาตรา ๑๐๖ จึงมิใช่การใช้ อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญซึ่งผลแห่งการวินิจฉัยให้มีการนับคะแนนใหม่หรือการให้ออกเสียงลงคะแนน ใหม่ย่อมกระทบต่อสิทธิของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้รับคะแนนในลำดับที่อาจจะได้รับการเลือกตั้งในหน่วย เลือกตั้งหรือเขตเลือกตั้งที่มีปัญหานั้น อีกทั้งหากเป็นกรณีที่ผู้ร้องใช้อำนาจวินิจฉัยให้ออกเสียงลงคะแนน ใหม่ในบางหน่วยเลือกตั้งหรือทุกหน่วยเลือกตั้งอาจจะทำให้การออกเสียงลงคะแนนของผู้ที่เคยออกเสียง ลงคะแนนหรือเลือกตั้งไปแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไป การใช้อำนาจวินิจฉัยของผู้ร้องดังกล่าวจึงเป็นการใช้ อำนาจที่กระทบต่อสิทธิของบุคคลที่อาจจะได้รับการเลือกตั้ง ประกอบกับบทบัญญัติดังกล่าวมิได้ระบุถึง ผลการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าเป็นที่สุด การที่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิก สภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ ไม่ได้บัญญัติถึงองค์กรผู้ที่มีอำนาจตรวจสอบไว้ ย่อมไม่ได้ หมายความว่า การใช้อำนาจของผู้ร้องในกรณีดังกล่าวนั้นจะเป็นที่สุด เนื่องจากภายใต้หลักการแบ่งแยก อำนาจการใช้อำนาจของผู้ร้องซึ่งเป็นองค์กรของรัฐที่จัดอยู่ในฝ่ายบริหารย่อมต้องถูกตรวจสอบหรืออุทธรณ์ ได้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือบุคคลที่ได้รับผลกระทบ เมื่อการนับคะแนนใหม่ หรือการให้ออกเสียงลงคะแนนใหม่ส่งผลกระทบต่อสิทธิของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้น ย่อมสามารถยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ร้องได้ ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ และใช้อำนาจดังกล่าวของผู้ร้อง จึงไม่เป็นที่สุดโดยผลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๖)

**ประเด็นที่สาม การใช้อำนาจแบ่งเขตเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิก สภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๒๐ เป็นการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจอัน เป็นที่สุดของผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๖) หรือไม่**

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการแบ่งเขตเลือกตั้ง ให้จัดให้มีจำนวนราษฎรในแต่ละ เขตเลือกตั้งใกล้เคียงกันมากที่สุด และพื้นที่ของแต่ละเขตเลือกตั้งต้องติดต่อกัน เว้นแต่ตามสภาพพื้นที่ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้ไม่อาจแบ่งเขตเลือกตั้งให้มีพื้นที่ติดต่อกันได้ จะกำหนดให้เขตเลือกตั้ง มีพื้นที่ไม่ติดต่อกันเท่าที่จำเป็นก็ได้” วรรคสอง บัญญัติว่า “ในการกำหนดเขตเลือกตั้ง จะใช้แนวถนน ตรอก ซอย หรือแยก คลอง หรือแม่น้ำเป็นแนวเขตของเขตเลือกตั้งก็ได้” และวรรคสาม บัญญัติว่า “การแบ่งเขตเลือกตั้งตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ การเลือกตั้งกำหนด” บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการแบ่งเขต เลือกตั้งและการกำหนดเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง





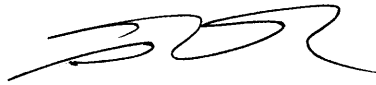
ซึ่งอำนาจดังกล่าวของผู้ร้อง แม้จะเป็นอำนาจที่เกี่ยวข้องกับการจัดหรือดำเนินการให้มีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น หรือการควบคุมดูแลการเลือกตั้งดังกล่าวให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) ก็ตาม แต่บทบัญญัติดังกล่าวมิได้ระบุรายละเอียดไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญให้ผู้ร้องปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจในเรื่องนี้ อย่างไรก็ตาม เป็นเพียงบัญญัติไว้เป็นการทั่วไปเท่านั้น ประการสำคัญ การแบ่งเขตเลือกตั้งและการกำหนดเขตเลือกตั้งส่งผลกระทบต่อสิทธิของผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยตรง เนื่องจากอาจส่งผลกระทบต่อความได้เปรียบหรือเสียเปรียบในฐานะเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้ง และภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจ การถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรของรัฐที่จัดอยู่ในฝ่ายบริหารย่อมต้องถูกตรวจสอบหรืออุทธรณ์ได้โดยองค์กรศาล เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือบุคคลที่ได้รับผลกระทบ ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจดังกล่าวของผู้ร้อง จึงไม่เป็นที่สุดโดยผลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๖)

โดยเหตุที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบัญญัติให้ระบบศาลในประเทศไทยเป็นระบบศาลคู่ มีศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติตามมาตรา ๑๙๗ มีศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่นตามมาตรา ๑๙๔ ดังนั้น องค์กรตุลาการใดที่มีอำนาจตรวจสอบจึงต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กรณีหากมีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจระหว่างศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหาร อำนาจพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดเป็นอำนาจของคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยประธานศาลฎีกาเป็นประธาน ประธานศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกไม่เกินสี่คนตามที่กฎหมายบัญญัติตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๙๒ ประกอบพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๔ โดยศาลรัฐธรรมนูญมิได้มีอำนาจชี้ขาดให้ศาลใดเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทตามคำร้องนี้แต่อย่างใด

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการวินิจฉัยสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งเพื่อประกาศรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง การสั่งให้นับคะแนนใหม่หรือการสั่งให้ออกเสียงลงคะแนนใหม่ และการใช้อำนาจแบ่งเขตเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๕



วรรคหนึ่ง มาตรา ๑๐๕ และมาตรา ๑๐๖ และมาตรา ๒๐ เป็นการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจที่ไม่เป็นที่สุดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๖)



(นายวรวิทย์ กังศศิเทียม)

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ