

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๖๖

เรื่องพิจารณาที่ ๒/๒๕๖๖

วันที่ ๔ เดือน ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง { คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

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

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

ประเด็นที่ ๓ การใช้อำนาจแบ่งเขตเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๒๐ เป็นการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจอันเป็นที่สุดของผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๖) หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๒๔ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑๒ องค์การอิสระ ส่วนที่ ๒ คณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยมาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ “ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้ (๑) จัดหรือดำเนินการให้มีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกสมาชิกวุฒิสภา การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและ

ผู้บริหารท้องถิ่น และการออกเสียงประชามติ (๒) ควบคุมดูแลการเลือกตั้งและการเลือกตั้งตาม (๑) ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมและควบคุมดูแลการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อการนี้ ให้มีอำนาจสืบสวนหรือไต่สวนได้ตามที่จำเป็นหรือที่เห็นสมควร ... (๖) หน้าที่และอำนาจอื่น ตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ...”

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ หมวด ๑๒ องค์การอิสระ บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีหน้าที่และอำนาจในการจัดหรือดำเนินการให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกสมาชิกวุฒิสภา การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น และการออกเสียงประชามติ หรือการควบคุมดูแลการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และควบคุมดูแลการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือการสืบสวนหรือไต่สวนเมื่อพบว่ามี การกระทำอันมีเหตุอันควรสงสัยว่าการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมหรือการออกเสียงประชามติเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย โดยให้มีอำนาจสั่งระงับ ยับยั้ง แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติ หรือสั่งให้ดำเนินให้มีการเลือกตั้งหรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งบางหน่วยหรือทุกหน่วย หรือการสั่งระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นการชั่วคราว หรือการดูแลการดำเนินงานของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามกฎหมาย หรือหน้าที่และอำนาจอื่นตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย แต่เดิมองค์กรที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการเลือกตั้ง คือ กระทรวงมหาดไทย ต่อมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นองค์กรอิสระ เพื่อป้องกันมิให้เกิดกรณีการแทรกแซงจากนักการเมืองที่มีอำนาจในขณะที่มีการจัดการเลือกตั้ง โดยอาศัยกลไกของรัฐในการเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้องจนทำให้การเลือกตั้งนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นอิสระจากส่วนราชการ เนื่องด้วยมีวัตถุประสงค์ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีอิสระในการบริหารงานด้วยตนเอง ปราศจากการครอบงำจากฝ่ายบริหารหรือองค์กรของรัฐองค์กรอื่น โดยนอกจากการจัดการเลือกตั้งเพื่อสรรหาบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับการเป็นผู้แทนหรือตัวแทนของประชาชนที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในทุกระดับผ่านกระบวนการเลือกตั้งแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งยังมีหน้าที่และอำนาจในการจัดให้มีการทำประชามติเพื่อให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นหรือความปรารถนาภายใต้ระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนในเรื่องที่มีความสำคัญและมีผลกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติ หรือในเรื่องที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมถึงยังมีหน้าที่และอำนาจในการควบคุมดูแลพรรคการเมืองให้ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายที่ต้องเปิดเผยและตรวจสอบได้เพื่อเปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วม

อย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง และมีภารกิจในการให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับวิถีประชาธิปไตยและพัฒนากระบวนการเรียนรู้เกี่ยวกับระบอบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขแก่ประชาชนในฐานะผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเพื่อกำหนดเจตจำนงของตนในการปกครองประเทศ จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในทางการเมือง และเพื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากรัฐธรรมนูญให้สำเร็จลุล่วงได้ รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีสถานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ สามารถบริหารจัดการภารกิจได้ด้วยตนเองไม่ตกอยู่ภายใต้ความครอบงำจากองค์กรฝ่ายบริหารหรือองค์กรอื่นใด

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยขั้นตอน วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ทั้งการแบ่งเขตเลือกตั้ง หน่วยเลือกตั้ง สถานที่เลือกตั้ง คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ค่าใช้จ่ายและวิธีการในการหาเสียงเลือกตั้ง การนับคะแนนและรายละเอียดอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้ง แม้จะมีได้กำหนดรายละเอียดดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่ก็ต้องถือว่าหน้าที่และอำนาจดังกล่าวนี้เป็นอำนาจที่ยึดโยงมาจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ และมาตรา ๒๒๕ ที่บัญญัติให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้จัดการเลือกตั้ง รวมถึงดูแลการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ซึ่งมีประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปว่าในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ ในประเด็นดังต่อไปนี้เป็นการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ผู้ร้อง) ถือเป็นที่สุดไม่อาจโต้แย้งคัดค้านได้ หรือไม่

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

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้สมัครผู้ใดไม่มีชื่อในประกาศตามมาตรา ๕๒ ให้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในสามวันนับแต่วันที่ประกาศรายชื่อผู้สมัคร ในการนี้ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำวินิจฉัยโดยเร็ว และให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามคำวินิจฉัยนั้น” วรรคสอง บัญญัติ

ว่า “เพื่อประโยชน์และความสะดวกรวดเร็วในการรับคำร้องและวินิจฉัยกรณีตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจมอบอำนาจให้คณะบุคคลพิจารณาและวินิจฉัยเบื้องต้นเพื่อเสนอต่อ คณะกรรมการการเลือกตั้งตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดก็ได้”

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งไว้ ทั้งยัง กำหนดให้ผู้ร้องเป็นผู้มีหน้าที่ในการรับสมัคร ตรวจสอบความถูกต้องของใบสมัคร เอกสาร หลักฐาน ตลอดจนค่าธรรมเนียมต่าง ๆ รวมถึงยังกำหนดให้ผู้ร้องตรวจสอบว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้นมีสิทธิสมัคร รับเลือกตั้งหรือไม่ด้วย ซึ่งเมื่อพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้ร้อง การนี้ย่อมต้อง ให้อำนาจแก่ผู้ร้องในการที่จะพิจารณาวินิจฉัยในเบื้องต้นว่าเห็นสมควรตัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น หรือไม่ด้วยเช่นเดียวกัน เนื่องจากกระบวนการดังกล่าวถือเป็นหนึ่งในกระบวนการที่จะทำให้การจัด การเลือกตั้งนั้นเสร็จลุล่วงไป โดยเมื่อผู้ร้องได้ใช้อำนาจของตนในการตีความและปรับใช้บทบัญญัติ แห่งกฎหมายแล้ว มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อไปว่าผลของการตีความและปรับใช้กฎหมายของผู้ร้อง ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งเพื่อใช้ในการประกาศรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง นั้น เป็นการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจอันเป็นที่สุดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๖) หรือไม่ เห็นว่า ในการวินิจฉัยสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเพื่อประกาศรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง หากผู้ร้องได้ตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามแล้วพบว่าผู้สมัครผู้นั้นไม่มีคุณสมบัติครบถ้วนหรือ มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมาย ผู้ร้องก็อาจใช้อำนาจในการไม่ประกาศชื่อผู้สมัครผู้นั้นในประกาศรายชื่อ ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้และหากคำวินิจฉัยของผู้ร้องเป็นเช่นนั้น ย่อมมีผลเป็นการตัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของบุคคล ซึ่งมีส่วนที่เข้าไปกระทบต่อสิทธิเสรีภาพทางการเมือง ของบุคคลที่จะใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนของประชาชนในท้องถิ่น และกระทบต่อการสถาปนา ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาท้องถิ่นอันเป็นองค์กรปกครองตนเองของประชาชนตามหลักประชาธิปไตย ดังนั้น เพื่อป้องกันมิให้เกิดผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อสิทธิเสรีภาพทางการเมืองของบุคคลผู้จะใช้สิทธิสมัคร รับเลือกตั้ง และการปกครองตนเองของประชาชนตามหลักประชาธิปไตย ในการวินิจฉัยสิทธิสมัคร รับเลือกตั้งเพื่อประกาศรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ ผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๕ วรรคหนึ่ง จึงไม่ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจ อันเป็นที่สุดของผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๖)

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

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๐๕ เป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยการสั่งนับคะแนนใหม่หรือการสั่งให้ออกเสียงลงคะแนนใหม่ โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผลการนับคะแนนเลือกตั้งปรากฏว่าจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งไม่ตรงกับจำนวนบัตรเลือกตั้งที่ใช้ออกเสียงลงคะแนน ให้คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งดำเนินการตรวจสอบความถูกต้อง หากยังไม่ตรงกันอีกให้รายงานพร้อมเหตุผลต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อพิจารณาสั่งให้มีการนับคะแนนเลือกตั้งใหม่หรือสั่งให้ออกเสียงลงคะแนนใหม่ในหน่วยเลือกตั้งนั้น พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้อำนวยความสะดวกการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบ และนำส่งหีบบัตรเลือกตั้ง พร้อมวัสดุอุปกรณ์การเลือกตั้งแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบหมาย” วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการนับคะแนนเลือกตั้งใหม่ตามวรรคหนึ่ง หากปรากฏว่าจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งไม่ตรงกับจำนวนบัตรเลือกตั้งที่ใช้ออกเสียงลงคะแนน ให้สันนิษฐานว่าการเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งตรวจสอบบัตรเลือกตั้งของหน่วยเลือกตั้งอื่นทุกหน่วยหรือบางหน่วยตามที่เห็นสมควรด้วย ทั้งนี้ ให้นำความในมาตรา ๑๐๔ วรรคสอง มาใช้บังคับแก่การตรวจสอบบัตรเลือกตั้งดังกล่าวด้วยโดยอนุโลม” วรรคสาม บัญญัติว่า “ในกรณีที่ปรากฏภายหลังประกาศผลการเลือกตั้งว่า การนับคะแนนเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งใดหรือในเขตเลือกตั้งใดมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งให้เปิดหีบบัตรเลือกตั้งและนับคะแนนเลือกตั้งใหม่ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด แต่ทั้งนี้ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ประกาศผลการเลือกตั้ง” และวรรคสี่ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผลการนับคะแนนเลือกตั้งใหม่ตามวรรคสาม เปลี่ยนแปลงผู้ได้รับเลือกตั้ง ให้ผู้ได้รับเลือกตั้งเดิมพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการเลือกตั้งจากการนับคะแนนเลือกตั้งใหม่ และให้ผู้ได้รับเลือกตั้งใหม่ดำรงตำแหน่งเท่าวาระที่เหลืออยู่ของผู้ได้รับเลือกตั้งเดิม” และมาตรา ๑๐๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้รับรายงานผลการนับคะแนนเลือกตั้งตามมาตรา ๑๐๒ แล้วเห็นว่าการเลือกตั้งและการนับคะแนนเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้รายงานต่อคณะกรรมการ

การเลือกตั้งเพื่อประกาศผลการเลือกตั้ง” วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ร้องเรียนโดยมีหลักฐานตามสมควรว่าการนับคะแนนเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดรายงานให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณา ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นด้วยกับรายงานดังกล่าว ให้มีคำสั่งให้นับคะแนนเลือกตั้งใหม่ การนับคะแนนใหม่ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด” วรรคสาม บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด มีเหตุอันควรสงสัยโดยมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่ามีการฝ่าฝืนมาตรา ๖๕ หรือมีกรณีอื่นที่ทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม ให้รายงานต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยพลัน” และวรรคสี่ บัญญัติว่า “เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับรายงานตามวรรคสาม หรือเมื่อมีกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีเหตุอันควรสงสัยโดยมีหลักฐานตามสมควรว่ามีการฝ่าฝืนมาตรา ๖๕ หรือมีกรณีอื่นที่ทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการไต่สวนโดยพลัน ถ้าผลการไต่สวนปรากฏว่ามีมูล ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ เว้นแต่การฝ่าฝืนหรือความไม่สุจริตหรือไม่เที่ยงธรรมดังกล่าวมิได้เกี่ยวข้องกับผู้ใดคะแนนในลำดับที่จะได้รับเลือกตั้ง ในกรณีเช่นนี้ให้ดำเนินการเพื่อให้มีการลงโทษผู้กระทำความผิดต่อไปโดยเร็ว”

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๐๕ และมาตรา ๑๐๖ เป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องและความชอบธรรมของการนับคะแนนเลือกตั้งและดำเนินการนับคะแนนใหม่ให้ถูกต้อง หรือการออกเสียงลงคะแนนใหม่เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และเพื่อให้การนั้นบรรลุผลเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล รัฐธรรมนูญย่อมต้องมอบหน้าที่และอำนาจอย่างเด็ดขาด บางลักษณะให้แก่ผู้ร้องด้วยเช่นเดียวกัน กล่าวคือ หากผู้ร้องไม่มีอำนาจในการตีความหรือปรับใช้บทกฎหมายได้อย่างเด็ดขาดแล้วนั้นก็อาจทำให้การจัดการเลือกตั้งไม่อาจบรรลุผลไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมได้อย่างแน่แท้ อย่างไรก็ตามการให้อำนาจแก่ผู้ร้องย่อมต้องให้อย่างจำกัดด้วยเช่นเดียวกัน เพื่อเป็นการป้องกันมิให้ผู้ร้องใช้อำนาจของตนไปกระทบถึงสิทธิเสรีภาพของบุคคลและสิทธิในการปกครองตนเองของประชาชนจนเกินสมควร ในกระบวนการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นมักเริ่มต้นเมื่อผู้ร้องมีประกาศให้มีการเลือกตั้งและสิ้นสุดเมื่อผู้ร้องได้ประกาศผลการเลือกตั้ง แต่เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา ๑๐๕ วรรคสาม ที่กำหนดให้หากปรากฏกรณีภายหลังประกาศผลการเลือกตั้งว่า การนับคะแนนเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งใดหรือเขตเลือกตั้งใดมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งให้เปิดหีบบัตรเลือกตั้งและนับคะแนนใหม่ได้ แต่ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง จะเห็นได้ว่า บทบัญญัตินี้ดังกล่าวได้ให้อำนาจ

แก่ผู้ร้องในการสั่งให้เปิดหีบเลือกตั้งและนับคะแนนใหม่ได้ภายหลังจากวันประกาศผลการเลือกตั้งได้ แต่อำนาจนี้มีจำกัดเพียงเก้าสิบวันนับแต่ประกาศผลการเลือกตั้งเท่านั้น การนี้จึงต้องถือว่าอำนาจของผู้ร้องยังคงมีอยู่ในห้วงเวลาดังกล่าวและย่อมต้องถือเป็นอำนาจที่ผู้ร้องจะใช้ได้โดยเด็ดขาดและเป็นที่สุด ในห้วงเวลาดังกล่าว โดยหากมิได้ให้อำนาจแก่ผู้ร้องให้การสั่งการเรื่องดังกล่าวเลย อาจจะทำให้กระทบถึงสาระสำคัญของการจัดการเลือกตั้งที่ต้องกระทำด้วยความรวดเร็วและมีความต่อเนื่องตามกรอบเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ การนี้หากผู้ร้องได้ใช้อำนาจในการสั่งให้นับคะแนนใหม่หรือการสั่งให้ออกเสียงลงคะแนนใหม่เมื่อล่วงพ้นห้วงเวลาดังกล่าวต้องถือว่าคำสั่งของผู้ร้องไม่เป็นการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจอันเป็นที่สุดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๖)

ดังนั้น การสั่งให้นับคะแนนใหม่หรือการสั่งให้ออกเสียงลงคะแนนใหม่ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๐๕ และมาตรา ๑๐๖ ถือเป็น การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจอันเป็นที่สุดของผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๖) เฉพาะในขอบเขตของกระบวนการการเลือกตั้งซึ่งเป็นส่วนหนึ่งและเป็นองค์ประกอบหนึ่งของระบบการเลือกตั้งที่ผู้ร้องมีอำนาจหน้าที่เท่านั้น

ประเด็นที่ ๓ การใช้อำนาจแบ่งเขตเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๒๐ เป็นการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจอันเป็นที่สุดของผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๖) หรือไม่

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๒๐ เป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยการแบ่งเขตเลือกตั้ง โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการแบ่งเขตเลือกตั้ง ให้จัดให้มีจำนวนราษฎรในแต่ละเขตเลือกตั้งใกล้เคียงกันมากที่สุด และพื้นที่ของแต่ละเขตเลือกตั้งต้องติดต่อกัน เว้นแต่ตามสภาพพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้ไม่อาจแบ่งเขตเลือกตั้งให้มีพื้นที่ติดต่อกันได้ จะกำหนดให้เขตเลือกตั้งมีพื้นที่ไม่ติดต่อกันเท่าที่จำเป็นก็ได้” วรรคสอง บัญญัติว่า “ในการกำหนดเขตเลือกตั้ง จะใช้แนวถนน ตรอก ซอย หรือแยก คลอง หรือแม่น้ำเป็นแนวเขตของเขตเลือกตั้งก็ได้” และวรรคสาม บัญญัติว่า “การแบ่งเขตเลือกตั้งตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด”

พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการบัญญัติถึงหลักเกณฑ์ในการที่ผู้ร้องจะใช้เพื่อแบ่งเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเท่านั้น เนื่องด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตกอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัตินี้มีหลายประเภท อาทิ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมาย

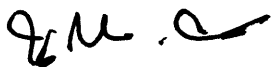
จัดตั้ง ในแต่ละประเภทมีเขตการปกครองที่แตกต่างกัน ทั้งในแง่ขนาดของพื้นที่ ขนาดของเศรษฐกิจ หรือจำนวนประชากร อันทำให้ต้องมีจำนวนของผู้บริหารท้องถิ่นหรือจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่นนั้นแตกต่างกันด้วย โดยการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของผู้ร้องในการแบ่งเขตเลือกตั้งย่อมถือเป็นส่วนหนึ่งในการดำเนินการจัดการเลือกตั้งเพื่อได้มาซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นที่เป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ให้สำเร็จเสร็จสิ้นไป ซึ่งถือเป็นอำนาจที่ผู้ร้องได้รับมอบจากรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตามหากผู้ร้องปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจในการแบ่งเขตเลือกตั้งอย่างไม่เป็นธรรมนั้นจะส่งผลอยู่สองประการ กล่าวคือ ประการที่หนึ่ง การอำนวยความสะดวกหรือการรักษาความปลอดภัยของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ประการที่สอง ความได้เปรียบเสียเปรียบกันระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งอาจนำมาซึ่งเหตุให้การดำเนินการจัดการเลือกตั้งไม่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม อันจะขัดหรือแย้งต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้องค์กรฝ่ายตุลาการสามารถตรวจสอบการกระทำของผู้ร้องว่าเป็นไปโดยชอบด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการในการแบ่งเขตเลือกตั้งที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ หรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันว่าการได้มาซึ่งผู้แทนของประชาชนในท้องถิ่นผ่านกระบวนการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้นเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญ กรณีนี้จึงเห็นว่าการใช้อำนาจแบ่งเขตเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๒๐ ไม่ถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจอันเป็นที่สุดของผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๖)

แม้ผู้ร้องจะได้รับมอบอำนาจจากรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่มิได้เป็นการมอบอำนาจไว้อย่างเด็ดขาดโดยปราศจากการควบคุมตรวจสอบจากองค์กรอื่นตามหลักความมีเหตุมีผลและความมีดุลยภาพของระบบการเมืองการปกครองตามรัฐธรรมนูญ อันเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดความสุ่มเสี่ยงที่จะให้องค์กรใดใช้อำนาจของตนมากเกินไปจนอาจทำให้ไปกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน กระทบต่อสิทธิในการปกครองตนเองของประชาชน และกระทบต่อระบบการบริหารงานขององค์กรของรัฐองค์กรอื่นด้วยการนี้จึงจำเป็นที่จะต้องให้มีองค์กรใดองค์กรหนึ่งเข้ามาตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจของผู้ร้องไว้ด้วย ซึ่งองค์กรที่จะใช้อำนาจในการควบคุมตรวจสอบนั้นย่อมเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ ได้แก่ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลรัฐธรรมนูญ อันสอดคล้องกับหลักการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรฝ่ายตุลาการ ซึ่งเป็นหลักการที่กำหนดขึ้นเพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และคุ้มครองสิทธิในการปกครองตนเองของประชาชนมิให้ถูกละเมิดจากการใช้อำนาจของรัฐและองค์กรที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐ สำหรับปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า องค์กรฝ่ายตุลาการใดจะมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบ

การกระทำของผู้ร้อง ต้องพิจารณาในรายละเอียดว่าผู้ร้องนั้นใช้อำนาจของตนจากฐานที่มาของอำนาจใด ทั้งนี้ เพื่อกำหนดขอบเขตให้มีความแน่นอนชัดเจนในเรื่องการระงับข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ เพื่อให้การทำงานของศาลมีความเป็นเอกภาพ และมีให้เกิดกรณีการขัดกันของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลที่จะส่งผลต่อการปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล เห็นว่า การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของผู้ร้องอันเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นให้เสร็จสิ้นไปตามภารกิจที่ได้รับมาจากรัฐธรรมนูญถือเป็นการใช้อำนาจตามที่รัฐธรรมนูญได้มอบหมาย กล่าวคือ รัฐธรรมนูญย่อมมอบหมายให้มีองค์ใดองค์หนึ่งกำหนดเขตเลือกตั้ง (constituency) ตามรัฐธรรมนูญเพื่อประมวลผลและก่อรูปร่างองค์กรการปกครองตนเองของประชาชน ซึ่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นเพียงบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อกำหนดรายละเอียด ขั้นตอน วิธีการ รวมถึงกรอบระยะเวลาเพื่อเป็นแนวทางให้การจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมเท่านั้น การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ จึงมิได้เป็นการใช้อำนาจในฐานะองค์กรที่ปฏิบัติภารกิจตามนโยบายของฝ่ายบริหาร ฝ่ายปกครอง หรือฝ่ายการเมืองเสมือนเช่นกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์กรของรัฐ องค์กรอื่นอันจะทำให้ผู้ร้องเสมือนเป็นหน่วยงานทางปกครอง ทั้งผลของการกระทำของผู้ร้องก็มิได้อยู่ในรูปแบบของการกระทำทางปกครอง อันได้แก่ กฎ หรือคำสั่งทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองแต่อย่างใด ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๗ ที่กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติ และอำนาจศาลปกครองไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรอิสระซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระนั้น ๆ ประกอบกับบทบัญญัติพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ได้กำหนดเขตอำนาจของศาลปกครองในการพิจารณาวินิจฉัยคดีไว้ โดยกำหนดให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาในคดีที่เกี่ยวกับการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมายในการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือคดีที่หน่วยงานทางปกครองปฏิบัติหน้าที่หรือละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือคดีที่เกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือคดีที่พิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง การนี้จึงไม่ถือว่าผลของการกระทำของผู้ร้องที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกตั้งตกอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครอง

เมื่อเกิดกรณีพิพาทในเรื่องการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของผู้ร้องอันเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นที่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มีได้บัญญัติว่าต้องโต้แย้งต่อศาลใด เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๔ บัญญัติให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่น กรณีจึงต้องถือว่าศาลยุติธรรมมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของผู้ร้อง ประกอบกับมีประกาศคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรม เรื่อง การจัดตั้งแผนกในศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาค (ฉบับที่ ๓) ข้อ ๓ ที่ให้จัดตั้งแผนกคดีเลือกตั้งในศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาค และมีอำนาจในคดีของศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาคเกี่ยวกับกฎหมายเลือกตั้ง รวมทั้งคดีอื่น ๆ ที่คล้ายคลึงกันตามที่ประธานศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาคกำหนด และประกาศคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรม เรื่อง การจัดตั้งแผนกในศาลฎีกา (ฉบับที่ ๔) ข้อ ๓ ที่ให้จัดตั้งแผนกคดีเลือกตั้งในศาลฎีกา และมีอำนาจในคดีเกี่ยวกับกฎหมายเลือกตั้ง รวมทั้งคดีอื่น ๆ ที่คล้ายคลึงกันตามที่ประธานศาลฎีกาจะกำหนด กรณีจึงเห็นว่า เมื่อมีการจัดตั้งแผนกคดีเลือกตั้งในศาลอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์ภาค และศาลฎีกา แล้วนั้น เรื่องนี้ก็ควรเป็นอำนาจของศาลดังกล่าวในการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของผู้ร้องอันเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า การวินิจฉัยสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งเพื่อประกาศรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๕ วรรคหนึ่ง และการใช้อำนาจแบ่งเขตเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๒๐ ไม่ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจอันเป็นที่สุดของผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๖) ส่วนการสั่งให้นับคะแนนใหม่หรือการสั่งให้ออกเสียงลงคะแนนใหม่ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๐๕ และมาตรา ๑๐๖ ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจอันเป็นที่สุดของผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๖) เฉพาะในขอบเขตของกระบวนการการเลือกตั้งที่ผู้ร้องมีอำนาจหน้าที่เท่านั้น



(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ