

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายจิรนิติ หะวานนท์ 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

คดีนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ผู้ร้อง) ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยหน้าที่และอำนาจของผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๒๐ มาตรา ๕๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๑๐๕ และมาตรา ๑๐๖ เป็นการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตาม

รัฐธรรมนูญโดยตรงอันเป็นอำนาจเสร็จเด็ดขาดเป็นที่สิ้นสุดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๖) หรือไม่

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๒๐ เป็นบทบัญญัติให้ผู้ร้องมีหน้าที่และอำนาจในการแบ่งเขตเลือกตั้ง มาตรา ๕๕ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติให้ผู้ร้องมีหน้าที่และอำนาจในการวินิจฉัยสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง มาตรา ๑๐๕ และมาตรา ๑๐๖ เป็นบทบัญญัติให้ผู้ร้องมีหน้าที่และอำนาจในการสั่งให้นับคะแนนเลือกตั้งใหม่ และสั่งให้ออกเสียงลงคะแนนใหม่

เห็นว่า รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ผู้ร้องเป็นองค์กรอิสระ มีหน้าที่และอำนาจจัดการและดูแล การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกสมาชิกวุฒิสภา การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น และการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรมภายในกรอบเวลา ตามที่กฎหมายบัญญัติ การจัดการเลือกตั้งหรือการเลือกนอกจากจะเป็นภารกิจที่ต้องดำเนินการ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมแล้ว ยังจะต้องดำเนินการด้วยความรวดเร็วให้แล้วเสร็จตามกรอบเวลา ที่กฎหมายกำหนด กฎหมายให้หน้าที่และอำนาจผู้ร้องเบ็ดเสร็จในองค์กรเดียวในการกล่าวหา การไต่สวน และการชี้ขาดปัญหาที่เกิดขึ้นในการจัดการเลือกตั้งหรือการเลือก การพิจารณาหน้าที่และอำนาจของ ผู้ร้องในการจัดการเลือกตั้งต้องให้เกิดดุลยภาพที่เหมาะสม ไม่ใช่อำนาจเกินขอบเขตจนกระทบต่อสิทธิ ของผู้อื่นโดยไม่เป็นธรรมและต้องไม่จำกัดอำนาจเกินไปจนไม่อาจจัดการเลือกตั้งภายในกรอบเวลาได้ การพิจารณาหน้าที่และอำนาจของผู้ร้องจึงต้องพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายและข้อเท็จจริงตาม สภาพความจำเป็นในการปฏิบัติ

ประเด็นตามคำร้องของผู้ร้องที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยหน้าที่และอำนาจของผู้ร้องตาม รัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น การวินิจฉัยสิทธิสมัคร รับเลือกตั้ง การสั่งให้นับคะแนนใหม่ การสั่งให้ออกเสียงลงคะแนนใหม่ และการแบ่งเขตเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๒๐ มาตรา ๕๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๑๐๕ และมาตรา ๑๐๖ เป็นการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจ อันเป็นที่สุด ของผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๖) หรือไม่ พิจารณาเป็น ประเด็น ๓ ประเด็น ดังนี้

#### ประเด็นที่ ๑

การวินิจฉัยสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งเพื่อประกาศรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๕

วรรคหนึ่ง เป็นการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจอันเป็นที่สุดของผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๖) หรือไม่

เห็นว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายแม่บทที่กำหนดโครงสร้างการจำแนกหน้าที่และอำนาจขององค์กรต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติ ไม่ให้เกิดปัญหาหน้าที่และอำนาจซ้ำซ้อนขององค์กรต่าง ๆ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๖) เป็นบทบัญญัติให้ผู้ร้องเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจจัดหรือดำเนินการ และควบคุมดูแลการเลือกตั้งหรือการเลือก แต่มิได้บัญญัติวิธีการที่จะปฏิบัติ โดยให้มีกฎหมายลำดับรองบัญญัติรายละเอียดและวิธีปฏิบัติไว้ การใช้อำนาจวินิจฉัยสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติให้อำนาจผู้ร้องที่จะวินิจฉัยเป็นที่สุดได้ จึงมิใช่เป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดบัญญัติให้การวินิจฉัยของผู้ร้องดังกล่าวเป็นที่สุด คำวินิจฉัยของผู้ร้องดังกล่าวย่อมไม่เป็นที่สุด คำวินิจฉัยสิทธิรับสมัครเลือกตั้งของบุคคล เป็นคำวินิจฉัยที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ บุคคลผู้ได้รับผลกระทบจากคำวินิจฉัยของผู้ร้องขอที่จะใช้สิทธิทางศาลโต้แย้งคำวินิจฉัยของผู้ร้องเพื่อให้ศาลทบทวนคำวินิจฉัยของผู้ร้องได้

## ประเด็นที่ ๒

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

เห็นว่า การสั่งให้นับคะแนนเลือกตั้งใหม่ การสั่งให้ออกเสียงลงคะแนนใหม่ และการสั่งให้เลือกตั้งใหม่ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๐๕ และมาตรา ๑๐๖ เป็นการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ตามมาตรา ๒๒๔ (๓) คือ เป็นการใช้อำนาจในการสั่งระงับ ยับยั้ง แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกการเลือกตั้ง และสั่งให้ดำเนินการเลือกตั้ง การใช้อำนาจดังกล่าวยังไม่ถึงกับเป็นการตัดสิทธิของผู้สมัครรับเลือกตั้งรายใด เพียงส่งผลให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ชนะการเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งหรือเขตเลือกตั้ง ยังไม่ถือว่าชนะการเลือกตั้ง แต่ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้นยังไม่เสียสิทธิเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งที่จะได้รับการเลือกตั้งอีก กรณีดังกล่าว มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๕ บัญญัติให้ผู้ร้องมีอำนาจสั่งระงับสิทธิของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีหลักฐานเชื่อได้ว่า ผู้สมัครนั้นเป็นผู้กระทำหรือรู้เห็นให้มีการกระทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม โดยคำสั่งของผู้ร้องในกรณีนี้ รัฐธรรมนูญ

ให้ถือเป็นที่สุด การใช้อำนาจของผู้ร้องตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๐๕ และมาตรา ๑๐๖ ประกอบกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ (๓) ยังไม่ถึงกับตัดสิทธิของผู้สมัครรับเลือกตั้งจึงกระทบสิทธิและเสรีภาพของบุคคลน้อยกว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๕ ซึ่งบัญญัติให้คำสั่งของผู้ร้องเป็นที่สุด ฉะนั้น คำสั่งของผู้ร้องตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๐๕ และมาตรา ๑๐๖ ย่อมเป็นที่สุดโดยเทียบเคียงรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๕

### ประเด็นที่ ๓

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

เห็นว่า อำนาจของผู้ร้องในการแบ่งเขตเลือกตั้ง แม้จะเป็นหน้าที่และอำนาจจำเป็นเกี่ยวข้องกับการจัดหรือดำเนินการให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง (๑) แต่รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดรายละเอียดไว้อย่างแจ้งชัดในรัฐธรรมนูญ โดยให้มีกฎหมายลำดับรองบัญญัติถึงรายละเอียดและวิธีปฏิบัติไว้ การใช้อำนาจแบ่งเขตเลือกตั้งจึงมิใช่เป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ แต่เป็นการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจโดยปกติ เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดบัญญัติให้การวินิจฉัยของผู้ร้องดังกล่าวเป็นที่สุด การใช้อำนาจแบ่งเขตเลือกตั้งของผู้ร้องจึงไม่เป็นที่สุด ผู้มีส่วนได้เสียย่อมสามารถใช้สิทธิโต้แย้งต่อศาลได้

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากประเด็นที่ ๑ และที่ ๓ ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้ใช้สิทธิโต้แย้งต่อศาลใด ที่ผ่านมามีการใช้สิทธิต่อศาลปกครองบ้างและศาลยุติธรรมบ้าง ก่อให้เกิดความสับสนแก่ประชาชนและผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งกับผู้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เกิดความไม่เป็นเอกภาพในการใช้สิทธิทางศาล ศาลรัฐธรรมนูญเห็นควรมีคำแนะนำเพื่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับการใช้สิทธิทางศาล โดยพิจารณาบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๖ ซึ่งบัญญัติให้การพิจารณาประเด็นปัญหาการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลฎีกา ส่วนการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นให้อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาค จึงแนะนำให้มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดให้คดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งทุกประเภทอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกาหรือศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาค แล้วแต่กรณี

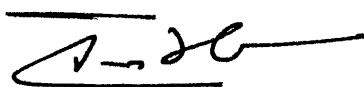
ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้นนี้ จึงวินิจฉัยประเด็นการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจอันเป็นที่สุดของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๖) ดังนี้

๑. การวินิจฉัยสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งเพื่อประกาศรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๕ วรรคหนึ่ง เป็นการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของผู้ร้องอันไม่เป็นที่สุด

๒. การสั่งให้นับคะแนนใหม่หรือการสั่งให้ออกเสียงลงคะแนนใหม่ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๐๕ และมาตรา ๑๐๖ เป็นการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของผู้ร้องอันเป็นที่สุด

๓. การใช้อำนาจแบ่งเขตเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๒๐ เป็นการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของผู้ร้องอันไม่เป็นที่สุด

๔. แนะนำให้มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้คดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งทุกประเภทอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกาหรือศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาค แล้วแต่กรณี



(นายจิรนิติ หะวานนท์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ