

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายณกมล เทพพิทักษ์ 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

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้ (๑) จัดหรือดำเนินการให้มีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกสมาชิกวุฒิสภา การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น และการออกเสียงประชามติ (๒) ควบคุมดูแลการเลือกตั้งและการเลือกตาม (๑) ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และควบคุมดูแลการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อการนี้ ให้มีอำนาจสืบสวน

๒๐

หรือไต่สวนได้ตามที่จำเป็นหรือที่เห็นสมควร ... (๖) หน้าที่และอำนาจอื่นตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ในการสืบสวนหรือไต่สวนตาม (๒) คณะกรรมการการเลือกตั้งจะมอบหมายให้กรรมการการเลือกตั้งแต่ละคนดำเนินการ หรือมอบหมายให้คณะบุคคลดำเนินการภายใต้การกำกับของกรรมการการเลือกตั้งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดก็ได้”

ประเด็นที่ ๑ เห็นว่า การวินิจฉัยสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งเพื่อประกาศรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๕ วรรคหนึ่ง เป็นหน้าที่และอำนาจโดยตรงของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ที่เกี่ยวข้องกับการจัดหรือดำเนินการให้มีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง (๑) และเป็นหน้าที่และอำนาจที่สอดคล้องกับภารกิจหลักของ กกต. แต่หน้าที่และอำนาจดังกล่าวไม่ได้กำหนดรายละเอียดไว้อย่างแจ่มชัดในรัฐธรรมนูญ ให้ กกต. ปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจนี้อย่างไร อีกทั้งกฎหมายดังกล่าวยังเป็นการวินิจฉัยที่ส่งผลให้บุคคลคือผู้สมัครรับเลือกตั้งท้องถิ่นไม่มีสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้ง อันเป็นที่สุดในการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร แต่ถือเป็นการใช้อำนาจที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิของบุคคลต้องพิจารณาอย่างเคร่งครัด จึงต้องได้รับการตรวจสอบจากองค์กรตุลาการตามหลักตุลาการอำนาจ ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจดังกล่าวของผู้ร้อง จึงไม่เป็นที่สุดตามรัฐธรรมนูญ บุคคลที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ได้ประกาศชื่อให้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง และยื่นคำร้องขอให้ กกต. วินิจฉัยแล้ว ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของ กกต. จึงขอที่จะใช้สิทธิทางศาลได้

ประเด็นที่ ๒ เห็นว่า การสั่งให้นับคะแนนเลือกตั้งใหม่ การสั่งให้ออกเสียงลงคะแนนใหม่ ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๐๕ และมาตรา ๑๐๖ เป็นการใช้อำนาจในลักษณะเดียวกับการจัดหรือดำเนินการให้มีการควบคุมการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และเมื่อเห็นว่าการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้มีอำนาจสั่งระงับ ยับยั้ง แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น และสั่งให้ดำเนินการเลือกตั้งใหม่ในหน่วยเลือกตั้งบางหน่วย หรือทุกหน่วย ตามนัยแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๓) การใช้อำนาจในกรณีดังกล่าวอาจจะส่งผลกระทบต่อสิทธิของผู้สมัครรับเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งหรือเขตเลือกตั้งที่มีปัญหานั้นอยู่บ้าง แต่ไม่ได้เป็นการจำกัดตัดสิทธิของผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่อย่างใด การใช้อำนาจวินิจฉัยของ กกต. ดังกล่าวถือว่าการใช้อำนาจที่พอเหมาะพอควรเพราะเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ให้มีองค์กรอิสระคือ กกต. ขึ้นมา เพื่อปฏิบัติหน้าที่และมีอำนาจในการกำกับดูแลและจัดการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมและชอบด้วยกฎหมาย โดยรัฐธรรมนูญให้ กกต.

มีอำนาจในการสืบสวนหรือไต่สวนในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับการเลือกตั้งจำเป็นจะต้องดำเนินการไปด้วยความรวดเร็วและมีความต่อเนื่องตามกรอบระยะเวลา การเปิดโอกาสให้มีการโต้แย้งการใช้อำนาจดังกล่าวจึงอาจก่อให้เกิดความยุ่งยากล่าช้าไม่เป็นประโยชน์ต่อสาระสำคัญของการเลือกตั้งและไม่เป็นประโยชน์ต่อความยุติธรรม กรณีการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่โดยไม่มีการสั่งระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้ใด ถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจที่ไม่ส่งผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของผู้ใด ดังนั้นการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจดังกล่าวของผู้ร้อง ถือว่าเป็นอำนาจวินิจฉัยอันเป็นที่สุด ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง

ประเด็นที่ ๓ เห็นว่า อำนาจของ กกต. ในการแบ่งเขตเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๒๐ เป็นหน้าที่และอำนาจที่เกี่ยวข้องกับการจัดหรือดำเนินการให้มีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น อันมีลักษณะเป็นคำสั่งทั่วไปของ กกต. ซึ่งเป็นหน้าที่ของ กกต. ที่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง (๑) และการแบ่งเขตเลือกตั้งเป็นหน้าที่และอำนาจที่สอดคล้องโดยตรงกับภารกิจหลักของ กกต. และเป็นอำนาจอันจำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่คือการจัดการเลือกตั้ง แต่หน้าที่และอำนาจดังกล่าวไม่ได้รับการกำหนดรายละเอียดหรือกล่าวถึงไว้อย่างแจ้งชัดในรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ การแบ่งเขตเลือกตั้งยังส่งผลกระทบต่อความได้เปรียบเสียเปรียบในการเลือกตั้ง หรือมีผลต่อความสะดวกต่อประชาชนที่จะออกมาออกเสียงลงคะแนนเพราะฉะนั้นผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจแบ่งเขตเลือกตั้งของผู้ร้องหรือเห็นว่าการแบ่งเขตเลือกตั้งนั้นเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย กฎ หรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง จึงควรที่จะสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อขอให้ตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวได้ หรืออีกนัยหนึ่งหน้าที่และอำนาจนี้จึงควรถูกตรวจสอบได้โดยองค์กรตุลาการ ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจดังกล่าวของผู้ร้อง ไม่ถือเป็นที่สุดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๖)

แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากในประเด็นที่ ๑ การวินิจฉัยสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งเพื่อประกาศรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๕ วรรคหนึ่ง และประเด็นที่ ๓ เกี่ยวกับอำนาจของ กกต. ในการแบ่งเขตเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๒๐ เป็นหน้าที่และอำนาจที่เกี่ยวข้องกับการจัดหรือดำเนินการให้มีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น อันมีลักษณะเป็นคำสั่งทั่วไปของ กกต. ทั้ง ๒ ประเด็นดังกล่าวไม่มีกฎหมายบัญญัติให้ใช้สิทธิโต้แย้งกรณีดังกล่าวต่อศาลใด หากพิจารณาบทกฎหมาย

ในพระราชบัญญัตินี้เช่นกรณีการมีคำสั่งถอนชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งออกจากบัญชีรายชื่อหลังประกาศรายชื่อผู้สมัครก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่ายี่สิบวัน ซึ่งมาตรา ๕๖ ของพระราชบัญญัติเดียวกันกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ถูกถอนชื่อออกจากบัญชีรายชื่อที่ไม่พอใจผลการพิจารณาอุทธรณ์ของ กกต. สามารถอุทธรณ์คำวินิจฉัยของ กกต. ต่อศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคที่มีเขตอำนาจได้คดีหรือข้อพิพาททั้งหลายทั้งปวงที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งหรือการใช้อำนาจของ กกต. ดังกล่าวสมควรได้รับการชำระคดีในศาลระบบเดียวกันเพื่อให้เป็นเอกภาพและมีมาตรฐานคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นไปในแนวทางเดียวกัน เมื่อพิจารณาถึงรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๔ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น” ดังนั้น การไม่ประกาศรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๕ วรรคหนึ่ง และอำนาจของ กกต. ในการแบ่งเขตเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๒๐ จึงเห็นควรอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมอาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า

ประเด็นที่ ๑ การวินิจฉัยสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งเพื่อประกาศรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๕ วรรคหนึ่ง เป็นการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจไม่เป็นที่สุดของผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญ 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)

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



(นายณกต เทพพิทักษ์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ