

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๖๖

เรื่องพิจารณาที่ ๒/๒๕๖๖

วันที่ ๔ เดือน ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง { คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ร้อง  
- ผู้ถูกร้อง

คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ผู้ร้อง) ส่งคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

ผู้ร้องเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๑๒ ส่วนที่ ๒ มีหน้าที่และอำนาจตาม มาตรา ๒๒๔ (๑) - (๖) โดยมีพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจในการควบคุมดูแลและจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไว้ ผู้ร้องมีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจตามรัฐธรรมนูญ เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่จัดหรือดำเนินการให้มีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ ดังนี้

๑. การวินิจฉัยสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๕ วรรคหนึ่ง

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๒ กำหนดหลักเกณฑ์การประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กรณีที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้ยื่นใบสมัครต่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อตรวจสอบใบสมัคร เอกสาร หลักฐาน และค่าธรรมเนียมว่าครบถ้วนถูกต้องแล้ว ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตรวจสอบว่าผู้สมัครมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือไม่ หากเห็นว่าผู้ใดยื่นใบสมัครถูกต้องและมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ให้ประกาศรายชื่อผู้สมัครภายในเจ็ดวันนับแต่วันปีตรีสมัครไว้ หากผู้สมัครผู้ใดไม่มีชื่อในประกาศดังกล่าว มาตรา ๕๕ กำหนดให้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อผู้ร้องภายในสามวันนับแต่วันที่ประกาศ

รายชื่อผู้สมัคร โดยให้ผู้ร้องมีคำวินิจฉัยโดยเร็ว และให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามคำวินิจฉัยนั้น โดยผู้ร้องอาจมอบอำนาจให้คณะบุคคลพิจารณาและวินิจฉัยเบื้องต้นตามระเบียบที่ผู้ร้องกำหนดก็ได้ ซึ่งการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นที่ผ่านมา มีผู้สมัครที่ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของผู้ร้องกรณีและผู้สมัครไม่มีชื่อในประกาศผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งได้โต้แย้งการวินิจฉัยของผู้ร้องต่อศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคที่มีเขตอำนาจ ซึ่งศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคที่มีเขตอำนาจมีคำสั่งไม่รับคำร้องด้วยเหตุผลว่า บทบัญญัติมาตรา ๕๕ มิได้บัญญัติให้สิทธิผู้สมัครที่ไม่มีชื่อในประกาศผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งยื่นอุทธรณ์คำวินิจฉัยของผู้ร้องต่อศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคที่มีเขตอำนาจแล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ผู้สมัครรายหนึ่งอุทธรณ์คำสั่งศาลอุทธรณ์ต่อศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้ง ศาลฎีกามีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลอุทธรณ์

ผู้ร้องเห็นว่า อำนาจในการวินิจฉัยสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครตามบทบัญญัติมาตรา ๕๕ เป็นอำนาจวินิจฉัยและเป็นที่สุดของผู้ร้อง เนื่องจากบทบัญญัติมาตรา ๕๕ มีความแตกต่างจากมาตรา ๕๖ ที่บัญญัติให้การอุทธรณ์คำวินิจฉัยของผู้ร้องที่วินิจฉัยว่าผู้สมัครผู้ใดไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง และให้ส่งถอนชื่อผู้นั้นออกจากบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง ให้อุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคที่มีเขตอำนาจ คำวินิจฉัยของศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคให้เป็นที่ที่สุด โดยการอุทธรณ์ดังกล่าวไม่เป็นเหตุให้ระงับหรือชะลอการเลือกตั้ง และให้ศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคที่มีเขตอำนาจพิจารณาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จก่อนวันเลือกตั้ง โดยที่การวินิจฉัยสิทธิการสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครตามมาตรา ๕๕ เป็นการใช้อำนาจวินิจฉัยเพื่อให้การจัดหรือดำเนินการให้มีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และควบคุมดูแลให้มีการจัดการเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตเที่ยงธรรมตามที่กฎหมายบัญญัติ ถือเป็นใช้อำนาจโดยตรงของผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๖) แต่บทบัญญัติมาตรา ๕๕ มิได้บัญญัติให้การวินิจฉัยของผู้ร้องให้เป็นที่ที่สุดเช่นเดียวกับคำวินิจฉัยของศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคที่มีเขตอำนาจ

๒. การสั่งให้นับคะแนนเลือกตั้งใหม่หรือการสั่งให้ออกเสียงลงคะแนนใหม่ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๐๕ และมาตรา ๑๐๖

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๐๕ กำหนดหลักเกณฑ์การสั่งให้นับคะแนนเลือกตั้งใหม่และการสั่งให้ออกเสียงลงคะแนนใหม่ให้คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งดำเนินการตรวจสอบความถูกต้อง หากยังไม่ตรงกันอีกให้รายงานพร้อมด้วยเหตุผลในกรณีที่ผลการนับคะแนนเลือกตั้งปรากฏว่าจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งไม่ตรงกับจำนวนบัตรเลือกตั้งที่ใช้ออกเสียงลงคะแนน โดยที่คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งดำเนินการตรวจสอบ

แล้วรายงานพร้อมเหตุผลต่อผู้ร้องเพื่อพิจารณาสั่งให้มีการนับคะแนนเลือกตั้งใหม่หรือสั่งให้ออกเสียงลงคะแนนใหม่ในหน่วยเลือกตั้งนั้น และมาตรา ๑๐๖ กำหนดให้ผู้ร้องมีอำนาจออกคำสั่งให้นับคะแนนใหม่เพื่อตรวจสอบการลงคะแนนเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในกรณีที่มีการร้องเรียนพร้อมมีหลักฐานตามสมควรว่าการนับคะแนนเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม แต่ในการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ผ่านมา ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งให้มีการลงคะแนนเลือกตั้งใหม่ของผู้ร้องและได้ใช้สิทธิโต้แย้งการวินิจฉัยดังกล่าวต่อศาลปกครองที่มีเขตอำนาจเพื่อขอให้มีการคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ผู้ร้องเห็นว่า อำนาจในการสั่งให้นับคะแนนเลือกตั้งใหม่และสั่งให้ออกเสียงลงคะแนนใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๐๕ และมาตรา ๑๐๖ เป็นอำนาจวินิจฉัยอันเป็นที่สุดของผู้ร้อง เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดกระบวนการให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งโต้แย้งคำสั่งของผู้ร้อง และไม่สามารถยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอให้ตรวจสอบการสั่งให้นับคะแนนเลือกตั้งใหม่หรือสั่งให้ออกเสียงลงคะแนนใหม่ได้ คำสั่งของผู้ร้องในกรณีนี้ต้องถือเป็นที่ยึดตามผลของกฎหมาย เนื่องจากคำสั่งดังกล่าวอยู่ในช่วงเวลาก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง หากผู้สมัครรับเลือกตั้งโต้แย้งการใช้อำนาจดังกล่าวต่อศาลจะทำให้เกิดผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๖)

๓. การใช้อำนาจแบ่งเขตเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๒๐

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๒๐ กำหนดหลักเกณฑ์การแบ่งเขตเลือกตั้งต้องจัดให้มีจำนวนราษฎรในแต่ละเขตเลือกตั้งใกล้เคียงกันมากที่สุด และพื้นที่ของแต่ละเขตเลือกตั้งต้องติดต่อกัน เว้นแต่ตามสภาพพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ไม่อาจแบ่งเขตเลือกตั้งให้มีพื้นที่ติดต่อกันได้ โดยจะใช้แนวถนน ตรอก ซอย หรือแยก คลอง หรือแม่น้ำเป็นแนวเขตของเขตเลือกตั้งก็ได้ ทั้งนี้ การแบ่งเขตเลือกตั้งดังกล่าวให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้ร้องกำหนด ซึ่งผู้ร้องออกกระเปียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ หมวด ๒ เขตเลือกตั้ง หน่วยเลือกตั้ง และที่เลือกตั้ง ส่วนที่หนึ่ง เขตเลือกตั้ง และส่วนที่สอง เขตเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น ตั้งแต่ข้อ ๑๒ ถึงข้อ ๑๔ ให้เป็นไปตามบทบัญญัติ มาตรา ๒๐ ซึ่งในการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ผ่านมา มีผู้ยื่นหนังสือโต้แย้งคัดค้านการแบ่งเขตการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นต่อผู้ร้อง

ผู้ร้องเห็นว่า การแบ่งเขตเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามบทบัญญัติมาตรา ๒๐ มีสถานะเป็นคำสั่งเสร็จเด็ดขาดเป็นที่สุด ไม่อาจโต้แย้งได้ ถือว่าเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่ากรณีการแบ่งเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ มีผู้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อโต้แย้งการใช้อำนาจดังกล่าวของผู้ร้อง และศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วว่าการแบ่งเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย รวมถึงกรณีการแบ่งเขตเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มีผู้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองโต้แย้งการใช้อำนาจดังกล่าวของผู้ร้อง และศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว ว่าการแบ่งเขตเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

ผู้ร้องเห็นว่า อำนาจของศาลยุติธรรมเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๔ ที่บัญญัติให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น ส่วนอำนาจของศาลยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๖ ที่บัญญัติให้หากมีการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๕ หรือภายหลังการประกาศผลการเลือกตั้งหรือการเลือกแล้ว มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือกผู้ใดกระทำการทุจริตในการเลือกตั้งหรือการเลือกหรือรู้เห็นกับการกระทำของผู้อื่น ให้ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หากศาลฎีกาพิพากษาว่าบุคคลนั้นกระทำความผิดตามที่ถูกร้อง ให้ศาลฎีกาสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นเป็นเวลาสิบปี ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๖ วรรคหก กำหนดให้นำมาตรานี้ไปใช้บังคับแก่การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นด้วยโดยอนุโลม แต่ให้อำนาจของศาลฎีกาเป็นอำนาจของศาลอุทธรณ์และให้คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์เป็นที่สุด รัฐธรรมนูญให้อำนาจศาลฎีกาและศาลอุทธรณ์ไว้เฉพาะการวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง เช่น การสั่งเพิกถอนสิทธิของผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของบุคคลที่กระทำการทุจริตในการเลือกตั้ง เป็นต้น โดยศาลฎีกาได้ออกระเบียบของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยการพิจารณาและวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง และการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ เพื่อพิจารณาตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

สำหรับอำนาจของศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๗ บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดการใช้อำนาจขององค์กระอิสระซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ อำนาจของศาลปกครองได้รับการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และกฎหมายอื่น ๆ ศาลปกครองจึงมีอำนาจพิจารณาหรือพิพากษาตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดขั้นตอนและกรอบเวลาให้ผู้ร้องในฐานะองค์กระอิสระเพื่อทำหน้าที่และมีอำนาจในการตรวจสอบการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมไว้เป็นการเฉพาะ หากผู้ใดประสงค์จะโต้แย้งการใช้อำนาจดังกล่าวของผู้ร้องต้องเป็นกรณีที่พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้โดยชัดเจนให้อยู่ในอำนาจของศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค ส่วนกระบวนการจัดการเลือกตั้งอื่นที่ไม่ได้กำหนดกระบวนการตรวจสอบหรือโต้แย้งไว้เป็นการเฉพาะ ต้องถือว่าคำวินิจฉัยของผู้ร้องเป็นที่สุด การที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้ใดโต้แย้งการใช้อำนาจของผู้ร้องและนำคดีมาฟ้องต่อศาลจะกระทบต่อกรอบเวลาการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นปัญหาในการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญของผู้ร้องเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวางบรรทัดฐานไว้ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๒/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๔๖ วินิจฉัยว่า การที่ผู้ร้องใช้อำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง เป็นลักษณะการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญอันมีผลให้การวินิจฉัยชี้ขาดของผู้ร้องที่ใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ วรรคหนึ่ง (๓) ถือเป็นยุติมิใช่เป็นการใช้อำนาจทางบริหารหรือทางปกครองแต่อย่างใด

ในการประชุมของผู้ร้อง ครั้งที่ ๑๐๐/๒๕๖๕ วันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๕ มีมติเป็นเอกฉันท์ให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการวินิจฉัยสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๕ วรรคหนึ่ง การสั่งให้นับคะแนนเลือกตั้งใหม่และการสั่งให้ออกเสียงลงคะแนนใหม่ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๐๕ และมาตรา ๑๐๖ การแบ่งเขตเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๒๐ เป็นการปฏิบัติหน้าที่



(๒) ควบคุมดูแลการเลือกตั้งและการเลือกตาม (๑) ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และควบคุมดูแลการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อการนี้ ให้มีอำนาจสืบสวนหรือไต่สวนได้ตามที่จำเป็นหรือที่เห็นสมควร

(๓) เมื่อผลการสืบสวนหรือไต่สวนตาม (๒) หรือเมื่อพบเห็นการกระทำที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าการเลือกตั้งหรือการเลือกตาม (๑) มิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม หรือการออกเสียงประชามติเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ให้มีอำนาจสั่งระงับ ยับยั้ง แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกการเลือกตั้งหรือการเลือก หรือการออกเสียงประชามติ และสั่งให้ดำเนินการเลือกตั้ง เลือก หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งบางหน่วย หรือทุกหน่วย

(๔) สั่งระงับการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือกตาม (๑) ไว้เป็นการชั่วคราวเป็นระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปี เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้นั้นกระทำการหรือรู้เห็นกับการกระทำของบุคคลอื่น ที่มีลักษณะเป็นการทุจริต หรือทำให้การเลือกตั้งหรือการเลือกมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม

(๕) ควบคุมดูแลการดำเนินงานของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามกฎหมาย

(๖) หน้าที่และอำนาจอื่นตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

ในการสืบสวนหรือไต่สวนตาม (๒) คณะกรรมการการเลือกตั้งจะมอบหมายให้กรรมการการเลือกตั้งแต่ละคนดำเนินการ หรือมอบหมายให้คณะบุคคลดำเนินการภายใต้การกำกับของกรรมการการเลือกตั้งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดก็ได้

การใช้อำนาจตาม (๓) ให้กรรมการการเลือกตั้งแต่ละคนซึ่งพบเห็นการกระทำความผิด มีอำนาจกระทำได้สำหรับหน่วยเลือกตั้งหรือเขตเลือกตั้งที่พบเห็นการกระทำความผิด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

**มาตรา ๒๒๕** ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งหรือการเลือก ถ้ามีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า การเลือกตั้งหรือการเลือกนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งหรือการเลือกใหม่ในหน่วยเลือกตั้งหรือเขตเลือกตั้งนั้น ถ้าผู้กระทำการนั้นเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือก แล้วแต่กรณี หรือรู้เห็นกับการกระทำของบุคคลอื่น ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้นไว้เป็นการชั่วคราวตามมาตรา ๒๒๔ (๔)

คำสั่งตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นที่สุด

**มาตรา ๒๒๖** เมื่อมีการดำเนินการตามมาตรา ๒๒๕ หรือภายหลังการประกาศผลการเลือกตั้งหรือการเลือกแล้ว มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือกผู้ใดกระทำการทุจริตในการเลือกตั้งหรือการเลือกหรือรู้เห็นกับการกระทำของบุคคลอื่น ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้น

การพิจารณาของศาลฎีกาตามวรรคหนึ่ง ให้นำสำนวนการสืบสวนหรือไต่สวนของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหลักในการพิจารณา และเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ให้ศาลมีอำนาจสั่งไต่สวนข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้

ในกรณีที่ศาลฎีกาพิพากษาว่าบุคคลตามวรรคหนึ่งกระทำความผิดตามที่ถูกร้อง ให้ศาลฎีกาสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นเป็นเวลาสิบปี ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา แล้วแต่กรณี

เมื่อศาลฎีกามีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาแล้ว ถ้าผู้ถูกกล่าวหาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ให้ผู้นั้นหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าศาลฎีกาจะพิพากษาว่าผู้นั้นมิได้กระทำความผิด และเมื่อศาลฎีกามีคำพิพากษาว่าผู้นั้นกระทำความผิด ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นสิ้นสุดลงนับแต่วันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่

มิให้นำสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาซึ่งหยุดปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคสี่เป็นจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี

ให้นำมาตรานี้ไปใช้บังคับแก่การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นด้วยโดยอนุโลม แต่ให้อำนาจของศาลฎีกาเป็นอำนาจของศาลอุทธรณ์ และให้คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์เป็นที่สุด

การพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกาหรือศาลอุทธรณ์ตามมาตรา นี้ ให้เป็นไปตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกาซึ่งต้องกำหนดให้ใช้ระบบไต่สวนและให้ดำเนินการโดยรวดเร็ว

**๒. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑**

**มาตรา ๗** ให้ศาลมีหน้าที่และอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดี ดังต่อไปนี้

๑ล๗

๑ล๗

(๒) คดีเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรีหรือองค์กรอิสระ

๑ล๗

๑ล๗



**๓. พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒**

**มาตรา ๒๐** ในการแบ่งเขตเลือกตั้ง ให้จัดให้มีจำนวนราษฎรในแต่ละเขตเลือกตั้งใกล้เคียงกันมากที่สุด และพื้นที่ของแต่ละเขตเลือกตั้งต้องติดต่อกัน เว้นแต่ตามสภาพพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้ไม่อาจแบ่งเขตเลือกตั้งให้มีพื้นที่ติดต่อกันได้ จะกำหนดให้เขตเลือกตั้งมีพื้นที่ไม่ติดต่อกันเท่าที่จำเป็นก็ได้

ในการกำหนดเขตเลือกตั้ง จะใช้แนวถนน ตรอก ซอย หรือแยก คลอง หรือแม่น้ำเป็นแนวเขตของเขตเลือกตั้งก็ได้

การแบ่งเขตเลือกตั้งตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

**มาตรา ๕๕** ผู้สมัครผู้ใดไม่มีชื่อในประกาศตามมาตรา ๕๒ ให้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในสามวันนับแต่วันที่ประกาศรายชื่อผู้สมัคร ในการนี้ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำวินิจฉัยโดยเร็ว และให้ผู้อำนวยความสะดวกการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามคำวินิจฉัยนั้น

เพื่อประโยชน์และความสะดวกรวดเร็วในการรับคำร้องและวินิจฉัยกรณีตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจมอบอำนาจให้คณะบุคคลพิจารณาและวินิจฉัยเบื้องต้นเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดก็ได้

**มาตรา ๕๖** เมื่อความปรากฏต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือผู้อำนวยความสะดวกการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือได้รับแจ้งจากบุคคลใดว่า ผู้สมัครผู้ใดไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยโดยเร็ว ถ้าความปรากฏหรือได้รับแจ้งก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่ายี่สิบวัน ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยให้แล้วเสร็จก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่าสิบวัน และถ้ามีหลักฐานตามสมควรว่าผู้สมัครผู้นั้นไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ให้ส่งถอนชื่อผู้นั้นออกจากบัญชีรายชื่อผู้สมัคร

ให้นำความในมาตรา ๕๕ วรรคสองมาใช้บังคับกับการดำเนินการตามวรรคหนึ่งด้วย โดยอนุโลม

การอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามวรรคหนึ่ง ให้อุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคที่มีเขตอำนาจ คำวินิจฉัยของศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคให้เป็นที่สุด การอุทธรณ์ดังกล่าวไม่เป็นเหตุให้ระงับหรือชะลอการเลือกตั้ง และให้ศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคพิจารณาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จก่อนวันเลือกตั้ง

**มาตรา ๑๐๕** ในกรณีที่ผลการนับคะแนนเลือกตั้งปรากฏว่าจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งไม่ตรงกับจำนวนบัตรเลือกตั้งที่ใช้ออกเสียงลงคะแนน ให้คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งดำเนินการตรวจสอบความถูกต้อง หากยังไม่ตรงกันอีกให้รายงานพร้อมเหตุผลต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อพิจารณาสั่งให้มีการนับคะแนนเลือกตั้งใหม่หรือสั่งให้ออกเสียงลงคะแนนใหม่ในหน่วยเลือกตั้งนั้น พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้อำนวยความสะดวกการเลือกตั้งประจำองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นทราบ และนำส่งหีบบัตรเลือกตั้ง พร้อมวัสดุอุปกรณ์การเลือกตั้งแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นมอบหมาย

ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการนับคะแนนเลือกตั้งใหม่ตามวรรคหนึ่ง หากปรากฏว่าจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งไม่ตรงกับจำนวนบัตรเลือกตั้งที่ใช้ออกเสียงลงคะแนน ให้สันนิษฐานว่าการเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งนั้นมีได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งตรวจสอบบัตรเลือกตั้งของหน่วยเลือกตั้งอื่นทุกหน่วยหรือบางหน่วยตามที่เห็นสมควรด้วย ทั้งนี้ ให้นำความในมาตรา ๑๐๔ วรรคสอง มาใช้บังคับแก่การตรวจสอบบัตรเลือกตั้งดังกล่าวด้วย โดยอนุโลม

ในกรณีที่ปรากฏภายหลังประกาศผลการเลือกตั้งว่า การนับคะแนนเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งใดหรือในเขตเลือกตั้งใดมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งให้เปิดหีบบัตรเลือกตั้งและนับคะแนนเลือกตั้งใหม่ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด แต่ทั้งนี้ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ประกาศผลการเลือกตั้ง

ในกรณีที่ผลการนับคะแนนเลือกตั้งใหม่ตามวรรคสามเปลี่ยนแปลงผู้ได้รับเลือกตั้ง ให้ผู้ได้รับเลือกตั้งเดิมพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการเลือกตั้งจากการนับคะแนนเลือกตั้งใหม่ และให้ผู้ได้รับเลือกตั้งใหม่ดำรงตำแหน่งเท่าวาระที่เหลืออยู่ของผู้ได้รับเลือกตั้งเดิม

**มาตรา ๑๐๖** เมื่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้รับรายงานผลการนับคะแนนเลือกตั้งตามมาตรา ๑๐๒ แล้วเห็นว่า การเลือกตั้งและการนับคะแนนเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้รายงานต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อประกาศผลการเลือกตั้ง

ในกรณีที่มีผู้ร้องเรียนโดยมีหลักฐานตามสมควรว่าการนับคะแนนเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดรายงานให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณา ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นด้วยกับรายงานดังกล่าว ให้มีคำสั่งให้นับคะแนนเลือกตั้งใหม่ การนับคะแนนใหม่ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

ในกรณีที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด มีเหตุอันควรสงสัยโดยมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่ามีการฝ่าฝืนมาตรา ๖๕ หรือมีกรณีอื่นที่ทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม ให้รายงานต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยพลัน

เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับรายงานตามวรรคสาม หรือเมื่อมีกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีเหตุอันควรสงสัยโดยมีหลักฐานตามสมควรว่ามีการฝ่าฝืนมาตรา ๖๕ หรือมีกรณีอื่นที่ทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการไต่สวนโดยพลัน ถ้าผลการไต่สวนปรากฏว่ามีมูล ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ เว้นแต่การฝ่าฝืนหรือความไม่สุจริตหรือไม่เที่ยงธรรมดังกล่าวมิได้เกี่ยวข้องกับผู้ได้คะแนนในลำดับที่จะได้รับเลือกตั้งในกรณีเช่นนี้ให้ดำเนินการเพื่อให้มีการลงโทษผู้กระทำความผิดต่อไปโดยเร็ว

เพื่อประโยชน์ในการหาความจริง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่และอำนาจไต่สวนครอบคลุมถึงการเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งที่มีได้มีเหตุสงสัยดังกล่าวตามที่เห็นสมควรด้วย

### **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**

พิจารณาแล้วเห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ผู้ร้อง) มีสถานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ จึงเป็นองค์กรของรัฐที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยตรงตามรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีอำนาจในการปฏิบัติภารกิจบางประการตามรัฐธรรมนูญ โดยผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้องค์กรอิสระ มีสถานะเป็นองค์กรที่เป็นอิสระจากการครอบงำขององค์กรใช้อำนาจรัฐอื่น ๆ เพื่อให้องค์กรอิสระสามารถปฏิบัติ

หน้าที่ตามภารกิจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญได้อย่างสุจริต เทียบธรรม และปราศจากอคติ และมีการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของแต่ละองค์กรเพิ่มเติมไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายระดับพระราชบัญญัติอื่น ๆ ด้วย การจัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจึงเป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญซึ่งมีมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยมีมุ่งหมายให้มีองค์กรอิสระที่ไม่อยู่ในระบบราชการหรือเป็นหน่วยงานทางปกครองภายใต้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร รวมถึงกำหนดอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจบางเรื่องที่เป็นสาระสำคัญต่อภารกิจขององค์กรอิสระแต่ละองค์กรว่าให้เป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญอันเป็นที่สุด และจะไม่ถูกโต้แย้งหรือตรวจสอบจากองค์กรตุลาการอีก แต่ในการใช้อำนาจขององค์กรอิสระบางเรื่องนี้อาจส่งผลกระทบต่อสาระสำคัญของสิทธิหรือเสรีภาพบางประการของบุคคลอย่างร้ายแรง รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้องค์กรตุลาการเข้ามาเป็นผู้ร่วมวินิจฉัยการใช้อำนาจขององค์กรอิสระที่มีลักษณะดังกล่าวด้วย กล่าวโดยสรุป คือ การใช้อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดโดยอิสระของผู้ร้องคดีได้เท่าที่จำเป็นเพื่อให้การจัดหรือดำเนินการให้มีการจัดเลือกตั้งให้ลุล่วงไปได้โดยสุจริตและเที่ยงธรรมตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเท่านั้น การใดที่มีได้เป็นกรณีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญโดยตรงย่อมเป็นอำนาจขององค์กรตุลาการที่จะเข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวนี้ได้

ผู้ร้องยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจตามรัฐธรรมนูญของผู้ร้อง รวม ๓ ประเด็น จึงสมควรวินิจฉัยในแต่ละประเด็นเป็นลำดับไป ดังนี้

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

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า “การใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ” ย่อมหมายถึงการวินิจฉัยในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการอ้างถึงอำนาจโดยตรงจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แต่กรณีในประเด็นนี้ อำนาจในการวินิจฉัยของผู้ร้องเป็นการใช้อำนาจตามมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติในการวินิจฉัย อำนาจวินิจฉัยในกรณีนี้จึงต้องอยู่ภายใต้หลักการคุ้มครองสิทธิโดยองค์กรตุลาการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสาม ที่บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิ

ทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้” ซึ่งสิทธิที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ในกรณีนี้ คือ “สิทธิในการสมัครรับเลือกตั้ง” เมื่อสิทธิดังกล่าวถูกระงับในสาระสำคัญโดยคำวินิจฉัย ของผู้ร้อง บุคคลผู้ได้รับผลกระทบจึงย่อมมีสิทธิที่จะนำคดีไปฟ้องร้องต่อศาลได้ เนื่องจากเป็นกรณีของ การใช้อำนาจฝ่ายเดียวของผู้ร้องเป็นการใช้อำนาจมหาชนที่กระทบต่อสิทธิของบุคคล ส่วนปัญหาว่า บุคคลผู้ถูกระงับสิทธิดังกล่าวจะใช้สิทธิฟ้องร้องต่อศาลใด ย่อมเป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ วินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๒ ประกอบกับพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ จะเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีหน้าที่และอำนาจที่จะวินิจฉัยในส่วนนี้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นจึงเห็นว่า การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของผู้ร้องในกรณีนี้ไม่เป็นที่สุด ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๖)

ประเด็นที่ ๒ การสั่งให้นับคะแนนใหม่หรือการสั่งให้ออกเสียงลงคะแนนใหม่ตามพระราชบัญญัติ การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๐๕ และมาตรา ๑๐๖ เป็นการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจอันเป็นที่ที่สุดของผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๖) หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า การใช้อำนาจของผู้ร้องในการสั่งให้นับคะแนนใหม่หรือการสั่งให้ออกเสียง ลงคะแนนใหม่ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๐๕ และมาตรา ๑๐๖ เป็นกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องของการนับคะแนนเลือกตั้ง และดำเนินการนับคะแนนใหม่ให้ถูกต้องหรือให้ออกเสียงลงคะแนนใหม่ เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดย สุจริตและเที่ยงธรรม เมื่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้ร้องปฏิบัติหน้าที่และมีอำนาจในการ กำกับดูแลและจัดการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริต เที่ยงธรรม และชอบด้วยกฎหมาย จึงให้ผู้ร้องมีอำนาจ ในการสืบสวนหรือไต่สวนในกรณีที่มีเหตุอันสมควรสงสัยว่าการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับการเลือกตั้งจำเป็นจะต้องดำเนินการด้วยความรวดเร็วและมีความ ต่อเนื่องตามกรอบระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนด การเปิดโอกาสให้มีการโต้แย้งการใช้ อำนาจดังกล่าวของผู้ร้องอาจก่อให้เกิดความยุ่งยากล่าช้าหรือเป็นอุปสรรคขัดขวางต่อการเลือกตั้งได้ ประกอบกับรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ว่าก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งให้ผู้ร้องมีอำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้ง ใหม่และสั่งระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งไว้เป็นการชั่วคราวได้ โดยคำสั่งดังกล่าว ให้เป็นที่ที่สุด ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๒๒๕

นอกจากนั้น การสั่งให้นับคะแนนใหม่หรือการสั่งให้ออกเสียงลงคะแนนใหม่ ตามมาตรา ๑๐๕ และมาตรา ๑๐๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งเป็นกระบวนการเพื่อจัดการดูแลให้การเลือกตั้ง เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) จึงเป็นการออกคำสั่งในช่วงเวลาก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งและต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งมาตรา ๑๗ วรรคสอง กำหนดให้ต้องไม่ช้ากว่าหกสิบวันนับแต่วันเลือกตั้ง และการสั่งให้นับคะแนนใหม่หรือการสั่งให้ออกเสียงลงคะแนนใหม่เป็นกระบวนการที่มีได้มุ่งให้มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เป็นการเฉพาะเจาะจง อันจะก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องโต้แย้งมาตรการดังกล่าว กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือการสั่งให้นับคะแนนใหม่หรือการสั่งให้ออกเสียงลงคะแนนใหม่ถือว่าเป็นการดำเนินการของผู้ร้อง ที่มีได้เป็นการกระทบต่อสิทธิของบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะราย อันจะทำให้บุคคลนั้นมีอำนาจ ฟ้องโต้แย้งคำสั่งของผู้ร้องได้ กรณีจึงถือได้ว่าการสั่งให้นับคะแนนใหม่และการสั่งให้ออกเสียงลงคะแนน ใหม่ของผู้ร้องดังกล่าวเป็นการกระทำที่ไม่อาจโต้แย้งไปยั้งศาลใดได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นจึงเห็นว่า การใช้อำนาจของผู้ร้องในการสั่งให้นับคะแนนใหม่ หรือการสั่งให้ออกเสียงลงคะแนนใหม่ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ ผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๐๕ และมาตรา ๑๐๖ เป็นการใช้อำนาจอันเป็นที่สุด ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๖)

ประเด็นที่ ๓ การใช้อำนาจแบ่งเขตเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๒๐ เป็นการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจอันเป็นที่สุดของ ผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๖) หรือไม่

มีปัญหาต้องพิจารณาก่อนว่าสถานะของประกาศผู้ร้องในเรื่องการแบ่งเขตเลือกตั้งตาม พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ นั้น มีสถานะเป็นกฎ หรือคำสั่งทางปกครอง

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า เมื่อพิจารณาเนื้อหาของประกาศผู้ร้องในเรื่องการแบ่งเขตเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ แล้ว พบว่า มีสาระสำคัญ ดังนี้

- (๑) คำปรารภเป็นการอ้างบทอาศัยอำนาจตามกฎหมายเพื่อประกาศแบ่งเขตเลือกตั้งในจังหวัดใด
- (๒) ในแต่ละอำเภอจะมีสมาชิกที่จะพึงมีทั้งอำเภอกี่คน จำนวนเขตเลือกตั้งในแต่ละอำเภอมีกี่เขต
- (๓) ประกาศออกวันใด และมีการลงนามโดยประธานกรรมการการเลือกตั้ง

กรณีจึงเห็นว่า ประกาศผู้ร้องในการแบ่งเขตการเลือกตั้งดังกล่าวมีสถานะเป็น “คำสั่งทั่วไปทางปกครอง” มิได้มีสถานะเป็น “กฎ” เนื่องจากมิได้เป็นการวาง “กฎเกณฑ์” ที่มีลักษณะเป็น “นามธรรม – ทั่วไป” แต่มีสถานะเป็น “คำสั่งทั่วไปทางปกครอง” เพราะเป็นการกำหนด “กฎเกณฑ์” ที่มีลักษณะที่เป็น “รูปธรรม – ทั่วไป” กล่าวคือ เป็นการกำหนดการแบ่งเขตเลือกตั้งเฉพาะในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งโดยให้มีผลเป็นการทั่วไปในพื้นที่นั้น แม้จะมีได้เจาะจงต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่ง แต่ก็มีกลุ่มบุคคลที่แน่นอนแล้ว และมีผลใช้บังคับในการแบ่งเขตเลือกตั้งเฉพาะในการเลือกตั้งครั้งนั้นเท่านั้น ประกาศผู้ร้องในการแบ่งเขตการเลือกตั้งดังกล่าวจึงมีสถานะเป็น “คำสั่งทั่วไปทางปกครอง”

เมื่อประกาศผู้ร้องในเรื่องการแบ่งเขตการเลือกตั้งดังกล่าวมีสถานะเป็น “คำสั่งทั่วไปทางปกครอง” และประกาศดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ มิใช่การใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยตรง ซึ่งประกาศผู้ร้องดังกล่าวออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๒ และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๙ และมาตรา ๒๐ ดังนั้น ประกาศดังกล่าวของผู้ร้องจึงอาจถูกผู้ใดซึ่งได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากประกาศดังกล่าวยื่นฟ้องเป็นคดีต่อศาลตามสิทธิที่ได้รับ การคุ้มครองตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสาม ได้ ส่วนจะใช้สิทธิโดยการยื่นคำฟ้องต่อศาลโดยอ้อมเป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๓ และพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีหน้าที่และอำนาจที่จะวินิจฉัยในส่วนนี้ได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นจึงเห็นว่า การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของผู้ร้องในกรณีนี้ ไม่เป็นที่สุดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๖)

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นทั้งหมดจึงวินิจฉัยว่า

๑. การวินิจฉัยสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๕ วรรคหนึ่ง มิได้เป็นการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจอันเป็นที่สุดของผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๖)

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

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



(นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ