

เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒)

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

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

๑. การวินิจฉัยสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๕ วรรคหนึ่ง ปรากฏว่ามีผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ไม่มีชื่อในประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งได้โต้แย้งการวินิจฉัยสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้ร้องต่อศาลอุทธรณ์และศาลปกครอง ซึ่งผู้ร้องเห็นว่า การวินิจฉัยสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครเป็นอำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญและเป็นที่สุดเพื่อให้การจัดหรือดำเนินการให้มีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นและควบคุมดูแลให้มีการจัดการเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตเที่ยงธรรมตามที่กฎหมายบัญญัติ แม้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวจะมีได้บัญญัติไว้ว่าให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสามารถใช้สิทธิทางศาลได้ แต่ก็มีได้บัญญัติไว้เช่นกันว่าให้การวินิจฉัยของผู้ร้องเป็นที่สุด

๒. การสั่งให้นับคะแนนเลือกตั้งใหม่หรือสั่งให้ออกเสียงลงคะแนนใหม่ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๐๕ และมาตรา ๑๐๖ ปรากฏว่ามีผู้สมัครโต้แย้งคำสั่งของผู้ร้องให้ลงคะแนนเลือกตั้งใหม่และได้ใช้สิทธิโต้แย้งการวินิจฉัยดังกล่าวต่อศาลปกครองเพื่อขอให้สั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ซึ่งผู้ร้องเห็นว่า การสั่งให้นับคะแนนเลือกตั้งใหม่และสั่งให้ออกเสียงลงคะแนนใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งในกรณีดังกล่าวเป็นอำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญและเป็นที่สุด เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดกระบวนการให้ผู้สมัครโต้แย้งคำสั่งหรือยื่นคำร้องต่อศาลให้ตรวจสอบการสั่งให้นับคะแนนเลือกตั้งใหม่หรือสั่งให้ออกเสียงลงคะแนนใหม่ได้ คำสั่งดังกล่าวอยู่ในช่วงเวลาก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง หากผู้สมัครโต้แย้งการใช้อำนาจดังกล่าวต่อศาลจะทำให้เกิดผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญ

๓. การใช้อำนาจแบ่งเขตเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๒๐ ปรากฏว่ามีผู้ยื่นหนังสือโต้แย้งคัดค้านการแบ่งเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นต่อผู้ร้อง รวมทั้งในครั้งที่ผู้ร้องใช้อำนาจแบ่งเขตเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ เคยมีผู้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดโต้แย้งการใช้อำนาจดังกล่าวของผู้ร้อง และศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาถึงที่สุดในเรื่องนี้ด้วย ซึ่งผู้ร้องเห็นว่า การแบ่งเขตเลือกตั้งของผู้ร้องเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญจึงต้องมีสถานะเป็นคำสั่งเสร็จเด็ดขาดเป็นที่สุดที่ไม่อาจโต้แย้งต่อศาลได้

๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือส่งคำโต้แย้งของจำเลยไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ร้องเป็นองค์กรอิสระ ส่งปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ จัดหรือดำเนินการให้มีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งผู้ร้องใช้อำนาจวินิจฉัย สิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส่งให้มีการนับคะแนนเลือกตั้งใหม่และสั่งให้ออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งใหม่ และแบ่งเขตเลือกตั้ง ต่อมามีการโต้แย้งการใช้อำนาจดังกล่าวต่อศาลอื่นหรือต่อผู้ร้อง เป็นปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของผู้ร้องที่เกิดขึ้นแล้ว กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) จึงมีคำสั่งรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ร้องเป็นองค์กรอิสระที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยตรงตามรัฐธรรมนูญให้เป็นอิสระจากการครอบงำขององค์กรใช้อำนาจรัฐอื่น มีภารกิจหน้าที่จัดการเลือกตั้งให้สำเร็จคล่องตัวได้ตามกรอบเวลาที่กำหนด เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจตามรัฐธรรมนูญได้อย่างสุจริต เทียบธรรมและปราศจากอคติ รัฐธรรมนูญจึงกำหนดอำนาจวินิจฉัยให้เป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญอันเป็นที่สุด แต่การใช้อำนาจบางเรื่องนี้อาจส่งผลกระทบต่อสาระสำคัญของสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอย่างร้ายแรงต้องให้องค์กรตุลาการเข้ามาเป็นผู้ร่วมวินิจฉัยการใช้อำนาจที่มีลักษณะดังกล่าวด้วย ดังนั้น หากรัฐธรรมนูญบัญญัติหน้าที่และอำนาจดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน หรือรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติไว้ชัดเจน แต่กำหนดรายละเอียดหรือเนื้อหาไว้ว่าเป็นอำนาจเพื่อจะให้กระทำการในเรื่องใดและจะต้องใช้อำนาจอย่างไร การใช้อำนาจนั้นย่อมเป็นที่สุด เว้นแต่การใช้อำนาจนั้นเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลและรัฐธรรมนูญมิได้ระบุให้เป็นที่สุด การใช้อำนาจนั้นไม่เป็นที่สุด

ประเด็นที่หนึ่ง การวินิจฉัยสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งเพื่อประกาศรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๕ วรรคหนึ่ง เป็นการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจอันเป็นที่สุดของผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๖) หรือไม่ เห็นว่า แม้การวินิจฉัยสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งเพื่อประกาศรายชื่อผู้สมัครเป็นหน้าที่และอำนาจที่เกี่ยวข้องกับการจัดหรือดำเนินการให้มีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งเป็นหน้าที่และอำนาจของผู้ร้องที่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง (๑) แต่รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดรายละเอียดหรือเนื้อหาไว้ให้ผู้ร้องปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจในเรื่องนี้ นอกจากนี้ การใช้อำนาจดังกล่าวเป็นการวินิจฉัยที่ส่งผลให้ผู้สมัครไม่มีสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้ง อันเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพทางการเมืองของบุคคล ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจดังกล่าวของผู้ร้องจึงไม่เป็นที่สุดตามรัฐธรรมนูญ 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 เห็นว่า การสั่งให้นับคะแนนใหม่หรือการสั่งให้ออกเสียงลงคะแนนใหม่เป็นหน้าที่

และอำนาจของผู้ร้องที่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เป็นการใช้อำนาจในลักษณะเดียวกับการจัดหรือดำเนินการให้มีการควบคุมการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม เมื่อเห็นว่าการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้มีอำนาจสั่งระงับ ยับยั้ง แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกการเลือกตั้ง และสั่งให้ดำเนินการเลือกตั้งใหม่ในหน่วยเลือกตั้งบางหน่วยหรือทุกหน่วย ตามนัยแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๓) การใช้อำนาจดังกล่าวอาจส่งผลต่อผู้สมัครรับเลือกตั้งอยู่บ้าง แต่เป็นกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องของการนับคะแนนเลือกตั้ง เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ไม่ถึงกับเป็นการตัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งรายใด ไม่จำกัดหรือกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล การเลือกตั้งจำเป็นต้องดำเนินการด้วยความรวดเร็วและมีความต่อเนื่องตามกรอบเวลา การเปิดโอกาสให้มีการโต้แย้งการใช้อำนาจดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดความขัดข้องล่าช้า ดังนั้น การสั่งให้นับคะแนนใหม่หรือการสั่งให้ออกเสียงลงคะแนนใหม่เฉพาะก่อนประกาศผลการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๐๕ และมาตรา ๑๐๖ จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจอันเป็นที่สุดของผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๖)

ประเด็นที่สาม การใช้อำนาจแบ่งเขตเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๒๐ เป็นการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจอันเป็นที่สุดของผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๖) หรือไม่ เห็นว่า แม้อำนาจของผู้ร้องในการแบ่งเขตเลือกตั้งจะเป็นหน้าที่และอำนาจที่เกี่ยวข้องกับการจัดหรือดำเนินการให้มีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน้าที่และอำนาจของผู้ร้องอันสอดคล้องต่อภารกิจหลักของผู้ร้องที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง (๑) และเป็นอำนาจอันจำเป็นต่อการจัดการเลือกตั้ง แต่รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดรายละเอียดหรือเนื้อหาให้ผู้ร้องปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจในเรื่องนี้ การแบ่งเขตเลือกตั้งยังส่งผลต่อความได้เปรียบเสียเปรียบในการเลือกตั้ง หรือมีผลต่อความสะดวกของประชาชนที่จะมาออกเสียงลงคะแนน เมื่อรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติอย่างชัดเจนให้การใช้อำนาจของผู้ร้องกรณีดังกล่าวเป็นที่สุด การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจดังกล่าวของผู้ร้องจึงไม่เป็นที่สุดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๖)

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของผู้ร้อง ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๕ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๐ เป็นการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของผู้ร้องไม่เป็นที่สุดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๖) ส่วนกรณีการสั่งให้นับคะแนนใหม่หรือการสั่งให้ออกเสียงลงคะแนนใหม่เฉพาะก่อนประกาศผลการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๐๕ และมาตรา ๑๐๖ เป็นการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจอันเป็นที่สุดของผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๖)

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ นายปัญญา
อุดชาชน นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม นายวิรุฬห์ แสงเทียน นายจิรนิติ หะวานนท์ นายนภดล เทพพิทักษ์
นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ และนายอุดม รัฐอมฤต

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๔๐ ตอนที่ ๖๒ ก วันที่ ๒ พฤศจิกายน
๒๕๖๖

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน

นายกกล้า สมุทวนิช

นายปฐมพงษ์ คำเขียว ผอ.กค.๕

นางสาวพรพินี ปลุกเจริญ ผอ.สค.๒

นางสาวสุวัชรี เทพหัสดิน ณ อยุธยา ผชช. ด้านคดี

ย่อโดย นายกกล้า สมุทวนิช

นักวิชาการคดีรัฐธรรมนูญชำนาญการ

นายอดิเทพ อูยะพัฒน์ ผชช. ด้านคดี ตรวจ

นายสุทธิรักษ์ ทรงศิริไโล รอง ลศร. รรท. ลศร. ตรวจ