

ปัญหาการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง :
ศึกษากรณีการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

กนกกรักษ์ น้อยสัมฤทธิ์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2556

Problems on the Exercise of Power of the Election Commission :
A Case Study on Order of a New Election or Revocation of
The Right to Vote

KANOKRAK NOISUMRITE

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws
Department of Law
Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University
2013

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง:
ชื่อผู้เขียน	ศึกษานิพนธ์การสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง
อาจารย์ที่ปรึกษา	กนกกรักษ์ น้อยสัมฤทธิ์
สาขาวิชา	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรชัย เกื่อนฉวี
ปีการศึกษา	นิติศาสตร์
	2555

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์นี้มุ่งศึกษาเกี่ยวกับการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการทำหน้าที่ควบคุมจัดการการเลือกตั้งและวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้ง รูปแบบขององค์กรที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ รวมทั้งศึกษาขอบเขตและเปรียบเทียบอำนาจการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยองค์กรตุลาการในประเทศไทยและต่างประเทศ ทั้งนี้เพื่อหาข้อสรุปและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการสั่งให้เลือกตั้งใหม่ หรือการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

ผลการศึกษาพบว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งในฐานะองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีการใช้อำนาจกระทำการในลักษณะผสมผสานตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ทั้งในส่วนของการใช้อำนาจวินิจฉัยปัญหาในการออกประกาศหรือระเบียบ การใช้อำนาจบริหารจัดการเกี่ยวกับการเลือกตั้ง และการใช้อำนาจกึ่งตุลาการในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้ง ซึ่งการให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถใช้อำนาจอธิปไตยทั้งสามก่อให้เกิดปัญหาในทางทฤษฎีเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจวินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา และให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุด ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 239 วรรคหนึ่ง เป็นการขัดกับการแบ่งแยกอำนาจที่ประเทศไทยยึดถือเป็นหลักในการปกครองประเทศ และทำให้หลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลตาม มาตรา 28 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญจึงไม่มีผลบังคับใช้ในทางปฏิบัติ เนื่องจากบุคคลผู้ถูกระทบสิทธิจากการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กรตุลาการได้

ข้อเสนอแนะของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ได้นำเสนอเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 239 วรรคหนึ่ง จึงจะทำให้การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ขัดแย้งกับหลักการแบ่งแยกอำนาจและมีการตรวจสอบและถ่วงดุล

อำนาจโดยองค์กรตุลาการ อันจะทำให้หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตาม มาตรา 28
วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฯ มีผลบังคับใช้ในทางปฏิบัติ

DPU

Thesis Title	Problems on the Exercise of Power of the Election Commission : A Case Study on Order of a New Election or Revocation of The Right to Vote
Author	Kanokrak Noisumrite
Thesis Advisor	Assistant Professor Dr. Pornchai Luernshavee
Department	Law
Academic Year	2012

ABSTRACT

This thesis aims at studying the exercise of the power of the Election Commission to hold an election and decide election disputes, patterns of organization with the power to decide election disputes, and comparisons of the review of the exercise of the power of the Election Commission by the Judicial Bodies in Thailand and foreign countries in order to find the conclusions and recommendations to the problems on the exercise of power of the Election Commission to order a new election or the revocation of the right to vote.

The result of the study indicates that the Election Commission as a constitutional independent agency is authorized to exercise the combination of the quasi-legislative powers in respect of the issuance of regulations and notifications, the quasi-judicial power in the decision, and the executive power related to the election and quasi-judicial power in the decision. This results in major theoretical problems, especially in the case of section 239 paragraph one of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550 (2007) which provided that the decision of the Election Commission requiring a new election or revoking the right to vote prior to an announcement of the result of an election of members of the House of Representatives or senators shall be deemed final, which is contrary to or inconsistent with the principle of separation of powers and cause section 28 paragraph two of the Constitution which is the principle of the protection of rights and liberties of the people to be inapplicable in practice.

The suggestions of this thesis are to revise and rewrite section 239 paragraph one of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550 (2007). As a result, the exercise of the power of the Election Commission will be consistent with the principle of separation of powers and reviewed by the Judicial Bodies. The principle of the protection of rights and liberties of the people under section 28 paragraph two of the Constitution will come into effect in practice as well

กิตติกรรมประกาศ

การจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงอย่างสมบูรณ์ด้วยความอนุเคราะห์และความกรุณาเป็นอย่างยิ่งของผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พรชัย เลื่อนฉวี ที่ได้สละเวลาอันมีค่ารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา และได้ให้คำแนะนำ ข้อปรับปรุง ตั้งแต่เริ่มทำวิทยานิพนธ์จนกระทั่งเสร็จสมบูรณ์ จึงขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้ ด้วยความเคารพยิ่ง

ขอกราบขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร. ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่ได้กรุณาให้คำแนะนำและคำชี้แนะในการจัดทำวิทยานิพนธ์ ขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงต่อศาสตราจารย์ ดร. วารี นาสกุล และรองศาสตราจารย์ ดร. วีระ โลจายะ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ที่ให้ความรู้ในการเขียนวิทยานิพนธ์และให้ข้อเสนอแนะและคำชี้แนะที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการปรับปรุงวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้สมบูรณ์ และขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ผู้สอนทุกท่านที่ได้กรุณาประสิทธิ์ประสาทความรู้ให้แก่ผู้เขียน

ขอขอบคุณในความช่วยเหลือจาก คุณพัสธร พันธุ์สุวรรณ คุณกิตติพัฒน์ สุวรรณนัจศิริ และขอขอบคุณสาขาวิชานิติศาสตร์ ท่านอาจารย์ทุกท่าน เจ้าหน้าที่บัณฑิตศึกษา รวมถึงพี่น้องนักศึกษารุ่น 51 ที่ให้คำแนะนำและความช่วยเหลือตลอดมา

สุดท้ายนี้ ขอกราบขอบพระคุณบุคคลที่สำคัญยิ่งคือ คุณแม่ลำพูน น้อยสัมฤทธิ์ และครอบครัว ที่เอาใจใส่ดูแล คอยเป็นแรงผลักดัน เป็นให้กำลังใจ และให้การสนับสนุนที่ฉะฉานเป็นผลให้การศึกษาระดับมหาบัณฑิตสำเร็จลุล่วงในที่สุด

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สามารถก่อให้เกิดความรู้และข้อคิดที่มีประโยชน์อันควรแก่การศึกษาวิชานิติศาสตร์ คุณความดีทั้งหลายนี้ขอมอบเป็นกตเวทิตาแด่บิดามารดาที่ให้กำเนิดและเลี้ยงดูให้การศึกษา ครูบาอาจารย์ทุกท่าน ตลอดจนผู้แต่งหนังสือตำราทุกท่านที่ผู้เขียนใช้อ้างอิง รวมถึงผู้มีพระคุณของผู้เขียนทุกท่าน แต่หากมีข้อผิดพลาดหรือข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขออ้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

กนกกรักษ์ น้อยสัมฤทธิ์

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ณ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ช
กิตติกรรมประกาศ	ช
บทที่	
1. บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	9
1.3 สมมติฐานของการศึกษา	10
1.4 ขอบเขตของการศึกษา	10
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา	10
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	10
2. แนวความคิดและหลักทฤษฎีทั่วไปที่เกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตยการเลือกตั้ง ในระบอบประชาธิปไตยและอำนาจการตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ.....	12
2.1 แนวคิดที่ว่าด้วยระบอบประชาธิปไตยกับหลักนิติรัฐและการแบ่งแยกอำนาจ.....	13
2.1.1 หลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย	16
2.1.2 นิติรัฐและการแบ่งแยกอำนาจ	19
2.2 แนวความคิดที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง	26
2.2.1 แนวคิดที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง.....	26
2.2.2 แนวคิดที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง.....	27
2.2.3 แนวคิดที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย	29
2.2.4 แนวคิดเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง	33
2.3 หลักพื้นฐานทางทฤษฎีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง	37
2.3.1 หลักความสูงสุดแห่งรัฐธรรมนูญ	37
2.3.2 หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน	40
2.3.3 หลักความเสมอภาค	42
2.3.4 หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนโดยองค์กรตุลาการ	44
2.3.5 หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา	51

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
2.4 แนวคิดว่าด้วยการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจโดยองค์กรตุลาการ	53
2.4.1 ลักษณะขององค์กรตุลาการ	54
2.4.2 โครงสร้างขององค์กรตุลาการ	56
2.4.3 อำนาจการตรวจสอบการเลือกตั้ง	57
2.4.4 การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ	62
3. การตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยองค์กรตุลาการ ในประเทศไทยและในต่างประเทศ	65
3.1 องค์กรที่เกี่ยวข้องในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งในประเทศไทย	65
3.1.1 คณะกรรมการการเลือกตั้ง	65
3.1.2 คณะกรรมการอื่นที่มีอำนาจเกี่ยวกับการเลือกตั้ง	86
3.2 องค์กรจัดการและควบคุมการตรวจสอบการเลือกตั้งของต่างประเทศ	87
3.2.1 รูปแบบการจัดการเลือกตั้งในประเทศต่างๆ	88
3.2.2 องค์กรจัดการเลือกตั้งของต่างประเทศ	90
3.3 การตรวจสอบการเลือกตั้งโดยองค์กรตุลาการในต่างประเทศ	114
3.3.1 ประเทศที่ใช้ฝ่ายตุลาการตรวจสอบการเลือกตั้ง	114
3.3.2 ประเทศที่ใช้อัยการอื่นตรวจสอบการเลือกตั้ง	121
4. ปัญหาการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งกรณีการให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและแนวทางการแก้ไขปัญหา	132
4.1 ปัญหาการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการสั่งให้มีการ เลือกตั้งใหม่และการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง	134
4.1.1 การสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่	135
4.1.2 การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง	136
4.2 ปัญหาเรื่องความเหมาะสมในการใช้อำนาจวินิจฉัยคดีเลือกตั้ง ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง	145
4.2.1 ปัญหาเรื่องการขาดหลักประกันความเป็นอิสระ	147
4.2.2 ปัญหาเรื่องมาตรฐานการวินิจฉัย	150
4.2.3 ปัญหาเรื่องความไม่สอดคล้องกับหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ	158
4.2.4 ปัญหาเรื่องการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัย	159

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4.2.5 แนวทางการแก้ไขปัญหาเรื่องความไม่เหมาะสมในการใช้อำนาจวินิจฉัย ชี้ขาดคดีเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง	162
4.3 ปัญหาเรื่องความเสมอภาคของผู้ได้รับคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่และ การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง	164
4.3.1 ปัญหาเรื่องความเสมอภาคของผู้ได้รับคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง	164
4.3.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาเรื่องความเสมอภาคของผู้ได้รับคำสั่งให้มีการ เลือกตั้งใหม่และการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง	167
4.4 ปัญหาการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยปราศจาก การตรวจสอบและถ่วงดุล	167
4.4.1 ปัญหาการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยปราศจากการตรวจสอบและถ่วงดุล	168
4.4.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยปราศจากการตรวจสอบและถ่วงดุล	170
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ	172
5.1 บทสรุป	172
5.2 ข้อเสนอแนะ	176
บรรณานุกรม	178
ภาคผนวก	186
ประวัติผู้เขียน	189

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยการเลือกตั้งถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองโดยประชาชนผ่านทางตัวแทน ซึ่งได้รับความยินยอมจากประชาชนตามหลักทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน การเลือกตั้งเป็นสิทธิหน้าที่ทางการเมืองที่มีความสำคัญ กล่าวคือ เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนอย่างแท้จริง เนื่องจากเป็นสิทธิในการใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงของประชาชน ประชาธิปไตยกับการเลือกตั้งจึงมีความสัมพันธ์กัน คุณภาพของการเลือกตั้งนั้นส่งผลโดยตรงต่อคุณภาพของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย คุณภาพของการเลือกตั้งขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ แต่ปัจจัยที่สำคัญที่สุดคือความรู้ความเข้าใจทางการเมืองของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง คุณภาพของผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมือง ซึ่งทั้งสองปัจจัยนี้ส่งผลโดยตรงถึงอีกปัจจัยหนึ่งที่สำคัญ คือประสิทธิภาพของการบริหารจัดการเลือกตั้ง

ในประเทศไทยมีการเลือกตั้งครั้งแรกเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2476 จนถึงครั้งที่ 21 เมื่อวันที่ 6 มกราคม พ.ศ. 2544 มีกระทรวงมหาดไทยเป็นองค์กรจัดการเลือกตั้ง ในการเลือกตั้งครั้งแรกๆ นั้นมีการโกงการเลือกตั้งหรือทุจริตการเลือกตั้ง อาทิเช่น ปัญหาการทุจริตในการลงคะแนน การซื้อเสียง รวมทั้งปัญหาการวางตัวไม่เป็นกลางของข้าราชการ ก่อให้เกิดการคอร์รัปชัน และรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ ต่อมาในปีพ.ศ. 2535 ได้มีการจัดตั้งองค์กรกลางซึ่งเป็นองค์กรเอกชนแต่ได้รับเงินสนับสนุนจากสำนักนายกรัฐมนตรี ให้มีหน้าที่สอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ก็ปรากฏว่าในแต่การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพบว่ามีผู้สมัครรับเลือกตั้ง พรรคการเมือง ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ที่มีการทุจริต โกงการเลือกตั้ง แต่องค์กรกลางไม่สามารถดำเนินการเอาผิดกับผู้กระทำผิดเหล่านั้นได้ จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2540 มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 ได้มีแนวคิดในการปฏิรูปการเมืองโดยการจัดตั้งองค์กรต่างๆ ขึ้นเพื่อให้ความเป็นอิสระในการตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ คณะกรรมการเลือกตั้งเป็นองค์กรหนึ่งที่ได้ถูกจัดตั้งขึ้น จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยมีอำนาจหน้าที่และภารกิจหลายด้านเพื่อให้เป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการ

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม โดยรับต้นแบบมาจากคณะกรรมการการเลือกตั้งของหลายประเทศ เช่น ประเทศอินเดีย และประเทศฟิลิปปินส์ เป็นต้น โดยกำหนดให้มีหน้าที่ความรับผิดชอบควบคุมดูแลและจัดให้มีการเลือกตั้ง ทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นให้สุจริตและเที่ยงธรรม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีเจตนารมณ์ในการจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ปฏิรูปการเมืองในส่วนของ การเลือกตั้ง มีหน้าที่ควบคุมจัดการเลือกตั้งและตรวจสอบการทุจริตในการเลือกตั้ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งได้บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจออกระเบียบข้อกำหนด วินิจฉัยชี้ขาดสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ และมีอำนาจสั่งเพิกถอนสิทธิทางการเมืองของประชาชนได้ในองค์กรเดียว ทั้งนี้ เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตเที่ยงธรรม แต่หลังจากที่มีการจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งขึ้นมาทำหน้าที่จัดการเลือกตั้งและควบคุมการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พบว่ามีปัญหาในทางปฏิบัติและในทางทฤษฎีเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งมากมาย โดยเฉพาะปัญหาในเรื่องอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและดำเนินการเลือกตั้ง เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการควบคุมและดำเนินการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจด้านนิติบัญญัติในการออกประกาศระเบียบหรือคำสั่งต่างๆ เกี่ยวกับการเลือกตั้งตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ด้านบริหารเป็นการใช้อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการแต่งตั้งข้าราชการของหน่วยงานภาครัฐเพื่อมาช่วยปฏิบัติงานในการเลือกตั้ง และการใช้อำนาจด้านตุลาการคือการกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจในการประกาศรับรองหรือไม่รับรองผลการเลือกตั้ง และการพิจารณาเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือประกาศให้มีการเลือกตั้งใหม่ ซึ่งจะเป็นปัญหามากที่สุดเพราะเป็นการใช้อำนาจโดยปราศจากการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ

แม้ว่าในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะถูกยกเลิกและมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ใช้แทน แต่ปัญหาเรื่องการใช้อำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ยังไม่หมดไป ในระหว่างการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีข้อถกเถียงกันของคณะผู้ยกร่างรัฐธรรมนูญว่าสมควรให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง (ให้ใบเหลือง-ใบแดง) หรือไม่ และเพื่อมิให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจจนเกินไป สมควรให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทำหน้าที่เพียงการสืบสวน

สอบสวนรวบรวมสรุปสำนวนและมีคำสั่ง โดยอำนาจในการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครนั้น เห็นสมควรให้ศาลหรือองค์กรตุลาการเป็นผู้ใช้อำนาจวินิจฉัยหรือมีคำสั่งเพิกถอนหรือไม่ อย่างไรก็ตามคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญบางส่วนเห็นว่า จำเป็นต้องการสงวนอำนาจนี้ ไว้กับคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในที่สุดคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญก็ใช้วิธี ประนีประนอม กล่าวคือ คงให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งได้เช่นเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่ภายหลังประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว หากคณะกรรมการ การเลือกตั้งเห็นว่าควรสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ และการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งต้องยื่นคำร้องให้ ศาลฎีกาเป็นผู้วินิจฉัยแทน¹ ดังนั้น เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2550 ประเด็นปัญหาเดิมยังคงไม่ได้รับการแก้ไข คณะกรรมการการเลือกตั้งยังคงมีบทบาทควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น และการออก เสียงประชามติต่อไป และเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นไปด้วยความ สุจริตและเที่ยงธรรมจึงจำเป็นต้องให้เครื่องมือแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อให้มีอำนาจ เพิ่มมากขึ้น ซึ่งมาตรการที่นำมาใช้คือ “การสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ (ใบเหลือง) และการเพิกถอน สิทธิเลือกตั้ง (ใบแดง)” แต่ผลจากการให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาด สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งก่อนการประกาศผล การเลือกตั้งเป็นที่ยุติ ทำให้ประชาชนไม่สามารถใช้สิทธิทางศาลฟ้องร้องให้ศาลตรวจสอบได้ถือว่า ขัดกับหลักนิติรัฐ จึงมีการวิพากษ์วิจารณ์ถึงความเหมาะสมของการใช้อำนาจของคณะกรรมการ การเลือกตั้งว่าเป็นการใช้อำนาจสามฝ่ายในองค์กรเดียว

การสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ (ใบเหลือง) และการสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง (ใบแดง) มีมา ตั้งแต่การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ครั้งแรก เมื่อปี พ.ศ. 2543 เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและ เที่ยงธรรม ไม่ว่าจะเป็นการกระทำของผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือผู้อื่นเป็นผู้กระทำก็จะไม่ประกาศผล การเลือกตั้ง และมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ แต่ปรากฏว่าในการเลือกตั้งครั้งใหม่การเลือกตั้งก็ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และผู้สมัครที่เคยได้รับการเลือกตั้งในครั้งก่อนก็มาได้รับการ เลือกตั้งอีก คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงได้ออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้

¹ จาก บทบาททรรมาภิบาลกับการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการคุ้มครอง สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย (น. 3-4), โดย นักศึกษากลุ่มที่ 4 หลักสูตรธรรมาภิบาลของผู้บริหารระดับกลาง รุ่นที่ 7 สถาบันพระปกเกล้า.

มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 โดยเพิ่มข้อ 6 ทวิ กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมิได้ประกาศผลให้เป็นผู้ได้รับเลือกตั้งมาแล้วถึงสองครั้ง เป็นผู้ถูกตัดสิทธิมิให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ประกาศผลการเลือกตั้งครั้งที่ 1 เรียกว่า “โดนใบเหลือง” ซึ่งยังคงเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งครั้งที่ 2 แต่ถ้าในการเลือกตั้งครั้งที่ 2 ผู้สมัครนั้นยังคงชนะการเลือกตั้งอีก แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ประกาศผลการเลือกตั้ง เนื่องจากเห็นว่า การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ในการเลือกตั้งครั้งที่ 3 ผู้สมัครคนนี้จะถูกตัดสิทธิจากการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเรียกว่า “โดนใบแดง” ดังนั้น จึงเรียกกันว่า “2 ใบเหลือง เท่ากับ 1 ใบแดง”³

ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 24/2543 ว่าระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติไว้ชัดเจนแล้วว่า บุคคลที่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง จะต้องมิคุณสมบัติอย่างไรบ้าง ตามมาตรา 107 และ 125 และจะต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามอย่างไรบ้าง ตามมาตรา 109 และ 126 การออกระเบียบดังกล่าวให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งตัดสิทธิผู้สมัครรับเลือกตั้ง (ให้ใบแดง) มีผลเท่ากับเป็นการเพิ่มลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งนอกเหนือจากที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และเป็นการออกระเบียบเพิ่มอำนาจให้แก่ตนเอง ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าว จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 29 วรรคหนึ่ง และมาตรา 126 ไม่มีผลบังคับใช้ ทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีอำนาจที่จะตัดสิทธิผู้สมัครรับเลือกตั้ง (ให้ใบแดง) ได้

ผลของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 24/2543 ทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ประกาศรับรองผลในครั้งที่ 2 มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งอีกในครั้งที่ 3 และครั้งต่อไปได้ ส่งผลให้ต้องมีการเลือกตั้งซ้ำแล้วซ้ำเล่า ด้วยเหตุที่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีอำนาจตัดสิทธิผู้สมัครรับเลือกตั้งที่เป็นเหตุให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมออกจาก

² ข้อ 6 ทวิ ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ประกาศผลการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดเกินกว่าหนึ่งครั้ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจวินิจฉัยโดยใช้คะแนนเสียงเอกฉันท์ให้ถือว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้นมิได้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งใหม่อีก.

³ จาก “ปัญหาองค์กรที่มีอำนาจให้ “ใบเหลือง-ใบแดง” แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง,” โดย ชนาพร จิตติเดโช, 2549, รัฐสภาสาร, 54, 4, น. 60.

กระบวนการเลือกตั้งได้ เป็นสาเหตุให้การดำเนินการเลือกตั้งต้องใช้เวลาานาน และสิ้นเปลืองงบประมาณของแผ่นดินอย่างมาก ทำให้ประชาชนเบื่อหน่ายการเลือกตั้ง⁴

จากปัญหาดังกล่าว ภายหลังจากการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเสร็จสิ้นแล้ว จึงได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจตัดสิทธิผู้สมัครรับเลือกตั้งที่เป็นเหตุให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมไม่ให้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งในครั้งต่อไป (ให้ใบแดง) โดยการเพิ่มอำนาจให้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้งในการ “เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง” ของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่เป็นเหตุให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ซึ่งมีผลเท่ากับเป็นการ “เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง” ของผู้สมัครนั้นด้วย เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 109(3)⁵ และมาตรา 126(4)⁶ กำหนดว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องไม่เป็นผู้อยู่ระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ตามมาตรา 106(4)⁷

⁴ แหล่งเดิม (น. 61)

⁵ มาตรา 109 บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ

- (1) ดิฉยาเสพตติให้โทษ
- (2) เป็นบุคคลล้มละลายซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นจากคดี
- (3) เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 106(1) (2)

หรือ (4)

⁶ มาตรา 126 บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา

- (1) เป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมือง
- (2) เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และพ้นจากการเป็น

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วยังไม่เกินหนึ่งปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง

- (3) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ในอายุของวุฒิสภาคราวก่อนสมัครรับเลือกตั้ง

- (4) เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา 109 (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8) (9) (11)

(12) (13) หรือ (14)

⁷ มาตรา 106 บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ในวันเลือกตั้ง เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งคือ

- (1) วิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- (2) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
- (3) ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย
- (4) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

โดยที่การแก้ไขกฎหมายดังกล่าวเป็นการแก้ไขกฎหมายให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจ ตัดสิทธิผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ โดยหลบเลี่ยงไม่ให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและคำวินิจฉัยของ ศาลรัฐธรรมนูญที่ได้วินิจฉัยว่า การออกระเบียบห้ามไม่ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่คณะกรรมการ การเลือกตั้งไม่รับรองผลการเลือกตั้งเกินกว่า 1 ครั้ง ไม่ให้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้ง ครั้งใหม่นั้นขัดรัฐธรรมนูญ เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 106(4) บัญญัติเพียงว่า ให้บุคคลที่อยู่ระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้ สิทธิเลือกตั้งเท่านั้น แต่ไม่ได้บัญญัติไว้ว่า ให้องค์กรใดมีอำนาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ดังนั้น เมื่อมี การเสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า ด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่...) พ.ศ. ที่ให้คณะกรรมการ การเลือกตั้งมีอำนาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัครทั้งก่อนและหลังประกาศผลการเลือกตั้งให้ เป็นการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งด้วยนั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือต่อหลักการแบ่ง แยกการใช้อำนาจอธิปไตยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 3 หรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ 54-55/2543 ว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และไม่ขัดต่อหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยแต่อย่างใด

ดังนั้น ในการเลือกตั้งครั้งต่อๆ มา ภายหลังจากแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 โดยเฉพาะพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ สมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 แล้ว คำว่า “ใบแดง” จึงหมายถึง การที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งถูก คณะกรรมการการเลือกตั้งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ตามมาตรา 85/1 และมาตรา 85/9 ซึ่งข่อมหมติสิทธิที่จะเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งครั้งต่อไป “ใบแดง” ตามกฎหมายที่แก้ไขใหม่ จึงมีผลเป็น การลิดรอนสิทธิทางการเมืองที่รุนแรงกว่าใบแดงตามกฎหมายเดิมมาก เพราะใบแดง ตามกฎหมายที่แก้ไขใหม่เป็นการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งเป็นการเพิกถอนสิทธิพื้นฐานทาง การเมืองที่มีผลไม่เพียงแต่เป็นการตัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งครั้งใหม่เท่านั้น แต่ทำให้มีผลต่อเนื่อง ตามมามากมาย กล่าวคือการที่บุคคลผู้ถูกเพิกถอนสิทธิทางการเมืองจะไปดำรงตำแหน่งทาง การเมืองอื่นๆ ที่กำหนดสิทธิเลือกตั้งเป็นคุณสมบัติพื้นฐานก็ไม่สามารถกระทำได้ด้วย เช่น ไม่สามารถสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นได้ สำหรับคำว่า “ใบเหลือง” นั้น ก็ยังคงมี ความหมายเหมือนเดิม คือ กรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดย สุจริตและเที่ยงธรรมจึงสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ

เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 85/7 โดยผู้สมัครเดิมทุกคนยังมีสิทธิเป็นผู้สมัครในการเลือกตั้งครั้งใหม่

ปัจจุบันกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเบ็ดเสร็จและเด็ดขาด ในการบริหารจัดการเลือกตั้งไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการจัดการเลือกตั้งและควบคุมการเลือกตั้ง ทำให้การบริหารจัดการมารวมศูนย์อยู่ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งมีบทบาท อำนาจหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติในเรื่องการออกประกาศระเบียบและกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง ด้านการบริหารในเรื่องเกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการหรือหน่วยงานภาครัฐเพื่อให้มาช่วยปฏิบัติงานในการเลือกตั้งและการพิจารณาคัดค้าน นอกจากนี้ในเรื่องเกี่ยวกับการประกาศรับรอง หรือไม่รับรองผลการเลือกตั้งและการพิจารณาคัดค้านเพื่อสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ (ใบเหลือง) การสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง (ใบแดง) แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายเลือกตั้ง อันเป็นการขัดต่อหลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและถ่วงดุลการใช้อำนาจ ในการใช้อำนาจรัฐของคณะกรรมการเลือกตั้งซึ่งได้สร้างปัญหาเกี่ยวกับวิกฤตศรัทธาให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง เพราะยังขาดความชัดเจนเป็นรูปธรรมทั้งมีผลกระทำให้ประชาชนโดยทั่วไปขาดความเชื่อมั่นและเกิดความเบื่อหน่ายต่อการไปใช้สิทธิบ่อยครั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาในแต่ละครั้ง⁸

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 239 วรรคแรก ได้บัญญัติว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุด” และเมื่อศาลฎีกาได้มีคำสั่งในคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งตามคำสั่งที่ 35/2551 ว่าคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 239 วรรคแรก ซึ่งถือว่าเป็นการตีความกฎหมายไปในลักษณะที่ยอมให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถใช้อำนาจในทางตุลาการได้โดยปราศจากการควบคุมและตรวจสอบ หากพิจารณาตามหลักการแบ่งแยกอำนาจแล้วจะเห็นว่า ภายใต้อำนาจแบ่งแยกอำนาจโดยหลักการแล้ว ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ต้องสามารถควบคุมตรวจสอบและยับยั้งซึ่งกันและกันได้ ทั้งนี้เพราะอำนาจทั้งสามมิได้แยกออกจากกันโดยเด็ดขาดหากแต่มีการถ่วงดุลกัน (checks and balances)

ตามหลักการคุ้มครองสิทธิโดยองค์กรตุลาการซึ่งเป็นหลักการสำคัญในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและเป็นส่วนหนึ่งของหลักนิติรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่ง

⁸ จาก ปัญหาการจัดตั้งศาลเลือกตั้ง (น. 49), โดย โกเมศ ขวัญเมือง, 2550.

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 28 วรรคสอง ว่า “บุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาล หรือยกขึ้นเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้” แต่ตามมาตรา 239 วรรคหนึ่ง ตอนท้ายของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติว่า “ให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการเลือกตั้งเป็นที่สุด” ในกรณีนี้ย่อมหมายถึงคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่สามารถโต้แย้งใดๆ ได้อีกแล้วในขั้นตอนของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือไม่สามารถโต้แย้งต่อองค์กรอื่นๆ ได้ หากให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุด เท่ากับว่าการกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้งในกรณีดังกล่าวศาลไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบได้ หรือกล่าวได้ว่าเป็นกรณีที่หลุดพ้นจากการตรวจสอบควบคุมโดยองค์กรตุลาการซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจและการใช้อำนาจที่ไม่มีการถ่วงดุลและควบคุมย่อมเป็นการเสี่ยงต่อการใช้อำนาจโดยมิชอบ กรณีความแตกต่างระหว่างมาตรา 239 วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญฯ ซึ่งมีความแตกต่างกันเฉพาะแต่ในส่วนในช่วงเวลาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติเท่านั้น หากผู้ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหลังจากการประกาศผลการเลือกตั้งได้รับสิทธิทางศาล เหตุใดผู้ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งจึงไม่ได้รับสิทธิทางศาล จึงทำให้เกิดปัญหาโต้แย้งในเรื่องการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 3 ส่งผลกระทบต่อสิทธิทางการเมืองอย่างรุนแรงของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตนั้นๆ และของผู้สมัครที่ได้รับคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง จึงมีประเด็นให้พิจารณาว่ารัฐธรรมนูญมุ่งหมายให้การได้รับความคุ้มครองสิทธิโดยองค์กรตุลาการในสองกรณีมีความแตกต่างกันหรือไม่อย่างไร เพราะตามสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของปวงชนชาวไทยบุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเท่าเทียมกัน ผู้ที่สิทธิและเสรีภาพได้รับผลกระทบย่อมสามารถนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลอย่างเท่าเทียมกัน

การให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งก่อนการประกาศผลการเลือกตั้ง โดยไม่มีการตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการเป็นการไม่เหมาะสมเนื่องจากขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญของหลักนิติรัฐ การให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจทั้งในด้านนิติบัญญัติในการออกประกาศ ระเบียบ กฎเกณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง ด้านบริหารในเรื่องเกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ หรือหน่วยงานภาครัฐเพื่อให้มาช่วยปฏิบัติงานในการเลือกตั้งและการพิจารณาคัดค้าน และอำนาจตุลาการในเรื่องการประกาศรับรองหรือไม่รับรองผลการเลือกตั้งและพิจารณาคัดค้านการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายเลือกตั้ง โดยไม่มีการตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการเป็นการขัดกับหลักการ

ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและถ่วงดุลการใช้อำนาจ ซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญของหลักนิติรัฐ สาเหตุที่การใช้อำนาจรัฐของคณะกรรมการการเลือกตั้งขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจเนื่องจากไม่มีหลักประกันรับรองว่าการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นไปโดยชอบหรือไม่ ถือเป็นกรณีหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนขาดการตรวจสอบอำนาจและการถ่วงดุลอำนาจ นอกจากนี้การสืบสวนสอบสวนและการดำเนินคดีของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรทางการเมืองทำให้การพิจารณาสืบสวนสอบสวนวินิจฉัยและดำเนินคดีของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีวิธีการสืบพยานที่มีมาตรฐานชัดเจน โปร่งใส เป็นธรรม และเปิดเผยต่อสาธารณะในการพิจารณาและวินิจฉัยคดีเลือกตั้งไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนไม่เปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องเข้าฟังการพิจารณาจึงขาดความน่าเชื่อถือว่าไม่ได้ถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองจริงหรือไม่ เพราะไม่มีหลักประกันใดๆ ที่จะทำให้เกิดความเชื่อถือว่าได้ถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองจริงหรือไม่ และไม่มีหลักประกันที่จะมาคุ้มครองประชาชนได้ การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีฐานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้นไม่ได้หมายความว่าต้องมีอำนาจเด็ดขาดไม่อาจถูกตรวจสอบโดยองค์กรอื่นใด ในเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งของประเทศไทยนั้น หากเปรียบเทียบกับกระบวนการควบคุมตรวจสอบใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในต่างประเทศแล้ว จะพบว่าการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งของต่างประเทศล้วนแล้วแต่จะต้องอยู่ภายใต้การทบทวนตรวจสอบโดยองค์กรศาลเป็นมาตรฐานสุดท้าย

ปัญหาการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งศึกษากรณีการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง เป็นเรื่องและผู้เขียนต้องการศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตุลาการในการพิจารณาสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ และการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง เพื่อให้ได้มาซึ่งแนวทางการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่มีการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการปกครองระบอบประชาธิปไตยตามหลักนิติรัฐ

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาเกี่ยวกับใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการทำหน้าที่ควบคุมจัดการเลือกตั้งและวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้ง
2. เพื่อศึกษารูปแบบขององค์กรที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาถึงแนวทางในการแก้ไขรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้ง

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

การใช้สิทธิทางศาลของผู้ถูกฟ้องสิทธิในการเลือกตั้งก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งและการใช้สิทธิทางศาลของผู้ถูกฟ้องสิทธิในการเลือกตั้งภายหลังจากการประกาศผลการเลือกตั้งมีความแตกต่างกัน ซึ่งมีผลทำให้สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ไม่มีความเท่าเทียมกันในการนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาพิพากษาของศาล เนื่องจากกฎหมายใช้บังคับอยู่มีบัญญัติให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุด ทำให้การกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้งหลุดพ้นจากการตรวจสอบควบคุมโดยองค์กรตุลาการไม่เป็นการสอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจตามหลักการในระบอบประชาธิปไตย ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งกรณีการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ และการฟ้องสิทธิเลือกตั้งที่ไม่สามารถตรวจสอบได้โดยองค์กรตุลาการ เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องสิทธิในการเลือกตั้งก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งสามารถใช้สิทธิทางศาลได้เท่าเทียมกับผู้ถูกฟ้องสิทธิในการเลือกตั้งภายหลังจากการประกาศผลการเลือกตั้ง

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาเกี่ยวกับการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการทำหน้าที่ควบคุมจัดการการเลือกตั้งและวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งว่าสมควรถูกตรวจสอบและถ่วงดุลโดยองค์กรตุลาการหรือไม่ และศึกษาหลักการคุ้มครองสิทธิโดยองค์กรตุลาการของประเทศไทยและในต่างประเทศ

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษานี้เป็นวิธีการดำเนินการวิจัยเชิงเอกสาร โดยการศึกษาค้นคว้าในเชิงทฤษฎีกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งของต่างประเทศ รูปแบบองค์กรที่ใช้อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้ง โดยค้นคว้าและรวบรวมจากหนังสือ วารสารกฎหมาย เอกสาร บทความทางวิชาการจาก นิตยสาร หนังสือพิมพ์ รายงานการวิจัย คำสั่งและคำวินิจฉัยของศาล วิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้องและข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการทำหน้าที่ควบคุมจัดการเลือกตั้งและวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้ง

2. ทำให้ทราบถึงรูปแบบขององค์กรที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ
3. ทำให้ทราบถึงแนวทางในการแก้ไขรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้ง

D
P
U

บทที่ 2

แนวความคิดและหลักทฤษฎีทั่วไปที่เกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตย การเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยและอำนาจการตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ

ประเทศที่มีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยการเลือกตั้งถือเป็นหัวใจสำคัญและการเลือกตั้งที่เป็นประชาธิปไตยนั้น ต้องเป็นการเลือกตั้งโดยเสรี คือ ต้องเปิดกว้างให้อิสระในการตัดสินใจทั้งด้านของผู้สมัครและผู้ออกเสียง และต้องเป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม ไม่มีการขู่หรือบังคับให้เลือก การเลือกตั้งที่มีคุณภาพจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งเพราะการเลือกตั้งที่มีความบริสุทธิ์ยุติธรรมจะเป็นหลักประกันการแสดงเจตนารมณ์ของประชาชน โดยคุณภาพของการเลือกตั้งขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ¹ เช่น ความรู้ความเข้าใจของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง คุณภาพของผู้สมัครรับเลือกตั้ง พรรคการเมือง โดยปัจจัยที่สำคัญ คือ ประสิทธิภาพของการบริหารจัดการเลือกตั้ง ในประเทศต่างๆ การบริหารจัดการเลือกตั้งจะอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรจัดการเลือกตั้ง และเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายประการสำคัญคือ การเลือกตั้งที่มีการแข่งขันกันอย่างบริสุทธิ์และยุติธรรม สิทธิเลือกตั้งจึงเป็นสิ่งแรกเริ่มของบทบาททางการเมืองของประชาชนในระบอบเสรีประชาธิปไตย แม้การที่ให้ประชาชนมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งนั้นยังมีเงื่อนไขที่เพียงพอสำหรับระบอบประชาธิปไตย แต่ก็ยังเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นของประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน ซึ่งนับเป็นขั้นตอนสำคัญขั้นตอนหลักของการปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย การที่รัฐใดจะเป็นนิติรัฐหรือไม่ก็จะต้องพิจารณาว่ารัฐนั้นปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยหรือไม่ กล่าวคือรัฐนั้นจะต้องกำหนดอำนาจอธิปไตยให้เป็นของประชาชนและประชาชนต้องมีบทบาทในการแสดงเจตจำนงทางการเมืองร่วมกันใช้อำนาจอธิปไตยได้อย่างมีประสิทธิภาพ และจะต้องมีรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทกำหนดถึงลักษณะอำนาจที่แบ่งเป็น 3 ลักษณะใหญ่ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ และกำหนดแยกองค์กรใช้อำนาจไว้อย่างชัดเจน

หลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน (Representative democracy) และหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of power) เป็นหลักการพื้นฐานของรัฐเสรีประชาธิปไตย ระบอบประชาธิปไตยเป็นรูปแบบการปกครองที่อำนาจอธิปไตย (Sovereignty) เป็นอำนาจสูงสุด

¹ จาก สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (น. 3), โดย โททม อารียา, 2540.

ของประชาชน (Popular Sovereignty) ที่มอบให้รัฐใช้อำนาจนั้นปกครองประเทศประกอบด้วย อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยแต่ละอำนาจแยกองค์กรใช้อำนาจออกจากกันและเป็นอิสระซึ่งกันและกัน องค์กรนิติบัญญัติเป็นองค์กรที่มีอำนาจออกกฎหมายที่ใช้ปกครองบ้านเมืองให้มีความสงบสุข แต่อาจมีกฎหมายบางฉบับที่บังคับใช้แล้วทำให้เกิดการกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่รับรองไว้โดยรัฐธรรมนูญของประเทศ องค์กรฝ่ายบริหารเป็นองค์กรที่มีอำนาจปฏิบัติการบริหารบ้านเมืองตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ให้บ้านเมืองสงบสุข การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในบางครั้งอาจทำให้กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้มากที่สุดเมื่อเทียบกับอำนาจอื่น รัฐธรรมนูญจึงต้องกำหนดให้อำนาจตุลาการเป็นผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบอำนาจบริหาร โดยให้หลักประกันความเป็นอิสระของอำนาจตุลาการให้ปราศจากการครอบงำของฝ่ายบริหาร กล่าวคือ ในนิติรัฐผู้พิพากษาจะต้องมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดี² การใช้อำนาจตุลาการเมื่อศาลมีคำพิพากษาคัดสินคดีแล้ว คำพิพากษานั้นย่อมดำรงอยู่อย่างเป็นอิสระจากผู้พิพากษาและผู้ที่ทำคำพิพากษา³ ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าการควบคุมโดยองค์กรตุลาการเป็นระบบการควบคุมที่ให้หลักประกันแก่ประชาชนดีที่สุดในอำนาจตุลาการจึงเป็นอำนาจที่สำคัญในการตรวจสอบการเลือกตั้งในระบบประชาธิปไตย

2.1 แนวคิดว่าด้วยระบอบประชาธิปไตยกับนิติรัฐและการแบ่งแยกอำนาจ

การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองที่ประชาชนยินยอมให้ตนเองอยู่ภายใต้การปกครองของผู้ปกครองที่ประชาชนเป็นผู้เลือกและการปกครองนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ทั้งหลายทั้งปวงของประชาชน คำว่า “ประชาธิปไตย” คือ “การปกครองของประชาชนโดยประชาชนเพื่อประชาชน”⁴ (Government of the people, by the people, for the people) เป็นความหมายทางการเมืองและการปกครองที่ได้รับความยอมรับและนำไปอ้างอิงกันมาก คำนิยามคำว่า “ประชาธิปไตย” เป็นคำสมาสจากคำสองคำคือ “ประชา” กับ “อธิปไตย” อธิปไตย

² จาก *กฎหมายรัฐธรรมนูญหลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540* (น. 254), โดย สมคิด เลิศไพฑูรย์ ก, 2548.

³ จาก “นิติรัฐ การทบทวนการใช้อำนาจมหาชนในกระบวนการนิติบัญญัติกับร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏฯ,” โดย วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ก, 2546, *ไทยโพสต์*.

⁴ จาก *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง* (น. 169), บรรเจิด สิงคะเนติ ก, 2548.

⁵ คำกล่าวของประธานาธิบดีลินคอล์น (Abraham Lincoln) ณ เมือง Gettysburg สหรัฐอเมริกา เมื่อปี ค.ศ. 1863 (พ.ศ.2406).

แปลว่า “อำนาจสูงสุดของรัฐ” ประชาธิปไตยจึงแปลได้ความว่าการปกครองที่อำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน⁶

สมัยโบราณการปกครองแบบประชาธิปไตยเริ่มจากการใช้ประชาธิปไตยทางตรง (Direct democracy) กล่าวคือ การให้ประชาชนทุกคนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศโดยประชาชนทั้งหมดสามารถประชุมร่วมกัน เพื่อพิจารณาตัดสินปัญหาทางการเมืองและตัดสินใจแก้ไขปัญหาทางการเมืองได้โดยตนเอง แต่ด้วยเหตุที่ประชาชนของประเทศมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น การที่จะให้ประชาชนทุกคนร่วมกันแก้ไขปัญหาทางการเมืองของประเทศ โดยการประชุมร่วมกัน จึงเป็นเรื่องยุ่งยาก ทำให้มีการพัฒนารูปการปกครองแบบของประชาธิปไตยใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ของบ้านเมืองโดยการให้ประชาชนส่งตัวแทนหรือผู้แทนของประชาชนมาตัดสินปัญหาทางการเมืองการปกครองแทน ระบอบประชาธิปไตยจึงได้มีการพัฒนาการในอีกรูปแบบหนึ่ง เรียกว่าประชาธิปไตยทางอ้อมหรือประชาธิปไตยแบบผู้แทน (Representative democracy) และการเลือกตั้งเป็นวิธีการสำคัญประการหนึ่งในการใช้ประชาธิปไตยแบบผู้แทน

ระบอบประชาธิปไตย (democracy) เป็นการปกครองที่มีรูปแบบจำกัดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ให้ลงมาอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองประเทศที่มอบความเสมอภาคความเป็นอิสระและเสรีภาพให้กับประชาชน โดยอำนาจสูงสุดคืออำนาจธิปไตย การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองตามเจตนารมณ์ของประชาชน⁷ กล่าวคือประชาชนจะแสดงออกซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศที่จะกำหนดตัวผู้ปกครองและตัวแทนของตน โดยผ่านการเลือกตั้งที่เป็นธรรมเพื่อการใช้อำนาจของประชาชนอย่างแท้จริง ระบอบประชาธิปไตยมีวิวัฒนาการมาจากการปกครองของประเทศอังกฤษที่เกิดขึ้นเนื่องจากความขัดแย้งของกษัตริย์กับขุนนางส่งผลผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง โดยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากการปกครองของกษัตริย์ที่มีอำนาจสูงสุดของประเทศมาเป็นการปกครองที่มีการจำกัดอำนาจของกษัตริย์ด้วยวิธีการจำกัดอำนาจกษัตริย์ไว้ในเอกสารที่เรียกว่า บทบัญญัติแมกนาคาร์ตา⁸ หรือกฎบัตรใหญ่หรือมหาบัตร (Magna Carta ,1215)

⁶ จาก “การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กับความเป็นประชาธิปไตยทางตรง,” โดย ปริญา เทวานฤมิตรกุล ก, 2541, *วารสารกฎหมายปกครอง*, 17, น. 57.

⁷ จาก *คำอธิบายวิชากรกฎหมายรัฐธรรมนูญ* (น. 91), โดย สมยศ เชื้อไทย ก, 2547.

⁸ บทบัญญัติแมกนาคาร์ตานั้นได้ว่าเป็นกฎบัตรของรัฐธรรมนูญฉบับแรกของการปกครองประชาธิปไตยยุคใหม่.

นอกจากนี้บทบัญญัติแมคนาคาร์ตาถือเป็นรากเหง้าของการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นรากฐานของรัฐธรรมนูญประเทศอังกฤษ และเป็นเอกสารสำคัญทางประวัติศาสตร์การปกครองของอังกฤษ รวมทั้งวางหลักวิธีพิจารณาความของประเทศอังกฤษด้วย

ต่อมามีประกาศคำขอสิทธิ (Bill of Right)⁹ พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิ (Petition of Right)¹⁰ และกฎหมายเทียบราดิวส์ตันดิวงส์ (The Act of Settlement)¹¹ และแม้จะถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษซึ่งอยู่ในรูปกฎหมายลายลักษณ์อักษรก็ตาม แต่พลเมืองของอังกฤษส่วนใหญ่ยอมรับนับถือหลักจารีตประเพณีในการปกครองบ้านเมืองมาช้านาน¹² จึงถือว่าประเทศอังกฤษมีรัฐธรรมนูญจารีตประเพณี หรือที่เรียกว่ารัฐธรรมนูญที่ไม่มีบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร (Unwritten Constitution) และจากการที่ระบอบประชาธิปไตยของประเทศอังกฤษเกิดขึ้นจากความขัดแย้งของกษัตริย์กับขุนนางด้วยเหตุปัจจัยของสังคมเศรษฐกิจ และการเมืองจนเกิดถ้อยคำที่แสดงออกซึ่งหลักความยินยอมของประชาชนที่กล่าวว่า “No taxation without representation” แปลว่า “ไม่มีการเก็บภาษีหากไม่มีผู้แทนราษฎร”¹³ และถือว่าจุดเริ่มต้นของประชาธิปไตยยุคใหม่ เกิดขึ้นจากการปกครองของประเทศอังกฤษ และต่อมาได้มีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร (Written Constitution) ฉบับแรกของโลกเกิดขึ้นจากการที่สหรัฐอเมริกาได้แยกตัวเป็นอิสระจากการปกครองของประเทศอังกฤษ นับได้ว่าประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแรกของโลกที่มีการวางระเบียบการปกครองไว้ในรูปของรัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษร รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรฉบับแรกนี้มีแบบอย่างตามแนวทางการปกครองของประเทศอังกฤษที่ผู้ปกครองจะต้องได้รับความยินยอมจากประชาชนในเรื่อง สำคัญ

⁹ คำขอสิทธิ (Petition of Right, 1628) เป็นเอกสารที่วางพื้นฐานให้ประชาชนสามารถประท้วงพระมหากษัตริย์ในเรื่องของการเก็บภาษีโดยไม่ได้รับความยินยอมจากรัฐสภา การจับกุมคุมขังตามอำเภอใจ และการกระทำอื่น ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อเสรีภาพของประชาชน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงจำยอมต่อข้อเรียกร้องเหล่านี้ทุกข้อ.

¹⁰ พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิ (Bill of Right, 1689) เป็นการยุติพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่ละเว้นและเพิกเฉยต่อการออกกฎหมายโดยไม่ได้รับความยินยอมจากรัฐสภาถือเป็นชัยชนะครั้งสำคัญของสภาสามัญในการต่อสู้กับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์มาเป็นเวลายาวนาน.

¹¹ กฎหมายเทียบราดิวส์ตันดิวงส์ (The Act of Settlement, 1701) ไม่เพียงแต่บัญญัติเรื่องการสืบสันตติวงศ์เท่านั้น แต่ยังได้วางหลักความเป็นอิสระในการพิพากษาคดีของศาล และวางเงื่อนไขหลักการปกครองแบบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญเอาไว้.

¹² จาก การตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยฝ่ายตุลาการ (น.14), โดย สุวัชรี้ กรรเจียกพงษ์, 2551.

¹³ แหล่งเดิม.

เช่น การเก็บภาษีอากร แต่การที่จะให้ประชาชนยินยอมโดยตรงนั้นเป็นเรื่องยุ่งยาก จึงต้องเลือกตั้งผู้แทนขึ้นเพื่อเป็นผู้แทนในการให้ความยินยอมแทนประชาชน

ในรัฐเสรีประชาธิปไตยหากจะพิจารณาถึงหลักการพื้นฐานของบรรดารัฐเสรีประชาธิปไตยพบว่าประกอบด้วยหลักการพื้นฐานที่สำคัญ 2 ประการ คือ หลักประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐ หลักทั้งสองประการนี้เป็นหลักที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันมีส่วนสนับสนุนซึ่งกันและกัน กล่าวคือหลักประชาธิปไตยเป็นหลักที่เอื้อให้เกิดหลักนิติรัฐและหลักนิติรัฐเป็นหลักที่ส่งเสริมและสนับสนุนต่อหลักประชาธิปไตย¹⁴ ระบอบประชาธิปไตยจะต้องประกอบไปด้วยหลักการสำคัญ 2 ประการ ดังกล่าวคู่ขนานกันไปจะขาดหลักใดหลักหนึ่งไปเสียมิได้การที่รัฐใดจะเป็นรัฐเสรีประชาธิปไตย รัฐนั้นจะต้องมีผู้ปกครองที่ใช้หลักการของประชาธิปไตยและหลักการของนิติรัฐเป็นหลักการอันสำคัญในการปกครองประเทศ

2.1.1 หลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย

หลักประชาธิปไตยเป็นหลักการพื้นฐานในการปกครองประเทศโดยประกอบด้วยหลักการสำคัญสามประการ ดังต่อไปนี้¹⁵

1) หลักอำนาจอธิปไตยคืออำนาจของปวงชน

กล่าวอีกนัยหนึ่งว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน (Popular Sovereignty) เป็นการปกครองตามเจตนารมณ์ของประชาชนผู้อยู่ภายใต้การปกครอง กล่าวคือประชาชนจะเป็นผู้ใช้อำนาจในการออกกฎหมาย อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ ทั้งนี้ ในการใช้อำนาจนั้นอาจกระทำโดยตรงโดยการออกเสียงของประชาชนในการออกกฎหมายปกครองบ้านเมืองและตัดสินข้อพิพาท หรือโดยวิธีอ้อมที่ประชาชนใช้อำนาจในการออกกฎหมายผ่านทางสภาผู้แทนราษฎร ใช้อำนาจบริหารผ่านทางฝ่ายบริหาร และใช้อำนาจตุลาการผ่านทางศาลการใช้อำนาจของประชาชนโดยวิธีทางอ้อมนี้ อาจกล่าวได้ว่าหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นหลักการที่ฝ่ายปกครองจะต้องได้รับความยินยอมจากผู้ใต้การปกครองหรือประชาชน (government by consent) ระบอบ

¹⁴ จาก หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ (น. 19), โดย บรรเจิด สิงคะเนติ ข, 2547.

¹⁵ จาก “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพรรคการเมือง: การแก้จุดอ่อนของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540” บทความประกอบการประชุมกลุ่มย่อยในการประชุมนิติศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 6 ประจำปี 2549 เรื่อง “ทิศทางของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่” ในวันที่ 28-29 มีนาคม 2550 ณ ศูนย์ประชุม อิมแพ็คเมืองทองธานี (น. 1), โดย ปริญญา เทวานฤมิตรกุล และคณะ, 2550.

การปกครองที่อำนาจสูงสุดเป็นของประชาชนระบอบการปกครองนั้นต้องเป็นระบอบการปกครองที่ประชาชนปกครองตนเองหรือปกครองโดยประชาชน¹⁶

2) หลักเสรีภาพและเสมอภาค

เมื่ออำนาจเป็นของปวงชน ประชาชนทุกคนจึงเป็นเจ้าของอำนาจร่วมกันและ เมื่อเป็นเจ้าของอำนาจร่วมกันประชาชนทุกคนจึงมีความเสมอภาคกันและมีสิทธิเสรีภาพในการใช้อำนาจที่ตนเป็นเจ้าของอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจโดยตรงหรือการใช้อำนาจโดยผ่านผู้แทน และการเลือกตั้งผู้แทนมาใช้อำนาจทำให้เกิดหลักประการที่สอง คือ หลักเสรีภาพ (Liberty) และหลักเสมอภาค (Equality) ระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองโดยเสรีจึงต้องมีการรับรองสิทธิและเสรีภาพทั้งหลายทั้งปวงของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญ อาทิเช่น เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง เสรีภาพในการชุมนุม เสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคม กลุ่มบุคคล เสรีภาพในทางการเมืองหรือเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องรับรองสิทธิเสรีภาพในการรวมตัวเป็นพรรคการเมืองเพื่อแสดงออกซึ่งเจตจำนงทางการเมืองของประชาชน สังคมประชาธิปไตยแบบเสรีเป็นสังคมที่ยอมรับความแตกต่าง ยอมรับความขัดแย้ง การโต้แย้งบนพื้นฐานของสันติวิธี¹⁷ ในระบอบประชาธิปไตยเชื่อว่า หากมนุษย์มีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน มนุษย์จะสามารถดำรงชีวิตร่วมกันอย่างมีความสุข ดังนั้น เสรีภาพและความเสมอภาคจะทำให้มนุษย์ในสังคมสามารถกระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดตามที่ตนต้องการภายใต้กฎหมาย และไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ความเสมอภาคเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายเดียวกัน เสรีภาพและความเสมอภาคจึงเป็นสิ่งที่มนุษย์ทั้งหลายปรารถนาและต้องการ หลักความเสมอภาคของประชาชนถือว่าประชาชนพลเมืองทุกคนมีฐานะทางสังคมเท่าเทียมกันทุกคนจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะฐานะ ชาติ วุฒิ หรือคุณวุฒิของบุคคลนั้นๆ จะเป็นอย่างไร โดยเฉพาะความเสมอภาคเท่าเทียมกันทางการเมืองซึ่งหมายความว่า ประชาชนพลเมืองทุกคนมีโอกาสเท่าเทียมกันในกระบวนการตัดสินใจในนโยบายการปกครองประเทศ และโอกาสเท่าเทียมกันเช่นว่านี้ จะต้องประกอบด้วยเสรีภาพที่จะไม่ถูกบังคับหรือกำหนดให้เลือกและการมีสิทธิตามกฎหมายที่เท่าเทียมกันของประชาชนพลเมือง

3) หลักการปกครองโดยเสียงข้างมาก

จากหลักประการที่หนึ่งและหลักประการที่สองที่อำนาจสูงสุดเป็นของปวงชนเป็นการปกครองตนเองโดยประชาชนทุกคนมีสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคเท่าเทียมกัน เพื่อการตัดสินใจ

¹⁶ แหล่งเดิม (น. 3-4).

¹⁷ หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ (น. 21). เล่มเดิม.

ปัญหาที่ประชาชนไม่เห็นพ้องต้องกันทั้งหมดเสียงทุกเสียงของประชาชนย่อมมีความหมายที่จะต้องใช้ในการปกครอง จึงต้องใช้การปกครองโดยเสียงส่วนใหญ่ หรือหลักการปกครองโดยเสียงข้างมาก (majority rule) แต่การปกครองโดยเสียงข้างมากแต่เพียงอย่างเดียวอาจเป็นเผด็จการเสียงข้างมาก (dictatorship of majority) หากไม่รับฟังเสียงข้างน้อย หรืออาจกลายเป็นทรราชเสียงข้างมาก (tyranny of majority) ได้ หากไปกดขี่เสียงข้างน้อย ดังนั้น เพื่อเป็นการประกันสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชนเสียงข้างน้อยหลักประชาธิปไตยประการที่สามนี้คือ หลักการปกครองโดยเสียงข้างมากที่มีหลักการคุ้มครองเสียงข้างน้อยด้วย การปกครองโดยเสียงข้างมากและการคุ้มครองและเคารพในสิทธิของเสียงข้างน้อยเป็นหลักการสำคัญ เนื่องจากในสังคมหนึ่งๆ นั้น มีสมาชิกเป็นจำนวนมากย่อมเป็นธรรมดาที่ทุกคนจะมีความเห็นพ้องต้องกันหรือมีเจตนารมณ์อย่างเดียวกันไม่ได้ทั้งหมด การใช้อำนาจปกครองของประชาชนทั้งหมดก็จะเป็นไปไม่ได้ จึงจำเป็นต้องใช้หลักการเสียงข้างมาก การเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติเป็นวิธีปฏิบัติของหลักเกณฑ์นี้เพราะไม่อาจที่จะแน่ใจได้ว่าคนกลุ่มใหญ่จะใช้วิจารณญาณของเขาไปในทางที่ถูกต้องควรได้ทุกๆ คราว บางครั้งคนกลุ่มใหญ่ก็อาจถูกชักจูงด้วยอิทธิพลต่างๆ ได้ในบางโอกาส หรืออาจเกิดความลุ่มหลงในอำนาจ และค่อนข้างเป็นไปได้อย่างมากซึ่งก็เคยปรากฏมาแล้วในหลายครั้ง จึงมีความจำเป็นที่ต้องมีมาตรการป้องกันเพื่อมิให้เกิดระบบเผด็จการของคนส่วนใหญ่ที่มีการกดขี่ข่มเหงคนกลุ่มน้อยได้

สิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิทางการเมืองขั้นพื้นฐานของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย โดยที่ให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนให้มีส่วนร่วมในการปกครอง การปกครองโดยผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งให้เป็นผู้แทนปวงชนจะต้องมาจากการเลือกตั้งที่สุจริตและเที่ยงธรรมจึงจะได้รับความเชื่อถือและไว้วางใจจากประชาชนที่จะมอบอำนาจอันสูงสุดของตนให้ผู้แทนเพื่อใช้อำนาจสูงสุดนั้นปกครองบ้านเมืองให้สงบสุข ดังนั้น การเลือกตั้งจึงเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการอันสำคัญของระบอบประชาธิปไตย การจัดการเลือกตั้งให้เป็นไปอย่างสุจริตและเที่ยงธรรมจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรที่ได้รับความเชื่อถือและการยอมรับจากประชาชน ผู้ออกเสียงเลือกตั้ง การเลือกตั้งจึงเป็นเงื่อนไขพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยที่มีการเลือกผู้แทนเข้ามาทำหน้าที่ปกครองรัฐและการเลือกตั้งมีผลทำให้อำนาจรัฐมีความชอบธรรม¹⁸

การเข้ามาใช้อำนาจแทนรัฐ ผู้แทนปวงชนที่เข้ามาใช้อำนาจแทนรัฐจะต้องผ่านกระบวนการเลือกตั้งเข้ามาเพื่อเป็นผู้แทนของปวงชนและเป็นผู้แทนของรัฐในขณะเดียวกัน

¹⁸ จาก “การเลือกตั้งของรัฐเสรีประชาธิปไตย,” โดย วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ข, 2542, *วารสารศาลรัฐธรรมนูญ*, 1(3), น. 95.

ผู้แทนของปวงชนหรือผู้แทนของรัฐจะเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐอันเป็นอำนาจยิ่งใหญ่ปกครองบ้านเมือง อำนาจอันยิ่งใหญ่เป็นอำนาจที่หลายคนปรารถนาที่จะใช้อำนาจนั้น รวมทั้งผู้ที่ต้องการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบจากการใช้อำนาจรัฐเลือกที่จะใช้ช่องทางการเลือกตั้งที่ทุจริตเพื่อที่ตนจะได้เข้ามาเป็นผู้แทนปวงชนเพื่อมาใช้อำนาจรัฐแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนโดยมิชอบ การเข้ามาเป็นผู้แทนปวงชนเพื่อต้องการใช้อำนาจรัฐหาผลประโยชน์โดยมิชอบทั้งหลายจึงเป็นเดิมพันที่มีค่าเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากผลประโยชน์ที่จะได้มีมูลค่ามากกว่าเงินเดิมพันที่ได้ลงทุนไปทำให้มีความกล้าที่จะลงทุนเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจรัฐนั้น ไม่ว่าจะเป็นการทุจริตเลือกตั้งรูปแบบใดก็ตามและนับวันการทุจริตเลือกตั้งจะทวีความรุนแรงมากขึ้นตามลำดับ

อำนาจตุลาการเป็นอำนาจหนึ่งในสามของอำนาจอธิปไตยอันเป็นอำนาจอวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายปกครอง รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยจะต้องบัญญัติระเบียบการใช้อำนาจอธิปไตยให้เป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจและให้องค์กรของรัฐต่างๆ เป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจแยกจากกัน องค์กรตุลาการเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริงในการทำงานมีอำนาจการพิจารณาพิพากษาตัดสินคดีโดยปราศจากอคติ¹⁹ใดๆ ทั้งปวง ด้วยเหตุนี้ องค์กรตุลาการจึงได้รับความเชื่อถือยอมรับและศรัทธาจากประชาชนมากกว่าองค์กรอื่น

ในระบอบประชาธิปไตยสิทธิเสรีภาพของประชาชนจะต้องได้รับความคุ้มครอง และความคุ้มครองนี้ควรมีขั้นต่ำตามท้องถื่นหรือสหประชาชาติได้ประกาศไว้ว่าเป็นสิทธิมนุษยชนและให้ประชาชนใช้สิทธิเสรีภาพนี้เพื่อทำให้ตนได้มีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ ทั้งด้านนิติบัญญัติ และในด้านบริหารโดยที่อำนาจอธิปไตยนั้นเป็นของปวงชน การใช้อำนาจในการให้ความยุติธรรมในทางศาลจะต้องเป็นอิสระจากการบริหารราชการแผ่นดิน และความเสมอภาคเท่าเทียมจะต้องมีทั้งในด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจและระบบสังคม รวมทั้งในการใช้สิทธิเสรีภาพของเอกชนจะต้องใช้สิทธิเสรีภาพโดยที่ไม่เป็นปรปักษ์ซึ่งกันและกัน

2.1.2 นิติรัฐและการแบ่งแยกอำนาจ

คำว่า “นิติรัฐ” (Legal State) เป็นคำที่แปลมาจากภาษาเยอรมันว่า “Rechtsstaat” คำว่า “Rechtsstaat” ประกอบขึ้นจากคำสองคำ คือ คำว่า Recht ที่แปลว่า กฎหมาย (ในภาษาเยอรมันคำๆ นี้สามารถแปลว่า “สิทธิ” ได้ด้วย) และคำว่า Staat ที่แปลว่า รัฐ คำว่า “นิติรัฐ” มีความหมายว่าการบริหารจัดการประเทศโดยถือหลักกฎหมายเป็นใหญ่ เป็นการปกครองของกฎหมายไม่ใช่การ

¹⁹ อคติ คือ ความลำเอียง 4 อย่างได้แก่ ฉันทาคติ ลำเอียงเพราะรัก โทษาคติ ลำเอียงเพราะโกรธ ภยาคติ ลำเอียงเพราะความกลัว และ โมหาคติ ลำเอียงเพราะหลง.

ปกครอง ของมนุษย์ (Government of law not of men)²⁰ นิติรัฐจึงหมายถึง รัฐที่ยอมตนอยู่ได้บังคับแห่งกฎหมายซึ่งรัฐเป็นผู้ตราขึ้น²¹ และรัฐนั้นให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อที่ประชาชนจะได้ใช้สิทธิเสรีภาพ พัฒนาบุคลิกภาพของตนได้ตามที่ประชาชนแต่ละคนจะเห็นสมควร²² ดังนั้น รัฐประเภทนี้เป็นรัฐที่มีอำนาจจำกัดโดยยอมอยู่ภายใต้กฎหมายของตนเองอย่างเคร่งครัด²³ และรัฐที่เป็นนิติรัฐนั้นจะต้องมีหลักการแยกอำนาจที่ทุกองค์กรของรัฐจะต้องมีการถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้อำนาจ หลักนิติรัฐเป็นหลักใหญ่ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย แปลได้ว่า “หลักกฎหมายเป็นใหญ่”²⁴ (Primacy of law) กล่าวคือกฎหมายเป็นหลักใหญ่ในการปกครองประเทศ ได้แก่ การใช้กฎหมายของบ้านเมืองเป็นกฎเกณฑ์หรือเครื่องมือในการตัดสินชี้ขาดปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในบ้านเมืองไม่ว่าจะเป็นความขัดแย้งระหว่างประชาชน ด้วยกันเอง หรือความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับผู้ปกครองรัฐก็ตาม รัฐที่มีการปกครองตามหลักนิติรัฐจะมีกฎหมายเป็นเครื่องมือแห่งการกำหนดกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับองค์กรของรัฐ สามประการ คือ ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับองค์กรรัฐ ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับประชาชน และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรรัฐภายในรัฐนั่นเอง

1) หลักนิติรัฐ

สาระสำคัญของนิติรัฐอยู่ที่การประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจตามอำนาจอำเภอใจ (Arbitrarily)²⁵ ของผู้ปกครองซึ่งมีดังนี้

(1) การกระทำทั้งหลายทั้งปวงขององค์กรฝ่ายบริหารจะต้องชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งตราขึ้นโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ (Principle of legality of administrative action) หมายความว่า องค์กรฝ่ายบริหารมีอำนาจสั่งการให้ประชาชนกระทำหรืองดเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้นั้นต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดแจ้งและใช้อำนาจภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้เป็นไปตามหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย

²⁰ จาก “นิติรัฐ: หลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตย” ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน หนังสือรวมบทความบางเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายปกครองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ (น. 13), โดย วรพจน์ วิสสุตพิชญ์ ก, 2540.

²¹ จาก คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป (น. 123), โดยหยุด แสงอุทัย, 2526.

²² หนังสือรวมบทความบางเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายปกครองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ (น. 1), เล่มเดิม.

²³ คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ (น. 127), เล่มเดิม.

²⁴ จาก ประชาธิปไตยกับชนชั้นกลาง (น. 46), โดย ปรีดี เกษมทรัพย์, 2536.

²⁵ หนังสือรวมบทความบางเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายปกครองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ (น. 5), เล่มเดิม.

(2) กฎหมายทั้งหลายที่ตราขึ้นโดยผู้แทนของประชาชนฝ่ายนิติบัญญัติ หรือที่เรียกโดยรวมว่าองค์กรฝ่ายนิติบัญญัตินั้นจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (Principle of constitutionality of legislation) โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อให้อำนาจฝ่ายบริหารจะต้องไม่กระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกินขอบเขตตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้ตาม “หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ” (The Supremacy of constitution) หากมีความจำเป็นจะต้องบัญญัติกฎหมายเพื่อให้อำนาจฝ่ายบริหารใช้อำนาจนั้น เกิดกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนจะต้องเป็นไปตามหลักความจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะตามหลักศักดิ์ของการกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยเมื่อเปรียบเทียบประโยชน์สาธารณะกับการกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้น ประโยชน์สาธารณะโดยรวมจะต้องมีมากกว่า และต้องมีกระบวนการเยียวยาความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นด้วย

(3) การควบคุมการกระทำขององค์กรฝ่ายบริหารไม่ให้ขัดต่อกฎหมายและการควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญจะต้องเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้พิพากษาหรือตุลาการที่เป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการตามหลักการควบคุมตรวจสอบโดยฝ่ายตุลาการที่เป็นอิสระอย่างแท้จริงปราศจากการครอบงำของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการหมายความว่า การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการต้องไม่อยู่ภายใต้อำนาจการให้ดุลให้โทษหรือเงื่อนไขใดๆ ขององค์กรฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ โดยตุลาการมีความผูกพันเฉพาะกฎหมายและทำการพิจารณาพิพากษาภายใต้ความคิดเห็นของตนเองเท่านั้น ความเป็นอิสระนั้นต้องมีความเป็นอิสระในองค์กรซึ่งมีผลมาจากหลักการแบ่งแยกอำนาจ และไม่อยู่ในลักษณะความสัมพันธ์ที่อยู่ภายใต้อำนาจองค์กรอื่นไม่ว่าจะเป็นทางข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย รวมทั้งความอิสระในทางส่วนบุคคลที่มุ่งหมายเพื่อให้เกิดความมั่นคงในการปฏิบัติหน้าที่ในทางตุลาการ

การประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามหลักนิติรัฐจะปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรโดยการตรากฎหมายซึ่งบัญญัติโดยฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อควบคุมบรรดาการกระทำของฝ่ายบริหารที่จะต้องชอบด้วยกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารที่จะมีอำนาจสั่งให้ประชาชนกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน กฎหมายทั้งหลายที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นนั้นจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่ออกมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะต้องระบุบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจไว้อย่างชัดเจนว่าในกรณีใดบ้างที่จำเป็นต้องจำกัดสิทธิส่วนบุคคลของประชาชนเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะไว้ หลักนิติรัฐจึงเป็นผลพวงของความปรารถนาพื้นฐานของมนุษย์²⁶

²⁶ จาก กฎหมายรัฐธรรมนูญ (น. 327), โดย บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ ก, 2549.

2) หลักการแบ่งแยกอำนาจ

หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐ เพราะหลักนิติรัฐไม่สามารถจะสถาปนาขึ้นมาได้ในระบบการปกครองที่ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจไม่มีการควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกันระหว่างอำนาจ ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ โดยหลักการแล้วต้องสามารถควบคุมตรวจสอบและยับยั้งซึ่งกันและกันได้ ทั้งนี้ เพราะอำนาจทั้งสามมิได้แบ่งแยกออกจากกัน โดยเด็ดขาดหากแต่มีการถ่วงดุลกัน (checks and balances) เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครอง ด้วยเหตุนี้จะต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งเหนืออีกอำนาจหนึ่งอย่างเด็ดขาด หรือจะต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งที่รับภาระหน้าที่ของรัฐบาลทั้งหมด และดำเนินการเพื่อให้บรรลุภารกิจดังกล่าวเพียงฝ่ายเดียว ดังนั้น หลักการแบ่งแยกอำนาจจึงเป็นหลักที่แสดงให้เห็นถึงการอยู่ร่วมกันของการแบ่งแยกอำนาจการตรวจสอบอำนาจและการถ่วงดุลอำนาจ

หากพิจารณาหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเป็นระบบ อาจแยกพิจารณาการแบ่งแยกอำนาจในแง่ของความแตกต่างตามอำนาจหน้าที่ของรัฐ ซึ่งก่อให้เกิดการแบ่งแยกองค์กรตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกัน หรือเรียกกันว่า “การแบ่งแยกอำนาจตามภารกิจ” และ “การแบ่งแยกอำนาจในแง่ของตัวบุคคล” ซึ่งเรียกรวมให้อำนาจหน้าที่ของรัฐที่มีการแบ่งแยกนั้นต้องมีเจ้าหน้าที่ของตนเองอันมิใช่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐองค์กรอื่นด้วย โดยวิธีการแบ่งแยกอำนาจของรัฐ เช่นนี้รวมทั้งการกำหนดให้องค์กรอื่นๆ เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการแต่งตั้งบุคคลเข้าสู่อำนาจใดอำนาจหนึ่ง หรือการให้มีสิทธิโต้แย้งคัดค้านอำนาจอื่น หรือสิทธิในการควบคุมตรวจสอบทั้งในแง่ของการแบ่งแยกอำนาจตามภารกิจและในแง่ของตัวบุคคลแล้ว กรณีก็จะก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจต่างๆ ในการยับยั้งซึ่งกันและกันและทำให้เกิดความสมดุลระหว่างอำนาจไม่ทำให้อำนาจใดอำนาจหนึ่งมีอำนาจโดยเบ็ดเสร็จ ในขณะที่เดียวกันก็จะไม่ทำให้อำนาจใดอำนาจหนึ่งอยู่ภายใต้อำนาจอื่นโดยสิ้นเชิง ด้วยสภาพการณ์เช่นนี้จะทำให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครองอันเป็นความมุ่งหมายประการสำคัญของหลักนิติรัฐ

มีนักปราชญ์ในสมัยโบราณหลายคนได้อธิบายแนวคิดเรื่องหลักการแบ่งแยกอำนาจไว้ อาทิ เช่น

John Locke นักปราชญ์ชาวอังกฤษ เป็นคนแรกที่เขียนคำอธิบายถึงความจำเป็นของการแยกอำนาจอธิปไตยและต้องแยกผู้ใช้อำนาจออกจากกันโดยกล่าวไว้ในหนังสือ Treaties on Government และ Essay on Government อธิปไตยแบ่งออกเป็น 3 อำนาจ ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจทำสงครามทำสันติภาพหรือสนธิสัญญา John Locke บอกว่าจะต้องแยกอำนาจนิติบัญญัติออกจากอำนาจบริหาร เพราะเป็นสิ่งที่บุคคลคนเดียวทำไม่ได้

และใช้กฎหมายด้วย เพราะการทำเช่นนั้นจะทำให้กฎหมายขาดลักษณะที่จะเป็นกฎหมายไป ในเมื่อผู้บัญญัติกฎหมายอาจใช้วิธีบัญญัติกฎหมายนั่นเองเพื่อออกคำสั่งหรือมาตรการเป็นรายๆ ไปตามชอบใจและผู้นั้นก็ใช้กฎหมายเพื่อประโยชน์ของตนโดยเฉพาะ John Locke ไม่ได้กล่าวถึงอำนาจตุลาการไว้โดยเฉพาะ แต่จากข้อความบางตอนในหนังสือ John Locke ถือว่าอำนาจตุลาการนี้ขึ้นอยู่กับอำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหารไม่มีอิสระอย่างเต็มที่แต่จะต้องรับผิดชอบต่อการที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายและอำนาจนิติบัญญัติอาจเพิกถอนผู้ใช้อำนาจบริหารได้ John Locke เห็นว่าอำนาจนิติบัญญัติมีความสำคัญที่สุด เพราะเป็นอำนาจที่กำหนดหลักเกณฑ์และขอบเขตของสิทธิพื้นฐานตามธรรมชาติ ซึ่งได้แก่ ชีวิต เสรีภาพและทรัพย์สิน²⁷

Montesquieu นักปราชญ์ชาวฝรั่งเศสมีชื่อเต็มว่า ชาร์ลส์ เดอ เซองกาดัต บารอน เดอ มองเตสกีเยอ (Charles de Secondat, Baron de Montesquieu) Montesquieu ได้ออกเดินทางไปทั่วยุโรปและใช้เวลาศึกษาอยู่ที่ประเทศอังกฤษนานถึงปีครึ่ง จนเกิดแรงบันดาลใจให้เรียบเรียงวรรณกรรมสำคัญเล่มหนึ่งคือ “เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย” โดยอธิบายไว้ในบทที่ 6 ของหมวดที่ 11 ใช้ชื่อว่า “กฎหมายซึ่งก่อให้เกิดเสรีภาพในทางการเมืองในส่วนที่เกี่ยวกับโครงสร้างการปกครอง” โดย Montesquieu มีความเห็นว่าในทุกประเทศมีอำนาจอยู่ 3 อย่าง คือ²⁸

- 1) อำนาจในการออกกฎหมาย คือ อำนาจเกี่ยวกับการวางระเบียบบังคับทั่วไปในรัฐ กล่าว คืออำนาจในการตรากฎหมาย
- 2) อำนาจปฏิบัติกิจการซึ่งอยู่กับกฎหมายมหาชน คือ อำนาจในการใช้หรือบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายกล่าวคืออำนาจบริหาร
- 3) อำนาจปฏิบัติกิจการต่างๆ ซึ่งอยู่กับกฎหมายแพ่งคืออำนาจในการวินิจฉัยคดีกล่าวคืออำนาจตุลาการ

ความมุ่งหมายในการแยกอำนาจของ Montesquieu ก็เพื่อเป็นการประกันความคุ้มครองให้กับประชาชน Montesquieu เกรงว่าหากมีการใช้อำนาจเบ็ดเสร็จร่วมกันอาจนำไปสู่อำนาจเผด็จการได้โดยง่าย การแยกอำนาจกันเป็นการถ่วงดุลและคานอำนาจกัน กล่าวคือ เป็นการตรวจสอบอำนาจซึ่งกันและกันดังที่ได้กล่าวไว้ว่า “ถ้าอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารรวมอยู่ที่คนคนเดียว องค์กรเดียวหรือเจ้าหน้าที่เดียว เสรีภาพจะไม่อาจมีได้เลย เพราะกษัตริย์หรือรัฐสภาเดียวกันอาจสร้างกฎหมายขึ้นและใช้กฎหมายกดขี่ข่มเหงประชาชน ในทำนองเดียวกัน เสรีภาพจะไม่หลงเหลืออยู่เช่นกัน ถ้าอำนาจตุลาการไม่แยกออกจากอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร

²⁷ จาก *กฎหมายปกครอง* (น. 59), โดย อมร จันทรสุมบรรณ, 2523.

²⁸ จาก *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* (น. 227), โดย วิษณุ เครืองาม, 2530.

ถ้าหากใช้อำนาจตุลาการอยู่กับอำนาจนิติบัญญัติ ชีวิตและเสรีภาพ ของคนในบังคับก็จะถูกควบคุมตามอำเภอใจ เพราะฝ่ายตุลาการเป็นผู้บัญญัติกฎหมายเองและตัดสินคดีตามกฎหมายเอง ถ้าใช้อำนาจร่วมกับฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการก็จะกดขี่บังคับพลเมืองได้อย่างเต็มที่ ทุกสิ่งทุกอย่างจะถึงกาลอวสานถ้าหากคนหรือองค์กรเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นชนชั้นสูงหรือราษฎรสามัญ ใช้อำนาจทั้งสามนี้ กล่าวคือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจปฏิบัติตามกฎหมายและอำนาจตัดสินคดีที่เกิดขึ้นระหว่างเอกชน”

Montesquieu ได้ให้เหตุในการที่กล่าวเช่นนี้ว่า²⁹ “เป็นที่รู้อยู่ทั่วไปแล้วว่าคนเราทุกคนที่มีอำนาจย่อมหลงระเหิงชอบใช้อำนาจเกินกว่าที่ควร ต่อเมื่อใดพบอุปสรรคขัดขวางเมื่อนั้นจึงจะหยุดยั้ง อย่างไรก็ตามแต่อะไรเลยแม้แต่คุณธรรมยังต้องมีขอบเขตจำกัดเมื่อคนเราใช้อำนาจจนเกินควรได้เช่นนี้ จึงจำต้องหาวิธีให้อำนาจคอยเหนี่ยวรั้งไว้” อาจกล่าวได้ว่า Montesquieu แยกอำนาจออกไป 3 อำนาจก็เพื่อให้อำนาจหนึ่งยับยั้งอีกอำนาจหนึ่งบุคคลจึงจะมีสิทธิเสรีภาพ ทั้งนี้ เพราะถ้าอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารอยู่ในบุคคลคนเดียว หรือคณะเดียวกันประชาชนจะไม่มีเสรีภาพเพราะเป็นที่น่าหวงเกรงว่าบุคคลคนเดียว หรือคณะเดียวกันหรือสภานิติบัญญัตินั้นจะออกกฎหมายกดขี่และใช้กฎหมายบีบบังคับกดขี่ และถ้าอำนาจตุลาการจะไม่แยกออกจากอำนาจ นิติบัญญัติชีวิตเสรีภาพของประชาชนจะอยู่ภายใต้ผู้ใช้อำนาจทั้งสองนี้ เพราะผู้พิพากษาเป็นผู้ออกกฎหมายและใช้อำนาจตุลาการในการพิพากษาคดีผู้พิพากษาจะมีอำนาจบังคับประชาชนได้เต็มที่ Montesquieu จึงเห็นว่า จะต้องไม่ให้อำนาจต่างๆ มีขึ้นอยู่ต่อกัน คือให้ผู้ใช้อำนาจทั้งสามเป็นอิสระจากกันและ โดยการแยกอำนาจจะทำให้อำนาจทั้งสามมีน้ำหนักเท่าๆ กัน และทำให้บรรลุถึงสมดุลแห่งอำนาจจึงทำให้ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพ

ข้อแตกต่างระหว่างความคิดเห็นของ John Locke กับของ Montesquieu คือ John Locke ไม่ได้แยกอำนาจตุลาการออก แต่ Montesquieu แยกอำนาจตุลาการออกเป็นอิสระจากอำนาจอื่น

Jean Bodin นักเศรษฐศาสตร์ชาวฝรั่งเศส กล่าวในหนังสือ Six Livres de la République Jean Bodin สร้างทฤษฎีอำนาจอธิปไตยขึ้นพร้อมๆ กับแนะแนวทางในการพัฒนาการปกครองประเทศฝรั่งเศส Jean Bodin ได้กล่าวถึงอำนาจอธิปไตยไว้ว่า “สาธารณรัฐ” (respublica) คือสิทธิในการปกครองกลุ่มบุคคลหลายกลุ่มและส่วนร่วมของกลุ่มเหล่านี้ คือ อำนาจอธิปไตย Jean Bodin บอกว่าอำนาจอธิปไตยสูงสุดสิ้นพัน (Absolute) ปราศจากของเขตถาวร และอำนาจนี้แสดงออกโดยการบัญญัติหรือยกเลิกกฎหมาย³⁰ โดยที่อำนาจอธิปไตยแบ่งแยกออกเป็นหลายแขนง

²⁹ แหล่งเดิม (น. 228).

³⁰ จาก กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ (น. 32), โดย บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2538.

Puffendorf³¹ นักนิติศาสตร์และประวัติศาสตร์ชาวเยอรมัน กล่าวในหนังสือ *De jure naturae et gentium* ได้แจกแจงอำนาจอธิปไตยไว้เจ็ดอย่างคือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจที่จะวางโทษ ในกรณีฝ่าฝืนกฎหมาย อำนาจตุลาการ อำนาจที่จะทำสงครามหรือสงบศึก หรือสนธิสัญญา อำนาจที่จะแต่งตั้งรัฐมนตรีและข้าราชการ อำนาจที่เก็บภาษี อำนาจที่จะจัดการศึกษา

Jean Jacques Rousseau นักปราชญ์การเมืองฝรั่งเศสเห็นว่าอำนาจ นิติบัญญัตินั้นคือ อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุด และการใช้อำนาจนั้นเป็นการใช้ในการวางหลักใหญ่ๆ ส่วน อำนาจบริหารหรือรัฐบาลนั้นเป็นการจัดให้มีการปฏิบัติตามหลักใหญ่ที่ฝ่ายนิติบัญญัติวางไว้โดย ฝ่ายบริหารวางระเบียบปฏิบัติย่อยออกไปอีก และเห็นว่าอำนาจนิติบัญญัติไม่ควรเกี่ยวข้องกับ อำนาจบริหาร มิฉะนั้นประชาชนผู้เป็นเจ้าของมีอำนาจหน้าที่วางหลักใหญ่จะเข้าใจผิดเข้ามาบริหาร จัดการโดยการวางหลักย่อยๆ ในรายละเอียดของอำนาจบริหารจะทำให้เกิดการสับสนวุ่นวายในการ บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายได้ การวางหลักย่อยจะต้องมอบหมายให้เจ้าหน้าที่คณะใดคณะ หนึ่งเป็นผู้ทราบรายละเอียดและข้อเท็จจริงเป็นผู้พิจารณาวางหลักเท่านั้น เนื่องจาก ต้องใช้เวลาใน การพิจารณาและรู้ข้อเท็จจริงจำนวนมาก อำนาจบริหารแม้จะแยกออกจากอำนาจนิติบัญญัติแต่ก็ต้อง อยู่กับอำนาจนิติบัญญัติกล่าวคือ อำนาจนิติบัญญัติเป็นผู้ควบคุมแต่งตั้งถอดถอนฝ่ายบริหารส่วน อำนาจตุลาการ Jean Jacques Rousseau เห็นว่าจะต้องแยกเป็นอิสระออกจากอำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหาร

ความเห็นของ Jean Jacques Rousseau ที่เห็นแตกต่างจาก Montesquieu คือ Jean Jacques Rousseau เห็นว่าอำนาจบริหารนั้นต้องขึ้นและอยู่ในความควบคุมของอำนาจนิติบัญญัติ และเมื่อ อำนาจนิติบัญญัติจะต้องประชุมกันเป็นสมัยๆ Jean Jacques Rousseau เกรงว่าอำนาจบริหารจะมี มากเกินไป จึงสนับสนุนให้มีการแยกอำนาจบริหารออกเป็นอำนาจย่อยๆ และให้มีผู้ใช้ต่างกัน เพื่อ ไม่ให้อำนาจบริหารมีกำลัง (Power) และไม่ให้โต้แย้งอำนาจนิติบัญญัติซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดนั้น ได้ Jean Jacques Rousseau ให้ความสำคัญกับเจตนาร่วมกันของประชาชน ที่แสดงออกโดยประชาชน โดยตรงนี้เอง ทำให้ Jean Jacques Rousseau ปฏิเสธการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย

หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐ เพราะหลักนิติรัฐ ไม่สามารถเกิดขึ้นได้ในระบอบการปกครองที่รวมอำนาจไว้ในองค์กรเดียวกัน ไม่มีการควบคุม ตรวจสอบซึ่งกันและกัน อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการต้องสามารถควบคุม ตรวจสอบซึ่งกันและกันได้ เพราะอำนาจทั้งสามมิได้แบ่งแยกออกจากกัน โดยเด็ดขาดหากแต่มี

³¹ จาก “ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการนำเอาทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักในการจำแนกรูปแบบการ ปกครองชนิด ต่าง ๆ,” โดย วิษณุ วรรณุญ, 2534, *วารสารนิติศาสตร์*, 19 (3), น. 161.

การถ่วงดุลกัน (checks and balances) เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครอง ด้วยเหตุนี้จึงต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งมีอำนาจเหนืออีกอำนาจหนึ่งอย่างเด็ดขาด ดังนั้น หลักการแบ่งแยกอำนาจจึงเป็นหลักที่แสดงให้เห็นถึงการอยู่ร่วมกันของการแบ่งแยกอำนาจ การตรวจสอบอำนาจและการถ่วงดุลอำนาจ ความสมดุลระหว่างอำนาจไม่ทำให้อำนาจใดอำนาจหนึ่งมีอำนาจโดยเบ็ดเสร็จ ในขณะที่เดียวกันก็จะไม่ทำให้อำนาจใดอำนาจหนึ่งอยู่ภายใต้อำนาจอื่นโดยสิ้นเชิง ด้วยสภาพการณ์เช่นนี้จะทำให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครองอันเป็นความมุ่งหมายประการสำคัญของหลักนิติรัฐ³²

นอกเหนือจากที่กล่าวข้างต้น ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมืองของฝรั่งเศส ค.ศ.1789 ข้อ 16 ได้บัญญัติถึงหลักการแบ่งแยกอำนาจไว้ว่า “สังคมใดไม่มีหลักประชาธิปไตยโดยแท้จริงและไม่มีการแบ่งแยกอำนาจโดยชัดเจน สังคมนั้นไม่มีรัฐธรรมนูญ” เป็นการรับรองและสนับสนุนถึงหลักการแบ่งแยกอำนาจว่าเป็นหลักการสำคัญของหลักประชาธิปไตยอย่างแท้จริง การปฏิวัติในประเทศสหรัฐอเมริกาถือหลักการแยกอำนาจเป็นหลักการที่สำคัญและยึดถือเป็นหลักการปกครองประเทศมาจนถึงปัจจุบัน

2.2 แนวความคิดที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง

2.2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง³³

การปกครองระบอบประชาธิปไตยมีหลักการสำคัญอย่างหนึ่ง คือ การที่รัฐให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ทั้งนี้ เนื่องจากผู้ปกครองต้องปกครองประเทศให้เป็นไปตามผลประโยชน์ และความต้องการของประชาชนผู้ถ่ายทอดอำนาจให้ และให้ความยินยอม การที่รัฐบาลจะใช้อำนาจทางการเมืองกับผู้ได้ปกครอง วิธีการที่ใช้อำนาจจะแตกต่างกันไปบ้างในรายละเอียดแต่ที่สำคัญ คือ การให้ประชาชนมีสิทธิในการเลือกตั้งมีสิทธิในการรวมกลุ่มทางการเมืองและสมัครแข่งขันรับเลือกตั้ง และตามหลักการของการปกครองระบอบประชาธิปไตย การเลือกตั้งนับได้ว่าเป็นกระบวนการที่สำคัญมากในความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับผู้ปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นการระดมความคิดเห็น และสร้างความชอบธรรมให้เกิดขึ้นในการปกครอง ดังนั้น การเลือกตั้งจึงเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่สำคัญของทุกประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะการเลือกตั้งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชน

³² จาก การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ: *รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์* www.pub-law.net, (น. 341-378), โดย บรรณเจ็ด สิงคะเนติ ค, 2545.

³³ จาก *การประเมินผลการดำเนินงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง* (น. 5-13), โดย ชีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, ไพฑูรย์ โพธิสว่าง และยุทธพร อิศรัชย์, 2548.

ได้มีส่วนร่วมทางการเมือง (political participation) โดยการเลือกสรรตัวแทนของตนไปทำหน้าที่ทางการเมืองแทนคนรวมทั้งเป็นการระดมความคิดเห็นและสร้างความชอบธรรมให้มากขึ้น

การเลือกตั้งโดยทั่วไป ถ้าคำนึงถึงสภาพการณ์ทางการเมืองที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับ การเลือกตั้งแล้วจะมีส่วนประกอบสำคัญ 3 ฝ่าย ที่จะทำให้การเลือกตั้งนั้นสมบูรณ์และสำเร็จลงได้ ได้แก่ ผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมือง ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งและผู้บริหารจัดการการเลือกตั้ง ทั้ง 3 ฝ่ายนี้ มีความเกี่ยวข้องกันอย่างยิ่ง ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง เป็นผู้ที่จะวินิจฉัยตัดสินใจเลือกใครเป็นตัวแทนของพวกเขา ขณะและผู้สมัครรับเลือกตั้งและ พรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองต่างๆ ต้องการจะเข้าไปทำหน้าที่แทนผู้เลือกตั้งในสภาและเป็นรัฐบาลบริหารประเทศจะต้องเสนอตนเองและนโยบาย หรือแนวความคิดให้ผู้เลือกตั้งได้รับทราบเพื่อประกอบการตัดสินใจ ส่วนฝ่ายที่บริหารจัดการเลือกตั้ง ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ก็ต้องทำหน้าที่ตามกฎหมายและระเบียบที่ตราไว้สำหรับการเลือกตั้ง อย่างเคร่งครัด เป็นกลาง เพื่อสร้าง “ความบริสุทธิ์ ยุติธรรม” ให้เกิดขึ้นในการเลือกตั้งเพื่อให้ได้ตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง

2.2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง³⁴

McClosky ได้อธิบายความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองว่า หมายถึง กิจกรรมต่างๆ ที่กระทำโดยความสมัครใจของสมาชิกในสังคมเพื่อที่จะเลือกผู้นำของตน และเพื่อกำหนดนโยบายของรัฐ การกระทำนั้นอาจจะกระทำโดยตรงหรือทางอ้อม ตลอดจนผู้กระทำอาจทำกิจกรรมต่างๆ เพียงอย่างเดียวหรือหลายอย่างพร้อมๆ กันก็ได้ ดังนั้น การมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นส่วนสำคัญของวิถีชีวิตประชาธิปไตยอีกมิติหนึ่งเพราะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงทัศนคติและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเรื่องต่างๆ ที่จะส่งผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนเอง นอกจากจะช่วยให้การตัดสินใจของผู้เสนอโครงการหรือรัฐบาลมีความรอบคอบ และสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนมากยิ่งขึ้น แล้วยังเป็นการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลให้มีความโปร่งใส (transparency) สามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน และมีความรับผิดชอบ (responsiveness) หรือตอบคำถามของประชาชนได้ (accountability) อีกด้วย ซึ่งเท่ากับส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้สมบูรณ์มากขึ้นด้วย ระดับขั้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองมีหลายระดับ และนักวิชาการต่างๆ ได้กำหนดไว้หลากหลาย แต่ในสาระสำคัญมีความคล้ายกันซึ่งจะขอนำเสนอโดยสังเขปได้จำแนกการมีส่วนร่วมออกเป็น 4 ระดับ คือ

1) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (decision making)

³⁴ แหล่งเดิม (น. 13-17).

- 2) การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ (implementation)
- 3) การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ (benefit) และ
- 4) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (evaluation)

การให้ประชาชนมีส่วนร่วมนั้นสามารถทำได้ในหลายระดับขึ้นอยู่กับรัฐบาลแต่ละยุคว่าจะให้ความสำคัญต่อประชาชนมากน้อยต่างกัน กล่าวคือ

(1) ประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจ หมายถึง ให้ประชาชนเข้าจัดการหรือดำเนินการเองโดยไม่มี การติดต่อกับรัฐบาลก่อนซึ่งอาจมีการโต้ตอบจากรัฐบาล ตัวอย่างเช่น การตั้งศาลเตี้ย การเดินขบวน การเข้ายึดสถานที่ของทางราชการเพื่อเรียกร้องความเป็นธรรม เป็นต้น โดยความสัมพันธ์ระหว่าง การมีส่วนร่วมของประชาชนกับอำนาจของรัฐบาลมีความสัมพันธ์เชิงลบ ต่อกัน กล่าวคือ ถ้าประชาชนมีส่วนร่วมมากรัฐบาลก็จะมีอำนาจน้อยลงหรือในทางกลับกันถ้ารัฐบาลมีอำนาจมาก ประชาชนก็จะมีส่วนร่วมน้อยลงนั่นเอง

(2) ประชาชนและรัฐบาลร่วมกันแก้ปัญหาโดยมีอำนาจเท่าเทียมกัน ตัวอย่าง เช่น โครงการทำความสะอาดหมู่บ้าน การสร้างถนน และขุดบ่อน้ำในหมู่บ้าน เป็นต้น

(3) ประชาชนเป็นที่ปรึกษา หมายถึง รัฐบาลขอความคิดเห็นจากประชาชนและตั้งใจที่จะกระทำตามความเห็นนั้น แต่ก็ยังมีอำนาจที่จะไม่รับความคิดเห็นนั้นไปปฏิบัติ ตัวอย่าง เช่น การตั้งคณะกรรมการเพื่อการประสานงานระหว่างประชาชนและส่วนราชการ การแต่งตั้งคณะที่ปรึกษา การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเฉพาะกลุ่ม เป็นต้น

(4) ประชาชนแสดงความคิดเห็น รัฐบาลให้โอกาสประชาชนได้แสดงความคิดเห็นในบางเรื่อง แต่มักจะไม่นำความเห็นไปปฏิบัติและยังมีอำนาจที่จะไม่รับฟังความคิดเห็นนั้น ตัวอย่าง เช่น การประชุมใหญ่ที่ให้โอกาสประชาชนทุกคนได้แสดงความคิดเห็น การขอความเห็นในกฎระเบียบที่กำลังจะนำออกมาใช้

(5) ประชาชนรับทราบเป็นการแถลงข่าวสาร หรือมติของรัฐบาลให้ประชาชนได้ทราบ ประชาชนอาจมีปฏิกริยาโต้ตอบหรือไม่ก็ได้ เช่น การแถลงถึงโครงการต่างๆ ที่รัฐบาลได้มีมติให้ดำเนินการ การริเริ่มกฎหมายต่างๆ และการเวนคืนที่ดิน เป็นต้น

(6) รัฐบาลใช้อำนาจ กล่าวคือ รัฐบาลใช้อำนาจจัดการโดยไม่แจ้งให้ประชาชนทราบล่วงหน้า ตัวอย่างเช่น การสืบสวน จับกุมผู้กระทำความผิดกรณีต่างๆ โดยไม่แจ้งให้ทราบล่วงหน้า เป็นต้น

ลำดับขั้นของการเกี่ยวพันทางการเมืองของประชาชนในแต่ละสังคมจะเริ่มจากการมีส่วนร่วมน้อยไปสู่การมีส่วนร่วมมาก นอกจากนี้การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองยังมีลักษณะแตกต่างกันตามวัฒนธรรมทางการเมืองของแต่ละบุคคล

2.2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย

การเลือกตั้ง (Election) เป็นกระบวนการที่มีความสำคัญประการหนึ่ง เป็นระบอบการปกครองที่ถือเอามติของเสียงข้างมาก (Majority Rule) เป็นเครื่องมือในการตัดสินใจในขณะเดียวกัน เพื่อมิให้ระบอบประชาธิปไตยกลายเป็นระบอบเผด็จการ โดยเสียงข้างมากที่ไม่ยอมรับฟังเสียงข้างน้อย ระบอบประชาธิปไตยจึงมีการตกลงของฝ่ายเสียงข้างมากให้มีหลักการคุ้มครองเสียงข้างน้อย เพื่อคุ้มครองมิให้มีการกดขี่ข่มเหงบรรดาเสียงข้างน้อยอย่างไม่เป็นธรรม เพื่อให้ประชาชนฝ่ายเสียงข้างมากและฝ่ายเสียงข้างน้อยจะได้อยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข ประชาธิปไตยจึงมีความสัมพันธ์กับการเลือกตั้งอย่างแน่นแฟ้น³⁵ การเลือกตั้งเป็นเครื่องมือที่แสดงออกถึงความสัมพันธ์ระหว่างหลักเสียงข้างมากกับหลักคุ้มครองเสียงข้างน้อย ซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญของระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทน ดังนั้น การเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทนจึงมีความหมายและความสำคัญเป็นอย่างยิ่งที่ต้องคำนึงถึง

การปกครองประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนนั้น ต้องมีการเลือกตั้งผู้แทนการเลือกตั้งผู้แทนเป็นกระบวนการที่สำคัญประการหนึ่ง โดยการเลือกตั้งนั้นเป็นกระบวนการสรรหาผู้ที่เข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชน ประชาธิปไตยแบบผู้แทนนี้จะต้องมีระบบผู้แทนที่มีความรับผิดชอบต่อประชาชนด้วย การเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยจึงเป็นทั้งการมอบอำนาจแก่ผู้แทนและสร้างความรับผิดชอบต่อผู้แทนไปด้วย³⁶ ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า การใช้ประชาธิปไตยโดยทางตรงมักจะใช้ควบคู่กับการใช้ประชาธิปไตยแบบผู้แทน เนื่องจากในระบบผู้แทนนั้นประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรงเฉพาะในการเลือกตั้งเท่านั้น และเพื่อให้ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดอันแท้จริงจึงต้องมีช่องทางในประชาชนสามารถเป็นผู้ตัดสินใจในเรื่องที่สำคัญๆ ด้วยตนเอง

2.2.3.1 หลักประชาธิปไตยโดยผู้แทน

การปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทนเป็นที่ยอมรับทั่วไปในสากลว่าเป็นการปกครองที่ดีที่สุด กล่าวคือเป็นการปกครองที่ให้ประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดด้วยตนเอง ระบบผู้แทนเป็นการแสดงเจตนารมณ์ของประชาชนโดยทางอ้อม กล่าวคือประชาชนจะแสดงเจตนารมณ์ทางการเมืองโดยผ่านผู้แทนของตน ในรูปแบบทางความคิดของระบบผู้แทนนั้น ความคิดเห็นของผู้แทนย่อมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและเป็นไปในทางเดียวกันกับความคิดของประชาชน แต่ในความเป็นจริงทางเนื้อหาผู้แทนที่มีอำนาจปกครองคือรัฐบาลโดย

³⁵ จาก “การเลือกตั้งของรัฐเสรีประชาธิปไตย,” โดย วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ข, 2542, *วารสารศาสตร์รัฐธรรมนูญ*, 1 (3), น. 95.

³⁶ จาก *คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป*, (น. 96) โดย สมยศ เชื้อไทย ข, 2535.

ประชาชนผู้เลือกตั้งมีบทบาทค่อนข้างจำกัด ประชาชนผู้เลือกตั้งมีโอกาสเพียงการพิจารณาข้อเสนอของผู้สมัครเป็นผู้แทน การเลือกตั้งจึงจำกัดเฉพาะข้อที่เสนอให้เลือกเท่านั้น การแสดงความคิดเห็นของประชาชนทางการเมืองโดยการเสนอตรงต่อรัฐสภาไม่สามารถทำได้ ความคิดเห็นทางการเมืองที่มีผลต่อรัฐสภาจึงเป็นความคิดเห็นของผู้แทนเท่านั้น ซึ่งอาจจะไม่ตรงกับความคิดเห็นของประชาชนก็ได้ ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าในทางเนื้อหาแล้วประชาชนจะใช้อำนาจการปกครองได้เฉพาะแค่การเลือกตั้งเท่านั้น หลักจากการเลือกตั้งแล้วการใช้อำนาจการปกครองจึงย้ายไปอยู่ที่ผู้แทนของประชาชน ดังนั้น จึงต้องมีกระบวนการที่ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงเจตนารมณ์ทางการเมืองในเรื่องสำคัญๆ เช่นการลงคะแนนเสียงประชามติ หรือการควบคุมตรวจสอบโดยการถอดถอนผู้แทนได้

หลักประชาธิปไตยโดยผู้แทน หมายถึง การปกครองโดยประชาชนที่ประชาชนทั้งหมดไม่ได้มาร่วมประชุมปรึกษาหารือกันหรือตัดสินใจทางการเมืองด้วยตนเองแต่ประชาชนมอบให้ผู้แทนทำการแทน โดยการเลือกตั้งบุคคลที่ตนเห็นว่ามีรู้ความสามารถตลอดจน มีคุณธรรมจริยธรรมให้มาทำหน้าที่บริหารบ้านเมืองปกครองประเทศแทนตน วิธีการเลือกตั้งเป็นวิธีการของระบอบประชาธิปไตยซึ่งประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยโดยทางผู้แทน และเรียกระบอบนี้ว่า “ระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน” กล่าวคือประชาชนจะไม่ใช้อำนาจของตนเองโดยตรงแต่จะใช้อำนาจอ้างผ่านผู้แทน ดังนั้น วิธีการที่จะควบคุมผู้แทนที่ประชาชนเลือกตั้งได้ ก็คือ หากประชาชนเห็นว่าผู้แทนกระทำการที่ไม่ดีก็จะไม่ให้ความไว้วางใจเลือกตั้งให้เป็นผู้แทนอีกในคราวต่อไป ทั้งนี้ในบางครั้งประชาชนอาจได้สิทธิและอำนาจในการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของผู้แทนบางอย่างไว้ จึงมีการแบ่งแยกการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยผู้แทนออกเป็น 2 ประเภทคือ³⁷

1) การปกครองซึ่งประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยทางผู้แทน โดยแท้หรืออย่างบริสุทธิ์ (Government representative pure)

กล่าวคือ การที่ประชาชนเลือกบุคคลบางคนให้เข้ามาใช้อำนาจอธิปไตย ในบางประเทศให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้แทนราษฎรใช้อำนาจนิติบัญญัติเท่านั้น ส่วนอำนาจอื่นๆ คือ อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ ไม่มีการเลือกตั้งผู้แทนเข้ามาใช้อำนาจนี้ ในบางประเทศอำนาจนิติบัญญัติยังแบ่งออกเป็นสองสภาอันได้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา โดยให้ประชาชนเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น สำหรับสมาชิกวุฒิสภานั้นให้ถือว่าเป็นผู้แทนราษฎรโดยราษฎรไม่ได้เลือกตั้งเลย การปกครองซึ่งประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยทางผู้แทนโดยแท้หรือ

³⁷ จาก หลักประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนกับระบบพรรคการเมืองไทย, (น. 1), โดย จูดิพร ขำน้ำทิพย์, 2540.

อย่างบริสุทธิ์มีลักษณะที่สำคัญคือการห้ามทำสัญญาตัวแทนระหว่างประชาชนผู้เลือกตั้งกับผู้แทนอย่างเด็ดขาด ผู้แทนจะอยู่ในฐานะที่ไม่ต้องรับคำสั่งค้ำประกันใดๆ จากประชาชนผู้เลือกตั้ง

2) การปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางกึ่งผู้แทน (Government semi representative)

เป็นการปกครองที่ให้อำนาจวินิจฉัยเด็ดขาดอยู่กับผู้แทน การแสดงเจตนาของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะมีอิทธิพลอยู่เหนือการตัดสินใจของผู้แทนเป็นอย่างมาก เดิมการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนทำให้สภามีอำนาจวินิจฉัยเรื่องใดๆ ได้โดยอิสระไม่ต้องอยู่ในความผูกมัดใดๆ ของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะหมดอำนาจไปเมื่อได้เลือกตั้งผู้แทนแล้ว ต่อจากนั้นประชาชนต้องรับเอาเจตนาของผู้แทนเป็นเจตนาของตนโดยจะโต้แย้งไม่ได้ว่าสิ่งที่ผู้แทนกระทำนั้นมิใช่เจตนาของตน จนกว่าจะมีกำหนดการเลือกตั้งขึ้นใหม่ ในปัจจุบันการเลือกตั้งผู้แทนจะพิจารณาจากนโยบายที่ผู้แทนประกาศว่าจะทำเมื่อได้รับเลือกเป็นผู้แทนแล้วก็จะนำนโยบายนั้นมาใช้ทันที การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทนจึงปรับเปลี่ยนไปจากเดิม แม้ประชาชนจะมีบทบาทสำคัญเฉพาะในการเลือกตั้งผู้แทนให้เข้าไปทำหน้าที่แทนตน แต่ก็มี การรับรู้การแสดงออกของประชาชนที่สามารถแสดงเจตนาให้ผู้แทนรับว่าตนต้องการที่จะให้นำพาประเทศชาติไปทางใด ผู้แทนก็ต้องไม่ฝ่าฝืนความต้องการของประชาชน ดังนั้น จึงเรียกการปกครองประเภทดังกล่าวนี้ว่า “การปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางกึ่งผู้แทน”

หลักประชาธิปไตยโดยผู้แทนก็คือ ระบอบประชาธิปไตยที่ใช้ใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ โดยประชาชนใช้อำนาจผ่านทางผู้แทนและการเลือกตั้งถือเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งของการปกครองระบอบประชาธิปไตยทางผู้แทน ทั้งนี้ย่อมเป็นที่เข้าใจกันว่ามีปัจจัยอื่นๆ อีกที่มีความสำคัญต่อระบอบประชาธิปไตย

2.2.3.2 หลักการเลือกตั้งที่เป็นประชาธิปไตย

หลักเกณฑ์พื้นฐานของการเลือกตั้งเป็นสิทธิเรียกร้องตามกฎหมายมหาชนของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งและผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยที่สิทธิเรียกร้องนี้มีฐานะเท่ากับสิทธิตามรัฐธรรมนูญ การกระทำที่ขัดต่อหลักเกณฑ์พื้นฐานของการเลือกตั้ง เป็นเหตุให้เกิดการฟ้องให้การเลือกตั้งเป็นโมฆะได้ แต่อย่างไรก็ตามศาลจะสั่งให้การเลือกตั้งเป็นโมฆะก็ต่อเมื่อการกระทำดังกล่าวถึงขนาดทำให้ผลการเลือกตั้งเปลี่ยนแปลงได้

หลักการเลือกตั้งที่เป็นประชาธิปไตยจะต้องประกอบด้วย ระบบเลือกตั้งที่เป็นประชาธิปไตย ระบบการเลือกตั้งที่เป็นประชาธิปไตยที่นิยมใช้โดยทั่วไปแยกออกเป็น 2 ระบบ คือ ระบบเสียงข้างมาก (Majority System) และระบบสัดส่วน (Proportional)

1) ระบบเสียงข้างมาก (Majority Electoral System)

ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก หมายถึงวิธีการเลือกตั้งที่แบ่งอาณาเขตของประเทศออกเป็นเขตการเลือกตั้ง โดยแต่ละเขตการเลือกตั้งจะต้องมีขนาดใกล้เคียงกันระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากแบ่งออกเป็น 2 ประเภท

(1) ระบบเสียงข้างมากเด็ดขาด (Absolute majority) ระบบนี้ถือเกณฑ์เสียงข้างมากอย่างเด็ดขาดกล่าวคือ ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องได้คะแนนมากกว่าครึ่งหนึ่งของคะแนนเสียงทั้งหมดจึงจะถือว่าเป็นผู้ชนะการเลือกตั้ง

(2) ระบบเสียงข้างมากสัมพัทธ์ (Relative majority) ระบบนี้ถือเกณฑ์เสียงข้างมากธรรมดา กล่าวคือ ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้คะแนนมากกว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งรายอื่นก็ถือว่าเป็นผู้ชนะการเลือกตั้งแล้ว โดยไม่ต้องคำนึงว่าจะต้องได้คะแนนเกินครึ่งหรือไม่ เพียงคะแนนมากกว่าก็ถือว่าชนะการเลือกตั้งแล้ว ประเทศไทยใช้ระบบนี้เลือกตั้งมาตั้งแต่ต้นจนถึงปัจจุบัน

2) ระบบสัดส่วน (Proportional Representative)

ระบบสัดส่วนนี้โดยหลักการแล้วการเลือกตั้งในระบบสัดส่วนนี้ พรรคการเมืองจะต้องทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งเรียงลำดับเสนอต่อประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง เพื่อเลือกพรรคการเมืองนั้น เมื่อมีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งแล้วจะนำคะแนนทั้งหมดมารวมกันแล้วคิดตามเกณฑ์สัดส่วนที่กำหนดไว้ ทั้งนี้จะคำนวณจำนวนที่นั่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามสัดส่วนคะแนนที่ได้รับเลือกจากประชาชนที่ออกเสียงคะแนน ในระบบสัดส่วนนี้จะใช้เขตเดียวโดยใช้เขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง หรืออาจกำหนดให้มีเขตเลือกตั้งหลายเขตและให้พรรคการเมืองทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งตามจำนวนเขตเลือกตั้งที่กำหนดก็ได้

3) ระบบเลือกตั้งแบบผสม

ระบบเลือกตั้งแบบผสมคือการนำระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก (Majority System) มาผสมกับระบบสัดส่วน (Proportional Representation) ประเทศเยอรมันตะวันตกเป็นประเทศแรกที่ใช้ในระบบการเลือกตั้งแบบผสม การแบ่งประเภทของการเลือกตั้งระบบผสม

(1) แบบผสมการแบ่งเขตกับสัดส่วน (Mixed Member Proportional หรือ MMP)

หมายถึง ระบบที่การจัดสรรผู้ชนะในเขตเลือกตั้งจะขึ้นอยู่กับสัดส่วนคะแนนเสียงที่พรรคการเมืองได้รับจากระบบบัญชีรายชื่อในเขตนั้น โดยคะแนนจากบัญชีรายชื่อของพรรคจะถูกนำไปชดเชย ให้สัดส่วนที่เสียไปของพรรคการเมืองนั้นในระดับเขต เช่น หากพรรคการเมืองหนึ่งได้รับคะแนนเสียงจากระบบบัญชีรายชื่อร้อยละ 15 แต่ไม่ได้รับที่นั่งจากการเลือกตั้งในระบบเขตเลย พรรคการเมืองนั้นก็จะได้รับการชดเชยในระบบบัญชีรายชื่อให้มีตัวแทนเท่ากับร้อยละ 15 ของ

จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเทศที่ใช้ระบบเลือกตั้งแบบนี้ เช่น ประเทศนิวซีแลนด์ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสาธารณรัฐอิตาลี

(2) แบบคู่ขนานระหว่างการแบ่งเขตและสัดส่วน

ในระบบนี้การจัดสรรที่นั่งของผู้สมัครในระบบเขตเลือกตั้งและระบบสัดส่วนจากบัญชีรายชื่อของพรรค จะเป็นอิสระจากกัน โดยไม่นำคะแนนจากระบบเลือกตั้งสองระบบมาคิดรวมกัน และไม่มีการชดเชยคะแนนเพื่อให้ที่นั่งที่พรรคการเมืองได้รับสะท้อนสัดส่วนคะแนนที่แท้จริงของพรรคการเมืองจากระบบบัญชีรายชื่อ ระบบนี้พบได้ในประเทศญี่ปุ่น และประเทศไทย เป็นต้น ทั้งนี้ระบบคู่ขนานระหว่างการแบ่งเขตและสัดส่วน ได้รับความนิยมนมากกว่าระบบผสมเขตและสัดส่วน เนื่องจากมีความสลับซับซ้อนน้อยกว่า และง่ายต่อการทำความเข้าใจของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง แต่ภายใต้ระบบผสมการแบ่งเขตกับสัดส่วนจะทำให้พรรคการเมืองขนาดเล็กมีโอกาสได้ที่นั่งมากขึ้น

2.2.4 แนวคิดเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง³⁸

ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 การจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งบัญญัติวงหลักเกณฑ์การควบคุมดูแลการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยเรียบร้อยและบริสุทธิ์ยุติธรรม อีกทั้งยังมีมาตรการต่างๆ บังคับให้การเลือกตั้งเป็นไปตามหลักเกณฑ์เหล่านั้น เช่น การลงโทษทางอาญา การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง หรือการคัดค้านการเลือกตั้ง เป็นต้น อย่างไรก็ตาม แม้จะมีบทบัญญัติและมาตรการต่างๆ ในการลงโทษผู้กระทำผิด แต่ในความเป็นจริงการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ยังคงมีปัญหาต่างๆ เกิดขึ้นอยู่มาก โดยเฉพาะปัญหาสำคัญ คือ การทุจริตและการซื้อขายเสียงในการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะมุลเหตุมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง หรือประชาชนผู้เลือกตั้งเองก็ตาม และที่สำคัญที่สุดการจัดการเลือกตั้งของกระทรวงมหาดไทยแทบจะไม่มีหน่วยงานใดที่จะมาตรวจสอบและควบคุมการจัดการเลือกตั้งของกระทรวงมหาดไทยเลย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการแบ่งเขตเลือกตั้ง การกำหนดหน่วยเลือกตั้งการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ควบคุมการเลือกตั้งและอื่นๆ เหล่านี้เป็นกระบวนการจัดการเลือกตั้งของกระทรวงมหาดไทยแต่เพียงหน่วยงานเดียวจากปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในการเลือกตั้งที่ผ่านมาทำให้หลายฝ่ายมีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ลดน้อยลงเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปอย่างบริสุทธิ์และยุติธรรมมากยิ่งขึ้นหนึ่งในความพยายามนั้นก็คือ การจัดตั้งองค์กรอิสระที่เป็นกลางขึ้นเพื่อควบคุมการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ทั้งนี้ เพราะการเลือกตั้งถือเป็นพื้นฐานที่สำคัญอย่าง

³⁸ การประเมินผลการดำเนินงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (น. 27-29). เล่มเดิม.

หนึ่งของประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นช่องทางในการแสดงเจตนารมณ์ของประชาชนในการกำหนดแนวทางการปกครองประเทศ อีกทั้งเป็นวิธีการในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ดังนั้น การเลือกตั้งที่มีความสุจริตและเที่ยงธรรมจึงมีความสำคัญในการเป็นหลักประกันการแสดงเจตนารมณ์ของประชาชน ประเทศต่างๆ จึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เป็นอิสระ และมีความเป็นกลางเพื่อจัดการและควบคุมการเลือกตั้ง และในบางประเทศมีการจัดตั้งทั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการสังเกตการณ์การเลือกตั้งอีกทางหนึ่งด้วย สำหรับรูปแบบการจัดการเลือกตั้งในประเทศต่างๆ สามารถแบ่งลักษณะประเภทออกเป็น 4 ประเภทใหญ่ๆ³⁹ คือ

1) รูปแบบที่จัดให้มีองค์กรจัดการเลือกตั้งขึ้นโดยตรง ประเทศที่จัดให้มีการเลือกตั้งโดยมีองค์กรหรือคณะกรรมการเลือกตั้งทำหน้าที่จัดการและดำเนินการเลือกตั้งตลอดกระบวนการ เพื่อต้องการจะแยกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งทั้งหมดไปขึ้นกับหน่วยงานอิสระเพียงหน่วยงานเดียวและให้แยกออกมาจากส่วนราชการ ทั้งนี้เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาที่หน่วยงานราชการต่างๆ ที่เข้ามาดำเนินการเลือกตั้ง มักจะถูกกล่าวหาว่าปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบอย่างไรก็ตามการมีหน่วยงานอิสระเข้ามาดำเนินการเลือกตั้ง ไม่ได้เป็นหลักประกันว่าการเลือกตั้งจะเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม แต่ก็เชื่อว่าการที่องค์กรอิสระแต่งตั้งจากบุคคลที่ไม่ได้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงเข้ามาจัดการเลือกตั้งจะทำให้การเลือกตั้งสุจริตเที่ยงธรรมมากขึ้น สำหรับประเทศที่จัดให้มีองค์กรการเลือกตั้งแยกออกมาเป็นอิสระเพื่อจัดการและควบคุมการเลือกตั้งโดยตรงทั้งหมด เช่น ประเทศอินเดีย ประเทศออสเตรเลีย เป็นต้น

2) รูปแบบที่ไม่มีการจัดให้มีองค์กรสำหรับควบคุมการเลือกตั้งขึ้นแต่อาศัยกลไกและองค์กรต่างๆ ช่วยกันควบคุมการเลือกตั้งให้สุจริตและเที่ยงธรรม บางกรณีอาจมีการจัดตั้งองค์กรอิสระเข้ามารับผิดชอบเฉพาะเรื่องบางอย่างที่เป็นปัญหาในการเลือกตั้งเท่านั้น เช่น ในประเทศฝรั่งเศสมีสภารัฐธรรมนูญ (Conseil Constitutionnel) คอยควบคุมการเลือกตั้งเพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงข้อครหาอันมักเกิดขึ้นจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร ที่ดำเนินการเลือกตั้งเพื่อประโยชน์ของพรรคการเมืองซึ่งเป็นฝ่ายรัฐบาล เช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน⁴⁰ มีการจัดตั้งคณะกรรมการเลือกตั้งซึ่งมีคณะกรรมการการเลือกตั้งตั้งแต่ ระดับสหพันธ์ ระดับรัฐ และระดับหน่วยเลือกตั้ง

³⁹ จาก การจัดการเลือกตั้งที่เหมาะสมต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย (น. 30), โดย ลัดดาวัลย์ ตันติวิทยาพิทักษ์, 2537.

⁴⁰ จาก รูปแบบและฐานะขององค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (น. 129), โดย อากัสตรา จินตะพัฒน์, 2538.

ทำหน้าที่ในการบริหารประเทศ ในขณะที่เดียวกันมีคณะกรรมการแบ่งเขตเลือกตั้งทำหน้าที่กำหนดขนาดและพื้นที่ของเขตเลือกตั้ง ในขณะที่ประเทศบราซิลมีศาลเลือกตั้ง (Electoral Court) ทำหน้าที่ในการรับจดทะเบียนพรรคการเมือง และควบคุมการเงินของพรรคการเมือง นอกจากนี้ยังมีศาลเลือกตั้งทำหน้าที่กำหนดวันเลือกตั้ง และตัดสินคดีความเกี่ยวกับความผิดหรือข้อขัดแย้งที่เกิดจากการเลือกตั้ง

3) รูปแบบที่จัดให้มืองค์กรจัดการเลือกตั้งขึ้นโดยตรงและมืองค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการควบคุมการเลือกตั้งด้วย ในบางประเทศนอกจากจะจัดให้มืองค์กรจัดการเลือกตั้งแยกออกเป็นอิสระออกมาแล้ว ยังอาจมีมืองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีกฎหมายบัญญัติรับรองสถานะให้เข้ามามีส่วนร่วมในการควบคุมการเลือกตั้งด้วย ทั้งนี้ในการบัญญัติให้มืองค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการควบคุมการเลือกตั้ง ก็เพื่อเป็นกลไกในการตรวจสอบการทำงานของมืองค์กรจัดการเลือกตั้งอีกชั้นหนึ่ง สำหรับประเทศที่มีมืองค์กรหรือคณะกรรมการจัดการเลือกตั้งและมืองค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามามีส่วนสอดดูดูแลการเลือกตั้ง ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ได้แก่ ประเทศเกาหลีใต้ ซึ่งมีคณะกรรมการจัดการเลือกตั้ง (The Election Management Committee) และยังมีมืองค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมสังเกตการณ์เลือกตั้งโดยมีอาสาสมัครจากที่ต่างๆ สมัครใจมาร่วมโดยไม่มีค่าตอบแทนใดๆ เช่นจากองค์กร CCEJ (Citizens Coalition for Economic Justice) เป็นต้น และประเทศฟิลิปปินส์ ก็มีทั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง (Commission on Election) หรือคอมมิเลค (COMMELEC) และมีมืองค์กรอาสาสมัครเลือกตั้งทำงานควบคู่ไปกับคอมมิเลค เช่น NAMFRELMCQC และ PPCRU เป็นต้น โดยมืองค์กรเหล่านี้ต้องได้รับการอนุมัติหรือรับรองคอมมิเลคก่อนทุกครั้ง

4) รูปแบบการจัดการเลือกตั้งโดยองค์กรสหประชาชาติ บางประเทศที่มีปัญหาสงครามกลางเมือง ปัญหาการแบ่งแยกสีผิว หรือเป็นประเทศที่เพิ่งได้รับเอกราชสหประชาชาติ จะเข้ามารับผิดชอบบริหารการเลือกตั้งเป็นการชั่วคราว หรือไม่กี่ส่งผู้สังเกตการณ์ระหว่างประเทศเข้าร่วมสังเกตการณ์การเลือกตั้ง ตัวอย่างเช่น ประเทศแอฟริกาใต้ เป็นต้น

จากรูปแบบการจัดการเลือกตั้งทั้งสี่ข้างต้น ประเทศไทยได้เลือกนำรูปแบบที่ 3 คือ แบบที่มีทั้งมืองค์กรจัดการเลือกตั้งขึ้นโดยตรงและมืองค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการเลือกตั้งมาใช้ ในอดีตที่ผ่านมาประเทศไทยผ่านเหตุการณ์ล้มลุกคลุกคลานทางการเมืองหลายครั้ง เกิดเหตุการณ์รัฐประหารและเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญอย่างต่อเนื่อง เกิดการไร้เสถียรภาพในการบริหารงานของรัฐบาล มีการแทรกแซงทางการเมืองระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ และมีการเลือกตั้งที่ไม่บริสุทธิ์ยุติธรรม ในที่สุดจึงได้มีการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองโดยการร่างรัฐธรรมนูญที่จะไปสร้างโครงสร้างการเมืองที่มีความเหมาะสม

โดยในระหว่างการที่มีการร่างรัฐธรรมนูญและการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้น ได้มีการให้การศึกษาทางการเมืองและกระตุ้นให้ประชาชนมีความสนใจทางการเมือง มีการรณรงค์ให้ประชาชนเขียนเอกสารแสดงความเห็นต่อการร่างรัฐธรรมนูญให้สภาร่างรัฐธรรมนูญ และในการร่างรัฐธรรมนูญได้มีการเลือกตั้งผู้แทนของแต่ละจังหวัดให้เข้ามามีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญด้วย ในที่สุดรัฐธรรมนูญนี้จึงได้รับการขนานนามว่ารัฐธรรมนูญฉบับประชาชน รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึง การวางรากฐานธรรมาภิบาลของประเทศ รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวถูกจัดทำขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาโครงสร้างทางการเมืองการปกครองที่เป็นแบบรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง รวมถึงขนานรับแนวคิดเรื่อง “ธรรมาภิบาล” (Good Governance) โดยสาระในรัฐธรรมนูญมีเป้าหมายสำคัญที่จะวางรากฐานของสังคมให้เข้มแข็ง ด้วยการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น มีการจัดตั้งองค์กรอิสระต่างๆ สร้างกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของรัฐ และมีแนวความคิดในการปฏิรูปการเมืองทำให้ระบบการเมืองมีความสุจริตและความชอบธรรมในการใช้อำนาจ และการเพิ่มอำนาจพลเมืองในการควบคุมการใช้อำนาจในทุกระดับทุกด้านอย่างมีประสิทธิภาพ โดยกำหนดไว้ในหมวดต่างๆ ที่แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆ เช่น การกำหนดให้มีการเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของประชาชน การกำหนดให้มีการเลือกตั้งสองแบบ คือ แบบแบ่งเขตและแบบบัญชีรายชื่อ การเปลี่ยนแปลงกระบวนการนับคะแนน และการกำหนดให้มีองค์กรอิสระ คือ คณะกรรมการการเลือกตั้งมาจัดและดำเนินการเลือกตั้ง ตลอดจนการกำหนดให้มีการจัดสรรงบประมาณให้กับพรรคการเมือง รวมทั้งการให้มีการเข้าชื่อถอดถอนนักการเมืองที่ทุจริตและร่ำรวยผิดปกติเหล่านี้เป็นต้น

จนกระทั่งเกิดการรัฐประหารโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ก่อให้เกิดผลทางกฎหมายเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และเมื่อมีการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ยังคงกำหนดให้มีองค์กรอิสระคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือที่เรียกย่อว่า “กกต.” ทำหน้าที่หลักในการควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมและยังได้กำหนดให้องค์กรพัฒนาเอกชนสามารถเข้าไปร่วมในกระบวนการเลือกตั้งได้ แต่ต้องได้รับการรับรองจากคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อน และคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ได้ก่อตั้งขึ้นโดยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีฐานะเป็นองค์กรหนึ่งในรัฐธรรมนูญเทียบเท่ากับองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่าย

ตุลาการ มีอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนในการควบคุมและจัดการเลือกตั้ง มีสำนักงานพร้อมด้วยพนักงานเจ้าหน้าที่ของตนเองที่พร้อมรับคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ไปปฏิบัติให้เกิดผล

2.3 หลักพื้นฐานทางทฤษฎีเกี่ยวกับการเลือกตั้ง⁴¹

การใช้อำนาจรัฐต้องอยู่ภายในระบบกฎหมายที่รัฐกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้นหลักนิติรัฐจึงต้องนำมาพิจารณาถึงสาระสำคัญของแต่ละหลักการ กล่าวคือ

2.3.1 หลักความสูงสุดแห่งรัฐธรรมนูญ

ประเทศที่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่ารัฐธรรมนูญนั้นเป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับชั้นสูงสุด คือสูงกว่ากฎหมายในรูปอื่นๆ กฎหมายอื่นนั้นจะมาขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญมิได้ โดยเหตุนี้รัฐที่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรจะมีบทบัญญัติอยู่มาตรานึงเสมอ เป็นเชิงรองรับความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญของรัฐนั้นๆ รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ซึ่งก็เป็นประเทศแรกๆ ที่มีบัญญัติไว้ในหมวด 6 มาตรา 2⁴² ที่ว่ารัฐธรรมนูญนี้ย่อมเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ เป็นเหตุให้ต้องมีการรักษาสถานะความเป็นกฎหมายสูงสุดนี้ไว้มิให้มีการล่วงเกินได้ วิธีรักษาความเป็นกฎหมายสูงสุดประการหนึ่งก็คือการควบคุมมิให้กฎหมายอื่นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติรองรับความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ในมาตรา 6 ว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

วัตถุประสงค์ของการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดกับรัฐธรรมนูญ⁴³ ก็คือ

- 1) เพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวม มิให้ผู้มีอำนาจบัญญัติกฎหมายใช้อำนาจเกินขอบเขตด้วยการบัญญัติกฎหมายที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- 2) เพื่อประโยชน์แก่อำนาจสูงสุดในการปกครอง ด้วยการรักษาดุลยภาพแห่งการปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละองค์กร อันเป็นกระบวนการแห่งอำนาจทางการเมืองตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

⁴¹ รวมบทความกฎหมายมหาชน จากเว็บไซต์ www.pub-law.net (น. 3). เล่มเดิม.

⁴² This Constitution, and the Laws of the United States which shall be made in Pursuance thereof; and all Treaties made, or which shall be made, under the Authority of the United States, shall be the supreme Law of the Land; and the Judges in every State shall be bound thereby, any Thing in the Constitution or Laws of any State to the Contrary notwithstanding.

⁴³ จาก สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบการปกครองของไทย (น. 133-134), โดย ไพโรจน์ ชัยนาม, 2515.

ในระบอบประชาธิปไตย เช่น ในประเทศที่มีรัฐรวมจะมีระบบการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดกับรัฐธรรมนูญเพื่อป้องกันมิให้มีการล่วงล้ำอำนาจหน้าที่ในระหว่างรัฐแต่ละรัฐที่รวมตัวกันอยู่กับรัฐบาลกลาง (federal stage) และในรัฐเดี่ยวก็เพื่อป้องกันมิให้อำนาจอธิปไตยแต่ละอำนาจก้าวล้ำซึ่งกันและกัน

3) เพื่อคุ้มครองป้องกันรัฐธรรมนูญ อันเป็นกฎหมายพื้นฐานในการปกครองประเทศ เพื่อดำรงรักษาความเป็นกฎหมายสูงสุด (supremacy of the law) ไว้ เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมายที่มีข้อความหรือเจตนารมณ์ที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญก็จะต้องมีการป้องกันหรือควบคุมโดยประกาศให้กฎหมายนั้นไม่มีผลใช้บังคับหรือเป็นอันเสียเปล่า

ความเป็นกฎหมายสูงสุด (supremacy of the law) นี้คือภาวะสูงสุดของกฎหมายซึ่งแสดงให้เห็นถึงสถานะของกฎหมายนั้นๆ ว่าอยู่ในลำดับสูงเหนือกฎหมายอื่นใดทั้งปวง ลำดับเช่นนี้มีผู้เรียกว่าศักดิ์ของกฎหมาย หรือชั้นของกฎหมาย (hierarchy of law) เพราะในบรรดากฎหมายที่มีอยู่มากมายหลายรูปแบบนั้น ย่อมมีความแตกต่างลดหลั่นกันอยู่เป็นธรรมดา ตามความประสงค์ของผู้มีอำนาจออกกฎหมาย ถ้าจะให้กฎหมายทั้งหลายเท่าเทียมกันหมดแล้ว ก็คงจะมีกฎหมายรูปแบบเดียวกันทั้งหมด แต่ที่ต้องมีกฎหมายหลายรูปแบบก็เพราะผู้มีอำนาจออกกฎหมายทราบดีกว่าเนื้อหาของกฎหมายแต่ละเรื่องมีน้ำหนักแตกต่างกัน บางเรื่องสำคัญมากบางเรื่องสำคัญน้อย เรื่องที่สำคัญมากก็ควรกำหนดไว้ในกฎหมายรูปแบบหนึ่ง เรื่องที่มีความสำคัญน้อยก็ควรกำหนดไว้ในกฎหมายอีกรูปแบบหนึ่งหรือประเภทหนึ่ง โดยหลักทั่วไปจะกำหนดให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดหรืออีกนัยหนึ่งก็คือความเป็นกฎหมายสูงสุดนั้นจะเป็นสถานะของรัฐธรรมนูญ ส่วนกฎหมายรูปแบบอื่นหรือประเภทอื่น เช่น พระราชบัญญัติ (act) พระราชกฤษฎีกา (decree) ระเบียบ (order) ข้อบังคับ (regulation) ต่างๆ เหล่านี้ก็จะเป็นกฎหมายชั้นรองลงมา⁴⁴

ดังนั้น การที่รัฐธรรมนูญมีสถานะหรืออำนาจสูงสุดกว่ากฎหมายอื่นใด จึงมีลักษณะพิเศษที่ต่างออกไป กล่าวคือ

1) การแก้ไขเพิ่มเติมทำได้ยากกว่ากฎหมายธรรมดา การพิจารณาแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญจะต้องมีกระบวนการที่พิเศษและยากกว่ากฎหมายธรรมดา⁴⁵

2) การละเมิดต่อรัฐธรรมนูญโดยกำลังบังคับหรือด้วยการกระทำใดๆ ย่อมทำให้ผู้ละเมิดนั้นมีความผิดร้ายแรง ด้วยการกำหนดเช่นนี้เป็นสิ่งที่ทำให้ผู้คิดละเมิดหรือล้มล้างรัฐธรรมนูญ

⁴⁴ จาก *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* (น. 669), โดย วิษณุ เครืองาม, 2530.

⁴⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 291.

มีความเกรงกลัวต่อโทษซึ่งหนักและก็จะไม่กล้าที่จะกระทำลักษณะที่กล่าวนี้เป็น การแสดง ความหมายของความสูงสุดแห่งรัฐธรรมนูญอันมีฐานะที่จะละเมิดไม่ได้

3) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญย่อมจะใช้บังคับมิได้ บทบัญญัติแห่งกฎหมายอยู่ในฐานะที่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญเนื่องจากบัญญัติขึ้นโดยอาศัยอำนาจ ตามรัฐธรรมนูญ เพราะฝ่ายนิติบัญญัติผู้บัญญัติกฎหมายเป็นองค์กรที่ได้รับมอบอำนาจมาจาก อำนาจอธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ระบบการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ จึงเป็น เครื่องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งความหมายของความสูงสุดแห่งรัฐธรรมนูญ สำหรับที่มาของทฤษฎีความ สูงสุดของรัฐธรรมนูญนี้ได้เริ่มขึ้นจากความรู้สึกลึกตามธรรมชาติที่ยกย่องและนับถือว่ากฎหมาย ธรรมชาติ (Natural Law) เป็นกฎหมายสูงกว่าซึ่งเกิดขึ้นเพื่อรักษาความเป็นธรรมในสังคมและ รับรองต่อสิทธิของประชาชนได้ เชื่อกันว่าประเพณีทางกฎหมายสูงกว่า (higher law) เกิดขึ้น เมื่อได้มีผู้บัญญัติกฎหมายอื่นๆ ขึ้นในอีกระดับหนึ่งซึ่งฐานะต่ำกว่า แนวคิดเดิมนั้นเริ่มตั้งแต่สมัย กรีกโรมัน และได้วิวัฒนาการมาจนกระทั่งถึงแนวความคิดใหม่ ในปัจจุบันนี้ก็ยังคงรักษาแนวของ ทฤษฎีนี้ไว้ตามที่พวกลัทธิสโตอิก (Stoicism) ได้ทำการเผยแพร่ปฏิรูปแนวความคิดเกี่ยวกับ กฎหมายธรรมชาติให้เป็นที่ยอมรับว่ามีฐานะศักดิ์เหนือกฎหมายอื่นๆ เป็นกฎหมายนิรันดร์ ไม่เปลี่ยนแปลงและผูกพันต่อทุกชาติทุกภาษาตลอดกาล ดังที่ โทมัส ฮอบส์ (Thomas Hobbes) ได้ กล่าวไว้ว่า กฎหมายเป็น คำกล่าวของผู้ซึ่งมีสิทธิโดยธรรมชาติที่จะออกคำสั่งเหนือผู้อื่น และ ข้อเท็จจริงที่สำคัญเกี่ยวกับกฎหมายในสมัยนั้นก็คือ กฎหมายเป็นสิ่งซึ่งผู้มีอำนาจได้ตั้งสิ่งที่ผู้ถือ อำนาจโดยธรรมชาติก็คือเป็นสิ่งที่เขาตั้ง

สำหรับลักษณะของความสูงสุดของรัฐธรรมนูญก็คือสิ่งที่ทำให้รัฐธรรมนูญแตกต่างไป จากกฎหมายอื่นๆ อาจพิจารณาได้ดังนี้⁴⁶

1) พิจารณาจากแบบของรัฐธรรมนูญ การจัดทำรัฐธรรมนูญมีวิธีการที่แตกต่างจาก กฎหมายอื่นๆ และอำนาจการตรวจสอบควบคุมกฎหมายอื่นๆ หรือกฎหมายธรรมดานั้นย่อมจะ ต้องมาจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญนั่นเอง โดยรัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงผู้มีอำนาจบัญญัติ กฎหมายและวิธีการบัญญัติกฎหมาย รัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติผู้ตราหรือออกกฎหมายต้องจัดทำ กฎหมายด้วยความระมัดระวังมิให้มีข้อขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพราะรัฐธรรมนูญเป็นที่มาของ กฎหมายอื่นๆ

2) พิจารณาจากเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจปกครองประเทศ การวางระเบียบการปกครองและสถาบันสูงสุดของประเทศส่วน

⁴⁶ จาก คำสอนชั้นปริญญาตรีกฎหมายรัฐธรรมนูญ (ภาค 1) (น. 59-60), โดย สมภพ โทตระกิตย์, 2512.

กฎหมายธรรมดาอื่นๆ มีเนื้อหาที่แสดงการขยายความให้เห็นถึงอำนาจหน้าที่ และรายละเอียดเกี่ยวกับสถาบันที่กล่าวข้างต้นเสมือนกับเป็นเนื้อหาในส่วนปลีกย่อยขยายเนื้อหาสาระสำคัญใหญ่คือเนื้อหาของรัฐธรรมนูญนั่นเอง

3) พิจารณาในเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ได้มีการบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เพื่อให้บุคคลมีหลักประกันที่แน่นอนจึงต้องกำหนดให้มีการบัญญัติกฎหมายโดยเคารพต่อหลักการแห่งรัฐธรรมนูญและผู้จัดทำกฎหมายธรรมดาอื่นๆ จะไม่อาจเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญได้โดยวิธีการเช่นกฎหมายธรรมดา ส่วนการที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดก่อให้เกิดผลดังนี้

(1) รัฐธรรมนูญมีสถานะเหนือกฎหมายทั้งปวง ที่เป็นกฎหมายภายใน (Domestic Law) กฎหมายทั้งปวงไม่ว่าที่มีมาก่อนหรือหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญแล้ว จะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญไม่ได้ และเพื่อเป็นหลักประกันว่าความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไม่ถูกละเมิด จึงจำเป็นต้องมีองค์กรหรือสถาบันทำหน้าที่ดูแลรักษารัฐธรรมนูญและมีอำนาจตรวจสอบรวมทั้งวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กระบวนการเช่นนี้เรียกว่า Judicial Review โดยมีหลักว่าด้วยกระบวนการตรวจสอบและผลของคำวินิจฉัยอย่างเป็นทางการเป็นระบบเรียกว่า “ระบบการควบคุมมิให้กฎหมายขัดรัฐธรรมนูญ” (Control of Constitutional Validity of Legislation)

(2) ผลประการแรกทำให้เกิดผลประการที่สองตามมว่านอกจากการละเมิดรัฐธรรมนูญอาจเกิดจากฝ่ายนิติบัญญัติด้วยการออกกฎหมายต่างๆ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแล้วฝ่ายบริหารเองก็อาจทำการต่างๆ ขัดรัฐธรรมนูญได้ เช่น การมีมติหรือคำสั่งต่างๆ เจ้าพนักงานของรัฐอาจทำผิดรัฐธรรมนูญเป็นต้น ในบางประเทศกระบวนการที่เรียกว่า Judicial Review จึงครอบคลุมถึงการตรวจสอบการกระทำของฝ่ายบริหารดังกล่าวด้วย เมื่อรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด การแก้ไขรัฐธรรมนูญเพิ่มเติมนั่นเองก็ทำได้ยากกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายธรรมดา

หลักความสูงสุดแห่งรัฐธรรมนูญจึงเป็นหลักการพื้นฐานที่มีความสำคัญที่ความมุ่งหมายที่จะควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจมหาชนในการใช้กฎหมาย เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ประสงค์ให้รัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจเกินจากขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งสิทธิของประชาชนที่สำคัญประการหนึ่งที่ประชาชนจะต้องได้รับความคุ้มครอง เมื่อการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นการใช้อำนาจทางมหาชนที่ไปกระทบสิทธิของบุคคล โดยหลักแล้วการใช้อำนาจมหาชนจึงต้องถูกตรวจสอบได้และตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ

2.3.2 หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

หลักนิติรัฐมีความเกี่ยวพันกันอย่างยิ่งกัสิทธิในเสรีภาพของบุคคลและสิทธิในความเสมอภาพ สิทธิทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้นถือว่าเป็นพื้นฐานของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์”

ในรัฐเสรีประชาธิปไตยยอมรับหลักความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคลรัฐจึงต้องให้ความเคารพต่อขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล การแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลโดยอำนาจรัฐจะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของตัวแทนของประชาชนตามหลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตย เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลมีผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง จึงได้มีการนำหลักการแบ่งแยกอำนาจมาใช้เพื่อความมุ่งหมายจะให้อำนาจแต่ละอำนาจควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกันและกันก็เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความรับรองคุ้มครอง นอกเหนือจากหลักการแบ่งแยกอำนาจแล้วได้มีการบัญญัติหลักการต่างๆ อีกหลายประการเพื่อเป็นการให้หลักประกันแก่สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลมิให้ถูกละเมิดจากรัฐ เช่น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องมีผลบังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับ แก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง การกำหนดให้ระบอบบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพมิได้ และหลักประกันที่สำคัญคือหลักประกันการใช้สิทธิในทางศาล ซึ่งถือว่าเป็นสาระสำคัญของการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่ปัจเจกบุคคล เพราะการคุ้มครองหรือหลักประกันทั้งหลายจะปราศจากความหมายหากไม่ให้สิทธิแก่ปัจเจกบุคคลในการโต้แย้งการกระทำของรัฐ เพื่อให้องค์กรตุลาการซึ่งเป็นองค์กรที่มีความเป็นกลางเข้ามาควบคุมตรวจสอบการกระทำของรัฐที่ถูกโต้แย้งว่าละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล⁴⁷

หลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพถือเป็นหลักพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐ ทั้งนี้เพราะถือว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นหลักสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การกระทำทั้งหลายของรัฐจึงต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับคุณค่าอันสูงสุดของรัฐธรรมนูญเพราะมนุษย์นั้นเป็นเป้าหมายของการดำเนินของรัฐ มิใช่เป็นเครื่องมือในการดำเนินการของรัฐการดำรงอยู่ของรัฐย่อมดำรงอยู่เพื่อมนุษย์ มิใช่มนุษย์ดำรงอยู่เพื่อรัฐ ด้วยเหตุนี้สิทธิเสรีภาพจึงเป็นรากฐานที่สำคัญของรัฐเสรีประชาธิปไตยที่ยึดถือระบบนิติรัฐ สำหรับสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่รัฐรับรองและให้ความคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง ได้แก่ สิทธิเสรีภาพในอันที่จะแสดงความคิดเห็นทางการเมือง สิทธิเสรีภาพในอันที่จะรวมตัวกันเป็นกลุ่ม เป็นสมาคมหรือเป็นพรรคการเมืองเพื่อดำเนินการทางการเมืองให้เป็นไปตามความคิดเห็นทางการเมืองของตน รวมถึงสิทธิเสรีภาพในอันที่จะลงคะแนนเสียงเลือกตั้งและสมัครเข้ารับเลือกตั้ง

⁴⁷ จาก การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ: *รวมบทความกฎหมายมหาชน (online)* (น.5-6), โดย บรรเจิด สิงคะเนติ ง, 2549.

หลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนต้องผูกพันอำนาจทั้งสามอำนาจไม่ว่าจะเป็นอำนาจนิติบัญญัติ คืออำนาจในการตรากฎหมาย อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการต้องผูกพันตามกฎหมาย จะใช้อำนาจตามอำเภอใจมิได้ ทั้งสามอำนาจจะต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ในการตรากฎหมายจะไปกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพไม่ได้ และหลักประกันการใช้สิทธิเสรีภาพที่สำคัญก็คือหลักประกันในการเข้าถึงองค์กรตุลาการเพราะ ฉะนั้นหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการถูการกระทบสิทธิที่สำคัญที่สุดคือ ประชาชนต้องเข้าถึงองค์กรตุลาการได้

2.3.3 หลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาคถือเป็นหลักพื้นฐานของศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ซึ่งมนุษย์ย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันในฐานะที่เป็นมนุษย์โดยมิต้องคำนึงถึงคุณสมบัติอื่นๆ อาทิ เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ถิ่นกำเนิด เป็นต้น และขณะเดียวกันก็ถือได้ว่าหลักความเสมอภาคนี้เป็นหลักที่ควบคุมมิให้รัฐใช้อำนาจของตนตามอำเภอใจโดยการใช้อำนาจของรัฐแก่กลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่ง รัฐต้องสามารถอธิบายได้ว่าเพราะเหตุใดรัฐจึงกระทำการอันก่อให้เกิดผลกระทบหรือเป็นการให้ประโยชน์แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งนั้น โดยเฉพาะ หากการให้เหตุผลไม่อาจรับฟังได้แสดงว่าการใช้อำนาจของรัฐนั้นเป็นไปตามอำเภอใจ ดังนั้น หลักความเสมอภาคจึงเป็นหลักสำคัญในการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและสามารถนำมาตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการได้

หลักความเสมอภาคนั้นมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับหลักเสรีภาพ เนื่องจากเป็นหลักการที่จะทำให้การใช้เสรีภาพเป็นไปอย่างเสมอภาคกันทุกผู้ทุกคน แต่หากเสรีภาพสามารถใช้ได้เพียงบุคคลบางคนเท่านั้นในขณะที่คนบางกลุ่มบางคนเข้าถึงไม่ได้ ในกรณีดังกล่าวก็ไม่ถือว่ามีเสรีภาพแต่ประการใด ความเสมอภาคจึงเป็นฐานของเสรีภาพและเป็นหลักประกันในการทำให้เสรีภาพเกิดขึ้นได้จริง ดังนั้นหลักความเสมอภาคภายใต้กฎหมายจึงเป็นหลักการที่ทำให้มีการปฏิบัติต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นๆ อย่างเท่าเทียมกันหรือไม่เลือกปฏิบัติ ทั้งนี้การปฏิบัติตามหลักความเสมอภาคนั้นจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกันและจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่องนั้นๆ จึงจะทำให้เกิดความยุติธรรมภายใต้หลักความเสมอภาคขึ้นได้

บทบัญญัติอันรับรองหลักความเสมอภาคในระบบกฎหมายไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการบัญญัติในเรื่องความเสมอภาคในมาตรา 30 ว่า “บุคคลย่อมเสมอภาคในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกันชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือ สุขภาพ สถานะของบุคคลฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นเป็นมีที่มาจากมาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญสหพันธ์รัฐเยอรมันฉบับปัจจุบัน โดยวรรคแรกเป็นการรับรองหลักความเสมอภาคเบื้องต้นกฎหมาย (Equality before the law) วรรคสอง รับรองความเสมอภาคระหว่างเพศ และวรรคสามกำหนดห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญของประเทศไทยนั้นไปไกลกว่าของประเทศสหพันธ์รัฐเยอรมัน โดยได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 30 วรรคท้าย รับรองให้รัฐสามารถเลือกปฏิบัติอันเป็นการลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่ได้ดังเช่นเดียวกันกับรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐอิตาลี และสหพันธ์รัฐออสเตรเลีย นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังได้กำหนดสิทธิต่างๆ ขึ้นมาให้ ซึ่งต้องเคารพหลักความเสมอภาคด้วย เช่น มาตรา 49 วรรคแรก “สิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้ อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย” มาตรา 51 วรรคแรก “สิทธิเสมอกันในการรับบริการทางสาธารณสุขที่เหมาะสมและได้มาตรฐาน” มาตรา 56 วรรคแรก “สิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น” เป็นต้น

จากบทบัญญัติอันรับรองหลักแห่งความเสมอภาค จะสังเกตได้ว่าการระบุบทบัญญัติในกฎหมายนั้นมีวิธีการในการรับรองหลักแห่งความเสมอภาคอยู่ 3 วิธี คือ

1) เป็นวิธีที่ใช้ทั่วไปที่แม้กฎหมายจะไม่ระบุคำว่า “เสมอกัน” “เสมอภาค” หรือ “เท่าเทียมกัน” ไว้ก็ตามแต่กฎหมายดังกล่าวก็มีลักษณะที่ใช้บังคับกับทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน เช่น มาตรา 19 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินกิจการรับทำการเก็บขนหรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยโดยทำเป็นธุรกิจหรือ โดยได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการ...” ซึ่งมีความหมายว่า ห้ามทุกคนโดยเสมอภาค หรือมาตรา 94 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่บัญญัติว่า “เจ้าของ หรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษผู้ใดซึ่งมีหน้าที่...จะต้องจัดให้มีการระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียอย่างอื่น...” ซึ่งมีความหมายบังคับให้ทุกคนต้องปฏิบัติตามอย่างเสมอภาค เป็นต้น

2) เป็นวิธีที่กฎหมายระบุคำว่า “เสมอกัน” “เสมอภาค” หรืออื่นๆ ในลักษณะเดียวกันอย่างชัดเจน เช่น มาตรา 10 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “การจัดการศึกษาต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย...” หรือในมาตรา 60 ที่ว่า “ให้รัฐจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษาอื่นเป็นพิเศษให้เหมาะสมและสอดคล้องกับความจำเป็นในการจัดการศึกษาสำหรับผู้เรียนที่มีความต้องการเป็นพิเศษแต่ละกลุ่มโดยคำนึงถึงความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษาและความเป็นธรรม...” เป็นต้น

3) เป็นวิธีที่กฎหมายบัญญัติในทางตรงกันข้ามโดยห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติ เช่น มาตรา 9 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งใน...คำพิพากษาเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย...เนื่องจากกระทำโดย... มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม...” เป็นต้น

ข้อยกเว้นของหลักความเสมอภาคตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ตามหลักทั่วไปหลักความเสมอภาคนั้นผูกพันต่อการกระทำของรัฐทุกๆ เรื่อง แต่ก็มีได้หมายความว่าต้องปฏิบัติให้เหมือนกันในทุกกรณี ทั้งนี้ต้องพิจารณาความแตกต่างของสาระสำคัญของข้อเท็จจริงประกอบกับต้องคำนึงถึงการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะด้วย ดังนั้นการปฏิบัติให้เหมือนกันโดยมิได้พิจารณาความแตกต่างของข้อเท็จจริงในเรื่องนั้นๆ ย่อมเป็นการขัดหลักความเสมอภาค อย่างไรก็ตามในรัฐธรรมนูญก็มีบทบัญญัติหลายเรื่องที่บัญญัติยกเว้นหลักความเสมอภาค เช่น

1) เรื่องเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภาในการกล่าวด้วยคำในทางแถลงข้อเท็จจริงแสดงความคิดเห็น หรือออกเสียงลงคะแนนย่อมเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาด ผู้จะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวสมาชิกผู้นั้นในทางใดมิได้ตามมาตรา 130

2) เรื่องความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา ตามมาตรา 131

3) การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามมาตรา 275 ถึง 278

2.3.4 หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนโดยองค์กรตุลาการ

หลักการคุ้มครองสิทธิของประชาชนทางศาลในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 19 วรรค 4 ของรัฐธรรมนูญเยอรมัน อันถือได้ว่าเป็นหลักการหัวใจของหลักนิติรัฐ หรือเป็นมงกุฎของหลักนิติรัฐ เพราะการที่รัฐได้แสดงว่ารัฐยอมที่จะให้ความเป็นอิสระแก่อำนาจศาลในการเข้ามาควบคุมตรวจสอบการกระทำต่างๆ ของรัฐว่าเป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของ

ประชาชนหรือไม่ ดังนั้นความเป็นนิติรัฐของรัฐใดรัฐหนึ่งจะปรากฏก็ต่อเมื่อรัฐนั้นยอมอยู่ภายใต้กฎหมายและภายใต้ความควบคุมตรวจสอบขององค์กรศาล⁴⁸

ตามรัฐธรรมนูญของไทยได้บัญญัติหลักดังกล่าวไว้ในมาตรา 28 วรรคหนึ่ง โดยบัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพซึ่งรัฐธรรมนูญรับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ในศาลได้” หลักการดังกล่าวนี้เป็นหลักการที่ทำให้บทบัญญัติมาตรา 27 ที่บัญญัติว่า “สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้งโดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ โดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง” มีผลในทางปฏิบัติเพราะหลักการที่บัญญัติให้สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองมีผลผูกพันองค์กรของรัฐโดยตรง โดยมีองค์กรศาลเข้ามาควบคุมตรวจสอบการกระทำขององค์กรที่ใช้อำนาจรัฐว่าได้กระทำการใดๆ อันเป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญหรือไม่⁴⁹

มาตรา 28 วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติไว้ว่าให้มีการใช้สิทธิยังศาลใดกรณีนี้จึงต้องพิจารณาจากบทบัญญัติหมวด 10 ว่าด้วยหมวดศาล ซึ่งในหมวดนี้ได้กำหนดให้ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหารและศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 223 ได้กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาเกี่ยวกับคดีปกครอง ส่วนคดีประเภทใดบ้างที่จะเข้าข่ายเป็นคดีปกครองนั้นจะต้องพิจารณาตามกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ส่วนคดีที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองและอำนาจศาลทหารนั้นย่อมอยู่ในอำนาจศาลยุติธรรมทั้งสิ้น เพราะตามมาตรา 218 ได้บัญญัติไว้ว่า “ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น”

ปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อไปตามมาตรา 28 วรรคหนึ่ง คืออำนาจรัฐที่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญนั้นมีขอบเขตแค่ไหนเพียงใด กล่าวคือจะหมายเฉพาะอำนาจบริหารเท่านั้นหรืออาจรวมถึงอำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการด้วย ในขณะที่มาตรา 19 วรรคสี่ ตามรัฐธรรมนูญเยอรมันนั้น คำว่า “อำนาจมหาชน” ที่ละเมิดสิทธิพื้นฐานของบุคคลตามมาตรา 19 นี้ หมายเฉพาะอำนาจฝ่ายบริหารเท่านั้น ส่วนกรณีของการละเมิดของสิทธิขั้นพื้นฐานโดยอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจตุลาการนั้นได้รับความคุ้มครอง ตามมาตรา 93(1)4a ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่เข้ามาตรวจสอบองค์กรดังกล่าว ด้วยการวางกลไกการตรวจสอบเช่นนี้ จึงทำให้ศาล

⁴⁸ หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ (น. 212). เล่มเดิม.

⁴⁹ จาก การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (น. 284), โดย อุดม รัฐอมฤต และคนอื่นๆ, 2544.

รัฐธรรมนูญสามารถตรวจสอบการกระทำขององค์กรนิติบัญญัติและองค์กรตุลาการว่าได้กระทำการอันเป็นการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานหรือไม่ ยังมีผลให้สิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญมีผลในการปฏิบัติอย่างแท้จริง

ส่วนกรณีของประเทศไทยนั้นจะต้องพิจารณาตามมาตรา 28 วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา 27 ได้บัญญัติให้องค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร และองค์กรตุลาการผูกพันต่อสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมาย นั้นย่อมหมายความว่าอำนาจรัฐแต่ละอำนาจอาจกระทำการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ได้ในขอบเขตของการใช้อำนาจแต่ละอำนาจ

หากฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งโดยละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนโดยไม่เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด บุคคลซึ่งได้รับผลกระทบจากกฎหมายดังกล่าวอาจดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลและใช้สิทธิตามมาตรา 212 ของรัฐธรรมนูญโดยโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติของมาตรา 6 และให้ศาลนั้นเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ส่วนการกระทำของฝ่ายบริหารที่เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาล ส่วนจะอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมนั้นก็ต้องพิจารณาจากการกระทำของฝ่ายปกครองว่าเป็นการกระทำในลักษณะที่เป็นนิติกรรมทางปกครอง การออกกฎหมายลำดับรองหรือเป็นการกระทำในลักษณะเป็นการปฏิบัติการทางปกครอง

สำหรับการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพโดยองค์กรตุลาการนั้น ศาลมีความผูกพันอยู่สองประการในการตรวจสอบเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิและเสรีภาพ กล่าวคือ ประการแรก ศาลต้องตรวจสอบว่ากรณีเป็นคดีมาสู่ศาลนั้นเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพหรือไม่ ประการที่สอง ศาลเองจะต้องไม่ใช้หรือตีความกฎหมายในทางที่จะเป็นการละเมิดกับสิทธิและเสรีภาพ ดังนั้นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพจากองค์กรตุลาการจึงอาจเกิดขึ้นได้ทั้งนี้ในกรณีแรกและกรณีหลังกรณีแรกหากมีการละเมิดสิทธิและเสรีภาพแต่กลับศาลวินิจฉัยว่าไม่มีการละเมิดสิทธิและเสรีภาพ ส่วนกรณีที่สองเป็นกรณีที่ศาลใช้หรือตีความกฎหมายขัดกับสิทธิเสรีภาพ ปัญหาที่เกิดขึ้นกับองค์กรตุลาการ คือ หากมีการละเมิดสิทธิและเสรีภาพโดยคำพิพากษาของศาล บุคคลผู้ถูกละเมิดจะใช้สิทธิโต้แย้งได้อย่างไร กรณีของศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์อาจไม่เป็นปัญหาเพราะผู้นั้นอาจร้องไปยังศาลสูงสุดของศาลนั้นๆ ได้ ปัญหาที่เกิดขึ้นคือหากศาลสูงวินิจฉัยแล้วบุคคลนั้นยังเห็นว่าคำพิพากษาของศาลสูงสุดละเมิดสิทธิและเสรีภาพของตน บุคคลนั้นจะเสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ตรวจสอบคำพิพากษาของศาลนั้นๆ ว่าละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของตนได้หรือไม่

เพียงใด เพราะตามรัฐธรรมนูญของไทยไม่ได้กำหนดโครงสร้างองค์กรผู้มีอำนาจในการควบคุม ตรวจสอบเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิและเสรีภาพเช่นนี้อาจก่อให้เกิดผลดังต่อไปนี้⁵⁰

1) อาจทำให้ความผูกพันของอำนาจรัฐต่อสิทธิเสรีภาพนั้นไร้ผลในทางปฏิบัติ เพราะปมเงื่อนไขที่สำคัญจะทำให้สิทธิและเสรีภาพมีผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริงนั้นก็ต่อเมื่อมีองค์กรพิเศษที่เข้ามาดูแลเรื่องดังกล่าว โดยเฉพาะเพื่อตรวจสอบว่าอำนาจแต่ละอำนาจนั้น กล่าวคือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร หรืออำนาจตุลาการอาจใช้ไปในทางละเมิดสิทธิและเสรีภาพ หรือไม่เพียงใด เมื่อไม่มีองค์กรพิเศษที่เข้ามาดูแลตรวจสอบเรื่องดังกล่าว จึงมีผลให้การตรวจสอบ ในทางศาลนั้นมาสิ้นสุดเพียงศาลสูงสุดของแต่ละศาลเท่านั้น ซึ่งเท่ากับว่าศาลสูงสุดเองไม่จำเป็นต้องผูกพันต่อสิทธิและเสรีภาพเพราะไม่มีองค์กรใดสามารถที่จะเข้ามาตรวจสอบความถูกต้องของ คำพิพากษาศาลสูงสุดได้ และหากศาลสูงสุดใช้หรือตีความเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพไปในทิศทาง ที่ไม่ถูกต้อง ก็จะมีผลทำให้การกระทำที่เป็นต้นเหตุของคดีที่มาสู่ศาลนั้น ได้รับการตรวจสอบ อย่างไม่ถูกต้อง ในกรณีนี้จึงเท่ากับว่าการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติที่ดี หรือของฝ่ายปกครองที่ดีที่ เป็นจุดเริ่มต้นของการฟ้องคดีไม่ได้รับการตรวจสอบเกี่ยวกับเรื่องการละเมิดสิทธิและเสรีภาพอย่าง ถูกต้อง ด้วยเหตุเช่นนี้จึงจำเป็นที่จะต้องกำหนดให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งมีหน้าที่ในการตรวจสอบ ดูแลเรื่องการละเมิดสิทธิและเสรีภาพเพื่อให้องค์กรของรัฐที่ผูกพันที่อาจถูกตรวจสอบโดยองค์กร อื่นได้ มิเช่นนั้นแล้วอาจทำให้สิทธิและเสรีภาพไร้ผลในทางปฏิบัติ

ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์เข้ามา ตรวจสอบในเรื่องดังกล่าวของคำพิพากษาของศาลสหพันธ์สูงสุดได้ ในกรณีที่บุคคลนั้นเห็นว่าการ ตีความหรือการ ใช้กฎหมายของศาลนั้นขัดกับสิทธิและเสรีภาพตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญศาล รัฐธรรมนูญสหพันธ์รัฐจึงเป็นองค์กรที่เข้ามาดูแลเรื่องนี้เพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ประชาชนใน การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การเข้ามาตรวจสอบของศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ ดังกล่าวมิได้ เข้ามาทำหน้าที่ในลักษณะที่เป็นศาลเหนือศาล หากแต่เข้ามาตรวจสอบดูแลเฉพาะเรื่อง การละเมิดสิทธิและเสรีภาพเท่านั้น ส่วนเรื่องอื่นๆ นั้นศาลจะไม่เข้ามาเกี่ยวข้อง จากการกำหนด โครงสร้างการควบคุมเช่นนี้เอง จึงมีผลทำให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐ เยอรมนีที่บัญญัติไว้ในมาตรา 1 วรรคสาม ที่ว่า “สิทธิขั้นพื้นฐานผูกพันองค์กรนิติบัญญัติ องค์กร บริหารและองค์กรตุลาการ โดยถือว่าเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้โดยตรง” มีผลอย่างแท้จริง ในทางปฏิบัติ

⁵⁰ หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ (น. 214-215). เล่มเดิม.

2) ปัญหาที่อาจจะตามมา เนื่องจากไม่มีองค์กรที่เข้ามาตรวจสอบเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐาน ก็คือศาลสูงสุดแต่ละศาลอาจใช้หรือตีความสิทธิและเสรีภาพแตกต่างกันได้ ทั้งนี้เพราะเมื่อศาลสูงสุดของแต่ละศาลพิพากษาแล้วคดีย่อมเป็นที่สุดไม่อาจจะโต้แย้งคำพิพากษาไปยังศาลรัฐธรรมนูญได้

รัฐธรรมนูญได้กำหนดบทบาทของศาลในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างกว้างขวางดังต่อไปนี้

1) การคุ้มครองประชาชนจากการถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพโดยกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

เนื่องจากกฎหมายเป็นบ่อเกิดแห่งการใช้อำนาจรัฐทั้งปวง รวมทั้งกฎหมายยังอาจมีบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพบางประการของประชาชนได้ ดังนั้น หากไม่มีกระบวนการควบคุมมิให้กฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแล้ว สิทธิเสรีภาพของประชาชนย่อมถูกระทบกระเทือนจากกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้

ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมมิให้กฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยสามารถกระทำได้ตั้งแต่ก่อนที่กฎหมายนั้นจะผ่านกระบวนการนิติบัญญัติตราขึ้นใช้บังคับ ได้แก่ การพิจารณากรณีร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่ามีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่

ส่วนในกรณีการควบคุมกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่นั้น สามารถดำเนินการได้สองช่องทาง คือ การควบคุมผ่านกระบวนการตุลาการ ได้แก่ กรณีที่ศาลเห็นเองหรือคู่ความในคดีนั้นโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญก็สามารถส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 212 และอีกช่องทาง คือการควบคุมผ่านกระบวนการของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถส่งกรณีปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยเสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้ ตามแต่กรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 245 แม้จะยังไม่มียุติเกี่ยวกับกฎหมายนั้นเกิดขึ้นในชั้นศาลก็ตาม

2) การคุ้มครองประชาชนจากการถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพโดยการกระทำของรัฐในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

การใช้อำนาจรัฐโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น จะต้องมียุติกำหนดให้ใช้อำนาจนั้น หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ก็กระทำไม่ได้ อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ถือ

เป็นการใช้อำนาจที่เหนือกว่าประชาชนอยู่แล้ว ทั้งนี้ เนื่องจากอำนาจรัฐนั้นมีขอบเขตกว้างขวาง ตั้งแต่อำนาจในกระบวนการยุติธรรม เช่น การจับ การค้น ชั่ง ควบคุมตัว การสอบสวน หรือแม้แต่ การเปรียบเทียบปรับ ซึ่งการใช้อำนาจในกระบวนการยุติธรรมนี้ล้วนแต่เป็นการละเมิดต่อสิทธิ เสรีภาพของผู้ต้องหาหรือผู้ถูกกล่าวหาทั้งสิ้น

ศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีอำนาจเป็นการทั่วไปซึ่งจะเป็นศาลที่พิจารณาพิพากษาคดีแพ่ง และคดีอาญา ศาลยุติธรรมจึงมีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากกระบวนการ ยุติธรรมทางอาญา

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยขัดต่อกฎหมายไม่ เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และเป็นการลิดรอนสิทธิเสรีภาพของ ประชาชน เช่น การจับ การค้น การสอบสวน การควบคุมตัว อันมีหลักการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ และวิธีพิจารณาความอาญา ศาลยุติธรรมก็เป็นผู้พิจารณาว่าการจับและค้นนั้นเป็นไปโดยชอบ หรือไม่

3) การคุ้มครองประชาชนผู้ถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพโดยการกระทำของรัฐในทางปกครอง นอกจากนี้ การใช้อำนาจรัฐในอีกรูปแบบหนึ่ง คือการใช้อำนาจปกครอง ได้แก่ การใช้ อำนาจหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การใช้อำนาจตามกฎหมายของ หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล ในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัย อุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน หรือ การออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่อประชาชน ตามที่มีกฎหมายให้อำนาจไว้

ศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการกระทำทางปกครองของหน่วยงานทาง ปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำต่อเอกชน มิให้หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นคู่กรณีที่มีอำนาจ เหนือกว่าใช้อำนาจรัฐโดยขัดต่อหลักความชอบด้วยกฎหมาย หรือออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่ขัด ต่อกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ หรือขัดต่อรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายแม่บท ทั้งนี้ รวมถึงกรณีการ ละเมิดทางปกครองที่หน่วยงานของรัฐกระทำจนเกิดความเสียหายต่อเอกชน

ศาลปกครองจะเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยกรณีดังกล่าวเพื่อให้ประชาชนที่ได้รับความ เสียหายหรือเดือดร้อนจากหน่วยงานของรัฐนั้นได้รับการแก้ไขเยียวยา ได้แก่ การเพิกถอนการ กระทำหรือคำสั่งทางปกครองที่มีชอบด้วยกฎหมายนั้น สั่งให้หน่วยงานทางปกครองปฏิบัติหน้าที่ กระทำการ หรืองดเว้นการกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือการใช้เงินค่าเสียหาย หรือดำเนิน

การใดๆ เพื่อการเยียวยาในกรณีที่เกิดการละเมิดของหน่วยงานทางปกครอง รวมทั้งการรับรองสิทธิ หรือให้ปฏิบัติตามสิทธิเป็นต้น⁵¹

หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิประชาชนโดยองค์กรตุลาการ เป็นหลักที่สำคัญหลัก หนึ่งซึ่งชี้ให้เห็นว่าองค์กรตุลาการ ต่างจากองค์กรทางการเมืองในการให้หลักประกันในการคุ้มครอง สิทธิและเสรีภาพของประชาชนซึ่งจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญของไทยก่อนปี พ.ศ. 2540 ได้มีการ จัดตั้ง “คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ” ขึ้น โดยกำหนดให้เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุม กฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ต่อมาเมื่อมีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ทำการศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการใช้อำนาจหน้าที่ของ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพบว่ามีข้อบกพร่องในหลายประการไม่ว่าจะเป็นด้านโครงสร้างอำนาจ หน้าที่ หรือวาระการดำรงตำแหน่งส่งผลให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ อย่างเป็นอิสระ โดยหากพิจารณาจากโครงสร้างคณะตุลาการรัฐธรรมนูญแล้ว โครงสร้างมีลักษณะ เป็นองค์กรทางการเมืองมากกว่าเป็นองค์กรศาลที่มีหลักประกันความเป็นอิสระ การดำเนินการมี ลักษณะเป็นคณะกรรมการ องค์กรประกอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นองค์กรทาง การเมืองโดยเฉพาะการมีผู้ซึ่งเป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง เช่น ประธานรัฐสภาหรือประธานวุฒิสภา ส่วนตำแหน่งประธานศาลฎีกาและอัยการสูงสุดก็เป็นตำแหน่งประจำส่งผลให้ บางกรณีการปฏิบัติ หน้าที่หลายด้านของบุคคลเหล่านั้นขัดกัน⁵² ในเรื่องวาระการดำรงตำแหน่งนั้นรัฐธรรมนูญเกือบทุก ฉบับกำหนดให้มีการแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ทุกครั้งที่มีการเลือกตั้งทั่วไปของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นเหตุให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญไม่มีความมั่นคงถาวรเป็นต้น สภาร่างรัฐธรรมนูญจึงได้มีการเสนอให้มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อทำหน้าที่ควบคุม กฎหมาย มิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญโดยการกำหนดโครงสร้าง องค์กรประกอบและอำนาจหน้าที่ ไว้แตกต่าง จากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในอดีต โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องความเป็นอิสระของ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจนกลายมาเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมี ความมั่นคงถาวรและความต่อเนื่องในการดำเนินงาน ทั้งนี้ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถปฏิบัติ ภารกิจตามที่รัฐธรรมนูญได้มอบหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพบรรลุตามเจตนารมณ์ของ รัฐธรรมนูญ

⁵¹ จาก ศาลเลือกตั้ง ศึกษาปัญหาทางทฤษฎีและกฎหมายในการจัดตั้งและรูปแบบที่เหมาะสมสำหรับ ประเทศไทย (น. 55), โดย ชวิษ ฐวิทย์สกุลเลิศ, 2550.

⁵² จาก วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน (น. 72), โดย กระมล ทองธรรมชาติ และ เขาวนระ ไตรมาส, 2545.

2.3.5 หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา⁵³

หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากการปกครองในระบอบประชาธิปไตยรัฐมีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกธรรมแก่ประชาชน โดยมีศาลเป็นองค์กรหนึ่งของรัฐที่ทำหน้าที่ในการชี้ขาดข้อพิพาทและตัดสินอรรถคดีให้เป็นไปตามกฎหมาย การทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีของศาลนั้นจะต้องปราศจากการใช้อำนาจหรืออิทธิพลใดๆ อันจะทำให้ความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการต้องถูกระทบกระทบกระเทือนได้ ซึ่งหากความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการถูกระทบกระทบกระเทือนก็จะทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนและส่งผลให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนต้องถูกลิดรอนลงไปด้วย

กฎบัตรสากลของผู้พิพากษา (Universal Charter of the Judge) ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ได้รับการรับรองโดยผู้พิพากษาจากทุกภูมิภาคทั่วโลกได้บัญญัติไว้ว่า “ความเป็นอิสระของผู้พิพากษานั้นเป็นสิ่งจำเป็นที่ขาดไม่ได้ของความยุติธรรมภายใต้กฎหมายมันแยกขาดออกไปไม่ได้ ทุกสถาบันและทุกหน่วยที่มีอำนาจไม่ว่าจะในระดับชาติหรือในระดับนานาชาติจะต้องเคารพคุ้มครองและปกป้องความเป็นอิสระนั้น” รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับได้กำหนดหลักการที่สอดคล้องกับหลักสากลไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2550 มาตรา 197 ได้บัญญัติเรื่องความเป็นอิสระของผู้พิพากษาว่า “การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปโดยสุจริตตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมายและในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปโดยถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมาย”⁵⁴ เหตุที่ต้องมีการรับรองความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการไว้เช่นนี้ก็เพื่อเป็นหลักประกันไม่ให้มีหมุ่คณะหนึ่งคณะใด หรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดเข้ามาก้าวก่ายงานของผู้พิพากษาตุลาการ เช่น สั่งให้ผู้พิพากษาตุลาการพิพากษาคดีไปตามความต้องการหรือใช้ดุลพินิจไปในทางที่ให้ประโยชน์ต่อคณะบุคคลหรือบุคคลนั้นๆ

นักปรัชญาชาวกรีกให้ทรรศนะไว้ว่า คุณสมบัติสำคัญของผู้พิพากษามีสี่ประการ คือ

- 1) พึ่งด้วยความตั้งใจ
- 2) ตอบด้วยความสุขุม
- 3) พิจารณาด้วยความพินิจพิเคราะห์
- 4) วินิจฉัยโดยปราศจากความลำเอียง

⁵³ ปัญหาการจัดตั้งศาลเลือกตั้ง (น. 32-33). เล่มเดิม.

⁵⁴ สราวุธ เบญจกุล, (2553), ความอิสระในการพิจารณาคดีของผู้พิพากษา, สืบค้น 20 ธันวาคม 2555, จาก

ความเป็นอิสระของผู้พิพากษานั้น หมายถึง การที่ผู้พิพากษาสามารถปฏิบัติภาระหน้าที่ในทางตุลาการได้โดยปราศจากการแทรกแซงใดๆ โดยผู้พิพากษามีความผูกพันเฉพาะต่อกฎหมายและทำการพิจารณาภายใต้มนธรรมของตนเท่านั้น ความเป็นอิสระของผู้พิพากษาจะมีอยู่ครบเท่าที่ผู้พิพากษาประพฤติปฏิบัติอยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ตุลาการ แต่หากเมื่อใดผู้พิพากษามีได้ปฏิบัติอยู่ในขอบเขตดังกล่าว เช่น ประพฤติทุจริตหรือจงใจละเมิดกฎหมาย ย่อมไม่ได้รับความคุ้มครอง กล่าวคือ แม้ดุลพินิจของผู้พิพากษาจะเป็นอิสระแต่ต้องเป็นดุลพินิจโดยชอบตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และกฎหมาย หากเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบหรือ โดยทุจริต ภูมิคุ้มกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาก็ย่อมจะหมดไป

หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษาเป็นหลักที่สำคัญของหลักนิติรัฐ ความสำคัญของหลักดังกล่าว คือ การมุ่งคุ้มครองอำนาจตุลาการต่อการแทรกแซงโดยเฉพาะจากอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติ ความเป็นอิสระของผู้พิพากษาอยู่บนพื้นฐานของความอิสระจาก 3 ประการ กล่าวคือ ความเป็นอิสระจากคู่ความ ความเป็นอิสระจากรัฐ และความเป็นอิสระจากสังคม ความเป็นอิสระจากสามประการดังกล่าวจะก่อให้เกิดอันตรายต่อความเป็นกลางของผู้พิพากษาความเป็นอิสระของผู้พิพากษาที่ปรากฏในรูปแบบต่างๆ ล้วนมีวัตถุประสงค์เพื่อก่อให้เกิดความมั่นคงต่อความเป็นกลางของผู้พิพากษา⁵⁵

หลักความอิสระของตุลาการอาจแบ่งออกได้เป็น 3 ประการ กล่าวคือความอิสระของการทำหน้าที่ในทางตุลาการ ความอิสระทางองค์กร และความอิสระในทางส่วนบุคคล

1) ความเป็นอิสระของการทำหน้าที่ของตุลาการเป็นการคุ้มครองการทำการหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีของผู้พิพากษาจากอิทธิพลภายนอกทั้งหลาย หลักความเป็นอิสระในการทำหน้าที่พิจารณาพิพากษามีได้คุ้มครองผู้พิพากษาเฉพาะต่อการแทรกแซงจากองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐองค์กรอื่นเท่านั้น หากแต่ยังคุ้มครองผู้พิพากษาจากการแทรกแซงโดยทางอ้อมด้วย ซึ่งอาจมีผลต่อการทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาของผู้พิพากษา ทั้งนี้เพราะผู้พิพากษาย่อมผูกตนเองเฉพาะภายใต้บังคับของบทบัญญัติของกฎหมายเท่านั้น

2) ความเป็นอิสระในทางองค์กรหรือความเป็นอิสระในการจัดองค์กรของศาล ความเป็นอิสระขององค์กรของตุลาการมีผลมาจากหลักการแบ่งแยกอำนาจ ความเป็นอิสระในทางองค์กรหมายความว่า อำนาจตุลาการก็ดี ศาลก็ดี หรือผู้พิพากษาก็ดีจะต้องไม่อยู่ในลักษณะของความสัมพันธ์ ที่อยู่ภายใต้อำนาจขององค์กรอื่นไม่ว่าจะโดยในข้อเท็จจริงหรือในทางกฎหมายก็ตาม

⁵⁵ หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ (น. 22). เล่มเดิม.

3) ความเป็นอิสระส่วนบุคคล หมายความว่า โดยหลักแล้วการถอดถอนและการโยกย้ายผู้พิพากษาไม่อาจกระทำได้อีกเป็นการขัดกับหลักความประสงค์ของผู้พิพากษา เว้นแต่กระทำโดยคำพิพากษาของศาล ความอิสระในทางส่วนบุคคลมีความมุ่งหมายเพื่อให้เกิดความมั่นคงต่อความอิสระของการทำหน้าที่ในทางตุลาการของผู้พิพากษานั้นมิใช่เกิดเฉพาะกรณีที่มีคำสั่งโดยตรงต่อผู้พิพากษาเท่านั้น หากแต่กรณีอาจเป็นการกระทบต่อความเป็นอิสระของผู้พิพากษาด้วยเช่นกัน หากผู้พิพากษาที่วินิจฉัยตัดสินคดีนั้นกล่าวหาว่าหากวินิจฉัยในทางใดทางหนึ่งแล้วจะเกิดผลกระทบต่อสถานะในทางตำแหน่งของผู้พิพากษา ดังนั้น ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องให้หลักประกันแก่ผู้พิพากษาในการอยู่ในตำแหน่งของผู้พิพากษา

สิ่งที่ทำให้ศาลหรือผู้พิพากษามีความแตกต่างไปจากองค์กรทางการเมืองอื่น คือหลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา ทั้งนี้เนื่องจากหลักประกันความเป็นอิสระมีแต่เฉพาะในองค์กรฝ่ายตุลาการเท่านั้น ในขณะที่องค์กรทางการเมืองอื่นๆ ไม่มี และจากการที่องค์กรทางการเมืองอื่นๆ ไม่มีหลักประกันความเป็นอิสระจึงส่งผลกระทบต่อความเชื่อถือว่าการทำหน้าที่ขององค์กรทางการเมืองนั้นจะเป็นอิสระปลอดจากการถูกแทรกแซงทางการเมือง จริงหรือไม่ สำหรับคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งถือว่าเป็นองค์กรทางการเมืององค์กรหนึ่งก็เช่นกัน โดยสภาพแล้วโครงสร้างคณะกรรมการการเลือกตั้งมีลักษณะเป็นองค์กรทางการเมืองไม่ใช่องค์กรตุลาการที่มีหลักประกันความเป็นอิสระ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงไม่มีความเป็นอิสระเหมือนองค์กรตุลาการทำให้การดำเนินงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่อาจทำได้อย่างเป็นทางการและมีประสิทธิภาพ ผลที่ตามมาคือ ไม่หลักประกันใดๆ ที่จะมาคุ้มครองประชาชนได้ ดังนั้น เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรมเป็นที่เชื่อถือของประชาชน และเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่สำคัญ คือความบริสุทธิ์เที่ยงธรรม จึงเป็นการสมควรที่จะต้องให้องค์กรตุลาการซึ่งมีความเป็นอิสระเข้ามาทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ทั้งนี้ องค์กรตุลาการมีความเป็นอิสระไม่ได้มีแต่เพียงอิสระเฉพาะตัวผู้พิพากษาแต่รวมถึงความเป็นอิสระในด้านต่างๆ ทุกด้านตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น

2.4 แนวคิดว่าด้วยการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจโดยองค์กรตุลาการ

การตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจรัฐเป็นหลักการจำเป็นสำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพื่อป้องกันภัยที่เกิดจากการใช้อำนาจของรัฐ การควบคุมอำนาจเป็นความคิดรากฐานบนหลักปรัชญาที่เชื่อว่า “เมื่อมนุษย์มีอำนาจก็จะกลายเป็นคนชั่ว” อำนาจนี้ไม่ว่าจะเป็นอำนาจทางการเมือง อำนาจทางการเงิน หรืออำนาจอื่นใดก็ตาม ฉะนั้นอำนาจจึงเป็นของน่ากลัว แม้ว่าจะเป็นความเชื่อแบบมองโลกในแง่ไม่ดี (pessimism) แต่จากข้อเท็จจริงในสังคมยืนยันได้ว่า

ความเชื่อนี้ถูกต้องตามคำกล่าว ของ Lord Action ที่ว่า “Power trends to corrupt, absolute power corrupts absolutely” แปลว่า อำนาจมีแนวโน้มที่จะทำให้คนเสีย อำนาจเด็ดขาดทำให้คนเสียคนอย่างเด็ดขาด ส่วนในฝรั่งเศส Montesquieu เขียนไว้ว่า “ประสบการณ์ของมนุษยชาติแสดงให้เห็นว่าอำนาจมักจะถูกนำไปใช้ในทางที่ผิด ดังนั้นทางที่จะระงับไม่ให้ใช้อำนาจในทางเบียดเบียนคนอื่น จึงต้องใช้อำนาจมายับยั้งอำนาจ⁵⁶

อำนาจที่จะมายับยั้งการใช้อำนาจของรัฐหรือจำกัดขอบเขตอำนาจของรัฐเพื่อเป็นการตรวจสอบถ่วงดุลให้เป็นไปตามหลักนิติรัฐ การที่นำเอาหลักการแบ่งแยกอำนาจมาใช้โดยมีความมุ่งหมายในการคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคลจากการใช้อำนาจมหาชนของรัฐ และรวมถึงการใช้อำนาจรัฐกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ หลักประกันที่สำคัญคือ หลักประกันการคุ้มครองสิทธิโดยองค์การตุลาการ (Rechtsschutzgarantie) และหลักความเป็นอิสระขององค์การตุลาการ

หลักการคุ้มครองสิทธิโดยองค์การตุลาการในสหพันธ์รัฐเยอรมัน ถือได้ว่าเป็นหลักการที่เป็นหัวใจของหลักนิติรัฐ หรือเป็นมงกุฎของหลักนิติรัฐ เพราะเป็นการที่รัฐได้แสดงว่ารัฐยอมที่จะให้ความเป็นอิสระแก่อำนาจศาล ในการเข้ามาควบคุมตรวจสอบการกระทำต่างๆ ของรัฐว่าเป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพประชาชนหรือไม่ ดังนั้น ความเป็นนิติรัฐของรัฐใดรัฐหนึ่งจะปรากฏก็ต่อเมื่อรัฐนั้นยอมอยู่ภายใต้กฎหมายและยอมอยู่ภายใต้การตรวจสอบขององค์การตุลาการ⁵⁷

2.4.1 ลักษณะขององค์การตุลาการ

การพิจารณาว่าองค์กรใดเป็นองค์การตุลาการสามารถพิจารณาได้จากลักษณะของการใช้อำนาจขององค์กร หากองค์กรใดมีการใช้อำนาจตุลาการก็ถือว่าเป็นเงื่อนไขที่สำคัญประการหนึ่งที่จะทำให้องค์กรนั้นได้รับการพิจารณาว่าเป็นองค์การตุลาการ แต่จะใช้หลักเกณฑ์ความหมายขององค์การตุลาการในทางเนื้อหาของอำนาจที่องค์กรนั้นๆ ใช้อยู่เพียงอย่างเดียวยังไม่เพียงพอที่จะวินิจฉัยได้ว่าองค์กรนั้นมีสถานะเป็นองค์การตุลาการที่แท้จริง เพราะองค์การตุลาการจะต้องประกอบด้วยคุณลักษณะสองประการ คือ ลักษณะการใช้อำนาจที่มีเนื้อหาเป็นอำนาจตุลาการ และมีลักษณะของการจัดโครงสร้างหรือการจัดองค์กรที่แตกต่างจากองค์กรของรัฐที่สังกัดอยู่ในองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ หรือองค์กรฝ่ายบริหารด้วย

ลักษณะการใช้อำนาจในทางเนื้อหาเป็นอำนาจตุลาการ

อำนาจตุลาการคืออำนาจในการบังคับการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย

⁵⁶ จาก ประชาธิปไตยปรัชญารากฐาน 2 ประการ: หนังสือที่ระลึกวันระพี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, โดย ปรีดี เกษมทรัพย์, 2520.

⁵⁷ หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ (น. 328-329). เล่มเดิม.

ในกรณีที่บุคคลต้องได้รับความคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายหรือในกรณีที่มีข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างคู่กรณีเมื่อมีการโต้แย้งสิทธิ

1) ประการที่หนึ่ง ผู้ใช้อำนาจตุลาการจะต้องเป็นผู้ประเมินข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นหรือที่คู่กรณีแต่ละฝ่ายได้กล่าวอ้างมานั้น เพื่อให้ได้ข้อสรุปว่ามีข้อเท็จจริงตามที่คู่กรณีกล่าวอ้างเกิดขึ้นจริง องค์การของรัฐองค์การนั้นย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องวินิจฉัยให้ได้ว่าข้อยุติว่า ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเป็นข้อเท็จจริงที่มีลักษณะเช่นเดียวกันกับกลุ่มของข้อเท็จจริงที่กฎหมายในเรื่องหนึ่งได้กำหนดไว้ให้เป็นเงื่อนไขของการบังคับสิทธิและหน้าที่ตามที่คู่กรณีแต่ละฝ่ายเรียกร้องหรือไม่เพียงใด

2) ประการที่สององค์การตุลาการมีอำนาจที่จะนำข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นหรือข้อเท็จจริงที่คู่ความแต่ละฝ่ายกล่าวอ้างเป็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจริง และเป็นข้อเท็จจริงในกลุ่มเดียวกันกับข้อเท็จจริงที่กฎหมายมาปรับข้อเท็จจริง เพื่อที่จะวินิจฉัยว่ากฎหมายได้กำหนดผลไว้เช่นไร คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ หรือมีภาระหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติต่อคู่ความฝ่ายอื่นๆ อย่างไร นอกจากนี้ในกรณีที่กฎหมายได้กำหนดผลบังคับในสถานการณ์ใด สถานการณ์หนึ่งไว้หลายทางโดยไม่บังคับว่าองค์การตุลาการจะต้องเลือกบังคับในทิศทางใดโดยเฉพาะเจาะจงแล้ว องค์การตุลาการย่อมมีดุลยพินิจที่จะเลือกบังคับตามข้อกำหนดของกฎหมายไปในแนวทางที่เห็นว่าเป็นแนวทางที่เหมาะสมและเป็นธรรม

3) สถานะผู้ที่ดำรงตำแหน่งในองค์กรที่จัดตั้งขึ้นต้องอยู่ในฐานะที่จะหลุดพ้นจากอิทธิพลต่างๆ ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง หรือแม้แต่ศาสนา เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดให้หลักประกันต่างๆ เช่น ค่าตอบแทนเป็นจำนวนสูงและในอัตราที่เท่าเทียมกันโดยไม่ถูกลดทอนหรือเพิ่มเติมได้ตามอำเภอใจขององค์กรอื่นๆ การห้ามมิให้ตุลาการเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง หรือดำรงตำแหน่งใดๆ ในองค์กรอื่นๆ ของรัฐซึ่งจะขัดขวางต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตน การกำหนดให้เป็นผู้ที่อยู่นอกเหนือการวิพากษ์วิจารณ์ของสื่อมวลชนชนิดต่างๆ และการเปิดโอกาสให้มีการคัดค้านผู้ที่ทำหน้าที่ได้ในกรณีที่สงสัยว่าจะมีส่วนได้เสียกับผลของคำวินิจฉัย

4) วิธีพิจารณาต้องเป็นกระบวนการที่ได้กระทำโดยเปิดเผยต่อสาธารณะที่เปิดโอกาสให้คู่ความหรือผู้มีส่วนได้เสียได้มีโอกาสชี้แจงหรือแสดงหลักฐานใดๆ ต่อตุลาการได้โดยเท่าเทียมกันและให้ตุลาการได้มีโอกาสเข้าถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นมากที่สุดเท่าที่จะทำให้การทำคำวินิจฉัยเป็นไปอย่างรอบคอบและเป็นธรรม⁵⁸

⁵⁸ จาก การตรวจสอบการใช้อำนาจองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญโดยองค์กรตุลาการ : ศึกษากรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (น. 20-24), โดย สุเทพ พรหมวาส, 2549.

ส่วนข้อพิพาทโต้แย้งสิทธิในระหว่างคู่กรณีที่เป็นเงื่อนไขที่ทำให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งของรัฐใช้อำนาจตุลาการได้ ไม่จำเป็นต้องมีข้อพิพาทโต้แย้งสิทธิเสมอไป เนื่องจากในบางกรณี เช่น ในคดีอาญาบางประเภทรัฐเข้ามาทำหน้าที่เป็นโจทก์ผู้ฟ้องคดีนั้นย่อมไม่อาจจะเรียกได้ว่ามีข้อพิพาทโต้แย้งสิทธิในความหมายที่แท้จริงเกิดขึ้น

องค์กรที่ใช้อำนาจชี้ขาดข้อพิพาทโต้แย้งสิทธิที่เกิดขึ้นในระหว่างคู่กรณีบางกรณีก็มีลักษณะของการใช้อำนาจซึ่งโดยเนื้อหาแล้วเป็นอำนาจตุลาการ ดังนั้นหลักเกณฑ์ที่นำเอาลักษณะของโครงสร้างหรือการจัดองค์กรขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะใช้อำนาจตุลาการมาพิจารณา ร่วมอยู่ด้วยจะทำให้การจำแนกองค์กรตุลาการออกจากองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐองค์กรอื่นๆ มีความชัดเจนยิ่งขึ้นทำให้สามารถอธิบายได้ว่าองค์กรตุลาการที่แท้จริง แตกต่างไปจากองค์กรของรัฐที่ตั้งก้อยู่ในองค์กรฝ่ายบริหารที่ใช้อำนาจตุลาการอย่างไร

2.4.2 โครงสร้างขององค์กรตุลาการ

จากหลักการแบ่งแยกอำนาจที่มุ่งหมายจะแยกองค์กรตุลาการออกจากองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรฝ่ายบริหาร โดยให้องค์กรตุลาการเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบการกระทำขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรฝ่ายบริหารให้ดำเนินไปภายใต้หลัก เกณฑ์และกรอบที่กฎหมายให้อำนาจไว้อย่างเคร่งครัด ทำให้สามารถสรุปเป็นหลักเกณฑ์ได้ว่าเงื่อนไขที่สำคัญที่สุดที่จะทำให้องค์กรตุลาการสามารถใช้อำนาจตุลาการได้อย่างบรรลุตามวัตถุประสงค์ของอำนาจได้อย่างแท้จริงก็คือความสามารถที่จะทำคำวินิจฉัยของตนเองได้อย่างเป็นอิสระ ปราศจากอคติลำเอียง หรือตกอยู่ภายใต้อิทธิพลบังคับบัญชาสั่งการขององค์กรอื่นๆ ที่อาจจะมีส่วนได้เสียในคำสั่ง

กล่าวโดยสรุป ลักษณะของการจัดองค์กรที่จะส่งผลให้องค์กรสามารถทำคำวินิจฉัยของตนได้โดยเป็นอิสระอย่างแท้จริงนั้น อย่างน้อยที่สุดจะต้องประกอบด้วย

1) ลักษณะคำวินิจฉัยที่เด็ดขาดเป็นที่สุด (res judicata) กล่าวคือ ต้องไม่อยู่ในสถานะที่จะถูกกลับหรือถูกแก้ไขให้เปลี่ยนแปลงไปได้อีก เว้นแต่องค์กรตุลาการซึ่งอยู่ในลำดับสูงขึ้นไปในกระบวนการวิธีพิจารณาความของการอุทธรณ์ฎีกา และเมื่อองค์กรซึ่งอยู่ในลำดับสูงสุดในกระบวนการวิธีพิจารณาความได้ทำคำวินิจฉัยเสร็จสิ้นลงแล้วคำวินิจฉัยนั้นย่อมจะต้องถือว่าเป็นที่สุดโดยเด็ดขาดและไม่อาจโต้แย้งต่อไปอีกแม้จะมีความไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม

2) คำวินิจฉัยหรือการพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทจะต้องไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับบัญชาขององค์กรอื่นๆ เว้นแต่จะตกอยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เพราะระบบการบริหารขององค์กรตุลาการไม่มีลักษณะเป็นการบังคับบัญชาตามลำดับ เนื่องจากในระบบที่ผู้บังคับบัญชาอยู่ในฐานะจะให้คุณหรือให้โทษแก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของตนได้ ซึ่งหาก

นำเอาระบบเช่นนี้มาใช้ในการบังคับบัญชาบุคคลซึ่งดำรงอยู่ในองค์กรตุลาการแล้ว องค์กรดังกล่าว จะไม่มีความเป็นอิสระหลงเหลืออยู่เลย และองค์กรใดก็ตามที่มีสภาพเช่นนี้ย่อมไม่มีลักษณะเป็น องค์กรตุลาการนอกจากจะเป็นองค์กรฝ่ายบริหารที่ใช้อำนาจตุลาการ

หลักความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการ เป็นหลักสำคัญหลักหนึ่งของหลักนิติรัฐ อาจแบ่งได้เป็นความอิสระในทางตำแหน่ง และความอิสระในทางปกครองอิสระของตุลาการ นั้นเป็นสาระสำคัญที่มุ่งการคุ้มครองอำนาจตุลาการต่อการแทรกแซงโดยเฉพาะจากอำนาจบริหาร และอำนาจนิติบัญญัติ สำหรับหน้าที่เป็นกลางของตำแหน่งตุลาการ หมายความว่า ผู้พิพากษา สามารถทำหน้าที่ในทางตุลาการได้โดยปราศจากการแทรกแซงใดๆ โดยผู้พิพากษามีความผูกพัน เฉพาะต่อกฎหมาย และทำการพิจารณาภายใต้มนโธรมของตนเท่านั้น

2.4.3 อำนาจการตรวจสอบการเลือกตั้ง

อำนาจการตรวจสอบการเลือกตั้งโดยองค์กรตุลาการ องค์กรตุลาการมีบทบาทสำคัญ ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามหลักนิติรัฐ และหลักการแยกอำนาจที่องค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐ ทุกองค์กรจะต้องมีการถ่วงดุลและคานอำนาจ การจัดการเลือกตั้งเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารที่จะต้องจัดการเลือกตั้งให้เป็นไปตามหลักสุจริตและเที่ยงธรรมการควบคุม ตรวจสอบการจัดการเลือกตั้งให้เป็นไปตามหลักการเลือกตั้งที่เป็นประชาธิปไตยเป็นบทบาทอัน สำคัญของฝ่ายตุลาการในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีที่มีความเป็นอิสระปราศจากการครอบงำ ขององค์กรอื่นที่มีส่วนได้ส่วนเสียจากการเลือกตั้ง

การแยกอำนาจเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของระบอบประชาธิปไตย หลักการแยก อำนาจ (Separation of powers)⁵⁹ คือ การจัดแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจให้ใช้อำนาจต่างองค์กรและ เป็นอิสระต่อกันรวมทั้งให้อำนาจแต่ละอำนาจมีความสัมพันธ์และถ่วงดุลซึ่งกันและกันได้ ในทาง ทฤษฎีได้มีนักปรัชญาการเมืองได้พูดถึงการแยกอำนาจมานานแล้ว แต่เดิมนั้นอำนาจในการปกครอง ประเทศไม่มีการแบ่งแยกอำนาจ แต่ต่อมานักปรัชญาการเมืองได้เสนอแนะให้มีการแบ่งแยกและมี ผู้เห็นด้วยจึงนำไปบัญญัติไว้ในกฎหมาย⁶⁰ หลักการแยกอำนาจเป็นเงื่อนไขอันสำคัญของการปกครอง โดยผู้แทน ถ้าหากไม่มีการแยกอำนาจผู้แทนจะมีอำนาจธิปไตยแต่เพียงผู้เดียว โดยไม่มีการตรวจ สอบถ่วงดุลจากองค์กรหรือบุคคลอื่น ทำให้มีผู้แทนมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดและรัฐนั้นๆ ก็ จะห่างไกลต่อนิติรัฐมากขึ้น หลักการสำคัญของนิติรัฐต้องแยกอำนาจแต่ละอำนาจออกจากบุคคล คนเดียวกันถึงแม้บุคคลนั้นจะได้รับการเลือกตั้งเข้าเป็นผู้แทนประชาชนเพื่อใช้อำนาจการปกครอง

⁵⁹ จาก กฎหมายรัฐธรรมนูญ (น. 354), โดย บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ ข, 2549.

⁶⁰ จาก กฎหมายรัฐธรรมนูญ (น.226), โดย วิษณุ เครืองาม, 2530.

ประเทศโดยการเลือกตั้งโดยวิธีทางประชาธิปไตยก็ตาม หากแต่อำนาจรวมอยู่ในบุคคลคนเดียวกัน อาจจะทำให้บุคคลนั้นมัวเมาในอำนาจและจะใช้อำนาจตามอำเภอใจจนเกินขอบเขตที่กฎหมายมอบอำนาจให้ได้ การใช้อำนาจแต่พอเหมาะพอสมควร (Moderate) จะเป็นไปได้ก็แต่โดยการจำกัดตัวของรัฐในลักษณะที่ให้อำนาจหนึ่งหยุดยั้งอีกอำนาจหนึ่ง⁶¹

1) ฝ่ายตุลาการกับการแบ่งแยกอำนาจ

การใช้อำนาจอธิปไตยของแต่ละรัฐแยกออกเป็น 3 ประเภท ด้วยกันคือ การนิติบัญญัติ (Legislative Function) ซึ่งได้แก่การตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับ การบริหาร (Executive Function) ซึ่งได้แก่การบังคับให้การต่างๆ เป็นไปตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ และการตุลาการ (Judicial Function) ซึ่งได้แก่การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย รัฐอาจใช้อำนาจกระทำการต่างๆ โดยผ่านองค์กรเพียงองค์กรเดียวก็ได้ เช่น การปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจทั้งสามอำนาจอันได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ แต่ลำพังเพียงพระองค์เดียว

การเปลี่ยนแปลงการปกครองจากรบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยเพื่อมุ่งที่จะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ทั้งนี้ เนื่องจากเห็นว่า “อำนาจทำให้ผู้ถืออำนาจนั้นเสื่อมลง อำนาจยิ่งเด็ดขาดยิ่งทำให้ผู้ถืออำนาจนั้นเสื่อมลงอย่างถึงที่สุด” (Power corrupts, absolute power corrupts absolutely)⁶² กล่าวคือ คนเราทุกคนเมื่อมีอำนาจแล้วจะมัวเมาในอำนาจและมักจะใช้อำนาจอย่างสุดโต่งเสมอ ดังนั้น จึงมีการแยกองค์กรใช้อำนาจให้เป็นอิสระแยกต่างหากจากกันโดยให้แต่ละองค์กรต่างใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการตามที่รัฐธรรมนูญมอบหมายอย่างเป็นอิสระ ทั้งนี้ แต่ละองค์กรต้องมีการตรวจสอบการใช้อำนาจซึ่งกันและกันตามหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ

องค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทคือศาล ในบางประเทศได้แยกศาลปกครองซึ่งมีอำนาจพิจารณาตีปกครองออกจากศาลยุติธรรม และมีศาลรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะในการทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาด ข้อพิพาทตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ⁶³ อำนาจตุลาการหรืออำนาจศาล (Judicial power) เป็นอำนาจพิพากษาบรรดคดีข้อพิพาทต่างๆ ไม่ว่าข้อพิพาทนั้นจะเป็นข้อพิพาทระหว่างประชาชนด้วยกันเอง หรือข้อพิพาทระหว่างองค์กรของรัฐกับประชาชน อำนาจตุลาการเป็นเงื่อนไข

⁶¹ หนังสือรวมบทความบางเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายปกครองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ (น. 5). เล่มเดิม.

⁶² จาก “ศาลปกครองกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ,” โดย วรพจน์ วิศวพิชญ์ ข, 2537,วารสารนิติศาสตร์, 24(3), น.573.

⁶³ จาก กฎหมายมหาชนเบื้องต้น (น. 218), โดย สมยศ เชื้อไทย ค, 2550.

ที่สำคัญประการหนึ่งที่จะทำให้องค์กรใดได้รับการพิจารณาว่าเป็นองค์กรตุลาการ⁶⁴ อำนาจตุลาการเป็นหนึ่งในอำนาจอธิปไตยที่เป็นของประชาชน โดยศาลเป็นผู้ใช้อำนาจนี้ กล่าวคือ อำนาจตุลาการเป็นอำนาจที่คุ้มครองและประกันสิทธิเสรีภาพให้กับประชาชนตามระบอบประชาธิปไตยโดยรัฐธรรมนูญอาจกำหนดให้อำนาจตุลาการนี้ครอบคลุมการวินิจฉัยชี้ขาดอย่างอื่นด้วยก็ได้ เช่น วินิจฉัยชี้ขาดว่ากฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ หรือวินิจฉัยการกระทำของฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหารว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ทั้งนี้ ย่อมขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศโดยรัฐธรรมนูญอาจกำหนดให้ประมุขของรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจในทางทฤษฎีและศาลเป็นผู้ใช้ในทางปฏิบัติก็ได้ หรืออาจกำหนดว่าศาลเป็นผู้ใช้โดยตรงก็ได้ เช่น รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา รัฐธรรมนูญออสเตรเลีย รัฐธรรมนูญเบลเยียม⁶⁵ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับกำหนดให้ศาลทำการในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ หมายความว่าผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาเกี่ยวกับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นตามอำนาจหน้าที่ที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายแทนพระมหากษัตริย์ในการใช้อำนาจอธิปไตยอันเป็นอำนาจสูงสุดของประชาชน โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยผ่านองค์กรทั้งสามองค์กรซึ่งได้แก่ องค์กรฝ่ายบริหาร คือ คณะรัฐมนตรี องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สมาชิกสภา ผู้แทนราษฎร และองค์กรฝ่ายตุลาการ คือ ผู้พิพากษาหรือตุลาการ

อำนาจตุลาการในการพิจารณาพิพากษาคดีที่มีข้อพิพาทเกิดขึ้น การตัดสินคดีต่างๆ ศาลอาศัยหลักการพื้นฐานที่เรียกกันว่า “อำนาจยุติธรรม” กล่าวคือ การปกครองโดยหลักกฎหมาย ประชาชนเลือกผู้แทนของประชาชนเข้ามาทำหน้าที่ออกกฎหมาย ผู้แทนประชาชนเลือกรัฐบาลเข้ามาทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายเพื่อบริหารประเทศชาติ นอกจากนี้ฝ่ายตุลาการตัดสินคดีตามกฎหมาย อำนาจทุกๆ อำนาจของอำนาจอธิปไตยตั้งอยู่บนพื้นฐานของอำนาจยุติธรรม

อำนาจตุลาการเป็นอำนาจเกี่ยวกับการวินิจฉัยชี้ขาดกรณีที่ไม่ว่าจะเป็นกรณีระหว่างเอกชนด้วยกันเองหรือระหว่างเอกชนกับรัฐ เนื่องจากรัฐอาจใช้อำนาจของรัฐในอันที่ก่อให้เกิดการกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ ดังนั้น เพื่อให้ตุลาการหรือผู้พิพากษาสามารถปฏิบัติหน้าที่ในการตัดสินคดีได้อย่างดีที่สุด จึงจำเป็นต้องให้ตุลาการหรือผู้พิพากษามีความเป็นอิสระโดยปราศจากการถูกแทรกแซงจากองค์กรฝ่ายอื่นไม่ว่าจะเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายบริหาร หรือองค์กรฝ่ายตุลาการด้วยตนเอง

⁶⁴ การตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยองค์กรตุลาการ : ศึกษากรณี คณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (น. 20). เล่มเดิม.

⁶⁵ กฎหมายรัฐธรรมนูญ (น. 629), โดย วิษณุ เครืองาม, 2530

ดังนั้น จึงต้องมีหลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษา การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ตุลาการหรือศาลเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยพิจารณาพิพากษาอรรถคดีแต่เพียงผู้เดียวโดยมิได้ให้องค์กรอื่นใช้อำนาจนี้ร่วมกับศาล การแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการบริหารอย่างเคร่งครัดเช่นว่านี้ ย่อมเป็นหลักประกันความเป็นอิสระของศาล ทำให้ศาลพิจารณาพิพากษาอรรถคดีได้โดยปราศจากความลำเอียงไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลทางการเมืองทั้งทางตรงและทางอ้อม ลักษณะสำคัญของผู้พิพากษาคือต้องมีความเป็นกลางและเป็นอิสระ⁶⁶

2) ฝ่ายตุลาการกับการตรวจสอบการเลือกตั้ง

“รัฐใดรัฐหนึ่งไม่อาจถือได้ว่าเป็นนิติรัฐ หากรัฐนั้นปราศจากการควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ”⁶⁷ เป็นคำกล่าวที่สนับสนุนว่าการควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการเป็นการควบคุมและตรวจสอบที่สำคัญ เนื่องจากการควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการเป็นระบบการควบคุมและตรวจสอบที่ให้หลักประกันกับประชาชนมากที่สุด ความเป็นนิติรัฐของรัฐใดรัฐหนึ่งจะปรากฏก็ต่อเมื่อรัฐนั้นยอมอยู่ภายใต้กฎหมายและยอมอยู่ภายใต้การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ⁶⁸

(1) ลักษณะสำคัญขององค์กรตุลาการ

องค์กรตุลาการเป็นองค์กรของรัฐประเภทหนึ่งที่มีลักษณะสำคัญอันแตกต่างไปจากองค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง โดยมีลักษณะสำคัญดังต่อไปนี้⁶⁹

ก. เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทให้เป็นไปตามกฎหมายการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทประกอบด้วย 4 ขั้นตอน คือ

1. รับฟังข้อเท็จจริงที่เป็นมูลเหตุให้เกิดข้อพิพาท การพิจารณาว่าข้อเท็จจริงตามที่โจทก์และจำเลยกล่าวอ้างในคำฟ้องหรือคำให้การ เป็นจริงหรือไม่นั้นย่อมเป็นไปตามพยานหลักฐานที่คู่ความนำมาสนับสนุนข้ออ้างของตนหรือหักล้างข้ออ้างของฝ่ายตรงข้าม

2. การตีความหมายของบทบัญญัติที่จะมาใช้บังคับกับคดี

3. การนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาปรับข้อเท็จจริงแห่งคดีที่รับฟังเป็นที่ยุติ

4. การออกคำสั่งว่าตามกฎหมายคู่กรณีแต่ละฝ่ายมีสิทธิและหน้าที่ต่อกันอย่างไร

⁶⁶ แหล่งเดิม. (น. 631)

⁶⁷ รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ <http://www.Pub-law.net> (น. 350). แหล่งเดิม.

⁶⁸ หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ (น. 329). แหล่งเดิม.

⁶⁹ จาก การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตราขึ้น โดยองค์กรนิติบัญญัติ โดยองค์กรตุลาการ (น. 2-8), โดย กนิษฐา เชื้อววิทย์, 2533.

ข. คำสั่งขององค์กรนั้นว่าตามกฎหมายคู่ความแต่ละฝ่ายมีสิทธิและหน้าที่ต่อกันอย่างไร ต้อง “เป็นยุติ” (res judicata) กล่าวคือ เมื่อได้อ่านคำสั่งให้คู่ความฟังแล้วองค์กรนั้นจะถือว่าสิ้นคดีขึ้นมาพิจารณาเพื่อออกคำสั่งใหม่ให้แตกต่างไปจากคำสั่งเดิมไม่ได้ เว้นแต่ผิดพลาดเล็กน้อย หากแต่คู่ความไม่พอใจคำสั่งนั้น คู่ความมีเพียงสิทธิอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งนั้นต่อองค์กรอื่นที่อยู่ในลำดับชั้นสูงกว่าองค์กรผู้ออกคำสั่งเดิม และถ้าองค์กรสูงสุดได้อ่านคำสั่งว่าตามกฎหมายแต่ละฝ่ายมีสิทธิและหน้าที่ต่อกันอย่างไรให้คู่ความฟังแล้ว คำสั่งดังกล่าว “ยอมเป็นที่สุด” (finality) หรือเสร็จเด็ดขาด

ค. กระบวนการใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท องค์กรนั้นจะต้องเป็นกระบวนการที่เปิดเผย (Publicity) กล่าวคือ การเปิดโอกาสให้สาธารณชนเข้าฟังการพิจารณาคดีได้และต้องเป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้คู่ความทั้งสองฝ่ายได้ปกป้องสิทธิและประโยชน์อันชอบธรรมของตน โดยให้แต่ละฝ่ายมีสิทธินำพยานหลักฐานของตนและหักล้างข้ออ้างเถียงของคู่ความฝ่ายตรงกันข้ามได้อย่างเต็มที่ (audi alteram partem)

ง. การออกคำสั่งองค์กรนั้นต้องให้เหตุผลประกอบคำสั่งเสมอ (Duty to give reasons) การให้เหตุผลประกอบคำสั่งกล่าวคือ การแสดงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เป็นมูลเหตุจูงใจให้ต้องออกคำสั่งนั้นให้ปรากฏต่อคู่ความและสาธารณชน

จ. องค์กรนั้นจะต้องมีความเป็นกลาง (Impartiality) หรืออีกนัยหนึ่งคือปราศจากอคติลำเอียง (Freedom from bias) หนึ่งองค์กรใดจะมีความเป็นกลางได้ก็ต่อเมื่อสมาชิกขององค์กรนั้นมีความเป็นอิสระ (Independence) กล่าวคือไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลกดดันอย่างใดๆ ขององค์กรอื่นมีวิธีประกันความเป็นอิสระในการวินิจฉัยข้อพิพาท เช่น การห้ามมิให้ผู้ใดแสดงความคิดเห็นวิพากษ์วิจารณ์ข้อพิพาทที่อยู่ระหว่างการพิจารณา เป็นต้น

องค์กรของรัฐองค์กรใดไม่มีลักษณะข้อใดข้อหนึ่งดังกล่าวข้างต้น ย่อมมิใช่องค์กรตุลาการหรือศาลอย่างแท้จริง แม้จะมีชื่อเรียกว่า “ศาล” ก็ตามในทางกลับกันหากองค์กรของรัฐองค์กรใดมีลักษณะดังกล่าวครบถ้วน แม้จะไม่มีชื่อเรียกว่าศาลแต่ก็เป็นศาลอย่างแท้จริง

ฝ่ายตุลาการหรือองค์กรศาลจะต้องประกอบด้วยคุณลักษณะสองประการ คือ ลักษณะการใช้อำนาจและลักษณะการจัดการ โครงสร้างหรือลักษณะการจัดโครงสร้างขององค์กร

1) ลักษณะการใช้อำนาจในทางเนื้อหาเป็นอำนาจตุลาการ คือ อำนาจบังคับการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายในกรณีที่บุคคลต้องได้รับความคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายหรือในกรณีที่มีข้อพิพาทเกิดขึ้นระหว่างคู่กรณีเมื่อมีการโต้แย้งสิทธิ ผู้ใช้อำนาจตุลาการจะต้องเป็นผู้ประเมินข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นหรือที่คู่กรณีแต่ละฝ่ายกล่าวอ้างมานั้น เพื่อมาสรุปว่ามีข้อเท็จจริงตามที่คู่กรณีกล่าวอ้างเกิดขึ้นจริงและต้องวินิจฉัยให้ได้ข้อยุติว่า ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเป็นข้อเท็จจริง

ที่มีลักษณะเช่นเดียวกันกับกลุ่มของข้อเท็จจริงที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นเงื่อนไขของการบังคับสิทธิและหน้าที่คู่กรณีแต่ละฝ่ายเรียกร้องมาปรับข้อเท็จจริงเพื่อจะวินิจฉัยว่า กฎหมายกำหนดผลไว้เช่นใด คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมายที่กำหนดไว้ในเรื่องใด และมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติต่อคู่ความฝ่ายอื่นอย่างไร นอกจากนี้ กฎหมายในบางกรณีได้กำหนดให้ฝ่ายตุลาการมีดุลพินิจที่จะเลือกบังคับตามข้อกำหนดของกฎหมายในแนวทางที่เห็นว่าเหมาะสมและเป็นธรรม

2) ลักษณะการจัด โครงสร้างหรือการจัดองค์กรที่แตกต่างจากองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติหรือองค์กรฝ่ายบริหาร โดยมุ่งหมายที่จะแยกฝ่ายตุลาการออกจากองค์กรนิติบัญญัติและองค์กรบริหาร โดยกำหนดให้ฝ่ายตุลาการมีหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการกระทำขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรฝ่ายบริหารให้ดำเนินไปภายใต้หลักเกณฑ์และกรอบที่กฎหมายให้อำนาจได้กำหนดไว้ อย่างเคร่งครัด⁷⁰ กล่าวคือองค์กรตุลาการสามารถทำคำวินิจฉัยของตนได้โดยอิสระอย่างแท้จริงและลักษณะของคำวินิจฉัยที่เด็ดขาดเป็นที่สุดและไม่ตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาขององค์กรอื่นหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือหลักแห่งความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการ

2.4.4 การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ

การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการนั้น สามารถแยกออกได้ เป็น 2 ระบบ คือ ระบบศาลเดี่ยวและระบบศาลคู่ และในบางประเทศยังกำหนดให้มีศาลพิเศษ ซึ่งได้แก่ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย และนอกจากนี้ศาลรัฐธรรมนูญอาจมีบทบาทสำคัญในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์กรต่างๆ ด้วย

1) ระบบศาลเดี่ยว (Single system of justice) เป็นระบบที่ใช้ศาลยุติธรรมตัดสินคดีทุกประเภทรวมทั้งคดีปกครองด้วย ต้นแบบของประเทศที่ใช้ระบบศาลเดี่ยว คือประเทศอังกฤษ กล่าวคือประเทศอังกฤษไม่มีการแบ่งแยกกฎหมายออกเป็นกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน⁷¹ แม้ในปัจจุบันจะมีการเรียนการสอน “Administrative law” ในประเทศอังกฤษอย่างกว้างขวางแต่ก็ไม่ได้แสดงให้เห็นว่าลักษณะพิเศษของกฎหมายปกครองว่าแตกต่างจากกฎหมายอื่นอย่างไร

2) ระบบศาลคู่ (Dual system of justice) เป็นระบบที่แยกประเภทกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชนออกจากกันใช้ในประเทศฝรั่งเศส เนื่องจากกฎหมายปกครองฝรั่งเศส ถูกสร้างขึ้นจากศาลพิเศษที่แยกออกเป็นอิสระจากศาลยุติธรรม ศาลยุติธรรมไม่มีหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีที่

⁷⁰ การตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยฝ่ายตุลาการ (น. 44). เล่มเดิม.

⁷¹ จาก “ความเป็นมาของระบบศาลเดี่ยวในประเทศอังกฤษและระบบศาลคู่ในประเทศฝรั่งเศส,” โดย บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2537, วารสารตุลาการ, 41(3), น. 83.

เกี่ยวกับการกระทำของฝ่ายปกครองและพัฒนาการของศาลปกครองเกิดขึ้นในฝ่ายบริหาร การที่มีศาลปกครองเป็นอิสระแยกจากศาลยุติธรรมจึงทำให้เกิดระบบศาลคู่ตนเอง⁷²

อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเป็นอำนาจหน้าที่หลักของฝ่ายตุลาการหรือศาล โดยที่ตุลาการหรือศาลมีความผูกพันต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายเท่านั้นและตัดอำนาจการควบคุมตรวจสอบของอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารที่มีต่ออำนาจตุลาการเพื่อให้ความเป็นอิสระของผู้พิพากษาอันเป็นสาระสำคัญในการปฏิบัติภารกิจของฝ่ายตุลาการและเฉพาะขอบเขตการทำหน้าที่ในทางตุลาการเท่านั้นที่องค์กรอื่นไม่สามารถเข้ามาตรวจสอบได้ในบางประเทศกำหนดให้ตุลาการหรือศาลทำหน้าที่อื่นที่มีใช้การพิพากษารอคดีด้วย เช่น การออกไปอนุญาตบางอย่าง การพิจารณาคดีปกครอง คดีเลือกตั้ง และปัญหาว่าการกระทำใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ อำนาจหน้าที่นี้อาจเป็นของศาลยุติธรรมทุกศาลและทุกลำดับชั้นของศาลหรือมอบอำนาจให้ศาลเฉพาะของศาลใดศาลหนึ่ง เช่น ศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง⁷³

ฝ่ายตุลาการหรือศาลเป็นองค์กรที่มีการประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการ นอกจากนี้ฝ่ายตุลาการยังมีวิธีพิจารณาเพื่อเป็นการคุ้มครองความเป็นธรรมในการดำเนินกระบวนการพิจารณาต่างๆ วิธีพิจารณาคดีของศาลเป็นไปอย่างเปิดเผยบุคคลทั่วไปสามารถเข้ามารับฟังการพิจารณาคดีได้รวมทั้งเปิดโอกาสให้คู่กรณีแสดงพยานหลักฐานนำสืบสนับสนุนข้ออ้างข้อเถียงของตนได้อย่างเต็มที่ และศาลหรือฝ่ายตุลาการต้องให้เหตุผลประกอบคำพิพากษาของตน อันเป็นการประกันว่าศาลจะไม่พิพากษาคดีตามอำเภอใจนอกเหนือไปจากขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน อำนาจของศาลในการที่จะพิจารณาบททวนกฎหมายหรือการกระทำของรัฐบาล หากศาลพิพากษาว่ากฎหมายหรือการกระทำของรัฐบาลนั้นๆ ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือละเมิดพื้นฐานของกฎหมายทั่วไป ศาลสามารถยกเลิกกฎหมายหรือการกระทำนั้นๆ รวมทั้งคำสั่งของรัฐบาลได้ อำนาจของศาลเหล่านี้เรียกกันว่า Judicial Review โดยมีหลักว่ากระบวนการตรวจสอบและผลของคำวินิจฉัยอย่างเป็นทางการเรียกว่า “ระบบการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ” (Control of constitutional validity of legislation)⁷⁴

การเลือกตั้งเป็นกระบวนการที่ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ดำเนินการจัดการให้ได้มาซึ่งผู้แทนราษฎร โดยมีกระบวนการที่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม การควบคุมตรวจสอบกระบวนการดังกล่าวกฎหมายเลือกตั้งกำหนดให้มีการคัดค้านการเลือกตั้งได้ ในกรณีที่เห็นว่าการเลือกตั้งนั้นมีได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมกล่าวคือ มีการทุจริตในการเลือกตั้งโดยกลวิธีการต่างๆ ที่มี

⁷² แหล่งเดิม.

⁷³ กฎหมายรัฐธรรมนูญ (น. 634). เล่มเดิม.

⁷⁴ จาก บทวิเคราะห์คำวินิจฉัยตุลาการรัฐธรรมนูญ ที่ ต.1/2513 (น. 58), โดย คุณวุฒิ ต้นตระกูล, 2532.

ชอบด้วยกฎหมาย โดยผู้เสียหายเป็นโจทก์ฟ้องคดีต่อศาลและนำสืบโดยอ้างพยานหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่าผู้ที่ได้รับเลือกตั้งให้เป็นผู้แทนราษฎรนั้นชนะการเลือกตั้งโดยไม่สุจริต และขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนการได้รับการเลือกตั้งและลงโทษผู้กระทำผิดตามกฎหมาย บทบาทของศาลในการตรวจ สอบกระบวนการเลือกตั้งจึงนับว่าเป็นบทบาทอันสำคัญยิ่งในกระบวนการเลือกตั้งในรัฐที่เป็นรัฐเสรีประชาธิปไตย โดยที่ประเทศต่างๆ ที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยต่างได้มอบอำนาจการตรวจสอบการเลือกตั้งไว้ในขั้นตอนสุดท้ายให้กับองค์กรฝ่ายตุลาการทั้งสิ้น

บทที่ 3

การตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยองค์กรตุลาการ ในประเทศไทยและในต่างประเทศ

การเลือกตั้งเป็นวิถีการในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และเป็นช่องทางในการแสดงเจตนารมณ์ของประชาชนในการกำหนดแนวทางการปกครองประเทศ การเลือกตั้งที่เป็นประชาธิปไตยนั้น ต้องเป็นการเลือกตั้งโดยเสรี คือ เปิดกว้างให้อิสระในการตัดสินใจทั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งและผู้ออกเสียงเลือกตั้ง และต้องเป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม การควบคุมและจัดการเลือกตั้งในประเทศต่างๆ นั้น เดิมเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองซึ่งเป็นหน่วยงานภาครัฐอันเป็นฝ่ายบริหาร แต่จากปัญหาการทุจริตในการเลือกตั้งที่เกิดจากตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งและเจ้าหน้าที่ของรัฐทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยบริสุทธิ์และยุติธรรม ประชาชนเริ่มขาดความมั่นใจหรือความเชื่อมั่นในการดำเนินการจัดการเลือกตั้งของหน่วยงานฝ่ายปกครอง แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดองค์กรที่มีความเป็นกลางทางการเมือง เพื่อทำหน้าที่ในการควบคุมและบริหารจัดการเลือกตั้งจึงกำเนิดขึ้น

3.1 องค์กรที่เกี่ยวข้องในการวินิจฉัยคดีเลือกตั้งในประเทศไทย

3.1.1 คณะกรรมการการเลือกตั้ง

1) ความเป็นมาในการจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง

นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยเมื่อ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้มีการจัดการเลือกตั้งทั่วไปหลายครั้ง ภายใต้การกำกับดูแลและดำเนินการของกระทรวงมหาดไทย ในแต่ละครั้งมักจะมีปัญหาทุจริตในการเลือกตั้งจนทำให้เกิดความไม่บริสุทธิ์ยุติธรรมอยู่เสมอ ปัญหาดังกล่าวมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ดังนั้นเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรมมากขึ้น หนึ่งในความพยายามดังกล่าวคือ ความต้องการที่จะจัดตั้งองค์กรกลางขึ้นมาทำหน้าที่ติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง

ต่อมาภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ได้มีความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้ง “องค์กรกลาง” ขึ้นมาสอดส่องดูแลความบริสุทธิ์ยุติธรรมของการเลือกตั้งตามกระแสของพัฒนาการทาง

เศรษฐกิจและความเบี่ยงเบนของการเลือกตั้ง โดยเฉพาะการซื้อสิทธิขายเสียงในการเลือกตั้งและการใช้อิทธิพลเบี่ยงเบนผลการเลือกตั้ง

(1) คณะกรรมการการควบคุมการเลือกตั้ง พ.ศ. 2516

ในสมัยรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสังเกตการณ์การเลือกตั้งของศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทยเมื่อเดือนเมษายน พ.ศ. 2519 มีหน้าที่สังเกตการณ์ความเรียบร้อยของการเลือกตั้งโดยศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทยได้จัดให้มีอาสาสมัครเพื่อสังเกตการณ์การเลือกตั้งในครั้งนั้น

นอกจากนั้น รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่ง มีชื่อเรียกเป็นทางการว่า “คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง” มีอำนาจหน้าที่ควบคุมการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2519 ให้เป็นไปโดยเรียบร้อย สุจริตและยุติธรรม และเป็นไปโดยถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมายโดยมีศาสตราจารย์กำธร พันธุลาภ เป็นประธานคณะกรรมการชุดนี้ได้เสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีภายหลังการเลือกตั้งเอาไว้ข้อหนึ่งว่า “ควรแยกคณะกรรมการอำนวยความสะดวกเลือกตั้งออกไปจากกระทรวงมหาดไทย ตั้งเป็นหน่วยงานอิสระแต่มีอำนาจหน้าที่สั่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งของกระทรวงมหาดไทยได้ และ ตัวกรรมการอำนวยความสะดวกเลือกตั้งควรมาจากผู้แทนพรรคการเมืองข้าราชการหน่วยงานต่างๆ หรือข้าราชการบำนาญและอาจารย์มหาวิทยาลัย”

(2) องค์กรกลางการเลือกตั้ง พ.ศ. 2535

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น คือ นายอานันท์ ปันยารชุน ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 3/2535 ลงวันที่ 8 มกราคม 2535 แต่งตั้งคณะกรรมการสอดส่องดูแลการเลือกตั้งขึ้น ต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็น “คณะกรรมการองค์กรกลางการเลือกตั้ง” เพื่อปฏิบัติหน้าที่สอดส่องดูแลการเลือกตั้งให้เกิดความถูกต้อง บริสุทธิ์ และยุติธรรม กระตุ้นให้ประชาชนเกิดความตื่นตัวทางการเมือง เป็นองค์กรที่อยู่กึ่งกลางระหว่างภาครัฐกับเอกชน โดยกระทรวงมหาดไทยยังเป็นผู้จัดการเกี่ยวกับการเลือกตั้งดังที่เคยปฏิบัติมาด้วยเหตุนี้องค์กรกลางจึงเป็นเพียงผู้ดูแลความสงบเรียบร้อยในการเลือกตั้ง และกระตุ้นให้ประชาชนมีความสนใจในการเลือกตั้งเท่านั้น

คำสั่งนายกรัฐมนตรีดังกล่าวกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรกลางไว้ดังนี้

(1) ติดตามและสอดส่องดูแลกระบวนการของการเลือกตั้งทั่วไป

(2) รับคำแจ้งเหตุของพรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือประชาชนทั่วไปในเรื่องที่เกี่ยวกับข้อกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ พรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือบุคคลใดๆ กระทำการอันเป็นการขัดต่อกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และดำเนินการสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น

(3) ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการการเลือกตั้ง และสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง

(4) เสนอรายชื่อผู้สังเกตการณ์เลือกตั้ง เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งให้เข้าสังเกตการณ์ในหน่วยเลือกตั้ง เพื่อสอดส่องดูแลการใช้สิทธิเลือกตั้งและกระบวนการทำงาน

(5) ศึกษากระบวนการเลือกตั้งและเสนอแนะมาตรการเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกภาพผู้แทนราษฎรต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อแก้ไขปรับปรุงวิธีการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและยุติธรรม

(6) แต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการ คณะอนุกรรมการ คณะทำงาน หรือบุคคลเพื่อช่วยดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายตามอำนาจหน้าที่

(7) จัดสรรงบประมาณและอนุมัติระเบียบการเงินและระเบียบการปฏิบัติงานต่างๆ

(8) ทำรายงานผลการศึกษา และสรุปข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกภาพผู้แทนราษฎร พร้อมทั้งข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขสำหรับการเลือกตั้งในคราวต่อไป ต่อนายกรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเผยแพร่รายงานนั้นให้ประชาชนทราบ ทั้งนี้ภายใน 45 วัน นับแต่วันเลือกตั้ง

หลังจากนั้นเป็นต้นมาได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการลักษณะดังกล่าวขึ้นมาติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งทุกครั้งที่มีการเลือกตั้ง ดังนั้น องค์กรกลางการเลือกตั้งถูกจัดตั้งขึ้นเป็นองค์กรแบบเฉพาะกิจ เพื่อทำหน้าที่ใดหน้าที่หนึ่ง โดยเฉพาะหลังจากการเลือกตั้งเสร็จสิ้นลง และองค์กรกลางการเลือกตั้งได้จัดทำรายงานการปฏิบัติหน้าที่เสนอต่อรัฐบาลแล้ว องค์กรกลางการเลือกตั้งก็จะยุบเลิกไป

(3) คณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2540

ภายหลังเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 ผ่านไป เกิดความตื่นตัวทางการเมืองกลุ่มแกนนำองค์กรประชาธิปไตยส่วนหนึ่งเล็งเห็นว่า เพื่อให้ได้มาซึ่งระบอบประชาธิปไตยที่ดีกว่าเดิม จำเป็นต้องมีการทบทวนโครงสร้างระบบการเมืองการปกครองเสียใหม่ จึงนำไปสู่การเคลื่อนไหวเรียกร้องให้รัฐสถาปนาปฏิรูปการเมืองโดยให้จัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่โดยเร็วที่สุด

รัฐบาลในสมัยนั้นได้ขานรับ โดยแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย” หรือ คพป. มีศาสตราจารย์ นพ.ประเวศ วะสี เป็นประธาน ทำหน้าที่ศึกษาแนวทางในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่ง คพป. ก็ดำเนินการจนแล้วเสร็จ นำเสนอเป็นรายงานต่อรัฐสภา ต่อมาภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2538 รัฐบาลภายใต้การนำของนายบรรหาร ศิลปะอาชา นายกรัฐมนตรีสมัยนั้น ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง” เพื่อทำหน้าที่ศึกษา และนำเสนอแนวทางต่อรัฐบาล

จากประสบการณ์ขององค์กรกลางการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรที่ไม่มีฐานะในทางกฎหมายที่ชัดเจน จนไม่สามารถทำหน้าที่ดูแลการเลือกตั้งได้อย่างมีประสิทธิภาพ องค์กรกลางจึงทำสรุปผลงานของการปฏิบัติการกำกับดูแลการเลือกตั้งที่ผ่านมา พร้อมทั้งเรียกร้องให้มืองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่มีความเป็นอิสระและมีอำนาจในการสั่งการให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ เพื่อให้องค์กรนี้มีอำนาจและเป็นที่ยอมรับของประชาชนและผู้ที่จะกระทำการใดๆ อันเป็นการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติในกฎหมายเลือกตั้ง¹ ปรากฏว่า ข้อเสนอเรียกร้องดังกล่าวได้รับการตอบสนองจากสภาร่างรัฐธรรมนูญ

เมื่อมีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นแล้ว การร่างรัฐธรรมนูญก็แตกต่างจากอดีตหลายประการ โดยเฉพาะการเริ่มต้นด้วยการจัดทำกรอบความคิดเบื้องต้นของการยกร่างเพื่อนำไปฟังความคิดเห็นของประชาชน ในกรอบความคิดดังกล่าวได้นำสภาพปัญหาอันเป็นอรรถมาภิบาลในสังคมไทยขึ้นเป็นโจทย์และหาสาเหตุของปัญหาตลอดจนหลักการสำคัญที่ควรกำหนดในรัฐธรรมนูญเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว

จนในที่สุดประเทศไทยก็ได้รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ตระหนักถึงความสำคัญของการมีองค์กรอิสระที่จะมาทำหน้าที่ควบคุมดูแลการเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม จึงบัญญัติเรื่องคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ในหมวดที่ 6 ส่วนที่ 4 ของรัฐธรรมนูญ² ตั้งแต่มาตรา 136-148 นับได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงโฉมหน้าของการเลือกตั้งในประเทศไทยครั้งสำคัญ ซึ่งเดิมจากกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้งมาตลอด โดยรับต้นแบบมาจากคณะกรรมการการเลือกตั้งของหลายประเทศ เช่น สาธารณรัฐอินเดีย ประเทศออสเตรเลีย และสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ เป็นต้น

2) โครงสร้างของคณะกรรมการการเลือกตั้ง³

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้จัดตั้งขึ้นในรูปของคณะกรรมการ ซึ่งจะมีอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ โดยอาศัยหลักการบริหารงานแบบรับผิดชอบร่วมกัน โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งไม่สามารถใช้อำนาจกระทำการใดได้โดยลำพัง ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้เกิดการใช้อำนาจในทางที่ให้คุณหรือโทษแก่บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยความอคติของกรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งได้ และ

¹ จาก การเลือกตั้งและพรรคการเมือง: บทเรียนจากเยอรมัน (น. 113-114), โดย บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ ข, 2542.

² จาก กฎหมายเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (น. 79), โดย สมคิด เลิศไพฑูรย์ ข, 2542.

³ การประเมินผลการดำเนินงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (น. 54-59). เล่มเดิม.

เพื่อให้เกิดความหลากหลายในความคิดเห็นในการมองปัญหาซึ่งถ้าผู้ที่เป็นกรรมการการเลือกตั้งมีที่มาหรือภูมิหลังที่แตกต่างกัน ก็ยังมีประสิทธิภาพมากเพราะจะได้มีการนำเอาความคิดเห็นต่างๆ มาพิจารณาอย่างรอบด้าน

นอกจากนี้แล้วการที่กำหนดให้ วาระการดำรงตำแหน่งไว้ยาวนานพอสมควร คือ 7 ปี และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว และตราบใดที่ยังไม่ครบวาระการดำรงตำแหน่งจะไม่มี การถอดถอนกรรมการการเลือกตั้งได้ เว้นแต่จะเป็นกรณีที่ประพฤติดูเสื่อมเสียหรือบกพร่องในหน้าที่ อย่างร้ายแรง หรือเป็นกรณีที่มีผลประโยชน์ส่วนตัวขัดกับผลประโยชน์ในหน้าที่ (conflict of interest) นั้น ก็เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระให้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้งให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ ไม่ต้องห่วงเกรงต่ออิทธิพลหรือผลประโยชน์อื่นใดที่จะชักจูงให้ปฏิบัติหน้าที่เอียงไปเพื่อประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใดที่จะบันดาลให้ตนสามารถกลับมาดำรงตำแหน่งคณะกรรมการการเลือกตั้งได้อีก

องค์ประกอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง ส่วนหนึ่งไว้ในหมวด 11 องค์การตามรัฐธรรมนูญ ส่วนที่ 1 องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ 1. คณะกรรมการการเลือกตั้ง

1) องค์ประกอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีจำนวน 5 คน ประกอบด้วยประธานกรรมการ 1 คน และกรรมการอื่นอีก 4 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ โดยประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการ⁴ โดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว⁵

2) คุณสมบัติของกรรมการการเลือกตั้ง⁶

- (1) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์
- (2) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า
- (3) มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 205(1) (4) (5) และ (6)
- (4) ไม่เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 229

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 232

⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 230

3) ลักษณะต้องห้ามของกรรมการการเลือกตั้ง

กรรมการการเลือกตั้งต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังนี้

(1) ลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 205 (4) (5) และ (6)

ก. ไม่มีลักษณะต้องห้ามตาม มาตรา 100 หรือมาตรา 102 (1) (2) (4) (5) (6) (7) (13)

และ (14)

ข. ไม่เป็นสมาชิกผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

ค. ไม่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมือง ในระยะสาม ปีก่อนดำรงตำแหน่ง

(2) ลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 100

ก. เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช

ข. อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

ค. ต้องคุมขังโดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

ง. วิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ

(3) ลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 102 (1) (2) (4) (5) (6) (7) (13) และ (14)

ก. ดิฉยาเสพติดให้โทษ

ข. เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต

ค. ต้องคำพิพากษาให้จำคุกหรือถูกคุมขังโดยหมายของศาล

ง. เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกโดยพยานหลักฐานยังไม่ถึงห้าปี ในวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

จ. เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

ฉ. เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวย ผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

ช. อยู่ในระหว่างห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 263

ซ. เคยถูกวุฒิสภามีมติตามมาตรา 274 ให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง

3) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(1) อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีลักษณะเป็นองค์กรถาวร มีความเป็นอิสระทั้งในด้านนโยบาย ด้านการบริหาร

สำนักงานและด้านงบประมาณ มีความเป็นกลางทางการเมือง และคณะกรรมการการเลือกตั้งมีบทบาทหน้าที่ในการบริหารจัดการเลือกตั้ง ส่งเสริมการเรียนรู้ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกตั้ง⁷ สนับสนุนและควบคุมผู้สมัครและพรรคการเมือง บังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งอย่างต่อเนื่องคณะกรรมการการเลือกตั้งจัดตั้งขึ้นมาเพื่อภารกิจที่สำคัญ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 235 กล่าวคือเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ซึ่งสอดคล้องกับคุณลักษณะตามมาตรา 229 ที่บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเป็นกลางทางการเมืองและความซื่อสัตย์สุจริต เป็นที่ประจักษ์ ขยายความได้ว่า นอกจากจะควบคุมให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งยังมีภารกิจในการดำเนินการจัดการเลือกตั้ง มีความรับผิดชอบโดยตรงในการดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้งอำนวยความสะดวกให้มีการเลือกตั้งด้วย ซึ่งการจัดให้มีการเลือกตั้งนั้นแต่เดิมอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย หลังจากการมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก็เปลี่ยนมาอยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามรูปแบบและลักษณะขององค์กรจัดการเลือกตั้งในนานาประเทศ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 236 บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการออกประกาศหรือวางระเบียบกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายและมีคำสั่งให้ข้าราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือปฏิบัติตามกฎหมาย และมีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริง และวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย มีอำนาจในการสั่งการให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้นๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม อำนาจในการประกาศผลการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติและดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด

สถานะในทางกฎหมายของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ในทางกฎหมายมีอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ ย่อมเห็นได้ว่าสถานะในทางกฎหมายของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่แท้จริงเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นมาให้มีภารกิจหลักในการดำเนินการจัดการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ซึ่งเป็นไปในลักษณะอำนาจบริหาร ส่วนอำนาจในการออกระเบียบ กฎเกณฑ์ เป็นไปในลักษณะอำนาจนิติบัญญัติก็เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของ

⁷ สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (น. 10). เล่มเดิม.

การเลือกตั้ง และอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดเป็นไปในลักษณะอำนาจตุลาการนั้น เป็นเพียงอำนาจที่
 แผลงมาให้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้งในการดำเนินการให้บรรลุนิติภาวะในการบริหารจัดการ
 การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม สมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่
 ต้องการปฏิรูปการเมืองให้มีความบริสุทธิ์และยุติธรรม

คณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่น
 อีกสี่คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการ
 เมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตที่ประจักษ์โดยให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราช
 โองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการ

อำนาจหน้าที่ในกระบวนการจัดการเลือกตั้ง

1) คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้ง
 หรือการสรรหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น
 รวมทั้งการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม⁸

2) ออกประกาศหรือวางระเบียบกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตาม
 กฎหมาย⁹

3) ออกข้อกำหนดเป็นแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้มีอำนาจ
 หน้าที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งหรือออกเสียงประชามติ¹⁰

4) ดำเนินการแบ่งเขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งที่ใช้วิธีการแบ่งเขตเลือกตั้ง และจัดให้
 มีบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง¹¹

5) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วย
 เลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียง
 ประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้นๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม¹²

6) ประกาศผลการเลือกตั้ง ผลการสรรหา และผลการออกเสียงประชามติ¹³

(2) อำนาจหน้าที่อื่นๆ

ก. ด้านการบังคับบัญชาข้าราชการ

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 235 วรรคหนึ่ง.

⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 236 (1).

¹⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 มาตรา 10 (15).

¹¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 มาตรา 10 (9).

¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 236 (6).

¹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 236 (7).

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐปฏิบัติภารกิจทั้งหลาย อันจำเป็นตามกฎหมาย¹⁴

ข. ด้านการสืบสวนและวินิจฉัย

1. สืบสวน สอบสวน เพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหา ข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย¹⁵

2. มีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้อง จากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาให้ ถ้อยคำตลอดจนขอให้ศาล พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นดำเนินการเพื่อประโยชน์ แห่งการปฏิบัติหน้าที่การสืบสวน หรือวินิจฉัยชี้ขาด¹⁶

3. ให้หน่วยราชการ หน่วยงานรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นมีหนังสือชี้แจง ข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็นในการปฏิบัติงาน หรือส่งเอกสารหลักฐาน หรือพยาน หลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา

4. ให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวนหรือบุคคลใด มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง หรือมาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสาร หลักฐานหรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา

5. ขอให้ศาลส่งเอกสารหลักฐานหรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อประกอบการพิจารณา

6. เข้าไปในที่เลือกตั้ง ที่ออกเสียงประชามติ หรือสถานที่นับคะแนน เลือกตั้งนับคะแนนการออกเสียงประชามติ¹⁷

ค. ด้านการฟ้องคดีต่อศาล

ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า ผู้ใดกระทำความผิดตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ หรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้มีอำนาจแจ้งพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินการสอบสวน และให้มีอำนาจดำเนินการฟ้องคดีต่อ

¹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 236 (4).

¹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 236 (5).

¹⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 236 วรรคสอง.

¹⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 มาตรา 26 (5).

ศาลไม่ว่าจะเป็นเรื่องในทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางปกครอง ให้ถือว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการแทนได้ให้พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ หรือศาลอำนวยความสะดวกและเร่งรัดให้การดำเนินคดีเสร็จสิ้นไปโดยเร็วและในการนี้ให้ได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมทั้งปวง¹⁸

ง. ด้านพรรคการเมือง

ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง¹⁹ พิจารณาการขอจัดตั้งพรรคใหม่ การยุบเลิกพรรค การย้ายพรรค กองทุนสนับสนุนพรรค เป็นต้น

จ. ด้านการดำเนินการอื่นๆ

1. แต่งตั้งบุคคล คณะบุคคลหรือผู้แทนองค์กรเอกชนเพื่อปฏิบัติตามที่มอบหมาย²⁰
2. ดำเนินการหรือประสานกับหน่วยราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือสนับสนุนองค์กรเอกชนในการให้การศึกษาแก่ประชาชน เกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
3. จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี และข้อสังเกตต่อรัฐสภา
4. ดำเนินการอื่นๆ ตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอื่นหรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง²¹

(2) อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550

นอกจากอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งยังมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 ดังนี้

¹⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 มาตรา 21.

¹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 235 วรรคสอง.

²⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 236 วรรคสาม.

²¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 มาตรา 10 (17).

1) ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้ง หรือสนับสนุนการสรรหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณี รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม²²

2) ออกประกาศหรือวางระเบียบกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็น หรือดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อให้การเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม²³

3) วางระเบียบเกี่ยวกับการหาเสียงเลือกตั้งและการดำเนินการใดๆ ของพรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และกำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินการของรัฐในการสนับสนุนให้การเลือกตั้งมีความเสมอภาค และมีโอกาสทัดเทียมกันในการหาเสียงเลือกตั้ง²⁴

4) วางระเบียบเกี่ยวกับการช่วยเหลือในการตรวจสอบการเลือกตั้งขององค์การเอกชน

5) วางระเบียบเกี่ยวกับข้อควรปฏิบัติและข้อห้ามมิให้ปฏิบัติของพรรคการเมืองผู้สมัครรับเลือกตั้งและผู้มีสิทธิเลือกตั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง และการตอบข้อหารือของคณะกรรมการเลือกตั้งเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ โดยต้องตอบข้อหารือภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับข้อหารือ และจะปฏิเสธไม่ตอบข้อหารือเพราะเหตุที่เรื่องนั้นยังไม่เกิดขึ้นมิได้

6) วางระเบียบหรือให้ความเห็นชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในระหว่างที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งหรือโยกย้ายข้าราชการซึ่งมีตำแหน่ง หรือเงินเดือนประจำพนักงานของหน่วยงานรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง หรือให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่หรือพ้นจากตำแหน่งหรือให้ผู้อื่นมาปฏิบัติหน้าที่แทน

(2) ให้ความเห็นชอบในการอนุมัติให้ใช้จ่ายงบประมาณสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

²² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 มาตรา 10 (1).

²³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 มาตรา 10 (2).

²⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 มาตรา 10 (3).

(3) วางระเบียบเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรของรัฐหรือบุคลากรของรัฐเพื่อกระทำการใด ซึ่งจะมีผลต่อการเลือกตั้ง หรือให้ความเห็นชอบในการดำเนินการดังกล่าว

ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงการรักษาประโยชน์ของรัฐ รวมทั้งคำนึงถึงความสุจริตและเที่ยงธรรม ความเสมอภาคและ โอกาสทัดเทียมกันในการเลือกตั้ง

7) กำหนดมาตรการและการควบคุมการบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดอัน อาจคำนวณเป็นเงินได้ ให้แก่พรรคการเมือง การสนับสนุนทางการเงินโดยรัฐ การใช้จ่ายเงินของ พรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งการตรวจสอบบัญชีทางการเงิน ของพรรคการเมือง โดยเปิดเผยและการควบคุมการจ่ายเงินหรือรับเงินเพื่อประโยชน์ในการลง คะแนนเลือกตั้ง ทั้งนี้ โดยให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง²⁵

8) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการได้มา ซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติและกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภา ท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น²⁶

9) ดำเนินการแบ่งเขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และการเลือกตั้ง แบบสัดส่วนและการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งจัดให้มีบัญชีรายชื่อ ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง²⁷

10) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้น เกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติหรือกฎหมายว่าด้วยการ เลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น²⁸

11) ส่งเรื่องไปยังประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาในกรณีที่คณะกรรมการ การเลือกตั้งเห็นว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาคนใดคนหนึ่ง

²⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 มาตรา 10 (7).

²⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 มาตรา 10 (8).

²⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 มาตรา 10 (9).

²⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 มาตรา 10 (10).

สิ้นสุดลง หรือส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่เห็นว่าความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งสิ้นสุดลง²⁹

12) สั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่ง หรือทุกหน่วยเลือกตั้ง หรือสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่ เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้ง หรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้นๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมทั้งสิ้น³⁰

13) ประกาศผลการเลือกตั้ง ผลการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา และผลการออกเสียงประชามติ³¹

14) ส่งเสริมและสนับสนุนหรือประสานงานกับหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือสนับสนุนองค์การเอกชน ในการให้การศึกษาแก่ประชาชน เกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และการช่วยเหลือในการตรวจสอบการเลือกตั้งขององค์การเอกชน³²

15) วางระเบียบเป็นแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ได้รับการแต่งตั้งให้มีอำนาจหน้าที่ เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง การสนับสนุนสรรหาสมาชิกวุฒิสภา หรือการออกเสียงประชามติ³³

16) จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีและข้อสังเกตเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา³⁴

17) ดำเนินการอื่นตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2550 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญอื่น หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง³⁵

18) แต่งพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินการสอบสวนและให้มีอำนาจดำเนินการฟ้องคดีต่อศาล เมื่อเห็นว่าผู้กระทำความผิดตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง การออกเสียงประชามติ หรือพรรคการเมือง³⁶

²⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 มาตรา 10 (11).

³⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 มาตรา 10 (12).

³¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 มาตรา 10 (13).

³² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 มาตรา 10 (14).

³³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 มาตรา 10 (15).

³⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 มาตรา 10 (16).

³⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 มาตรา 10 (17).

จากอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งข้างต้น อาจจำแนกบทบาทของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ดังนี้

1. การบริหารงานเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม สงบเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ

2. การสืบสวนและวินิจฉัยกรณีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการเลือกตั้งโดยเฉพาะเมื่อมีการร้องเรียนหรือคัดค้านว่าการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

3. การกำกับและสนับสนุนพรรคการเมืองในหน้าที่ของนายทะเบียนพรรคการเมืองและผู้บริหารกองทุนเพื่อพัฒนาพรรคการเมือง

4. การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองระบอบประชาธิปไตยและการตรวจสอบการเลือกตั้ง

(3) อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ดังนี้

ก. การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

1. จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วน³⁷

2. ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเกี่ยวกับ กำหนดวันรับสมัครเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง แบบสัดส่วน จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่แต่ละจังหวัดจะมีและจำนวนเขตเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัดกำหนดเขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งแบบสัดส่วน³⁸

3. ประกาศผลการเลือกตั้งว่าผู้ใดได้รับเลือกตั้งภายในเจ็ดวันทำการนับแต่วันเลือกตั้งกรณีมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งนั้นมิได้เป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม และกรณีที่มีเหตุ

³⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 มาตรา 21.

³⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 6.

³⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 7.

อันสงสัยว่าการเลือกตั้งนั้นไม่สุจริตและเที่ยงธรรมในเขตเลือกตั้งใดจะยังไม่ประกาศผลสำหรับเขตเลือกตั้งนั้นและดำเนินการสอบสวนและวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันเลือกตั้ง³⁹

4. ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจออกประกาศให้ยุบ หรือขยายระยะเวลาหรืองดเว้นการดำเนินการที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง⁴⁰

5. ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการแบ่งเขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งไว้ทุกจังหวัด เพื่อให้ประชาชนได้ทราบล่วงหน้า⁴¹

6. ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการแบ่งเขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งแบบสัดส่วนให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไว้ เพื่อให้ประชาชนได้ทราบล่วงหน้า⁴²

7. ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละครั้งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลเป็นเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้ง ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งหนึ่งคน มีหน้าที่เกี่ยวกับการรับสมัครเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และดำเนินการที่จำเป็นเกี่ยวกับการเลือกตั้งให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าคน มีหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดหน่วยเลือกตั้ง ที่เลือกตั้ง การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การเพิ่มชื่อ และการถอนชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้ง รวมทั้งมีหน้าที่ในการกำกับดูแลการลงคะแนนเลือกตั้ง การนับคะแนนเลือกตั้ง และการประกาศผลการนับคะแนนเลือกตั้ง⁴³

³⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 8.

⁴⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 9.

⁴¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 10.

⁴² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 11.

⁴³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 15.

8. ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจกำหนดวิธีปฏิบัติหน้าที่ของผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง ผู้อำนวยการประจำหน่วยเลือกตั้ง คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง และเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย⁴⁴

9. ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้⁴⁵

10. ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนดจำนวนเงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของผู้สมัครแต่ละคนที่จะใช้จ่ายในการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง จำนวนเงินค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองที่จะใช้จ่ายในการเลือกตั้งแบบสัดส่วนในเขตเลือกตั้งแบบสัดส่วน⁴⁶

11. ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ดำเนินการตรวจสอบบัญชีรายรับรายจ่ายสรุปรายการค่าใช้จ่ายที่จะใช้จ่ายในการเลือกตั้งผู้สมัครแต่ละคนและพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครแบบสัดส่วนต้องแล้วให้ประกาศผลการตรวจสอบรายการค่าใช้จ่ายนั้น⁴⁷

12. ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินการของรัฐในการสนับสนุนการเลือกตั้ง ในเรื่องสถานที่ปิดประกาศและที่คิดแผนป้ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งในบริเวณสาธารณสถานซึ่งเป็นของรัฐ การพิมพ์และจัดส่งเอกสารเกี่ยวกับการเลือกตั้งและผู้สมัครหรือพรรคการเมืองไปให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สถานที่สำหรับให้ผู้สมัครและพรรคการเมืองใช้ในการโฆษณาหาเสียง และระยะเวลาโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์หรือการไปออกอากาศทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ของรัฐ⁴⁸

⁴⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 19.

⁴⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 21.

⁴⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 50.

⁴⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 52.

⁴⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 59.

13. ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการคำนวณสัดส่วนเพื่อหาผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วนในแต่ละเขตเลือก เมื่อได้รับผลรวมคะแนนเลือกตั้งแบบสัดส่วนของแต่ละเขตเลือกตั้งแบบสัดส่วนแล้ว⁴⁹

14. ก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งสืบสวนสอบสวนแล้ว เห็นว่ามีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้สมัครผู้ใดกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ หรือระเบียบหรือประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือมีพฤติการณ์ที่เชื่อได้ว่าผู้สมัครผู้ใดก่อให้เกิดผู้อื่นกระทำ สนับสนุน หรือรู้เห็นเป็นใจให้บุคคลอื่นกระทำการดังกล่าว หรือรู้ว่ามีกระทำความดังกล่าวแล้วไม่ดำเนินการเพื่อระงับการกระทำนั้น ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าการกระทำนั้นน่าจะมีผลให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครที่กระทำการเช่นนั้นทุกรายเป็นเวลาหนึ่งปี⁵⁰

15. ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นสมควร เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการสืบสวนสอบสวนให้แล้วเสร็จโดยเร็วและเป็นไปโดยเที่ยงธรรม คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจแต่งตั้งข้าราชการอัยการ ข้าราชการอื่น หรือผู้ซึ่งเคยเป็นข้าราชการดังกล่าวหรือผู้ซึ่งเคยเป็นข้าราชการตุลาการตามจำนวนที่เหมาะสม เป็นคณะกรรมการคณะหนึ่งหรือหลายคณะตามความจำเป็นเพื่อช่วยคณะกรรมการการเลือกตั้งในการดำเนินการตรวจสอบสำนวนการสืบสวนสอบสวน รวมทั้งรับฟังคำชี้แจงหรือพยานหลักฐานแทนคณะกรรมการการเลือกตั้งได้⁵¹

16. ในกรณีที่ปรากฏต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งว่า ผู้ใดกระทำการใดๆ เพื่อประโยชน์แก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด อันอาจทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริต และเที่ยงธรรมให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้นั้นระงับการกระทำหรือมีคำสั่งให้แก้ไขการกระทำตามเงื่อนไขและระยะเวลาที่กำหนดได้⁵²

17. ในกรณีที่มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้ใดให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงินหรือทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ผู้สมัครหรือพรรค

⁴⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 91.

⁵⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 103.

⁵¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 104.

⁵² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 106.

การเมืองใด หรือให้คงเว้นลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด หรือจัดเตรียมเงินหรือทรัพย์สินเพื่อดำเนินการดังกล่าว ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดเงินหรือทรัพย์สินของผู้นั้นไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าศาลจะมีคำสั่ง⁵³

18. ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจประกาศงดการลงคะแนนเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งหรือในเขตเลือกตั้งนั้น และให้กำหนดวันลงคะแนนเลือกตั้งใหม่ถ้ามีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งใดหรือในเขตเลือกตั้งใดจะมีได้เป็นไปได้โดยสุจริตและเที่ยงธรรม อันเกิดจากการกระทำของเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้งหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ⁵⁴

19. ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งงดการประกาศผลการเลือกตั้งและจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือนับคะแนนใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นก็ได้ ถ้าปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดมิได้เป็นไปได้โดยสุจริตและเที่ยงธรรม หรือการนับคะแนนเลือกตั้งเป็นไปได้โดยไม่ถูกต้อง⁵⁵

20. ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจประกาศให้บัตรเลือกตั้งที่ลงคะแนนให้แก่พรรคการเมืองนั้นในการเลือกตั้งแบบสัดส่วน เป็นบัตรเสียและมีให้นับเป็นคะแนนเฉพาะเขตเลือกตั้งที่ปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า พรรคการเมืองใดหรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมืองหรือสมาชิกของพรรคการเมืองผู้ใดได้กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ระเบียบหรือประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือก่อให้เกิดผู้อื่นกระทำ สนับสนุน หรือรู้เห็นเป็นใจให้ผู้อื่นกระทำการดังกล่าวเพื่อประโยชน์แก่พรรคการเมือง ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าการกระทำดังกล่าวน่าจะเป็นผลให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปได้โดยสุจริตและเที่ยงธรรม⁵⁶

21. เมื่อประกาศผลการเลือกตั้งแล้วให้คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อพิจารณา ถ้าปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดมิได้เป็นไปได้โดยสุจริตและเที่ยงธรรม หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดหรือผู้สมัครผู้ใดกระทำการใดๆ โดยไม่สุจริตเพื่อที่จะให้ตนเองได้รับเลือกตั้ง หรือได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริตโดยผลของการที่บุคคล

⁵³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 107.

⁵⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 108.

⁵⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 109.

⁵⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 110.

หรือพรรคการเมืองใดได้กระทำ ทั้งนี้ อันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ระเบียบหรือประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า ด้วยพรรคการเมือง⁵⁷

22. เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเลือกตั้งและป้องกันมิให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมให้คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือกรรมการการเลือกตั้งที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมายมีอำนาจ

(1) เข้าไปในเคหสถาน สถานที่ หรือยานพาหนะใดๆ เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่ามีการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ เพื่อตรวจค้น ยึด หรืออายัด เอกสาร ทรัพย์สิน หรือยานหลักฐานใด และในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าหากเน้นเข้า เอกสาร ทรัพย์สินหรือยานหลักฐานดังกล่าวจะถูกขโมย ชุกซ่อน ทำลายหรือทำให้เปลี่ยนแปลงสภาพไปจากเดิม จะเข้าทำการค้นโดยไม่ต้องมีหมายค้นก็ได้

(2) ขอให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินแจ้งรายงานการทำธุรกรรมของบุคคลที่น่าจะเกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งที่คณะกรรมการการเลือกตั้งแจ้งให้ทราบหรือให้ธนาคารแห่งประเทศไทย หรือธนาคารพาณิชย์ตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินอื่นแจ้งให้ทราบถึงการโอนเงินตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งร้องขอ⁵⁸

ข. การเลือกตั้งและการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา

1. เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งแล้วให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนดวันรับสมัครเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในราชกิจจานุเบกษา⁵⁹

2. ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดวิธีการที่รัฐสนับสนุนการหาเสียงเลือกตั้งเกี่ยวกับ⁶⁰

1) สถานที่ปิดประกาศและติดป้ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งในบริเวณสาธารณะสถานซึ่งเป็นของรัฐการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครทุกคน

⁵⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 111.

⁵⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 112.

⁵⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 117.

⁶⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 124.

- 2) การพิมพ์และจัดส่งเอกสารเกี่ยวกับการเลือกตั้งและผู้สมัครไปให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
 - 3) สถานที่สำหรับให้ผู้สมัครใช้ในการหาเสียง
 3. ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งรวบรวมรายชื่อบุคคลซึ่งได้รับการเสนอชื่อจากองค์กรที่มีสิทธิเสนอชื่อบุคคลเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภาต่อคณะกรรมการสรรหาภายในห้าวันนับแต่วันสิ้นสุดระยะเวลาการเสนอชื่อ⁶¹
 4. ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาและแจ้งผลการสรรหาไปยังประธานรัฐสภาเพื่อทราบ และประกาศในราชกิจจานุเบกษา⁶²
 5. ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการสืบสวนสอบสวนโดยพลัน เมื่อปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าในการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาผู้ใดได้กระทำการใดๆ โดยไม่สุจริตเพื่อให้ตนเองได้รับการสรรหา หรือได้รับการสรรหาโดยผลของการที่บุคคลใดได้กระทำการลงไปโดยฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้⁶³
 6. เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งสืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับกระทำการที่ ฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้วเห็นว่าการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายให้ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศผลการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา เพื่อให้ศาลฎีกาได้สวนและวินิจฉัย⁶⁴
- (4) อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ดังนี้

⁶¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 129.

⁶² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 130.

⁶³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 133.

⁶⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 134.

- 1) ประธานกรรมการการเลือกตั้งรักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองและให้มีอำนาจออกประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้⁶⁵
- 2) ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นนายทะเบียน ให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่รับคำขอจดทะเบียน การจัดตั้งพรรคการเมือง ควบคุม ตรวจสอบการดำเนินงานของพรรคการเมือง และปฏิบัติงานให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ⁶⁶
- 3) ในการปฏิบัติหน้าที่ของนายทะเบียนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ให้นายทะเบียนมีอำนาจเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้คำชี้แจงหรือให้ส่งเอกสารมาเพื่อประกอบการพิจารณาหรือตรวจสอบได้⁶⁷
- 4) ให้หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง และกรรมการสาขาพรรคการเมืองมีหน้าที่ยื่นบัญชี แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อนายทะเบียน ภายในสามสิบวันนับแต่วันเข้าดำรงตำแหน่ง และภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง⁶⁸
- 5) เมื่อครบระยะเวลาการรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาแล้ว หากพรรคการเมืองใดยังไม่ได้รายงาน ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้หัวหน้าพรรคการเมืองรายงานภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าพ้นกำหนดระยะเวลาแล้วยังมิได้รายงาน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการเลือกตั้งดำเนินการเพื่อให้มีการยุบพรรคการเมืองนั้น⁶⁹
- 6) ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจกำหนดมาตรการและวิธีการควบคุมการได้รับการบริจาคของพรรคการเมืองให้เป็นไปโดยเปิดเผยและให้มีอำนาจตรวจสอบความถูกต้องของการบริจาคแก่พรรคการเมือง รวมทั้งให้มีอำนาจออกคำสั่งตามที่เห็นสมควรเพื่อให้พรรคการเมืองปฏิบัติให้เป็นไปโดยถูกต้อง⁷⁰

⁶⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 5.

⁶⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 6.

⁶⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 7.

⁶⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 49.

⁶⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 42.

⁷⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 72.

7) ให้มีกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองในสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อให้เป็นทุนหมุนเวียน และใช้จ่ายในการสนับสนุนพรรคการเมืองและการดำเนินการอื่นใดที่เกี่ยวกับการพัฒนาพรรคการเมือง ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด⁷¹

8) ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ ในการจัดสรรเงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองและควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินทุนหมุนเวียน⁷²

9) นายทะเบียนประสานงานกับผู้มีหน้าที่รับผิดชอบสถานีวิทยุกระจายเสียง และสถานีโทรทัศน์ของรัฐ ให้จัดสรรเวลาออกอากาศอย่างเท่าเทียมกันให้แก่พรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกพรรค โดยค่านิ่งถึงจำนวน ส.ส. ของแต่ละพรรค เพื่อให้แสดงผลงานของพรรคการเมืองปีหนึ่งไม่น้อยกว่าสองครั้ง⁷³

3.1.2 คณะกรรมการอื่นที่มีอำนาจเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

1) คณะกรรมการดำเนินการตรวจสอบสำนวนการสืบสวนสอบสวนหรือรับฟังคำชี้แจงหรือพยานหลักฐานแทนคณะกรรมการการเลือกตั้ง

สำหรับคณะกรรมการดำเนินการตรวจสอบสำนวนการสืบสวนสอบสวนหรือรับฟังคำชี้แจงหรือพยานหลักฐานแทนคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นคณะกรรมการเฉพาะกิจที่คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 104 วรรคหนึ่ง ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นสมควร เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการสืบสวนสอบสวนให้แล้วเสร็จโดยเร็วและเป็นไปโดยเที่ยงธรรม คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจแต่งตั้งข้าราชการอัยการ ข้าราชการอื่น หรือผู้ซึ่งเคยเป็นข้าราชการดังกล่าว หรือผู้ซึ่งเคยเป็นข้าราชการตุลาการตามจำนวนที่เหมาะสม เป็นคณะกรรมการคณะหนึ่งหรือหลายคณะตามความจำเป็นเพื่อช่วยคณะกรรมการการเลือกตั้งในการดำเนินการตรวจสอบสำนวนการสืบสวนสอบสวน รวมทั้งรับฟังคำชี้แจงหรือพยานหลักฐานแทนคณะกรรมการการเลือกตั้ง

2) คณะกรรมการตรวจสอบ

สำหรับคณะกรรมการตรวจสอบนี้เป็นคณะกรรมการ โดยตำแหน่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 105 วรรคหนึ่ง อันประกอบด้วยผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการกฤษฎีกาทุกคณะ ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งไม่เป็นข้าราชการที่มีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ

⁷¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 73.

⁷² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 74.

⁷³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 79.

และไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในพรรคการเมือง คณะกรรมการชุดนี้ทำหน้าที่ในการตรวจสอบและกลั่นกรองการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยพิจารณาให้ความเห็นแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งรวมทั้งตรวจสอบว่ากระบวนการในการวินิจฉัยดังกล่าวเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หรือคณะกรรมการการเลือกตั้งกระทำการโดยเที่ยงธรรมหรือไม่ ซึ่งการให้ความเห็นของคณะกรรมการตรวจสอบ แม้จะไม่มีผลผูกพันการวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเห็นแตกต่างจากความเห็นของคณะกรรมการตรวจสอบ คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องแสดงเหตุผล และกฎหมายกำหนดให้ประกาศคำวินิจฉัยพร้อมทั้งเหตุผลและความเห็นของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่งในราชกิจจานุเบกษา⁷⁴

ในการปฏิบัติหน้าที่ให้ความเห็นของคณะกรรมการตรวจสอบกฎหมายกำหนดให้ต้องกระทำโดยที่ประชุมคณะกรรมการที่มีกรรมการร่วมประชุมไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 และจะต้องกระทำภายในเวลาไม่เกิน 5 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งความเห็นพร้อมสำนวนการสอบสวนจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง หากพ้นห้าวันแล้วยังไม่มีความเห็นของคณะกรรมการให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการต่อไป⁷⁵

3.2 องค์กรจัดการและควบคุมตรวจสอบการเลือกตั้งของต่างประเทศ

ประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยการเลือกตั้งถือเป็นพื้นฐานที่สำคัญอย่างหนึ่งเป็นช่องทางในการแสดงเจตนารมณ์ของประชาชนในการกำหนดแนวทางการปกครองประเทศ อีกทั้งเป็นวิธีการในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ดังนั้น การเลือกตั้งที่มีความสุจริตและเที่ยงธรรมจึงมีความสำคัญในการเป็นหลักประกันการแสดงเจตนารมณ์ของประชาชนประเทศต่างๆ จึงให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เป็นอิสระและมีความเป็นกลาง และในบางประเทศมีทั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการสอดส่องดูแลการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการสังเกตการณ์ประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย

⁷⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 105 วรรคสอง.

⁷⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 105 วรรคสาม.

3.2.1 รูปแบบการจัดการเลือกตั้งในประเทศต่างๆ

สำหรับรูปแบบการจัดการเลือกตั้งสามารถแบ่งลักษณะประเภทออกเป็น 4 ประเภทใหญ่ๆ คือ

3.2.1.1 รูปแบบที่จัดให้มีองค์กรจัดการเลือกตั้งขึ้นโดยตรง

ประเทศที่จัดให้มีการจัดการเลือกตั้งโดยมีองค์กรหรือคณะกรรมการการเลือกตั้งทำหน้าที่จัดการและดำเนินการเลือกตั้งตลอดกระบวนการ เพื่อต้องการจะแยกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งทั้งหมดไปขึ้นกับหน่วยงานอิสระเพียงหน่วยงานเดียว และให้แยกออกมาจากส่วนราชการ ทั้งนี้เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาที่หน่วยงานราชการต่างๆ ที่เข้ามาดำเนินการเลือกตั้งมักจะถูกกล่าวหาว่าปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ อย่างไรก็ตามการมีหน่วยงานอิสระเข้ามาดำเนินการเลือกตั้งไม่ได้เป็นหลักประกันว่าการเลือกตั้งจะเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม แต่ก็เชื่อว่าการที่องค์กรอิสระแต่งตั้งจากบุคคลที่ไม่ได้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงเข้ามาจัดการเลือกตั้งจะทำให้การเลือกตั้งสุจริตเที่ยงธรรมมากขึ้น สำหรับประเทศที่จัดให้มีองค์กรการเลือกตั้งแยกออกมาเป็นอิสระเพื่อจัดการและควบคุมการเลือกตั้งโดยตรงทั้งหมด เช่น สาธารณรัฐอินเดีย ประเทศออสเตรเลีย ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

3.2.1.2 รูปแบบที่ไม่มีการจัดให้มีองค์กรสำหรับควบคุมการเลือกตั้งขึ้นมาโดยตรง

ประเทศที่จัดให้มีการจัดการเลือกตั้งโดยไม่มีองค์กรหรือคณะกรรมการการเลือกตั้งทำหน้าที่จัดการและดำเนินการเลือกตั้งแต่อาศัยกลไกและองค์กรต่างๆ ช่วยกันควบคุมการเลือกตั้งให้สุจริตและเที่ยงธรรม หรือบางกรณีอาจมีการจัดตั้งองค์กรอิสระเข้ามารับผิดชอบเฉพาะเรื่องบางอย่างที่เป็นปัญหาในการเลือกตั้งเท่านั้น เช่น ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะมีสภารัฐธรรมนูญ (Conseil Constitutionnel) คอยควบคุมการเลือกตั้งเพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงข้อครหาอันมักเกิดขึ้นจากเจ้าหน้าที่ของฝ่ายบริหารดำเนินการเลือกตั้งเพื่อประโยชน์ของพรรคการเมือง ซึ่งเป็นฝ่ายรัฐบาล สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีการจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งมีคณะกรรมการการเลือกตั้งตั้งแต่ระดับสหพันธ์ ระดับรัฐและระดับหน่วยเลือกตั้ง ทำหน้าที่ในการบริหารประเทศ ในขณะที่เดียวกัน ก็มีคณะกรรมการแบ่งเขตเลือกตั้งทำหน้าที่กำหนดขนาดและพื้นที่ของเขตเลือกตั้ง ในขณะที่ประเทศบราซิลมีศาลเลือกตั้ง (Electoral Court) ซึ่งทำหน้าที่ในการรับจดทะเบียนพรรคการเมือง และควบคุมการเงินของพรรคการเมือง นอกจากนี้ศาลเลือกตั้งยังมีหน้าที่กำหนดวันเลือกตั้ง และตัดสินคดีความเกี่ยวกับความผิดหรือข้อขัดแย้งที่เกิดจากการเลือกตั้ง เป็นต้น

3.2.1.3 รูปแบบที่จัดให้มืองค์กรจัดการเลือกตั้งขึ้น และมืองค์กรพัฒนาเอกชน เข้ามามีส่วนร่วมในการควบคุมการเลือกตั้ง

ในบางประเทศนอกจากจะจัดให้มืองค์กรจัดการเลือกตั้งแยกเป็นอิสระออกมาแล้ว ยังอาจมีมืองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีกฎหมายบัญญัติรับรองสถานะให้เข้ามามีส่วนร่วมในการควบคุมการเลือกตั้งด้วย ทั้งนี้ในการบัญญัติให้มืองค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการควบคุมการเลือกตั้งก็เพื่อเป็นกลไกในการตรวจสอบการทำงานของมืองค์กรจัดการเลือกตั้งอีกชั้นหนึ่ง สำหรับประเทศที่มีทั้งมืองค์กรหรือคณะกรรมการการเลือกตั้ง และมืองค์กรพัฒนาเอกชน เข้ามามีส่วนสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ คือ สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ มีทั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง (Commission of Election) หรือคอมมิเลค (COMELEC) และมืองค์กรอาสาสมัครเลือกตั้งขึ้นมาทำงานควบคู่ไปกับคอมมิเลค เช่น NEMFREL MCQC และ PPCRU เป็นต้น โดยมืองค์กรเหล่านี้ต้องได้รับอนุมัติหรือรับรองจากคอมมิเลคก่อนทุกครั้ง

3.2.1.4 รูปแบบการจัดการเลือกตั้งโดยมืองค์กรสหประชาชาติ

สำหรับในบางประเทศที่มีปัญหาสงครามกลางเมือง ปัญหาการแบ่งแยกสีผิว หรือเป็นประเทศที่เพิ่งได้รับเอกราช สหประชาชาติจะเข้มารับผิดชอบบริหารจัดการเลือกตั้งเป็นการชั่วคราวหรือไม่ก็ส่งผู้สังเกตการณ์ระหว่างประเทศเข้าร่วมสังเกตการณ์การเลือกตั้ง เช่น ประเทศแอฟริกาใต้ เป็นต้น

สำหรับประเทศไทยได้เลือกนำรูปแบบที่ 3 คือ แบบที่มีทั้งมืองค์กรจัดการเลือกตั้งขึ้นโดยตรงและมืองค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการเลือกตั้งมาใช้ ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดดมืองค์กรอิสระขึ้นมาทำหน้าที่ดูแลการเลือกตั้งคือ “คณะกรรมการการเลือกตั้ง” หรือที่เรียกย่อว่า “กกต.” มีหน้าที่หลักในการควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และยังสามารถกำหนดให้มืองค์กรพัฒนาเอกชนสามารถเข้าไปร่วมในกระบวนการเลือกตั้งได้ แต่จะต้องได้รับการรับรองจากคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อน

การจัดรูปแบบ 4 รูปแบบที่กล่าวมานี้เป็นการจัดรูปแบบในการบริหารจัดการเลือกตั้งอย่างไรก็ตามหากพิจารณาถึงกระบวนการในการวินิจฉัยความคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งในต่างประเทศสามารถกำหนดมาตรการหรือแนวทางแบ่งออกได้เป็น 2 แนวทางได้แก่

1) อำนาจในการวินิจฉัยความคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง โดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในลักษณะอำนาจกึ่งตุลาการหรือเสมือนอำนาจตุลาการ

2) อำนาจในการวินิจฉัยความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งโดยองค์การตุลาการหรือการศึกษาวิจัยศาลสูง โดยลักษณะอำนาจตุลาการ

3.2.2 องค์การจัดการเลือกตั้งของต่างประเทศ

1) สาธารณรัฐอินเดีย

สาธารณรัฐอินเดียเป็นประเทศหนึ่งที่มีการบัญญัติเรื่องคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 324 คณะกรรมการการเลือกตั้งของสาธารณรัฐอินเดียเป็นองค์กรอิสระมีรูปแบบที่นับได้ว่ามีประสิทธิภาพเป็นกลาง และมีอำนาจกึ่งตุลาการโดยมีนโยบายที่จะรักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตย ให้คำปรึกษาดำเนินการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งมลรัฐ ประธานาธิบดี และรองประธานาธิบดีให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย เป็นกลางทางการเมืองและบริสุทธิ์ยุติธรรม

คณะกรรมการการเลือกตั้งของอินเดียเป็นหน่วยงานอิสระประกอบด้วยประธานกรรมการการเลือกตั้ง 1 คน และประธานอาจขอแต่งตั้งกรรมการได้โดยมีจำกัดจำนวน (ปัจจุบันมีกรรมการการเลือกตั้ง 2 คน) มีอำนาจและฐานะเท่าเทียมกันคล้ายผู้พิพากษาศาลฎีกา (ศาลสูงสุด) ของอินเดีย ซึ่งประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งโดยคำปรึกษาจากนายกรัฐมนตรี ประธานกรรมการการเลือกตั้ง และกรรมการการเลือกตั้งมีวาระดำรงตำแหน่ง 6 ปี และต้องมีอายุไม่เกิน 65 ปี ประธานกรรมการการเลือกตั้งจะดำรงตำแหน่งตามวาระของตนเป็นการถาวรและจะไม่ถูกโยกย้ายจากตำแหน่ง ยกเว้นจะมีเหตุผลเกี่ยวกับการโยกย้ายประธานศาลฎีกา กล่าวคือ ประธานาธิบดีจะปลดประธานกรรมการการเลือกตั้งได้ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภาทั้งหมด

ประธานกรรมการการเลือกตั้งและกรรมการการเลือกตั้งมีผู้ช่วย 2 คน คือ รองกรรมการการเลือกตั้ง โดยรองกรรมการการเลือกตั้งจะมีผู้ช่วยตามสายงาน คือ ผู้อำนวยการ 1 คน นักกฎหมาย 1 คน และเลขานุการ 5 คน หรือผู้ช่วยผู้อำนวยการ 13 คน นอกจากนี้แล้วคณะกรรมการการเลือกตั้งยังแบ่งโครงสร้างย่อยออกอีก คือผู้อำนวยการเลือกตั้งระดับอำเภอ ผู้อำนวยการเขตการเลือกตั้ง นายทะเบียนเลือกตั้ง และเจ้าหน้าที่ประจำหน่วยเลือกตั้ง⁷⁶

คณะกรรมการการเลือกตั้งของสาธารณรัฐอินเดียเป็นองค์กรอิสระเป็นกลางและมีอำนาจกึ่งตุลาการ (quasi-judicial power) ตั้งขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2495 โดยมีนโยบายที่จะรักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบ ประชาธิปไตย ให้คำปรึกษาดำเนินการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภา

⁷⁶ จาก “คณะกรรมการเลือกตั้งกับการจัดการการเลือกตั้งในอินเดีย,” โดย ประณต นันทิยะกุล, 2540, วารสารธรรมศาสตร์ ฉบับเศรษฐกิจ, 23(3), น.94-99.

สมาชิกสภาแห่งมลรัฐ ประธานาธิบดี ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย เป็นกลางทางการเมืองและบริสุทธิ์ยุติธรรม⁷⁷

(1) องค์ประกอบคณะกรรมการการเลือกตั้งของสาธารณรัฐอินเดีย (Election Commission)

ก. จำนวน

คณะกรรมการเลือกตั้งของสาธารณรัฐอินเดียเป็นหน่วยงานอิสระประกอบด้วยประธานกรรมการเลือกตั้ง (Chief Election commission) 1 คน และกรรมการการเลือกตั้ง (Election Commissioners) 2 คน ซึ่งมีฐานะเท่าเทียมกัน ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งโดยคำปรึกษานายกรัฐมนตรี⁷⁸

สำหรับการแต่งตั้งประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดคุณสมบัติไว้ แต่ในทางปฏิบัติประธานาธิบดีจะเป็นผู้แต่งตั้งโดยจะปรึกษากับนายกรัฐมนตรี

ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีหลักประกันการทำงาน คือ จะอยู่ในตำแหน่งถาวรตลอดไปจะไม่ถูกโยกย้ายออกจากตำแหน่ง ยกเว้นจะมีเหตุผลเช่นเดียวกับการโยกย้ายประธานศาลฎีกา กล่าวคือ ประธานาธิบดีจะปลดประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภาทั้งหมด

ประธานาธิบดีเป็นผู้กำหนดจำนวนและระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง⁷⁹

ข. วาระการดำรงตำแหน่ง

ประธานกรรมการการเลือกตั้งและกรรมการการเลือกตั้ง มีวาระดำรงตำแหน่ง 6 ปี และกำหนดอายุไว้ไม่เกิน 65 ปี

ค. หลักประกันในการดำรงตำแหน่ง

ประธานกรรมการการเลือกตั้งจะดำรงตำแหน่งตามวาระของตนเป็นการถาวรจะไม่ถูกโยกย้ายออกจากตำแหน่ง ยกเว้นจะมีเหตุผลเช่นเดียวกับการโยกย้ายประธานศาลฎีกา กล่าวคือ ประธานาธิบดีจะปลดประธานกรรมการการเลือกตั้งได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภาทั้งหมด

ง. เงินเดือน

ประธานกรรมการการเลือกตั้งจะได้รับเงินเดือนเท่ากับประธานศาลฎีกาและกรรมการการเลือกตั้งจะได้รับเงินเดือนเท่ากับผู้พิพากษาศาลฎีกา⁸⁰

⁷⁷ จาก บทเรียนจากการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเพื่อปรับปรุงระบบการเลือกตั้งให้ดีขึ้น (น. ภาคผนวก ก 37), โดยสถาบันพระปกเกล้า, 2543.

⁷⁸ คณะกรรมการเลือกตั้งกับการจัดการการเลือกตั้งในอินเดีย (น.15). เล่มเดิม.

⁷⁹ จาก คณะกรรมการการเลือกตั้ง (น.62), โดย มนตรี ตันจวีรัตน์, 2539.

องค์กรของคณะกรรมการเลือกตั้ง แบ่งได้ 4 ระดับ ดังนี้

1) ระดับชาติ หรือในส่วนกลาง

ประกอบด้วยประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง 1 คน และอาจจะมีคณะกรรมการการเลือกตั้งได้อีกตามความจำเป็น ประธานกรรมการการเลือกตั้งจะเป็นตำแหน่งศูนย์กลางที่ถาวรของคณะกรรมการการเลือกตั้งจะไม่ถูกเปลี่ยนแปลงไปในทางที่เสียเปรียบหรือเสียหายไปกว่าเดิม หลังจากที่ได้เข้าดำรงตำแหน่งและจะมีหลักประกันการทำงาน คือ จะไม่ถูกโยกย้ายออกจากตำแหน่ง คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจแต่งตั้งผู้ช่วยเหลือประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งในกรณีที่ต้องการเตรียมการหรือการควบคุมการเลือกตั้งนั้นอยู่ในที่ห่างไกล โดยประธานาธิบดีจะเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการควบคุมการเลือกตั้งในเขตแขวง (Regional Commission) พร้อมทั้งกำหนดฐานะและเวลาที่อยู่ในตำแหน่ง โดยกรรมการควบคุมการเลือกตั้งในเขตแขวงจะได้รับหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ คือประธานาธิบดีจะโยกย้ายกรรมการควบคุมการเลือกตั้งในเขตแขวงก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากประธานคณะกรรมการ⁸¹

2) ระดับแคว้น

คณะกรรมการการเลือกตั้งจะปรึกษากับรัฐบาลของแคว้นแต่งตั้งหัวหน้าเจ้าพนักงานการเลือกตั้ง (Chief Election Officer) เป็นศูนย์กลางถาวรประจำอยู่ทุกแคว้นดินแดนในอาณัติ หัวหน้าเจ้าพนักงานการเลือกตั้งสามารถทำงานราชการควบคู่กับการเลือกตั้งได้ ถ้าหัวหน้าเจ้าพนักงานการเลือกตั้งทำงานไม่เต็มเวลาสำหรับงานการเลือกตั้งจะต้องมีการตั้งตำแหน่งเพิ่มขึ้น และทุกแคว้นและดินแดนในอาณัติจะต้องมีผู้ทำงานเต็มเวลาประจำอย่างน้อย 1 คน การจัดการองค์กรจะแตกต่างกันไปแต่ละแคว้นขึ้นกับขนาดของแคว้นและปริมาณงาน

3) ระดับตำบล

เช่นเดียวกับระดับแคว้น คณะกรรมการเลือกตั้งจะปรึกษารัฐบาลของแคว้นแต่งตั้งเจ้าพนักงานการเลือกตั้งระดับตำบล (District Election Officer) สำหรับการแต่งตั้งคณะผู้ทำงานในการควบคุมการเลือกตั้งระดับตำบล จะมีรูปแบบไม่แน่นอนแต่ละแคว้นมีอิสระที่จะพัฒนารูปแบบการควบคุมตำบลของตนเอง

4) ระดับเขตเลือกตั้ง

เป็นระดับเล็กที่สุดและจำเป็นระดับของการปฏิบัติงานคณะกรรมการเลือกตั้งจะปรึกษากับรัฐบาลของแคว้น แต่งตั้งพนักงานทะเบียนเลือกตั้ง (Election Registration Officer) และอาจ

⁸⁰ คณะกรรมการเลือกตั้งกับการจัดการการเลือกตั้งในอินเดีย (น.15). เล่มเดิม.

⁸¹ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (น.63). เล่มเดิม

แต่งตั้งผู้ช่วยพนักงานทะเบียน (Assistant Election Registration Officer) ขึ้นมาช่วยงานพนักงานทะเบียนเลือกตั้งได้ตามกฎหมายว่าด้วยผู้แทนของประชาชนการทำงานจะมุ่งตรวจสอบบัญชีทะเบียนการเลือกตั้ง โดยเพิ่มจากงานด้านปกครองตามปกติและจะไม่ได้รับเงินพิเศษใดๆ สำหรับการปฏิบัติงานในหน้าที่นี้

พนักงานผู้ประกาศผลการออกคะแนนเสียง (Returning Officer) ทำหน้าที่กำหนดที่ตั้งและจำนวนหน่วยเลือกตั้ง ซึ่งพนักงานผู้ประกาศผลการออกคะแนนเสียงคนหนึ่งอาจถูกแต่งตั้งให้ดูแลการเลือกตั้งมากกว่าหนึ่งเขตการเลือกตั้งก็ได้ และอาจมีผู้ช่วยได้มากกว่า 1 คน จึงแต่งตั้งโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งเช่นกัน นอกจากนี้ยังมีตำแหน่งพนักงานดูแลหน่วยเลือกตั้งและพนักงานคะแนน (Presiding and Polling Officer) ซึ่งแต่งตั้งโดยคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งระดับตำบล มีหน้าที่ควบคุมการลงคะแนนเสียงในการเลือกตั้ง พนักงานผู้ดูแลหน่วยเลือกตั้ง 1 คน อาจดูแลหน่วยเลือกตั้งมากกว่าหนึ่งหน่วยก็ได้โดยปกติแล้วกรรมการคะแนนประกอบด้วยพนักงานผู้ดูแลหน่วยเลือกตั้ง 1 คน และพนักงานคะแนน 4-5 คน บุคคลที่ได้รับแต่งตั้งเป็นพนักงานผู้ดูแลหน่วยเลือกตั้งมักจะเป็นผู้ที่มีความสามารถในการปฏิบัติราชการมีความรู้ทางด้านกฎหมายเลือกตั้งหรือเป็นผู้ที่มีชื่อเสียงว่ามีความซื่อสัตย์ สำหรับเจ้าพนักงานคะแนน ซึ่งจะต้องมีเป็นจำนวนมาก จึงจำเป็นต้องหาบุคคลที่ไม่ได้เป็นลูกจ้างของรัฐ อาทิเช่น ครู อาจารย์ หรืออาสาสมัครช่วยเหลือด้วย

(2) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งของสาธารณรัฐอินเดียมีการทำงานที่มีประสิทธิภาพสามารถจัดการเลือกตั้งที่มีเขตการเลือกตั้งจำนวนมากได้อย่างเรียบร้อย ปัจจัยสำคัญที่ทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งของสาธารณรัฐอินเดียสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูง เนื่องจากมีอำนาจสูงสุดในการเลือกตั้งสามารถตั้งการได้ทุกอย่าง รวมทั้งสามารถตัดสินกรณีเกี่ยวกับการเลือกตั้งได้ทุกชนิด นอกจากนั้นสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งยังเป็นหน่วยงานถาวรสามารถพัฒนาความเชี่ยวชาญในการจัดการเลือกตั้งได้อย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเป็นเพราะมีอำนาจหน้าที่เพียงพอกับการจัดการดูแลการเลือกตั้งได้เป็นอย่างดี คณะกรรมการการเลือกตั้งของสาธารณรัฐอินเดียมีอำนาจหน้าที่ดังนี้⁸²

ก. กำหนด วัน เวลา การเลือกตั้ง ซึ่งการเลือกตั้งอาจกระทำกันหลายวันโดยเสนอประธานาธิบดี เพื่อประธานาธิบดีจะเป็นผู้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการเลือกตั้งตามวันและเวลาที่คณะกรรมการเลือกตั้งเสนอ

ข. จัดทะเบียนรับรองพรรคการเมือง และกำหนดสัญลักษณ์ของพรรคการเมือง

⁸² คณะกรรมการการเลือกตั้งกับการจัดการเลือกตั้งในอินเดีย (น. 95-97). เล่มเดิม.

ค. ให้คำปรึกษาแก่ประธานาธิบดี สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ขาดคุณสมบัติ หลังจากการเลือกตั้ง

ง. เตรียมการและตรวจสอบทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกๆ ครั้งที่มีการเลือกตั้ง และทุกๆ วันที่ 1 มกราคมของทุกปี โดยพนักงานทะเบียนเลือกตั้งจะเป็นผู้เตรียมการและแก้ไขทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิในการเลือกตั้งของแต่ละเขตเลือกตั้งของตน เริ่มจากพนักงานทะเบียนเลือกตั้งเตรียมทะเบียนเลือกตั้งฉบับร่างในเขตเลือกตั้งของตนแล้วส่งจดหมายไปยังเจ้าบ้านเพื่อแจ้งให้ทราบล่วงหน้า ทุกคนที่ได้รับจดหมายจะต้องส่งจดหมายร้องขอกลับคือ นอกจากนี้พนักงานทะเบียนอาจไปหาข้อมูลด้วยตนเอง ตามบ้านก่อนที่จะใส่ชื่อลงในทะเบียนฉบับร่างก็ได้ จากนั้นพนักงานทะเบียนจึงจะติดประกาศทะเบียนเลือกตั้งฉบับร่างนำไปติดในที่สาธารณะ เพื่อให้ประชาชนตรวจสอบ การคัดค้านรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องทำภายในเวลา 30 วัน นับจากวันที่ติดประกาศฉบับร่าง การเตรียมและตรวจสอบรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งนี้ ผู้อำนวยการเลือกตั้งระดับอำเภอและผู้อำนวยการเลือกตั้งระดับมณฑลจะเป็นผู้ตรวจสอบควบคุมตามลำดับขั้นอีกครั้งหนึ่ง

จ. กำหนดที่ตั้งและหน่วยเลือกตั้งในเขตเลือกตั้ง ภายหลังจากคณะกรรมการแบ่งเขตการเลือกตั้ง (Delimitation Commission) แบ่งเขตเลือกตั้งแล้วผู้อำนวยการเขตการเลือกตั้งจะกำหนดที่ตั้งและจำนวนหน่วยเลือกตั้งพร้อมทั้งปิดประกาศ รายชื่อหน่วยเลือกตั้งบริเวณที่ลงคะแนน เตรียมหีบเลือกตั้ง เตรียมสำเนาทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เครื่องมือประทับตราสัญลักษณ์ลงบัตรเลือกตั้งและสิ่งจำเป็นอื่นๆ

ฉ. หน้าที่รับสมัครผู้สมัครรับเลือกตั้ง หลังจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง กำหนดวันเวลาของการรับสมัครแล้ว ผู้อำนวยการเขตเลือกตั้งจะปิดประกาศบอกวิธีการ และสถานที่สมัครต่อสาธารณะ ผู้สมัครจะต้องส่งใบสมัครให้ผู้อำนวยการเขตการเลือกตั้ง ซึ่งจะทำการตรวจสอบใบสมัครและมีอำนาจไม่รับใบสมัครของผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ หากตรวจสอบพบว่ามีคุณสมบัติไม่ครบถ้วนและไม่ถูกต้อง หรือไม่กระทำตามวิธีการที่กำหนดในกฎหมายโดยผู้อำนวยการเขตการเลือกตั้งจะต้องเขียนเหตุผลประกอบการปฏิเสธการไม่รับสมัครไว้ด้วย ในกรณีผู้สมัครเห็นว่าการไม่รับสมัครไม่ชอบด้วยเหตุผลสามารถร้องขอต่อศาลให้พิจารณาตรวจสอบใหม่ได้

ช. หน้าที่ควบคุมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งซึ่งผู้ทำหน้าที่ควบคุม การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรมก็คือ ประธานหน่วยเลือกตั้งและกรรมการหน่วยเลือกตั้ง นอกจากนี้ผู้สมัครรับเลือกตั้งอาจตั้งตัวแทนการเลือกตั้งเข้าไปดูแลการลงคะแนนด้วยก็ได้ โดยส่งรายชื่อแจ้งให้ผู้อำนวยการเขตการเลือกตั้งทราบก่อน

หน้าที่นับคะแนนและประกาศผลการนับคะแนนซึ่งผู้ทำหน้าที่นับคะแนนและประกาศผลนับคะแนนก็คือผู้อำนวยการเขตการเลือกตั้ง ก่อนวันเลือกตั้ง 1 สัปดาห์ ผู้อำนวยการเขตการ

เลือกตั้งจะแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรไปยังผู้สมัครรับเลือกตั้งทราบ ผู้มีสิทธิจะอยู่ในขณะที่นับคะแนนได้แก่ ผู้อำนวยการเขตการเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องอนุญาตให้ตัวแทนมีโอกาสแสดงเหตุผลในการตรวจสอบบัตรเลือกตั้งก่อนและหลังจากนับคะแนนเสร็จสิ้น

(3) การตรวจสอบการเลือกตั้ง

เมื่อมีการทุจริตการเลือกตั้งเกิดขึ้น คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจรับคำร้องเรียน และมีอำนาจตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง (Election Tribunals) ซึ่งการดำเนินคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 100-180 วัน มิฉะนั้นจะถือว่าการเลือกตั้งเป็นโมฆะให้มีการเลือกตั้งใหม่

กรณีมีข้อพิจารณาเกี่ยวกับการเลือกตั้ง คู่กรณีอาจฟ้องร้องไปที่ศาลสูงภายใน 45 วัน นับตั้งแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง และหลังจากที่ศาลสูงตัดสินแล้วสามารถอุทธรณ์ไปยังศาลสูงสุดเพื่อพิจารณาคัดสินใหม่ได้

อำนาจในการตัดสินคดีต่างๆ เกี่ยวกับการเลือกตั้งทั่วไป อำนาจนี้ นับเป็นอำนาจที่ยิ่งใหญ่และสำคัญมาก ทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งอินเดียมีอำนาจสูงสุดในการเลือกตั้ง

ในรัฐธรรมนูญมาตรา 324 (1) บัญญัติไว้ว่า “หน้าที่อำนาจโดยตรงในการควบคุมการเตรียมทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และหน้าที่ควบคุมการเลือกตั้งไปสู่รัฐสภาและสภาแห่งมลรัฐ การเลือกตั้งประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีถูกมอบอำนาจไว้ที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง” จากบทบัญญัติดังกล่าวทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจอย่างกว้างขวาง รวมทั้งอำนาจในการตัดสินคดีความต่างๆ ที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งทั่วไปไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติ การเลือกตั้งประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดี หรือการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น

อย่างไรก็ตามการตัดสินของคณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลสูงสุด แต่ศาลสูงจะไต่สวนหรือตัดสินคดีเกี่ยวกับการกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ต่อเมื่อผู้ได้รับความเสียหายจากการตัดสินของคณะกรรมการการเลือกตั้งมาร้องเรียนต่อศาลสูง

2) สาธารณรัฐฟิลิปปินส์

(1) คณะกรรมการการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ได้ก่อตั้งขึ้นโดยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ โดยสาธารณรัฐฟิลิปปินส์กำหนดกรรมการการเลือกตั้งจะต้องมีคุณสมบัติทางกฎหมาย เนื่องจากว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องใช้บังคับกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและใช้อำนาจกึ่งตุลาการ และในกฎหมายเลือกตั้งของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ได้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และ

องค์ประกอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ด้วย⁸³ โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้แต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง (COMELEC) ซึ่งจัดและควบคุมการเลือกตั้งทุกระดับ ตั้งแต่ระดับหมู่บ้านจนถึงระดับประธานาธิบดีรวมทั้งจดทะเบียนพรรคการเมืองด้วย และรัฐธรรมนูญยังได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งยอมรับจดทะเบียนหน่วยอาสาสมัคร สังเกตการณ์การเลือกตั้ง (NAMFREL) ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1946⁸⁴ ไว้ในรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฟิลิปปินส์มีหน่วยงานที่ควบคุมการเลือกตั้ง 2 หน่วยงาน คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (COMELEC) และหน่วยสังเกตการณ์การเลือกตั้งของเอกชน (NAMFREL) ซึ่งจะคอยตรวจสอบการทำงานของ COMELEC และช่วยดูแลป้องกันการซื้อขายเสียงด้วย ถือได้ว่า NAMFREL เป็นองค์กรอิสระของประเทศ (Citizen's arm) ที่ทำงานควบคู่กับคอมมิสชัน องค์การอิสระของประชาชนที่รัฐบาลยอมรับนี้ได้จัดตั้งองค์กร โดยเฉพาะกับกลุ่มพันธมิตรประชาธิปไตยและ ศาสนจักรทั่วประเทศในการประชาสัมพันธ์และสร้างจิตสำนึกของประชาชนให้ตระหนักถึงสิทธิและเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองตามวิถีของประชาธิปไตย

(2) คอมมิสชัน (COMELEC)

การเลือกตั้งในสาธารณรัฐฟิลิปปินส์เป็นระบบอุปถัมภ์ ระบบการสำนึกในบุญคุณ ระบบเครือญาติบริวารมีอิทธิพลต่อการเลือกตั้งมาก มีการซื้อเสียงขายเสียงกันอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะในท้องถิ่นมีความรุนแรงเกิดขึ้น การดำเนินการเลือกตั้งจนถึงปี ค.ศ. 1940 นั้น ดำเนินการโดยกระทรวงมหาดไทย และผู้ที่แต่งตั้งรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย คือ ประธานาธิบดี เพราะฉะนั้นประธานาธิบดีสามารถเข้าไปมีอิทธิพลในการเลือกตั้งได้ เนื่องจากการสั่งการดำเนินการโดยคนคนเดียวทำให้เกิดการซื้อเสียงขายเสียงมีมาก ในปี ค.ศ. 1935 สาธารณรัฐฟิลิปปินส์จึงได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ และเมื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญเสร็จได้จัดให้มีการเลือกตั้งประธานาธิบดีขึ้นเป็นครั้งแรก ในปี ค.ศ. 1938 มีการเลือกตั้งทุกระดับเป็น National Election และมีการตั้งคอมมิสชันในปี ค.ศ. 1940 ประกอบด้วยบุคคลดำเนินการเลือกตั้งทั่วประเทศเป็น independent, constitutional body

รัฐธรรมนูญของฟิลิปปินส์ได้กำหนดกระบวนการเลือกตั้งเอาไว้โดยมี (Commission of election) หรือเรียกชื่อย่อว่า “คอมมิสชัน” ซึ่งคล้ายกับคณะกรรมการการเลือกตั้งของประเทศไทย โดยมีคณะกรรมการทั้งสิ้น 7 คน มีบทบาทหน้าที่รับผิดชอบในการดูแลการเลือกตั้งทุกระดับ โดยประธานาธิบดีจะเป็นผู้เสนอชื่อ คอมมิสชันทั้ง 7 ท่าน แล้วนำเข้าสู่รัฐสภาเมื่อรัฐสภาเห็นชอบก็จะ

⁸³ จาก การเลือกตั้ง พรรคการเมือง และเสรีภาพของรัฐบาล, (น.20), โดย กระมล ทองธรรมชาติ, 2531.

⁸⁴ จาก บทบาทของคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งของรัฐและองค์กรอาสาสมัครเอกชนสังเกตการณ์การเลือกตั้งในประเทศฟิลิปปินส์ : เสนอแนะสำหรับประเทศไทย (น.46), โดย สีดา สอนศรี ก, 2544.

นำเข้าคณะกรรมการว่าด้วยการเลือกตั้ง (Commission of Appointment) ซึ่งประกอบด้วยผู้พิพากษาศาลฎีกา 3 คน สมาชิกทั้งสองสภาทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาลในจำนวนเท่าๆ กัน สภาละ 3 คน เพื่อตรวจสอบบุคคลดังกล่าว อีกครั้งหนึ่ง อีกทั้งผู้ที่อยู่ในคณะคอมมิเลคส่วนใหญ่เป็นผู้ที่ได้รับการยกย่องจากสังคมสูงมากไม่มีประวัติคอร์รัปชันมาก่อน

คอมมิเลค ถือเป็นหน่วยงานอิสระจากรัฐบาล มีศักดิ์ศรีเท่ากับกระทรวงกระทรวงหนึ่ง โดยมีแผนกย่อยหลายแผนก โดยเฉพาะแผนกกฎหมายมีเจ้าหน้าที่ถึง 1,000 คน ทั้งนี้เพื่อรองรับงานด้านสืบสวน สอบสวน ส่งเรื่องฟ้องศาล และอุทธรณ์ต่อเพื่อคดีต่างๆ ที่ตัดสินไม่ยุติธรรม คอมมิเลคจะครอบคลุมการเลือกตั้งในแง่ของกระบวนการและในแง่ของระดับชั้น การเลือกตั้ง ตั้งแต่การจดทะเบียนการเลือกตั้ง การดำเนินการเลือกตั้ง ตลอดจนการประชาสัมพันธ์รณรงค์ให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หรือแม้กระทั่งฟ้องร้องผู้กระทำความผิดกฎหมายเลือกตั้ง⁸⁵

คอมมิเลคมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1) อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ (หมวดที่ 2 มาตรา 19)

(1) บังคับใช้และบริหารกฎหมายและระเบียบต่างๆ เกี่ยวกับการเลือกตั้งการออกเสียงประชามติ การเสนอร่างกฎหมาย การลงประชามติและการถอดถอนผู้ที่ได้รับการเลือกตั้ง

(2) มีเขตอำนาจก่อนหน่วยอื่นในการพิจารณาคดีที่ค้างเกี่ยวกับการเลือกตั้งผลการนับคะแนน และคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งระดับภาค จังหวัดและเทศบาล และมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ในคดีการเลือกตั้งผู้บริหารหรือสมาชิกสภาเทศบาลหรือสมาชิกสภาหมู่บ้านที่ผ่านการพิจารณาของศาลชั้นต้นมาแล้ว

(3) ตัดสินชี้ขาดปัญหาทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งรวมทั้งการกำหนดจำนวนและที่ตั้งของหน่วยลงคะแนน การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เลือกตั้งและการจดทะเบียนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง แต่ไม่มีอำนาจตัดสินปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในการออกเสียงลงคะแนน

(4) มอบหมายให้หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายต่างๆ ของรัฐบาลรวมทั้งกองทัพของฟิลิปปินส์ทำหน้าที่แทนคณะกรรมการฯ เพื่อช่วยทำให้การเลือกตั้งเป็นไปอย่างเสรี เรียบร้อย สุจริต และน่าเชื่อถือ ทั้งนี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากประธานาธิบดี

(5) รับผิดชอบการฟ้องร้องเมือง องค์การหรือสหการต่างๆ หลังจากได้รับหลักฐานอย่างเพียงพอแล้ว โดยองค์การเหล่านี้จะต้องส่งนโยบายหรือโครงการในการปกครองมาให้

⁸⁵ จาก บทเรียนจากการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเพื่อปรับปรุงระบบเลือกตั้งให้ดีขึ้น (น. ภาคผนวก 45), โดยสถาบันพระปกเกล้า, 2543.

พิจารณาด้วย นอกเหนือจากเงื่อนไขอื่นๆ นอกจากนั้นยังมีอำนาจรับรององค์การประชาชนที่คณะกรรมการฯ อาจมอบหมายหน้าที่ดูแลการเลือกตั้งได้อีกด้วย

(6) ร้องเรียนไปยังศาลเมื่อได้รับคำร้องเรียนที่มีหลักฐานหรือ เมื่อเห็นสมควรเพื่อให้ศาลเพิ่มชื่อหรือถอนชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน สืบสวนสอบสวน และเมื่อเห็นเหมาะสมก็สามารถฟ้องร้องคดีละเมิดกฎหมายเลือกตั้ง รวมทั้งการละเว้นการกระทำใดๆ อันเป็นการทุจริตการกระทำผิดปฏิบัติมิชอบในการเลือกตั้ง

(7) เสนอแนะให้รัฐสภาออกมาตรการที่มีประสิทธิภาพผลการลดค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง รวมทั้งจำกัดสถานที่ในการติดป้ายโฆษณา และในการป้องกันและลงโทษการทุจริตการกระทำผิด และปฏิบัติมิชอบและการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อก่อความทุกรูปแบบ

(8) เสนอแนะให้ประธานาธิบดีถอดถอนหรือลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่และลูกจ้างใดๆ ที่คณะกรรมการฯ มอบหมายให้ทำหน้าที่แทนฐานละเมิดหรือไม่รับรู้หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งระเบียบและคำตัดสินของคณะกรรมการฯ

(9) เสนอรายงานโดยละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการเลือกตั้งแต่ละครั้ง การออกเสียงประชามติ การลงประชามติ การใช้สิทธิริเริ่ม หรือการถอดถอนผู้ที่ได้รับเลือกตั้ง

2) อำนาจหน้าที่ตามประมวลกฎหมายเลือกตั้ง (หมวด 52 ของประมวลกฎหมายเลือกตั้ง)

(1) ใช้อำนาจกำกับดูแลและควบคุมโดยตรงต่อเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของรัฐและองค์การปกครองท้องถิ่นรวมทั้งหน่วยงานใช้บังคับกฎหมายของรัฐบาลที่กฎหมายเลือกตั้งกำหนดให้ทำหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง

(2) ระหว่างการหาเสียงและ 30 วันหลังจากวันเลือกตั้งมีอำนาจที่จะมอบหมายให้สมาชิกคนใดคนหนึ่งหรือหลายคนของกองทัพ สำนักงานสืบสวนสอบสวนแห่งชาติ ตำรวจแห่งชาติ หรือหน่วยงานอื่นที่คล้ายกันของรัฐบาล ยกเว้นกองกำลังรักษาดินแดนฝ่ายพลเรือนให้ทำหน้าที่เป็นผู้แทนของคณะกรรมการฯ เพื่อให้การเลือกตั้งในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งของประเทศที่ตกอยู่ภายใต้การคุกคามของการก่อการร้ายที่จิตใจให้ประชาชนออกเสียงให้หรือต่อต้านผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใดให้เป็นไปโดยเสรีเรียบร้อยสุจริต

(3) ประกาศกฎและระเบียบเพื่อปฏิบัติทำให้เป็นไปตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายเลือกตั้งและกฎหมายอื่นที่คณะกรรมการฯ มีหน้าที่ต้องบังคับไว้และบริหารให้เป็นผลรวมทั้งกำหนดการจ่ายค่าธรรมเนียมตามกฎหมายและรวบรวมเงินนั้นเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในกิจการของคณะกรรมการฯ ตามอัตราที่คณะกรรมการฯ กำหนดไว้ในกฎและระเบียบ

- (4) สั่งให้ผู้มีข้อโต้แย้งมาพบคณะกรรมการฯ ออกหมายเรียกและรับฟังคำให้การในการสืบสวนสอบสวนหรือการพิจารณาที่คณะกรรมการฯ จัดขึ้นและอาจมอบหมายอำนาจดังกล่าวให้กับนิติกรของคณะกรรมการฯ ไปทำแทนก็ได้
- (5) ลงโทษผู้ละเมิดอำนาจคณะกรรมการฯ ได้เหมือนกับผู้ละเมิดอำนาจศาล
- (6) บังคับการให้เป็นไปตามคำตัดสิน ประกาศ คำสั่ง และคำแนะนำของคณะกรรมการฯ ซึ่งมีความสำคัญเหนือกว่าขององค์กรอื่นยกเว้นของศาลฎีกาหรือคำสั่งของศาลให้ปล่อยตัวจากการคุมขัง
- (7) กำหนดรูปแบบของบัตรต่างๆ ที่จะใช้ในการเลือกตั้ง การออกเสียงประชามติ หรือการลงประชามติ
- (8) จัดหาวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ และบริการต่างๆ ที่จำเป็นสำหรับการจัดการเลือกตั้ง โดยการเปิดประมูล
- (9) นำเครื่องมือและเทคโนโลยีล่าสุดมาใช้โดยคำนึงถึงสถานการณ์ในพื้นที่และงบประมาณ
- (10) ดำเนินการรณรงค์อย่างต่อเนื่องและเป็นระบบผ่านทางหนังสือพิมพ์จำหน่ายทั่วไป วิทยุและสื่อมวลชน เพื่อให้การศึกษาแก่ประชาชนและแจ้งให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทราบถึงกฎหมายเลือกตั้ง กระบวนการ คำตัดสิน และเรื่องอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและหน้าที่ของคณะกรรมการฯ และความจำเป็นที่จะต้องมีการเลือกตั้งที่เสรี เรียบง่าย และสุจริต
- (11) ระดมกลุ่มหรือองค์การประชาชนต่างๆ ที่ไม่ฝักใฝ่กับพรรคการเมืองจากภาคประชาชน กลุ่มหนุ่มสาว กลุ่มวิชาชีพ กลุ่มธุรกิจ และกลุ่มแรงงานที่มีความเป็นกลางและความซื่อสัตย์ ซึ่งมีสมาชิกมากพอและมีความสามารถในการดำเนินกิจการอย่างสอดคล้องประสานเพื่อช่วยให้การปฏิบัติการต่างๆ เป็นไปตามประมวลกฎหมายเลือกตั้งและมติ คำสั่งและคำแนะนำของคณะกรรมการฯ ทั้งนี้เพื่อให้การเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งต่างๆ เป็นไปโดยเสรี เรียบง่ายและสุจริต
- (12) จัดให้มีการประชาสัมพันธ์ปัญหาหรือข้อโต้แย้งในเมือง หรือจังหวัดเมื่อมีผู้เสนอประเด็นที่เหมาะสมและมีพยานมากพอ โดยคำนึงถึงสถานการณ์ที่เป็นอยู่ในพื้นที่นั้นๆ รวมทั้งงบประมาณสำหรับการนี้ด้วย
- (13) กำหนดเวลาดำเนินการในการจดทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้เหมาะสมเพื่อป้องกันมิให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องเสียสิทธิ (ฟิลิปปินส์กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละเขตเลือกตั้งต้องมาจดทะเบียนขอใช้สิทธิเลือกตั้งก่อนเพื่อทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งและนำมาเป็นบัญชีควบคุมการมาลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง)

(14) สั่งให้ยุติกิจกรรมที่ผิดกฎหมายทุกอย่างหรือริบทำลายและยุติการโฆษณาหาเสียงที่เป็นเท็จ ก่อให้เกิดการเข้าใจผิดและหมิ่นประมาทผู้อื่น หลังจากได้พิจารณาและแจ้งให้ผู้ที่ทำทราบตามสมควรแล้ว

(15) สืบสวนประวัติการเงินของผู้สมัครรับเลือกตั้งและองค์การต่างๆ หรือกลุ่มบุคคล เมื่อได้รับการร้องขอเป็นลายลักษณ์อักษรจากผู้สมัครรับเลือกตั้ง องค์การหรือกลุ่มบุคคล หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งหลังจากที่ได้รับแจ้งและพิจารณาข้อเท็จจริงตามสมควรแล้ว⁸⁶

การดำเนินการเลือกตั้ง

คอมมิเลคจะทำหน้าที่ทุกอย่างเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ตั้งแต่รับจดทะเบียนพรรคการเมือง รับจดทะเบียนผู้สมัครรับเลือกตั้ง ลงทะเบียนผู้เลือกตั้ง แต่งตั้งเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานต่างๆ เช่น ทหาร ตำรวจและข้าราชการอื่นๆ ให้มาช่วยการเลือกตั้ง นอกจากนี้ก่อนการเลือกตั้ง 6 เดือน คอมมิเลคทำหน้าที่ประชาสัมพันธ์ในการรณรงค์ปลุกจิตสำนึกการเลือกตั้ง โดยนำข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับการเลือกตั้งลงในหน้าหนังสือพิมพ์ ซึ่งพื้นที่หน้าหนังสือพิมพ์ส่วนนี้เรียกว่า COMELEC space

การตรวจสอบการเลือกตั้ง

คอมมิเลคจะทำหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนและตัดสินคดีเลือกตั้งของผู้สมัครท้องถิ่น ในระดับภาค ระดับจังหวัด เทศบาล และหมู่บ้าน และเป็นผู้ฟ้องผู้สมัครรับเลือกตั้งต่อศาล ถ้ามีการทุจริตการเลือกตั้ง หรือละเมิดกฎหมาย ส่วนการพิจารณาคดีใดๆ รวมทั้งการอภิโหมผู้สมัครที่ทำผิดกฎหมายการเลือกตั้งต้องได้รับความเห็นชอบจากคอมมิเลคก่อนนอกจากนั้น คอมมิเลค หรือตัวแทนจากคอมมิเลคในท้องถิ่นเป็นผู้บอกกฎหมายสอบสวน (เนติบัณฑิต) จะไปร่วมในการพิจารณาคดีทุกครั้ง

หากมีการทุจริตเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น จะมีการส่งเรื่องไปที่ผู้อำนวยการเลือกตั้งแต่ละเขต เป็นผู้พิจารณาในชั้นต้นที่เป็นเช่นนั้น เพราะกฎหมายของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์กำหนดเอาไว้ว่า ผู้ที่จะมาเป็นผู้อำนวยการเลือกตั้งทุกเขตต้องสอบสวนได้แล้วและปฏิบัติงานทางกฎหมายมาแล้ว จึงเป็นผู้ที่มีวุฒิภาวะสูงสามารถสอบสวนคดีเบื้องต้นท้องถิ่นได้ทันที จึงทำให้การพิจารณาคดีในระดับท้องถิ่นของคอมมิเลคค่อนข้างจะรวดเร็ว แต่ถ้าเป็นคดีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และประธานาธิบดีอาจจะช้าเพราะต้องส่งเรื่องไปที่ศาลฎีกาถ้าหากมีคดีฟ้องร้องเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คอมมิเลคจะพิจารณาส่งฟ้องไปที่ศาลสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Representative Electoral Tribunal) ถ้าเป็นคดีฟ้องร้องเกี่ยวกับสมาชิกวุฒิสภา คอมมิเลคจะส่งฟ้องไปที่ศาลสมาชิกวุฒิสภา (Senate Electoral Tribunal) ซึ่งแต่ละศาลประกอบด้วย

⁸⁶ การเลือกตั้ง พรรคการเมือง และเสถียรภาพของรัฐบาล (น.22-25). เล่มเดิม.

ผู้พิพากษาศาลฎีกา ศาลละ 3 คน และสมาชิกวุฒิสภาฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านฝ่ายละ 3 คน ประธานคือผู้พิพากษาศาลฎีกา แต่ถ้าเป็นคดีเกี่ยวกับประธานาธิบดีให้ฟ้องไปศาลฎีกา

การพิจารณาคดีฟ้องร้องต่างๆ เกี่ยวกับการเลือกตั้ง

การพิจารณาคดีฟ้องร้องเกี่ยวกับการเลือกตั้งในสาธารณรัฐฟิลิปปินส์มีหลายระดับดังต่อไปนี้

1) ในระดับท้องถิ่น ให้คอมมิสชันเป็นผู้พิจารณาคดีในเบื้องต้น โดยมีแผนกกฎหมายคอมมิสชันพิจารณา ผู้สมัครอาจยื่นอุทธรณ์ไปถึงศาลฎีกาได้ตามสิทธิเสรีภาพของประชาชน

2) ถ้าเป็นคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่เกี่ยวกับ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ให้ส่งเรื่องผ่านคอมมิสชันไปที่คณะตุลาการการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Representative Electoral Tribunal) ซึ่งเป็นคณะกรรมการพิจารณาคดีตัดสินกรณีเลือกตั้งของสภาผู้แทนราษฎร ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ (ประกอบด้วยผู้พิพากษาศาลฎีกา 3 คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านฝ่ายละ 3 คน)

3) ถ้าเป็นคดีเลือกตั้งที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ก็ให้ส่งเรื่องไปที่ (Senate Electoral Tribunal) คือคณะกรรมการพิจารณาคดีตัดสินกรณีเลือกตั้งของสมาชิกวุฒิสภา

4) ถ้าเป็นคดีเกี่ยวกับผู้สมัครประธานาธิบดี รองประธานาธิบดีก็ให้ส่งฟ้องไปที่ศาลฎีกาโดยตรง

คดีส่วนใหญ่เกี่ยวกับผลของคะแนนการเลือกตั้ง โดยมีการกล่าวหากันว่าโกงคะแนนเสียง หรือผู้สมัครขาดคุณสมบัติ และการซื้อคณะกรรมการรวมคะแนนเป็นต้น แต่ไม่ว่าคดีจะยื่นไปที่ศาลใด ผู้อุทธรณ์มีสิทธิยื่นฟ้องไปถึงศาลฎีกาได้เพราะเป็นสิทธิ อันชอบธรรมของพลเมืองซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

(3) องค์การเอกชนผู้ดูแลการเลือกตั้งของฟิลิปปินส์ หรือ นัมเฟรล (NAMFREL)

สาธารณรัฐฟิลิปปินส์มีหน่วยงานหนึ่งที่มีความสำคัญมากคือ NAMFREL ซึ่งเป็นหน่วยสังเกตการณ์การเลือกตั้งของภาคเอกชน ก่อตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปฏิบัติการและสังเกตการณ์การเลือกตั้งควบคู่ไปกับหน่วยเลือกตั้งของรัฐบาล รวมถึงตรวจตราการทำงานของฝ่ายรัฐบาล มีอาสาสมัครถึง 500,000 คน ปฏิบัติการทั่วประเทศ NAMFREL จึงมีหน้าที่ทั้งการกำกับดูแลและสังเกตการณ์การเลือกตั้งทุกระดับ ควบคู่ไปในฐานะองค์กรอาสาสมัครที่ได้รับการยอมรับตามรัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1935 และแก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 1986 นอกจากนี้สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ยังมีองค์กรอาสาสมัครสังเกตการณ์การเลือกตั้งอีกหลายองค์กรที่มีขนาดใหญ่และสำคัญ คือ MCQC

และ PPCRV โดยที่ MCQC-Media-Citizens' Quick Count เป็นองค์กรเอกชนที่สังเกตการณ์การเลือกตั้งได้รับอนุญาตจาก COMELEC⁸⁷

การเลือกตั้งประธานาธิบดีในวันที่ 7 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1986 การเลือกตั้งครั้งนั้นเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์มาก และเป็นการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองมากที่สุดในประวัติศาสตร์ฟิลิปปินส์เท่าที่ผ่านมา วุฒิสมาชิก ริชาร์ด ลูการ์ (Richard Lugar) ได้ถูกส่งไปในฟิลิปปินส์เพื่อสังเกตการณ์ในการเลือกตั้งครั้งนั้น เขาได้รายงานว่าการเลือกตั้งมีการให้สินบนในการลงคะแนนเสียงและมีการขู่ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเพื่อให้ลงคะแนนเสียงให้มาร์กอสชนะ นอกจากนี้รายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตมะนิลาซึ่งเป็นเขตที่นางคอรารอนอาคีโนมีเสียงส่วนมากแต่กลับได้คะแนนเพียง 46 เปอร์เซ็นต์ จนเป็นที่น่าสังเกตอีกด้วย แต่อย่างไรก็ตามยังมีหน่วยขบวนการเลือกตั้งเสรีนัมเฟรล (National Movement for Free Elections-NAMFREL) ซึ่งเป็นหน่วยอาสาสมัครของเอกชนที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อบูชาและตรวจสอบการเลือกตั้ง การเลือกตั้งครั้งนี้มาร์กอสยังได้ทุ่มเงินเป็นจำนวนมากเพื่อเพิ่มเงินเดือนให้กับทหาร ครูและข้าราชการ เพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนกับคะแนนเสียงปรากฏว่าเขาได้ทุ่มเงินประมาณ 531 ล้านดอลลาร์ จากรายงานของธนาคารกลางในการหาเสียงครั้งนี้⁸⁸

จากเหตุการณ์ที่มาร์กอสสั่งให้การปฏิบัติงานของนัมเฟรลหยุดปฏิบัติการในช่วงประกาศกฎอัยการศึก ปรากฏการณ์เช่นนี้ทำให้เห็นว่าประชาชนในฟิลิปปินส์มีจิตสำนึกรวมกันในด้านที่จะทำให้การเลือกตั้งบริสุทธิ์ยุติธรรมอย่างแท้จริงโดยมิได้รับคำตอบแทน⁸⁹

สาธารณรัฐฟิลิปปินส์เป็นประเทศที่ประชาชนมีความสนใจในเรื่องประชาธิปไตย ประชาชนชาวฟิลิปปินส์เห็นถึงความสำคัญของสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมือง จึงทำให้ประเทศฟิลิปปินส์มีองค์กรเอกชนที่ถูกต้องตามกฎหมายหลายองค์กร โดยองค์กรเหล่านี้ได้ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญด้วยโดยเฉพาะเรื่องบทบาทและสิทธิขององค์กรประชาชนว่า ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพที่จะตั้งองค์กรประชาชนเพื่อที่จะมีส่วนร่วมทุกระดับในทางสังคม การเมือง เศรษฐกิจ โดย นัมเฟรล จึงได้เข้ามาสร้างเครือข่ายกับองค์กรมวลชนเหล่านี้ เพื่อให้องค์กรมวลชนที่มีการจัดการทำงานที่มีระบบอยู่แล้ว เพื่อประชาชนอย่างแท้จริง และสามารถระดมพลังประชาชนได้มาร่วมกันสังเกตการณ์การเลือกตั้งให้บริสุทธิ์และยุติธรรมได้ง่ายขึ้น

⁸⁷ บทบาทของคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งของรัฐและองค์กรอาสาสมัครเอกชนสังเกตการณ์การเลือกตั้งในประเทศฟิลิปปินส์ : เสนอแนะสำหรับประเทศไทย (น.27). เล่มเดิม.

⁸⁸ จาก พลังประชาชนในฟิลิปปินส์ (น.57-63), โดย สีดา สอนศรี ข, 2533.

⁸⁹ จาก ฟิลิปปินส์ : สงครามโลกครั้งที่ 2 คู่พลังประชาชน (น.339), โดย สีดา สอนศรี ก, 2537.

(4) การตรวจสอบการเลือกตั้ง

ถ้าหากมีคดีฟ้องร้องเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคอมมิลิตจะพิจารณาส่งฟ้องไปยังศาลที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Representative Electoral Tribunal) ถ้าเป็นคดีฟ้องร้องเกี่ยวกับสมาชิกวุฒิสภา คอมมิลิตจะส่งฟ้องไปยังศาลสมาชิกวุฒิสภา (Senate Electoral Tribunal) ซึ่งแต่ละศาลจะประกอบด้วยผู้พิพากษาศาลฎีกา 3 คน และสมาชิกวุฒิสภาฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านฝ่ายละ 3 คน ประธานคือผู้พิพากษาศาลฎีกา แต่ถ้าเป็นคดีเกี่ยวกับประธานาธิบดีให้ฟ้องไปที่ศาลฎีกา

3) ประเทศออสเตรเลีย

ประเทศออสเตรเลียจัดการปกครองแบบสหพันธรัฐคล้ายสหรัฐอเมริกาประกอบด้วยรัฐต่างๆ 6 รัฐ และดินแดนอีก 2 ดินแดน โดยเรียกประเทศของตนว่า “Commonwealth of Australia” มีพระมหากษัตริย์อังกฤษเป็นประมุข โดยมีข้าหลวงใหญ่เป็นตัวแทนต่างพระเนตรพระกรรณ มีคณะรัฐมนตรีเป็นฝ่ายบริหารและรัฐสภาฝ่ายนิติบัญญัติตามแบบอย่างประเทศอังกฤษ

(1) คณะกรรมการการเลือกตั้งของประเทศออสเตรเลีย

ก. องค์ประกอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

1. ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง จะคัดเลือกจากผู้พิพากษาที่เสนอโดยอธิบดีแห่งชาติ (Chief Justice of Federal court) อยู่ในวาระไม่เกิน 7 ปี

2. สมาชิก 2 คน ซึ่งคัดเลือกจากผู้ดำรงตำแหน่งเลขานุการกระทรวง (Secretary of a Government Department) หรือตำแหน่งเทียบเท่าอยู่ในวาระไม่เกิน 7 ปี

3. เจ้าหน้าที่และลูกจ้างประจำซึ่งมิใช่ข้าราชการมีจำนวนประมาณ 700 คน ในจำนวนนี้ 300 คน จะประจำอยู่ที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง กรุงแคนเบอร์รา (Canberra) และอีก 400 คน จะประจำอยู่ในสำนักงานเขตเลือกตั้ง 150 เขตเลือกตั้งทั่วประเทศ⁹⁰

ลักษณะหน่วยงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งออสเตรเลีย เป็นหน่วยงานอิสระและหน่วยงานถาวร

ข. คุณสมบัติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

1. ไม่กำหนดอายุ

2. ประธานต้องเคยเป็นผู้พิพากษาศาลสหพันธรัฐ

3. กรรมการ 1 คน ต้องไม่อยู่ในสายงานตุลาการ

⁹⁰ บทเรียนจากการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเพื่อปรับปรุงระบบเลือกตั้งให้ดีขึ้น (น.1 ภาคผนวก ก-41).
เล่มเดิม.

4. กรรมการต้องเคยมีตำแหน่งงานในระดับอธิบดีหรือเทียบเท่า

ก. อำนาจหน้าที่

1. จัดทำบัญชีผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง (Electoral Roll) โดยเก็บรักษาและปรับปรุงบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ถูกต้องและทันสมัยและจัดให้ผู้มีสิทธิไปลงทะเบียนและบังคับให้ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง

2. จัดสรรเงินสนับสนุนพรรคการเมืองโดยพรรคการเมืองนั้นๆ จะต้องจดทะเบียนกับคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนและเงินที่พรรคการเมืองจะได้รับนั้น คิดเป็นสัดส่วนตามคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคได้รับเลือกตั้งร้อยละ 4 ขึ้นไปของคะแนนเสียงที่พรรคได้รับเลือกตั้ง

3. ทำวิจัยและให้การสนับสนุนด้านการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับประชาธิปไตยและการเลือกตั้ง อีกทั้งให้การศึกษาและสร้างความตระหนักเกี่ยวกับการเลือกตั้งและรัฐสภาให้ข่าวสารและแนะนำเรื่องการเลือกตั้งแก่รัฐบาลรัฐสภาและหน่วยงานทั้งปวง

ง. ลักษณะทำงาน โดยเป็นลักษณะเฉพาะของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

1. มีความเป็นอิสระและเป็นกลางทางการเมืองสูงมากทั้งในทางกฎหมายและการปฏิบัติเพื่อจัดการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งเมื่อได้รับเลือกแล้วรัฐบาลไม่มีอำนาจแทรกแซง สั่งการ โขกย้าย หรือถอดถอนคณะกรรมการเว้นแต่กรรมการหรือคณะกรรมการจะกระทำผิดหรือทุจริตในหน้าที่

2. มีหน้าที่อยู่ประจำภายใต้การควบคุมสั่งการของคณะกรรมการเท่านั้น

3. ได้รับเงินงบประมาณประจำปีจากรัฐบาลกลาง (65 ล้านดอลลาร์เฉลี่ย ในปี ค.ศ. 1977) ในการดำเนินการกิจ หากในปีใดมีการเลือกตั้งทั่วไปก็จะได้รับเงินงบประมาณเพิ่มเติมอีก 1 เท่าตัว อย่างไรก็ตาม รัฐบาลกลางไม่มีอำนาจในการควบคุมการใช้จ่ายและจัดสรรเงินของคณะกรรมการ

จนถึงบัดนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งยังสามารถจัดการเลือกตั้งที่บริสุทธิ์และยุติธรรมเป็นที่ยอมรับและเชื่อถือของชาวออสเตรเลีย ตลอดจนจนทุกพรรคการเมืองและสถาบันต่างๆ ของออสเตรเลีย

(2) การตรวจสอบการเลือกตั้ง

เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งของประเทศออสเตรเลียพบว่ามีกรณีทุจริตในการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งของประเทศออสเตรเลียจะต้องดำเนินการส่งเรื่องไปยังพนักงานอัยการรัฐเพื่อดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลต่อไป

4) สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

(1) คณะกรรมการการเลือกตั้ง

สำหรับรูปแบบคณะกรรมการการเลือกตั้งของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้นในมาตรา 20 กฎหมายพื้นฐาน (GG) ของเยอรมันได้กำหนดว่า สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีการปกครองตามระบอบเสรีประชาธิปไตยแบบสหพันธรัฐ ซึ่งประกอบด้วย 16 มลรัฐแต่ละมลรัฐมีรัฐสภาและรัฐบาลของตนเอง ดังนั้นการจัดลำดับชั้นของคณะกรรมการการเลือกตั้งชุดต่างๆ ย่อมสอดคล้องกับรูปแบบการปกครองแบบสหพันธรัฐด้วย ซึ่งในที่นี้จะกล่าวถึงคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยเริ่มจากระดับล่างสุดขึ้นไปหาระดับสูงสุดตามขั้นตอนของการปฏิบัติหน้าที่

คณะกรรมการการเลือกตั้งของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมี 4 ระดับ ตามรูปแบบการปกครองระบบสหพันธรัฐ ซึ่งได้แก่

ก. คณะกรรมการเลือกตั้งระดับเขตเลือกตั้ง

ในแต่ละเขตเลือกตั้งจะมีคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับเขตเลือกตั้ง 1 ชุด ประกอบด้วยพนักงานผู้ประกาศผลการเลือกตั้งระดับเขตเลือกตั้งและคณะอำนาจการเลือกตั้งระดับเขตเลือกตั้ง โดยแต่ละชุดมีหน้าที่รวมคะแนนภายในเขตเลือกตั้งที่ตนรับผิดชอบ เมื่อดำเนินการเสร็จแล้วจะส่งผลคะแนนไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับสหพันธรัฐโดยแต่งตั้งจากรัฐบาลประจำมลรัฐ

ข. คณะกรรมการเลือกตั้งระดับมลรัฐ

โดยในแต่ละมลรัฐจะมีคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับมลรัฐ 1 ชุด ซึ่งประกอบด้วยพนักงานผู้ประกาศผลการเลือกตั้งระดับมลรัฐและคณะอำนาจการเลือกตั้งระดับมลรัฐทำหน้าที่รวบรวมผลการเลือกตั้งภายในมลรัฐของตน ที่มีจำนวนทั้งสิ้น 16 มลรัฐเมื่อดำเนินการเสร็จแล้วจะส่งผลคะแนนไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับสหพันธรัฐโดยแต่งตั้งจากรัฐบาลประจำมลรัฐ

ค. คณะกรรมการการเลือกตั้งระดับสหพันธรัฐ

ประกอบด้วยพนักงานผู้ประกาศผลการเลือกตั้งระดับสหพันธรัฐและคณะอำนาจการเลือกตั้งระดับสหพันธรัฐ คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่รวบรวมผลการเลือกตั้งทั่วประเทศ แล้วประกาศว่าบัญชีเลือกตั้งใดบ้างที่ได้รับเลือกตั้ง แต่ละบัญชีมีสิทธิส่งผู้แทนเข้าสภาได้ที่นั่ง พร้อมทั้งประกาศรายชื่อผู้ที่ได้รับเลือกตั้งโดย The Federal Electoral Law

ประธานของคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับสหพันธรัฐจะได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งโดยหลักการแล้วจะแต่งตั้งจากผู้อำนวยการสำนักงานสถิติของสหพันธรัฐ ซึ่งมีสถานะเป็นอิสระไม่ขึ้นต่อรัฐบาลส่วนประธานของคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับอื่นๆ จะได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐบาลประจำมลรัฐ และเมื่อได้รับการแต่งตั้งแล้ว ประธานของคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่ละชุดก็จะแต่งตั้งกรรมการอื่นๆ ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนเพื่อเข้าร่วมรับผิดชอบร่วมกัน และมีส่วนสนับสนุนในหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

จากโครงสร้างนี้คณะกรรมการการเลือกตั้งทุกระดับของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจึงมีลักษณะที่แยกขาดจากหน่วยงานของรัฐบาล ทั้งนี้เพื่อประกันความเป็นกลางของคณะกรรมการการเลือกตั้งทั้งหลายเอง ที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากยุโรปนั้นมีประสบการณ์ที่ไม่ดีจากการให้หน่วยงานของรัฐทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานของรัฐมีแนวโน้มจะทำการให้เป็นประโยชน์แก่พรรคที่อยู่ในรัฐบาล

นอกจากนี้สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนียังมีคณะกรรมการแบ่งเขตเลือกตั้ง เนื่องมาจากการกำหนดขนาดและขอบเขตพื้นที่ที่ขอบเขตการเลือกตั้งแต่ละเขตมีอิทธิพลไม่น้อย ต่อนักวิเคราะห์คะแนนเสียงของผู้ลงคะแนนแต่ละเขต และมีอิทธิพลต่อโอกาสของผู้สมัครแต่ละคนด้วยว่าจะได้รับการเลือกตั้งหรือไม่ เพื่อให้หน้าที่ของคะแนนเสียงของผู้เลือกตั้งในเขตต่างๆ ไม่แตกต่างกันมากนัก กฎหมายเลือกตั้งเยอรมันจึงกำหนดหลักเกณฑ์กว้างๆ ว่าจำนวนประชากรในแต่ละเขตเลือกตั้งไม่ควรจะต่างกับตัวเลขเฉลี่ยของประชากรในเขตเลือกตั้งทุกเขต (เฉลี่ย 1: 222,500 ในปี ค.ศ. 1983) เกินกว่า 25% และถ้าความแตกต่างนี้เกิน 33.5% เมื่อใดก็จะต้องมีการแบ่งเขตเลือกตั้งใหม่ โดยไม่ชักช้า (กฎหมายเลือกตั้งเยอรมันมาตรา 3 อนุมาตรา 3) และเพื่อให้การกำหนดขอบเขตพื้นที่ของเขตการเลือกตั้งเป็นไปโดยเที่ยงธรรม กฎหมายเลือกตั้งกำหนดให้มีคณะกรรมการถาวรระดับสหพันธ์ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาทางรัฐบาลในกรณีที่จะต้องมีการออกกฎหมายเพื่อเปลี่ยนแปลงเขตเลือกตั้งเดิม

ง. คณะกรรมการแบ่งเขตเลือกตั้ง

คณะกรรมการแบ่งเขตเลือกตั้งนี้ประกอบด้วย กรรมการ 7 คน ผู้อำนวยการสำนักงานสถิติของสหพันธ์เป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง นอกจากนี้ศาลปกครองแห่งสหพันธ์จะต้องส่งผู้พิพากษา 1 ท่าน มาร่วมเป็นกรรมการด้วย คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่ประจำคือทำรายงานภายในระยะเวลาประมาณ 1 ปีครึ่ง ภายหลังจากมีการเลือกตั้งทั่วไปแต่ละครั้ง โดยเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อให้มีการปรับปรุงเขตเลือกตั้งต่างๆ ตามกฎเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่อย่างไรก็ตามรายงานนี้ไม่มีความผูกพันในทางกฎหมายจากจำนวนรายงาน 8 ชิ้นนับแต่ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการชุดนี้ขึ้นมา ก็มีข้อเสนอตามรายงานฉบับที่ 1 (ปี ค.ศ. 1958) ฉบับที่ 5 (1973) และฉบับที่ 8(1984) ที่ไม่ผ่านเป็นกฎหมายเลย ส่วนรายงานที่เหลือจะผ่านเป็นกฎหมายทั้งหมดหรือบางส่วน

แนวความคิดในการตั้งคณะกรรมการแบ่งเขตเลือกตั้งนี้ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้รับอิทธิพลอย่างมากจาก The Permanent Boundary Commissions ของประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายในแง่ของความเป็นกลางทางการเมืองจึงมีส่วนช่วยในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

1. วิธีการจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการแบ่งเขตเลือกตั้ง

ในการแบ่งเขตเลือกตั้งนั้น กฎหมายเลือกตั้งเยอรมันกำหนดหลักเกณฑ์กว้างๆ ว่า จำนวนประชากรในแต่ละเขตเลือกตั้งไม่ควรจะแตกต่างจากตัวเลขเฉลี่ยของประชากรในเขตเลือกตั้งทุกเขตเกินกว่าร้อยละ 25 ถ้าความแตกต่างนี้เกินร้อยละ 33.5 เมื่อใดก็จะต้องมีการแบ่งเขตเลือกตั้งใหม่โดยไม่ชักช้า

2. การสมัครรับเลือกตั้ง

โดยปกติการสมัครรับเลือกตั้งในเยอรมันจะเป็นการเสนอชื่อโดยพรรคการเมือง ทั้งแบบแบ่งเขต และแบบบัญชีรายชื่อ แต่ผู้สมัครแบบแบ่งเขตอาจยื่นสมัครเองได้ โดยผู้สมัครประเภทนี้จะต้องยื่นใบสมัครพร้อมกับบัญชีรายชื่อพร้อมลายเซ็นผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่มีใบรับรองจากนายทะเบียนว่าอยู่ในเขตเลือกตั้งนั้นๆ จำนวนอย่างน้อย 200 คนที่สนับสนุน เว้นแต่จะผู้สมัครจะเป็นชนกลุ่มน้อย (ผู้สมัครในกรณีนี้ได้รับเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไปเพียง 3 คนเท่านั้น และไม่เคยปรากฏว่ามีผู้ใดได้รับเลือกตั้งอีกเลย)

รัฐจะไม่เก็บค่าธรรมเนียมการสมัครและยังมีเงินอุดหนุนช่วยค่าใช้จ่ายในการหาเสียงด้วยหากผู้สมัครได้รับคะแนนเสียงถึงเกณฑ์ที่กำหนด เพื่อลดภาระทางการเงินของผู้สมัครเป็นการสนับสนุนให้คนดีเข้ามาแข่งขันกันมากๆ

ส่วนพรรคการเมืองที่จะเสนอชื่อผู้สมัครนั้น กฎหมายเลือกตั้งกำหนดพรรคการเมืองที่มีผู้แทนในสภาผู้แทนราษฎรจากการเลือกตั้งครั้งก่อนๆ ไม่ถึง 5 คน จะต้องผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติการเป็นพรรคการเมืองจากคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับสหพันธ์ก่อนจึงจะมีสิทธิเสนอชื่อผู้สมัคร โดยต้องยื่นใบสมัครพร้อมกับบัญชีรายชื่อที่มีลายเซ็นของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสนับสนุนพรรคอย่างน้อย 200 คน

3. การลงคะแนน

ตามกฎหมายเลือกตั้งมาตรา 4 ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งแต่ละคนมีคะแนนเสียง 2 เสียง

ก. คะแนนเสียงที่ไ้ลงให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งเพียงคนเดียวในเขตเลือกตั้งของตน เนื่องจากแต่ละเขตมีตัวแทนในสภาได้ 1 คน

ข. คะแนนเสียงที่ไ้ลงให้แก่บัญชีเลือกตั้งบัญชีใดบัญชีหนึ่งซึ่งจะมีการนับคะแนนแบบสัดส่วน

4. การนับคะแนนและประกาศผล

การคิดคะแนนประเภทแรกนั้น ใช้หลักคะแนนเสียงข้างมากรอบเดียวผู้ที่ไ้รับคะแนนเสียงมากที่สุดเป็นผู้ที่ไ้รับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น ถ้าคะแนนเท่ากันให้จับสลาก

ส่วนคะแนนเสียงที่สอง จะเป็นคะแนนที่นำมาคำนวณจำนวนที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคจะจัดสรรเพิ่มเข้าไปให้ครบจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่กำหนดไว้ กล่าวคือ ในการแบ่งเขตเลือกตั้งของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น จะแบ่งเขตเลือกตั้งเป็นครั้งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เช่น ปัจจุบันมี 328 เขต จะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้สองเท่าของเขตคือ 656 คน และเมื่อมีการเลือกตั้ง ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดในแต่ละเขตจากการเลือกแบบแบ่งเขตจะได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นจำนวนครั้งหนึ่งของทั้งสภาอีกครั้งหนึ่งนี้จะคำนวณจากคะแนนที่สองซึ่งเป็นการลงคะแนนให้แก่พรรคการเมืองว่าแต่ละพรรคจะได้ที่นั่งอีกพรรคละเท่าใด การคำนวณคะแนนเพื่อบ่งบอกจำนวนที่นั่งแบบสัดส่วนนี้ ใช้วิธีการทางคณิตศาสตร์ตามแนวคิดของ Hare และได้รับการดัดแปลงโดย Niemeyer มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1985 มีวิธีการคำนวณ คือ จำนวนที่นั่งทั้งหมดในสภาผู้แทนราษฎรจะคูณกับคะแนนเสียงแบบสัดส่วนที่พรรคได้รับจากทั่วประเทศแล้วหารด้วยจำนวนคะแนนเสียงทั้งหมดที่ผู้เลือก

(2) การตรวจสอบการเลือกตั้ง

การควบคุมตรวจสอบการเลือกตั้งของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญเยอรมัน(Grundgesetz) รัฐบัญญัติว่าด้วยการตรวจสอบการเลือกตั้ง (Wahlprüfungsgesetz) และรัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ (Bundesverfassungsgerichtsgesetz - BVerfGG) โดยมีองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการเลือกตั้ง ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) คณะกรรมการตรวจสอบการเลือกตั้ง (Wahlprüfungsausschuß) และศาลรัฐธรรมนูญ (Bundesverfassungsgericht)

ก. รัฐธรรมนูญเยอรมัน(Grundgesetz)

มาตรา 41 กำหนดหลักการทั่วไปให้การตรวจสอบการเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) ซึ่งจะต้องพิจารณาด้วยว่าสมาชิกผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหรือไม่โดยอาจมีการยื่นคำร้องคัดค้านคำวินิจฉัยของสภาผู้แทนราษฎรต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ทั้งนี้รายละเอียดให้เป็นไปตามรัฐบัญญัติ ซึ่งรัฐบัญญัติที่ออกตามความในมาตรา 41 นี้ได้แก่ รัฐบัญญัติว่าด้วยการตรวจสอบการเลือกตั้ง (Wahlprüfungsgesetz) และรัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ (Bundesverfassungsgerichtsgesetz - BVerfGG)

ข. รัฐบัญญัติว่าด้วยการตรวจสอบการเลือกตั้ง (Wahlprüfungsgesetz)

เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการตรวจสอบการเลือกตั้ง โดยมีรายละเอียดที่สำคัญดังนี้

มาตรา 2 การตรวจสอบการเลือกตั้งให้กระทำการยื่นคำร้องเท่านั้น ผู้มีสิทธิยื่นคำร้องได้แก่ บุคคลหรือกลุ่มบุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ประธานกรรมการการเลือกตั้งแห่งมลรัฐ ประธานกรรมการการเลือกตั้งแห่งสหพันธ์ และประธานสภาผู้แทนราษฎร โดยมีกำหนดเวลาในการยื่นคำ

ร้องต่อสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) ภายใน 2 เดือนนับจากวันเลือกตั้ง กรณีที่พ้นจากระยะเวลาดังกล่าวแล้ว หากประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ทราบถึงเหตุที่อาจพิสูจน์ความผิดของการเลือกตั้ง ประธานสภาผู้แทนราษฎรอาจยื่นคำร้องได้ภายในหนึ่งเดือนนับจากทราบเหตุนั้น

มาตรา 3 คำวินิจฉัยของสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) ให้ดำเนินการโดยผ่านคณะกรรมการตรวจสอบการเลือกตั้ง (Wahlprüfungsausschuß) ซึ่งมาจากการเลือกของสภาฯ

มาตรา 4 คณะกรรมการตรวจสอบการเลือกตั้งจะต้องมาประชุมอย่างน้อยครั้งหนึ่งจึงจะเป็นองค์ประชุม คำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจสอบการเลือกตั้งให้เป็นไปตามเสียงข้างมาก ในกรณีที่มิจะแนบเสียงเท่ากันให้ถือว่าคำร้องถูกปฏิเสธ

มาตรา 5 - มาตรา 10 กำหนดขั้นตอนและวิธีการดำเนินการในการตรวจสอบ การพิจารณา และการวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจสอบการเลือกตั้ง

มาตรา 11 ให้คณะกรรมการตรวจสอบการเลือกตั้งทำคำวินิจฉัยเป็นลายลักษณ์อักษร และเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) เพื่อมีมติเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของการเลือกตั้งที่ถูกคัดค้าน และพิจารณาผลในกรณีที่วินิจฉัยว่าการเลือกตั้งนั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

มาตรา 12 คำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจสอบการเลือกตั้งให้เสนอเป็นคำร้องต่อสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) และส่งให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ช้ากว่า 3 วันก่อนการพิจารณาในสภา

มาตรา 13 ให้สภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) มีมติในคำร้องดังกล่าวโดยอาศัยเสียงข้างมาก หากสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) มีมติไม่เห็นชอบในคำร้องให้ส่งคำร้องคืนแก่คณะกรรมการตรวจสอบการเลือกตั้ง ทั้งนี้ สภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) อาจสั่งให้คณะกรรมการตรวจสอบการเลือกตั้งตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายเพิ่มเติมตามที่กำหนดได้

มาตรา 14 หากมีเหตุอันควรเชื่อว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่ชอบ ประธานสภาผู้แทนราษฎรอาจยื่นคำร้องคัดค้านผลการเลือกตั้งได้แม้ว่าจะพ้นระยะเวลา 2 เดือนตามมาตรา 2 แล้วก็ตาม โดยในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์อย่างน้อย 100 คนร้องขอ ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะต้องยื่นคำร้องคัดค้านผลการเลือกตั้งนั้น

ก. รัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ (Bundesverfassungsgerichtsgesetz – BVerfGG)

เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญเยอรมัน โดยมีบทบัญญัติที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการเลือกตั้ง ดังนี้

มาตรา 13 ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยคำร้องคัดค้านมติของสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) เกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของการเลือกตั้ง หรือการเข้าสู่ตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์

มาตรา 48 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ถูกวินิจฉัยโดยสภาผู้แทนราษฎร ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งอย่างน้อย 100 คนร่วมลงชื่อต่อคำร้องที่ถูกสภาผู้แทนราษฎรปฏิเสธ หรือสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรอย่างน้อยหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิก มีสิทธิยื่นคำร้องอุทธรณ์มติของสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) เกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของการเลือกตั้งหรือการเข้าสู่ตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต่อศาลรัฐธรรมนูญภายใน 2 เดือนนับแต่สภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) มีมติดังกล่าว

จากบทบัญญัติดังกล่าวจึงเห็นได้ว่า กรณีที่มีการคัดค้านการเลือกตั้งนั้น แม้สภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) จะไม่มีมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งก็ตาม ผู้ร้องหรือผู้มีส่วนได้เสียอาจยื่นอุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยชี้ขาดได้ในท้ายที่สุด

อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับคดีเลือกตั้ง

การตรวจสอบการเลือกตั้ง มาตรา 41 วรรค 2 GG และมาตรา 13 ข้อ 3 BverfGG นั้น ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีบทบาทในการพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับคำร้องทุกข์โต้แย้งคำวินิจฉัยของสภาผู้แทนราษฎรสหพันธ์รัฐในเรื่องความสมบูรณ์ของการเลือกตั้งการได้มาหรือการสิ้นสุดซึ่งสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งศาลที่จะดำเนินการตรวจสอบการเลือกตั้งนั้นอาจเป็นศาลเฉพาะที่ประกอบด้วยฝ่ายรัฐสภาและผู้พิพากษาอาชีพระดับสูง หรืออาจมอบอำนาจให้ศาลสูงสุดทำหน้าที่วินิจฉัย

รัฐธรรมนูญได้วางรูปแบบการวินิจฉัยแบ่งเป็น 2 ระดับ ดังนี้

1) ระดับแรก

ตามมาตรา 41 วรรค 1 นั้น การวินิจฉัยเรื่องนี้เป็นเรื่องของสภาผู้แทนราษฎรสหพันธ์รัฐรวมทั้งการวินิจฉัยสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 41 วรรค 1 ประโยค 2 GG)

2) ระดับที่สอง

การโต้แย้งคำวินิจฉัยของสภาผู้แทนราษฎรสหพันธ์รัฐสามารถร้องทุกข์ต่อไปยังศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ (มาตรา 41 วรรค 2 GG มาตรา 13 ข้อ 3 มาตรา 48 ของกฎหมายว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ) ผู้มีสิทธิยื่นคำคัดค้านต่อรัฐสภาอาจเป็นหัวหน้าคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับสหพันธ์หรือระดับมลรัฐ กลุ่มของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง รวมทั้งพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งเท่านั้น แต่ทว่าขอบเขตผู้มีสิทธิร้องทุกข์เพื่อให้มีการตรวจสอบการเลือกตั้งต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้น ถูกจำกัดตามมาตรา 48 ของกฎหมายว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ (BverfGG) โดยกระบวนการตรวจสอบ

ของรัฐสภานั้น จะตรวจสอบเพียงกระบวนการเลือกตั้งว่าถูกต้องและชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ แต่รัฐสภาจะไม่ตรวจสอบความชอบของกฎหมายการเลือกตั้งว่าเป็นไปตามรัฐธรรมนูญหรือไม่⁹¹

กระบวนการร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญ มีแนวคิดบนพื้นฐานว่ากระบวนการดังกล่าวมุ่งคุ้มครองประโยชน์โดยธรรมของสังคมมิได้มุ่งคุ้มครองสิทธิประชาชนคนใดคนหนึ่งที่ยืนยันว่าการกระทำดังกล่าวกระทบสิทธิของตน และมีเป้าหมายที่สำคัญของกระบวนการดังกล่าวก็เพื่อเป็นหลักประกันต่อองค์ประกอบของสภาผู้แทนราษฎรว่าเป็นองค์ประกอบที่ชอบด้วยระเบียบกฎหมาย ในกรณีที่สิทธิของผู้เลือกตั้งคนใดคนหนึ่งถูกละเมิด กระบวนการเช่นนี้จึงมิได้เยียวยาสิทธิของบุคคลนั้น หากกรณีนั้นมีได้กระทบต่อองค์ประกอบของสภาผู้แทนราษฎร หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ในกรณีทั่วไปผลจากคำวินิจฉัยของศาลในกระบวนการร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้น มิได้นำไปสู่ผลทำให้ผู้ร้องทุกข์ชนะแต่อย่างใด ตัวอย่างเช่น ศาลรัฐธรรมนูญอาจไม่สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หากเป็นกรณีที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อย หรือกรณีที่ไม่มีผลกระทบต่อสัดส่วนการแบ่งจำนวนที่นั่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งจะไปตามหลัก “หลักกระทบต่อสาระสำคัญ” (der Erheblichkeitsgrundsatz) ที่ได้รับการให้เหตุผลจากศาลรัฐธรรมนูญ โดยศาลรัฐธรรมนูญให้เหตุผลว่าหลักเสียงข้างมากเป็นหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตย ดังนั้น ความบกพร่องของการเลือกตั้งอาจกระทบต่อเจตจำนงของประชาชนได้ แต่ต้องไม่กระทบต่อเสียงข้างมาก⁹²

การโต้แย้งคำวินิจฉัยและมาตรการที่เกี่ยวข้องกระบวนการเลือกตั้ง ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่ากระบวนการดังกล่าวสามารถโต้แย้งได้เฉพาะการร้องทุกข์เพื่อให้ตรวจสอบการเลือกตั้งตามมาตรา 41 GG เท่านั้น โดยถือว่าหลักเกณฑ์นี้เป็นหลักเกณฑ์พิเศษที่กำหนดเรื่องการตรวจสอบความถูกต้องในกรณีที่มีความบกพร่องของการเลือกตั้งรวมทั้งการละเมิดสิทธิของบุคคล หลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้เป็นอันตัดสิทธิในการใช้สิทธิร้องทุกข์ต่อศาลตามมาตรา 19 วรรค 4 ของรัฐธรรมนูญ (มาตรา 19 วรรค 4 คือ กรณีที่บุคคลถูกระทบจากการใช้อำนาจมหาชนนั้นสามารถไปฟ้องร้องต่อศาลได้) โดยเฉพาะอย่างยิ่งตัดสิทธิในการร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ แม้ว่าความเสียหายของสิทธิเลือกตั้ง (มาตรา 38 GG) จะเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานประการหนึ่ง ซึ่งโดยทั่วไปแล้วสามารถร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ตามมาตรา 93 วรรค 1 ข้อ 4a ได้ ข้อสรุปตามผลดังกล่าวนี้ไม่เป็นที่พึงพอใจนัก เพราะไม่มีการคุ้มครองสิทธิในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิของบุคคล หากผลการเลือกตั้งนั้นถูกบิดเบือนอย่างไรก็ดี ตามกฎหมายเลือกตั้งในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิของ

⁹¹ หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ (น.458-459). เล่มเดิม.

⁹² แหล่งเดิม (น. 459).

บุคคลตามกฎหมายเลือกตั้งอาจมีการโต้แย้งได้ในหลักการเลือกตั้งอย่างเสมอภาค โดยสามารถร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ได้⁹³

ในกระบวนการร้องทุกข์เพื่อให้มีการตรวจสอบการเลือกตั้งตามที่กล่าวไว้ข้างต้นบุคคลที่มีสิทธิยื่นคำร้องเพื่อคัดค้านคำวินิจฉัยของรัฐสภาต่อศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา 48 BverfGG) มิได้เป็นบุคคลเดียวกับที่กำหนดให้เป็นผู้มีสิทธิยื่นคำร้องเพื่อให้ตรวจสอบการเลือกตั้งของรัฐสภา เหตุผลสำหรับเรื่องนี้ไม่แน่ชัด แต่ทว่าตามตัวบทกฎหมายของบทบัญญัติอาจทำให้หมดข้อสงสัยว่าบุคคลอื่นๆ ที่มีได้กำหนดไว้ก็สามารถยื่นคำร้องได้ เนื่องจากกลุ่มบุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งมิได้มีสิทธิในการร้องทุกข์ด้วยซึ่งศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์เห็นว่าน่าจะให้กลุ่มผู้มีสิทธิเลือกตั้งกลุ่มนี้มีสิทธิร้องทุกข์ได้ด้วยเพราะผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถโต้แย้งกระบวนการเลือกตั้งได้และย่อมมีสิทธิโต้แย้งคำวินิจฉัยในเรื่องดังกล่าวโดยการร้องทุกข์ตามมาตรา 48 ของกฎหมายศาลรัฐธรรมนูญ⁹⁴

ตามมาตรา 48 BverfGG ให้สิทธิแก่สมาชิกรัฐสภาผู้เสียหายและสูญเสียตำแหน่งในรัฐสภายื่นคำร้องเพื่อคัดค้านคำวินิจฉัยของรัฐสภา (เปรียบเทียบมาตรา 41 ข้อ 1 ประโยค 2 GG) หรือให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งได้ยื่นคำคัดค้านและคำคัดค้านถูกรัฐสภายกคำคัดค้านนั้น โดยจะต้องมีผู้ร่วมลงรายชื่ออย่างน้อย 100 คนเป็นลายลักษณ์อักษรผู้ร้องทุกข์จะต้องเป็นผู้ที่ยื่นคำร้องเพื่อให้มีการตรวจสอบการเลือกตั้งต่อรัฐสภาก่อนรายชื่อผู้ร่วมลงนามคัดค้าน 100 คนพร้อมกับลายเซ็นนั้น เพื่อเพิ่มน้ำหนักและความน่าเชื่อถือให้กับคำคัดค้านดังกล่าว ผู้สนับสนุนไม่ต้องเขียนคำร้องเพื่อยืนยันความผิดในกระบวนการร้องทุกข์แต่อย่างใด เช่นเดียวกับผู้นำการคัดค้านไม่จำเป็นต้องอธิบายถึงผลกระทบที่เกิดกับตนเอง เป็นต้น

นอกจากนี้ในกรณีกลุ่มการเมืองของรัฐสภาหรือเสียงส่วนน้อยของรัฐสภา ซึ่งต้องมีจำนวนอย่างน้อย 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดก็เป็นผู้มีสิทธิในการยื่นคำร้องได้ ซึ่งสมาชิกเหล่านี้ก็ไม่จำเป็นต้องอธิบายถึงสิทธิที่ถูกระงับของตนหรือผลประโยชน์ที่เกี่ยวกับตนแต่อย่างใด⁹⁵

การยื่นคำร้องดังกล่าวจะมีกำหนดเวลา ผู้ร้องทุกข์จะต้องยื่นคำร้องภายในหนึ่งเดือนนับตั้งแตรัฐสภาได้มีมติวินิจฉัยเรื่องนั้น โดยยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญรวมทั้งรายชื่อผู้สนับสนุนการคัดค้านอย่างน้อย 100 คน จะต้องยื่นภายในระยะเวลาที่กำหนด หากไม่ยื่นภายในกำหนดแล้วจะเสียสิทธิ การขยายระยะเวลาเพื่อให้มีการรับยื่นคำร้องนั้น ไม่สามารถกระทำได้ในทางปฏิบัติมาจนถึงปัจจุบัน⁹⁶

⁹³ แหล่งเดิม (น. 460).

⁹⁴ แหล่งเดิม.

⁹⁵ แหล่งเดิม (น.461).

⁹⁶ แหล่งเดิม.

ศาลรัฐธรรมนูญจะมีกระบวนการตรวจสอบแตกต่างจากรัฐสภาโดยศาลรัฐธรรมนูญจะตรวจสอบว่ากฎหมายเลือกนั้นสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญหรือไม่หากเป็นการชัดเจนว่าผลการตรวจสอบออกมาว่ากฎหมายดังกล่าวขัดกับรัฐธรรมนูญ อาจส่งผลให้การเลือกตั้งดังกล่าวเป็นโมฆะได้ กล่าวคือ หากคำร้องมีผลเป็นจริงตามนั้น หรือหากคำร้องนั้นมีมูลและมีผลกระทบต่อการแบ่งจำนวนที่นั่งของสภาผู้แทนราษฎรแต่ไม่จำเป็นว่าการเลือกตั้งทั้งหมดจะต้องเสียไป อย่างไรก็ตามโดยหลักแล้วศาลรัฐธรรมนูญจะไม่เข้าไปวินิจฉัยว่าการเลือกตั้งบกพร่องหรือไม่ ไม่ว่าความบกพร่องของผลการเลือกตั้งดังกล่าวจะมากหรือน้อย เว้นแต่เป็นความจำเป็นเพื่อจะรักษาสมดุลของสมาชิกที่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งไป โดยศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยเพื่อเป็นการยืนยันว่าไม่มีข้อบกพร่องในกรณีดังกล่าว⁹⁷

หากรัฐสภาได้วินิจฉัยเกี่ยวกับการสิ้นสมาชิกภาพ รัฐสภาสามารถถอดถอนสมาชิกสภาออกจากการเป็นสมาชิกด้วยเสียงข้างมากโดยให้มีผลบังคับนับแต่วันที่คำตัดสินมีผลบังคับใช้และเพื่อโต้แย้งคำวินิจฉัยดังกล่าวบุคคลที่ได้รับผลกระทบศาลรัฐธรรมนูญออกคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวได้ (มาตรา 16 วรรค 3 กฎหมายตรวจสอบการเลือกตั้ง)⁹⁸

ระบบการเลือกตั้งของเยอรมันมีการควบคุมให้การเลือกตั้งเป็นไปอย่างบริสุทธิ์เที่ยงธรรมโดยศาล โดยมีบทกำหนดโทษแก่ผู้ที่ใช้อิทธิพลบังคับแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ออกเสียงไปในทางใดทางหนึ่งตามความต้องการของผู้ที่ใช้อิทธิพลนั้นเป็นความผิดกฎหมายอาญาเยอรมันมาตรา 108 (ความผิดเกี่ยวกับการกรรโชก ชู้เชิญผู้มีสิทธิเลือกตั้ง) มาตรา 108a (ความผิดเกี่ยวกับการหลอกลวงผู้มีสิทธิเลือกตั้ง) และมาตรา 108b (ความผิดเกี่ยวกับการให้สินบนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง) และยังเป็นเหตุฟ้องให้ศาลสั่งให้การเลือกตั้งนั้นเป็นโมฆะได้อีกด้วย หากเป็นที่พิสูจน์ได้ว่าการกระทำนั้นมีอิทธิพลจนทำให้ผู้มีสิทธิออกเสียงไม่สามารถต้านทานความกดดันนั้น และไม่อาจจะตัดสินใจเลือกอย่างเสรีได้ และเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญด้วย โดยกรรมการเลือกตั้งจะมีบทบาทในการตรวจสอบการเลือกตั้ง โดยการควบคุมการเลือกตั้งให้เป็นไปอย่างถูกต้อง คุณสมบัติของผู้สมัคร พิจารณาคำอุทธรณ์การรับรองหรือไม่รับรองผลการเลือกตั้งระดับมลรัฐและระดับเขตที่คณะกรรมการการเลือกตั้งในระดับต่างๆ ส่งมาและประกาศรับรองหรือไม่รับรองผลการเลือกตั้งทั้งในระดับประเทศระดับมลรัฐ และระดับเขต⁹⁹

⁹⁷ แหล่งเดิม.

⁹⁸ แหล่งเดิม.

⁹⁹ การประเมินผลการดำเนินงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (น.30), โดย ชีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, ไพฑูรย์ โพธิสว่าง และยุทธพร อิศรัชย์, 2548.

3.3 การตรวจสอบการเลือกตั้งโดยองค์กรตุลาการในต่างประเทศ

ในประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยมีทั้งระบบประธานาธิบดี และระบบรัฐสภา มีการเลือกตั้งหลายรูปแบบมีทั้งแบบเสียงข้างมากรอบเดียวหรือเสียงข้างมากหลายรอบ และการเลือกตั้งแบบสัดส่วน รูปแบบของการเลือกตั้งในแต่ละประเทศอาจแตกต่างกันไปตามพัฒนาการของแต่ละประเทศ การเลือกตั้งผู้แทนมาปกครองประเทศแทนประชาชนทั้งหลายจะต้องมีกระบวนการได้มาซึ่งผู้แทนโดยการเลือกตั้ง (Election) ที่เป็นการเลือกตั้งอย่างแท้จริงตามระบอบประชาธิปไตย ประชาธิปไตยโดยผู้แทนกับการเลือกตั้งจึงมีความสัมพันธ์กันอย่างแน่นแฟ้น อย่างไรก็ตามการเลือกตั้งบางครั้งอาจเป็นการเลือกตั้งที่ไม่เป็นประชาธิปไตยหากมิได้เป็นโดยบริสุทธิ์และยุติธรรม การเลือกตั้งที่เป็นไปโดยบริสุทธิ์และยุติธรรมจะต้องมีระบบตรวจสอบและถ่วงดุลที่ดีและได้รับความเชื่อถือจากบรรดาผู้ออกเสียงเลือกตั้ง จากการศึกษาเปรียบเทียบการตรวจสอบการเลือกตั้งของบรรดาประเทศที่ได้รับการกล่าวขานว่าเป็นประเทศที่มีความก้าวหน้าในการพัฒนาระบบการเลือกตั้งที่เป็นประชาธิปไตย ได้แก่ ประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน พบว่าการตรวจสอบการเลือกตั้งของแต่ละประเทศมีระบบตรวจสอบการเลือกตั้งโดยองค์กรตุลาการและตรวจสอบโดยองค์กรอื่น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับพัฒนาการของการเลือกตั้งของแต่ละประเทศ โดยแบ่งออกเป็น

- 1) ประเทศที่ใช้ฝ่ายตุลาการตรวจสอบการเลือกตั้ง
- 2) ประเทศที่ใช้องค์กรอื่นตรวจสอบการเลือกตั้ง
- 3) ประเทศที่ใช้องค์กรอื่นและฝ่ายตุลาการตรวจสอบการเลือกตั้ง

3.3.1 ประเทศที่ใช้ฝ่ายตุลาการตรวจสอบการเลือกตั้ง

3.3.1.1 ประเทศอังกฤษ

รูปแบบการปกครองของประเทศอังกฤษปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา มีระบบกฎหมายแบบ แองโกล แซกซอน (Anglo-Saxon) หรือที่เรียกว่าระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law) ประเทศอังกฤษเป็นประเทศแรกที่น่าระบบการเลือกตั้งผู้แทนมาใช้ ตั้งแต่ ค.ศ. 1265 ในสมัยพระเจ้าเอ็ดเวิร์ด ที่ 1 และมีสภาผู้แทนราษฎรเรียกว่า Great and model Parliament ต่อมาตั้งแต่ศตวรรษที่ 14 เป็นต้นมา สภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวได้แปรสภาพมาเป็นสภาขุนนาง และสภาสามัญรวมเรียกว่า Parliament ซึ่งประเทศอื่นๆ ก็นำมาใช้เป็นแบบฉบับต่อไป

ประเทศอังกฤษเป็นประเทศที่ไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร (Unwritten Constitution) และการที่ประเทศอังกฤษเป็นประเทศที่ไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรจึงเป็นเอกลักษณ์ของประเทศอังกฤษ อาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าประเทศอังกฤษใช้รัฐธรรมนูญที่เรียกว่ารัฐธรรมนูญจารีตประเพณี จึงทำให้หลักการปกครองต่างๆ ของประเทศอังกฤษไม่ได้อยู่ร่วมกัน

เป็นรัฐธรรมนูญ แต่หลักการปกครองจะคงปรากฏตามกฎหมายต่างๆ และคำพิพากษาต่างๆ รวมทั้งธรรมเนียมปฏิบัติที่สืบทอดกันมาจนกลายเป็นจารีตประเพณี โดยเหตุนี้รัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษจึงมีความยืดหยุ่นและอ่อนตัวสามารถมีการปรับเปลี่ยนได้ตามเหตุผลในการปกครองรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษเปรียบเสมือนรัฐธรรมนูญที่มีชีวิตมีจิตวิญญาณของประชาธิปไตย สมดังคำที่กล่าวว่า รัฐธรรมนูญประเทศอังกฤษมีเอกลักษณ์เฉพาะของตนเองระบอบประชาธิปไตย ในประเทศอังกฤษสะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงที่มีผลสืบเนื่องมาจากวิวัฒนาการอันยาวนาน ที่เป็นการค่อยๆ ลดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ลงทีละเล็กละน้อย รัฐธรรมนูญอังกฤษในยุคแรกเป็นการคูลอำนาจระหว่างพระมหากษัตริย์กับกลุ่มขุนนาง ต่อมาในศตวรรษที่ 19 รัฐธรรมนูญกลายเป็นตัวแทนของชนชั้นกลาง และพัฒนามาจนเป็นรัฐธรรมนูญแบบประชาธิปไตย ในศตวรรษที่ 20¹⁰⁰

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่าประเทศอังกฤษใช้รัฐธรรมนูญจารีตประเพณีหรืออีกนัยหนึ่งคือประเทศอังกฤษใช้รัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร และใช้คำพิพากษาของศาลสูงในคดีก่อนเป็นแนวทางของระบบกฎหมาย ไม่มีการแบ่งแยกกฎหมายกฎหมายเอกชนกับกฎหมายมหาชนอย่างชัดเจน ระบบศาลของประเทศอังกฤษเป็นระบบศาลเดี่ยว ศาลฎีกาหรือศาลสูงสุดในระบบศาลยุติธรรม มีสภาขุนนาง (House of lords) เป็นศาลสูงสุดทั้งในคดีแพ่งและอาญา โดยมีการแบ่งแยกประเภทศาลที่พิจารณาคดีแพ่งและอาญา ดังนี้

ศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีอาญาแบ่งตามลำดับชั้นของศาลได้ดังนี้¹⁰¹

- 1) ศาลสูงสุดของประเทศได้แก่ศาลสภาขุนนาง (House of Lords)
- 2) ศาลคราวน์ คอร์ท (Crown Court)
- 3) ศาลไฮคอร์ท แพนค ควีน เบนช์ (Queen's Bench Divisional Court)
- 4) ศาลชั้นต้น ได้แก่ ศาลมาจิสเตรท คอร์ท (Magistrate Court)

ศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีแพ่งจัดแบ่งความสำคัญตามลำดับชั้นได้ดังนี้¹⁰²

- 1) ศาลสูงสุด ได้แก่ ศาลสภาขุนนาง (House of Lords)
- 2) ศาลชั้นกลาง ตาม The Supreme Court of Judicature Act 1873, 1875 ให้ตั้ง

ศาลสูงขึ้นโดยรวมเอาศาลต่างๆ ที่มีอยู่ก่อนได้แก่ ศาลชานเซอร์ ศาลควีนส์ เบนช์ ศาลคอมมอนพลีสส์ และศาลเอ็กซ์เช็คเกอร์ ศาลโพร์เบท ศาลครอบครัว (The Court for Divorce and Matrimonial Causes) ศาลเอ็ดมิรัลตี และศาลล้มละลายในลอนดอน (The London Court of Bankruptcy) ไว้ใน

¹⁰⁰ จาก ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในอังกฤษ (น. 43), โดย พฤทธิศาน ชุมพล, 2544.

¹⁰¹ จาก ระบบกฎหมายอังกฤษ (น. 170) โดย สุนัย มโนมัยอุดม, 2545.

¹⁰² แหล่งเดิม (น. 199).

ศาลเดียวกัน คือศาลซูพรีม คอร์ท ออฟ จูดิเคเจอร์ ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ศาลไฮคอร์ท ออฟ จัสติส (The High Court of Justice) และศาลอุทธรณ์ (The Court of Appeal)

3) ศาลชั้นล่าง ได้แก่ ศาลเคาน์ตี คอร์ท (County Courts) และมาจิสเตรทส์คอร์ทส์ (Magistrates Courts)

ประเทศอังกฤษใช้ระบบการเลือกตั้งที่ใช้วิธีคิดคะแนนเสียงข้างมากรอบเดียวหรือเสียงข้างมากธรรมดา โดยเริ่มใช้ตั้งแต่ศตวรรษที่ 17 อันเนื่องมาจากการต่อสู้กันทางการเมืองระหว่างกลุ่มทอรี (Tory) และกลุ่มวิกส์ (Whig) กล่าวคือ กลุ่มทอรีเป็นกลุ่มที่ต้องการรักษาอำนาจของพระมหากษัตริย์ กลุ่มวิกส์เป็นกลุ่มที่ต้องการรักษาอำนาจของรัฐสภา ซึ่งทั้งสองกลุ่มนี้ได้ต่อสู้กันมาโดยตลอด การเลือกตั้งใช้ระบบเสียงข้างมากรอบเดียวหรือที่เรียกว่า “เสียงข้างมากธรรมดา” ระบบนี้เหมาะสมกับการเมืองของประเทศอังกฤษที่มีระบบสองพรรค (Two-Party system) กล่าวคือ สภาผู้แทนราษฎรของประเทศอังกฤษประกอบด้วยพรรคการเมืองขนาดใหญ่สองพรรค ต่อมา มีกลุ่มอนุรักษนิยมได้เริ่มรวมตัวสมาชิกอนุรักษนิยมด้วยกัน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อชักจูงให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาจดทะเบียนเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง (Registered Vote) ในเวลาต่อมา มีสิทธิการเลือกตั้งของประชาชนในประเทศอังกฤษขยายตัวมากขึ้น ทำให้พรรคอนุรักษนิยม (Conservative Party) เข้มแข็งมากขึ้นและในขณะเดียวกัน พรรคเสรีนิยม (Liberal Party) ก็ก่อตั้งโดยการชักชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้มาเป็นสมาชิกของพรรคเสรีนิยมมากขึ้นจนทำให้พรรคเสรีนิยมกลายมาเป็นคู่แข่งของพรรคอนุรักษนิยมเป็นการสืบเนื่องระบบสองพรรคของประเทศอังกฤษเป็นอย่างดี และผลของการปฏิวัติอุตสาหกรรมในศตวรรษที่ 18 ทำให้ประเทศอังกฤษมีโรงงานอุตสาหกรรมมากขึ้นมีคนงานจำนวนมาก จนมีการรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคแรงงาน (Labour Party) จนในที่สุดกลายมาเป็นพรรคใหญ่เทียบเท่ากับพรรคเสรีนิยม

1) การจัดการเลือกตั้งของประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษมีคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งจัดตั้งขึ้น ตามพระราชบัญญัติ

คณะกรรมการเขตเลือกตั้ง ค.ศ. 1958 (พ.ศ.2501) โดยใช้ชื่อย่อว่า “คณะกรรมการเขตเลือกตั้ง” (Boundary Commission) มีจำนวน 4 คณะ แต่ละคณะมีประธาน 1 คน กรรมการ 3 คน ประธานสภาสามัญเป็นประธานคณะกรรมการเขตเลือกตั้ง กรรมการไม่ใช่สมาชิกสภาสามัญ หรือสมาชิกรัฐสภา แห่งไอร์แลนด์เหนือ¹⁰³ ลักษณะหน่วยงานเป็นหน่วยงานอิสระและเป็นหน่วยงานถาวร อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเขตเลือกตั้งได้แก่ การตรวจสอบการแบ่งเขตเลือกตั้งและกำหนดขนาดของเขตเลือกตั้งตามสัดส่วนที่แต่ละแคว้นจะได้รับ รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่คำนวณการจัดสรรที่นั่ง

¹⁰³ จาก คณะกรรมการการเลือกตั้ง (น. 112), โดย พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, 2539.

จากการเลือกตั้งกรรมการแต่ละเขตเลือกตั้ง และรับผิดชอบแต่ละแคว้นและป้องกันไม่ให้มีการได้เปรียบเสียเปรียบกันในการกำหนดเขตเลือกตั้ง (Gerrymandering)

2) การตรวจสอบการเลือกตั้งของประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษใช้วิธีการให้ศาลยุติธรรมเป็นองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีคัดค้านการเลือกตั้ง โดยสภาสามัญเป็นผู้แถลงว่าสภาไม่สามารถที่จะวินิจฉัยได้โดยความเที่ยงธรรมถึงความถูกต้องสมบูรณ์ในการเลือกตั้งของบรรดาสมาชิกและยอมสละอภิสิทธิ์นี้ให้แก่ศาลตั้งแต่มิ Election Petition Act ค.ศ. 1868 ซึ่งได้แก้ไขอีกเมื่อ ค.ศ. 1879 เป็นต้นมา¹⁰⁴ การร้องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเทศอังกฤษมีวิธีการร้องคัดค้านแตกต่างไปจากคดีอื่น กล่าวคือ ตาม The Representation of the peoples Act 1949 คำร้องคัดค้านการเลือกตั้งจะได้รับการพิจารณาโดยศาลเลือกตั้ง

ศาลของประเทศอังกฤษที่เป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดคดีคัดค้านการเลือกตั้งมีชื่อว่า “ศาลเลือกตั้ง” (Election Court) ประกอบด้วยผู้พิพากษา 2 คน เป็นองค์คณะ ผู้พิพากษาศาลเลือกตั้งนี้ได้รับการคัดเลือกจากผู้พิพากษาในศาล Queen’s Bench Division เป็นประจำทุกๆ ปี และผู้พิพากษาจะต้องไม่เป็นสมาชิกสภาขุนนาง (The House of Lords) และมีกระบวนการวิธีพิจารณาวินิจฉัยคดีคัดค้านการเลือกตั้งเป็นการเฉพาะแตกต่างไปจากคดีธรรมดาทั่วไป

3.2.1.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกา (The United States of America) เกิดขึ้นจากการประกาศอิสรภาพของรัฐชิปไตโดย 13 มลรัฐ คำประกาศดังกล่าวได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาในวันที่ 4 กรกฎาคม ค.ศ. 1776 และประเทศอังกฤษยอมรับเอกราชของประเทศสหรัฐอเมริกาในวันที่ 14 มกราคม ค.ศ. 1789

ประเทศสหรัฐอเมริกามีปกครองแบบสหพันธรัฐ (Federal Republic) เป็น ระบอบประชาธิปไตย มีประธานาธิบดีเป็นประมุขและเป็นหัวหน้ารัฐบาล (Chief Executive) ภายใต้รัฐธรรมนูญ เมืองหลวง คือ กรุงวอชิงตัน (Washington, D.C.) ระบบกฎหมายเป็นกฎหมายจารีตประเพณีของอังกฤษ โครงสร้างทางการเมืองประเทศสหรัฐอเมริกามีพรรคการเมืองใหญ่ 2 พรรค คือ พรรครีพับลิกัน (Republican Party) และพรรคเดโมแครต (Democrat Party) ประชาชนอายุ 18 ปีขึ้นไปมีสิทธิในการเลือกตั้ง

รูปแบบของรัฐบาลของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น เน้นการคานอำนาจระหว่าง 3 อำนาจ ซึ่งเป็นส่วนประกอบของอำนาจอธิปไตยอันได้แก่

¹⁰⁴ จาก สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบการปกครองของไทย (น. 63), โดย ไพโรจน์ ชัยนาม ข, 2515, นครหลวง: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- 1) อำนาจนิติบัญญัติ เป็นอำนาจที่ออกกฎหมาย กติกา กฎหมายของรัฐ
- 2) อำนาจบริหารเป็นอำนาจที่นำกฎหมายไปใช้บังคับ
- 3) อำนาจตุลาการเป็นอำนาจที่ทำหน้าที่ตัดสินกฎหมาย กติกา กฎหมายอย่างเคร่งครัดอันเป็นผลมาจากความเชื่อของประชาชนชาวอเมริกาที่วางรัฐธรรมนูญของประเทศมาแต่แรกเริ่มว่า Power corrupts; absolute power corrupts absolutely. แปลความได้ว่า “อำนาจเป็นของแปลก หากใครมีอำนาจมากจะหลงมัวเมาในอำนาจนั้น จนกระทั่งกลายเป็นบ้าอำนาจได้”

รัฐสภาใช้อำนาจนิติบัญญัติ ประธานาธิบดีใช้อำนาจบริหารและศาลใช้อำนาจตุลาการ จึงต้องมีระบบให้ถ่วงดุลและคานอำนาจกัน เพื่อตรวจสอบป้องกันไม่ให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมีอำนาจมากจนเกินไป และเพื่อให้อำนาจชิปไทย มีความสมดุลอยู่ตลอดเวลา ระบบนี้เรียกว่า checks and balances

การปกครองแบ่งแยกอำนาจออกเป็น 3 ฝ่าย ภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ แต่ละฝ่ายได้รับเลือกในลักษณะที่แตกต่างกันและมีการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน ดังนี้

- 1) ฝ่ายบริหารมีประธานาธิบดีเป็นประมุข ได้รับเลือกจากการเลือกตั้งทั่วไปร่วมกับรองประธานาธิบดีทุก 4 ปี ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งผ่านคณะผู้เลือกตั้ง (Electoral College) ดำรงตำแหน่งไม่เกิน 2 สมัย สมัยละ 4 ปี ห้ามดำรงตำแหน่งเกินกว่า 2 สมัยหรือ 8 ปี เป็นการคานอำนาจในส่วนของฝ่ายบริหาร ประธานาธิบดีจะเป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญต่อรัฐสภาและ ทำหน้าที่ เป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้ทำสนธิสัญญาต่างๆ ตลอดจนแต่งตั้งผู้พิพากษา เอกอัครราชทูตและตำแหน่งต่างๆ ของฝ่ายบริหารตั้งแต่ระดับรองผู้ช่วยรัฐมนตรี (Deputy Assistant Secretary) ขึ้นไป ตำแหน่งประธานาธิบดีเป็นตำแหน่งประเภทที่รวมหน้าที่สามหน้าที่ไว้ในตำแหน่งเดียว คือ ประมุขของประเทศ หัวหน้าฝ่ายบริหาร (นายกรัฐมนตรี) และผู้บัญชาการทหารสูงสุดผู้มีอำนาจเต็ม

- 2) ฝ่ายนิติบัญญัติประกอบด้วย 2 สภา

- (1) วุฒิสภา มีสมาชิกจากแต่ละมลรัฐ มลรัฐละ 2 คน รวมเป็น 100 คน ดำรงตำแหน่งสมัยละ 6 ปี โดยสมาชิกจำนวน 1 ใน 3 ครบวาระทุก 2 ปี วุฒิสภามีอำนาจให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบต่อบุคคลที่ประธานาธิบดีเสนอขอแต่งตั้ง รวมทั้งคณะรัฐมนตรี และให้สัตยาบันสนธิสัญญา รองประธานาธิบดีสหรัฐฯ เป็นผู้ดำรงตำแหน่งประธานวุฒิสภาโดยตำแหน่ง (President of the Senate)

- (2) สภาผู้แทนราษฎร มีสมาชิก 435 คน แบ่งตามสัดส่วนของประชากรในมลรัฐคือ ประชากร 575,000 คน ต่อสมาชิก 1 คน ดำรงตำแหน่งสมัยละ 2 ปี มีประธานสภาผู้แทนราษฎร (Speaker of the House)

3) ฝ่ายตุลาการประกอบด้วย ศาลชั้นต้น (Circuit Court) ศาลอุทธรณ์ (Appeal Court) และศาลฎีกา (Supreme Court)

การแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลฎีกาทั้งหมด 9 คน ประธานาธิบดีเป็นผู้เสนอชื่อและวุฒิสภาเป็นผู้ให้การรับรอง กล่าวคือ ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารต้องมีความเห็นพ้องต้องกันทั้งสองฝ่ายในการแต่งตั้งฝ่ายตุลาการและไม่มีข้อกำหนดวาระดำรงตำแหน่ง ผู้พิพากษาศาลฎีกาสหรัฐนั้นไม่มีวาระการดำรงตำแหน่งเมื่อได้รับการแต่งตั้งแล้วจะไปตลอดชีวิต

อำนาจของฝ่ายตุลาการคืออำนาจยกเลิกกฎหมายที่พิจารณาว่าขัดรัฐธรรมนูญที่ฝ่ายนิติบัญญัติและประธานาธิบดีผ่านออกมาใช้บังคับแล้วก็ตาม กล่าวคือศาลฎีกามีอำนาจที่จะยกเลิกกฎหมายใดๆ ที่ได้วินิจฉัยแล้วว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ อำนาจนี้เป็นของศาลก็เพราะศาลไม่ต้องกลัวว่าจะหลุดจากตำแหน่ง แต่หากผู้พิพากษาประพฤติปฏิบัติไม่ดี ฝ่ายนิติบัญญัติก็สามารถกล่าวโทษและปลดออกจากตำแหน่งได้เหมือนกับตำแหน่งประธานาธิบดี

1) การจัดการเลือกตั้งของประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาจัดตั้งคณะกรรมการเลือกตั้งที่เรียกว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งสหพันธ์¹⁰⁵ (Federal Election Commission หรือ FEC) ขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของชาติ 1971” (Federal Election Campaign Act 1971) ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายนี้ในปี 1972 และ 1974 คณะกรรมการเลือกตั้งแห่งสหพันธ์มีจำนวน 6 คน โดยจำนวนไม่เกิน 3 คนมาจากพรรคการเมือง และ The Clerk ของสภาผู้แทนราษฎรและเลขาธิการแห่งวุฒิสภาเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง การแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งสหพันธ์ แต่งตั้งโดยประธานาธิบดีซึ่งได้รับคำปรึกษาจากสภาสูง (Senate) วาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี มีการเลือกตั้งตำแหน่งประธานและรองประธานใหม่ทุกปีโดยไม่มีการดำรงตำแหน่งซ้ำ คณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งสหพันธ์เป็นหน่วยงานอิสระและเป็นหน่วยงานถาวร บางรัฐ เช่น รัฐโอไฮโอ (State of Ohio) มีคณะกรรมการเลือกตั้ง (Election Commission) หน่วยงานบริหารการเลือกตั้งทั้งหมดอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของรัฐ ไม่มีหน่วยงานใดเป็นองค์กรอิสระเหมือนของประเทศไทย

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งสหพันธ์¹⁰⁶

(1) จัดการและบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการใช้เงินในการแข่งขันการเลือกตั้ง (The Federal Campaign Finance Law) ทั้งหมด โดยมีอำนาจในการพิจารณาการใช้เงินในการเลือกตั้ง 4 ประเภท คือ การเลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติ สมาชิกวุฒิสภา ประธานาธิบดี และรองประธานาธิบดี

¹⁰⁵ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (น. 114). เล่มเดิม

¹⁰⁶ แหล่งเดิม (น. 115).

นอกจากนี้หลังการเลือกตั้งยังตรวจสอบบัญชีการใช้เงินของคณะกรรมการกองทุนสาธารณะที่ใช้ในการเลือกตั้ง

- (2) พิจารณารายงานกิจกรรมในการหาเสียงของพรรคการเมือง
- (3) พิจารณาออกกฎระเบียบใหม่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง
- (4) พิจารณาคดีความ การฟ้องร้องที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง

การจัดโครงสร้างการบริหารประเทศสหรัฐอเมริกา ในระดับรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ ประกอบด้วยสำนักทำเนียบประธานาธิบดีและกระทรวงต่างๆ 15 กระทรวง มีองค์กรอีกเป็นจำนวนมากที่อยู่นอกสังกัดหน่วยงานดังกล่าว ในจำนวนนั้นมี 41 องค์กรที่บริหารงานในรูปคณะกรรมการ ประธานาธิบดีเป็นผู้เสนอชื่อแต่งตั้ง ด้วยความเห็นชอบของวุฒิสภา เช่น หน่วยสืบราชการลับกลางแห่งสหรัฐอเมริกา (Central Intelligence Agencies) หรือย่อว่า ซีไอเอ (CIA) และ สำนักงานสืบสวนกลางแห่งสหรัฐอเมริกา (Federal Bureau of Investigation) หรือย่อว่า เอฟบีไอ (FBI) องค์กรทั้งหมดนี้ถูกเรียกชื่อว่า “องค์กรอิสระ” (Independence Agency) แต่ละองค์กรถูกจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายไม่ใช่อำนาจรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุที่องค์กรเหล่านี้ถูกเรียกว่าองค์กรอิสระก็เพราะเป็นองค์กรที่อยู่นอกทำเนียบประธานาธิบดีและ 15 กระทรวงที่กล่าวถึง ไม่ได้หมายความว่ามีความมีอำนาจอิสระเหนือรัฐบาลสหรัฐตามที่เข้าใจกันอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละองค์กรเป็นไปตามกรอบที่กฎหมายเหล่านั้นกำหนด สหรัฐอเมริกาจัดตั้งคณะกรรมการเลือกตั้ง (Federal Election Commission/ FEC) ขึ้นตาม “กฎหมายว่าด้วยการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของชาติ 1971” (Federal Election Campaign Act 1971) ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายนี้ในปี 1972 และ 1974

องค์กรนี้มีคณะกรรมการ 6 คน ไม่มีหน้าที่บริหารการเลือกตั้งใดๆ ทั้งสิ้น แต่มีหน้าที่กำกับดูแลเรื่องการ “รณรงค์เลือกตั้ง” (Election Campaign) ตามที่กฎหมายกำหนดส่วนใหญ่ เกี่ยวข้องเรื่องการระดมทุนในการเลือกตั้ง กำหนดการใช้จ่าย และการเปิดเผยเรื่องราวเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว งานหลักของคณะกรรมการคือการเลือกตั้งประธานาธิบดี กฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการในบางเรื่อง แต่ถ้าเป็นเรื่องอาญาให้เป็นหน้าที่ของกระทรวงยุติธรรม ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารการเลือกตั้งนั้นเป็นหน้าที่ของแต่ละรัฐเป็นผู้ดำเนินการ โดยมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานปกติ ภายใต้กรอบของกฎหมาย กฎและระเบียบที่รัฐเป็นผู้กำหนด หลายรัฐมีคณะกรรมการระดับรัฐและระดับเคาน์ตี (State Election Board-County Election Board) มีหน้าที่ช่วยเหลือกำกับดูแลให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความเรียบร้อย เสร็จการเลือกตั้งแล้วเลิกกัน คณะกรรมการเหล่านี้ผู้ว่าการรัฐเป็นผู้แต่งตั้งเป็นครั้งคราว เสร็จเลือกตั้งแล้วก็เลิกกัน การเลือกตั้งใช้ระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก รอบเดียวเขตละ 1 คน

2) การตรวจสอบการเลือกตั้งของประเทศสหรัฐอเมริกา

การตรวจสอบการเลือกตั้งประเทศสหรัฐอเมริกา ระบบกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา กำหนดให้คณะกรรมการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่สอดส่องและควบคุมการใช้จ่ายเงินในการหาเสียงเลือกตั้ง โดยการสอบสวนและวินิจฉัย โดยการตรวจสอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งสหพันธ์เองหรือมีผู้ร้องเรียนก็ได้ หรือพบกรณีมีการฝ่าฝืนกฎหมายการควบคุมการใช้จ่ายเงิน คณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งสหพันธ์อาจเจรจาหรือ ขอให้หยุดการดำเนินการที่ฝ่าฝืนหากตกลงกันได้ก็ทำสัญญาประนีประนอมกันได้โดยกำหนดค่าปรับทางแพ่ง หรือในกรณีที่พบว่าเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายอาญาด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งสหพันธ์อาจส่งเรื่องให้อัยการดำเนินคดีอาญาต่อไป ในกรณีที่มีปัญหาในการเลือกตั้งประธานาธิบดีศาลสูงสามารถพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดปัญหานั้นได้ ส่วนกรณีที่มีการโกงการเลือกตั้งที่เป็นความผิดอาญาหน่วยงานที่ทำหน้าที่สอบสวนคือ FBI หากพบว่าคดีมีมูลก็จะดำเนินการส่งฟ้องศาล (U.S. District Court) ต่อไป

3.3.2 ประเทศที่ใช้องค์กรอื่นตรวจสอบการเลือกตั้ง

สาธารณรัฐฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศสปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา (parliament system) ปัจจุบันใช้รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ฉบับวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 1958 เหตุผลในการตรารัฐธรรมนูญฉบับนี้คือเพื่อแก้ไขปัญหาของประเทศที่ต้องประสบกับปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างมาก โดยรัฐสภาได้มีการวางกรอบของรัฐธรรมนูญไว้

ระบอบการปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นการปกครองระบบรัฐสภาแต่รัฐธรรมนูญปัจจุบันได้กำหนดบทบาทของประธานาธิบดีไว้สูงมาก จนเกือบจะเป็นการปกครองระบบประธานาธิบดี (presidential system) ทำให้ระบบการปกครองเป็นระบบผสมระหว่างระบบประธานาธิบดีและระบบรัฐสภา ซึ่งเรียกว่า “การปกครองระบบกึ่งประธานาธิบดี” (semi presidential system)¹⁰⁷

สาธารณรัฐฝรั่งเศสแบ่งการปกครองออกเป็น 3 ฝ่ายดังนี้

1) ฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย ประธานาธิบดี และรัฐบาล

¹⁰⁷ จาก *สรุปสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส: เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “บทเรียนจากรัฐธรรมนูญต่างประเทศต่อการปฏิรูปการเมืองไทย”* จัดโดย คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขานิติศาสตร์ ร่วมกับ สำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม วันที่ 5 มีนาคม 2540 โรงแรมอมารี วอเตอร์เกท กรุงเทพมหานคร โดย นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2540.

(1) ประธานาธิบดี เป็นประมุขของประเทศและเป็นผู้นำในการบริหารประเทศ มาจากการได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนทั่วประเทศ มีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 7 ปี (มาตรา 6)

(2) รัฐบาล ได้แก่ นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี (มาตรา 8) โดยการแต่งตั้งจากผู้นำที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรหรือจากบุคคลที่ประธานาธิบดีและรัฐสภาให้ความไว้วางใจซึ่งอาจจะมีได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ สำหรับรัฐมนตรีได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีจากการเสนอชื่อของรัฐมนตรี¹⁰⁸

2) ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ รัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสภา 2 สภา กล่าวคือ สภาผู้แทนราษฎร (National Assembly) และวุฒิสภา (Senate)

(1) สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ซึ่งตามรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ฉบับลงวันที่ 11 กรกฎาคม ค.ศ.1986 ใช้ระบบเสียงข้างมากสองรอบ โดยผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งนี้จะต้องได้รับ คะแนนเสียงข้างมากอย่างเด็ดขาดในการเลือกตั้งรอบแรก กล่าวคือจะต้องได้รับคะแนนเสียงมากกว่าครึ่งหนึ่งของผู้ที่มาใช้สิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งและจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับ คะแนนเสียงอย่างน้อยจำนวน 1 ใน 4 ของจำนวนผู้ที่มีสิทธิในการเลือกตั้งทั้งหมดในเขตการเลือกตั้งนั้น ในกรณีที่มิได้รับคะแนนเสียงรอบแรกลำดับแรก แต่ไม่เข้าหลักเกณฑ์ข้างต้นก็จะต้องให้มีการจัดการเลือกตั้งในรอบที่สองเฉพาะ ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงลำดับที่หนึ่งและลำดับที่สองเท่านั้น แต่ถ้าในรอบแรกมีผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้เพียงคนเดียว ผู้ที่อยู่ในลำดับที่สองยังคงมีสิทธิเข้ารับการเลือกตั้งในรอบที่สองด้วยเช่นกัน หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการเลือกตั้งรอบที่สองผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งนี้จะต้องได้รับคะแนนเสียงมากที่สุด วาระในการดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคราวละ 5 ปี และใช้ระบบเลือกตั้งเขตละคนและการแบ่งเขตเลือกตั้งแบ่งตามจำนวนประชากร

(2) วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาซึ่งได้รับเลือกตั้งโดยการออกเสียงทางอ้อมตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส¹⁰⁹ ได้กำหนดการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยการเลือกตั้งทางอ้อม ซึ่งการออกเสียงเพื่อลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติของกฎหมายเลือกตั้งกำหนดให้กรรมการการเลือกตั้งจะต้องลงคะแนนเสียงตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่

¹⁰⁸ แหล่งเดิม.

¹⁰⁹ Article 24

Le Parlement comprend l'Assemblée nationale et le Sénat. Les députés à l'Assemblée nationale sont élus au suffrage direct. Le Sénat est élu au suffrage indirect. Il assure la représentation des collectivités territoriales de la République. Les Français établis hors de France sont représentés au Sénat.

กฎหมายกำหนด¹¹⁰ โดยถือว่าผู้ที่ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาเป็นเสมือนตัวแทนของประชาชนในภาคพื้นทวีปและดินแดนโพ้นทะเล กฎหมายเลือกตั้งได้กำหนดให้ในแต่ละจังหวัดจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งขึ้นมาประกอบด้วย บรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของจังหวัดนั้น สมาชิกสภาภาค สมาชิกสภาจังหวัด และตัวแทนสภาเทศบาล

วุฒิสภาเป็นผู้แทนดินแดนต่างๆ ของสาธารณรัฐ และประชาชนของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ที่อยู่นอกประเทศมีผู้แทนในวุฒิสภาได้ วุฒิสภาเป็นผู้แทนของการปกครองส่วนท้องถิ่น และพื้นที่ต่างๆ รวมทั้งประชาชนสาธารณรัฐฝรั่งเศส นอกประเทศซึ่งไม่เข้าชื่อกับสภาผู้แทนราษฎร

3) ฝ่ายตุลาการ ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส มาตรา 64 กำหนดว่า ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐเป็นผู้ประกันความเป็นอิสระขององค์กรรัฐฝ่ายตุลาการ กล่าวคือ องค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการเป็นอิสระจากฝ่ายอื่น

สาธารณรัฐฝรั่งเศสมีศาลยุติธรรมทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีทั่วไปเท่านั้น ศาลยุติธรรมไม่มีอำนาจวินิจฉัยว่ากฎหมายขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ อำนาจในการวินิจฉัยว่ากฎหมายขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ นั้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ หรือที่เรียกว่า “สภารัฐธรรมนูญ”¹¹¹ (Conseil Constitutionnel) ศาลยุติธรรมของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ประกอบด้วยศาลแพ่งและศาลอาญา ซึ่งเป็นศาลชั้นต้นทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาเฉพาะคดีทั่วไป ศาลอุทธรณ์พิจารณาคดีอุทธรณ์และศาลฎีกา ซึ่งเป็นองค์กรในกระบวนการยุติธรรมชั้นสูงสุดที่จะรับผิดชอบเฉพาะการพิจารณาตรวจสอบข้อกฎหมายของอรรถคดีที่ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลอุทธรณ์เท่านั้น

ศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาสำหรับคดีความระหว่างหน่วยงานของรัฐและประชาชน โดยโครงสร้างศาลปกครองมี 3 ชั้นศาล ได้แก่

- 1) ศาลปกครองชั้นต้น (Tribunaux Administratifs)
- 2) ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ (Cours Administratives d'Appel)
- 3) ศาลปกครองสูงสุดหรือที่เรียกว่า สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat)

สาธารณรัฐฝรั่งเศสมีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ.1958 คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีสถานะเป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” (Pouvoir Public Constitutionnel) โดยมีเหตุผลสนับสนุนคือ เนื่องจากบทบัญญัติในหมวด 7 แห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น ได้กำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญไว้

¹¹⁰ รัฐบัญญัติ ฉบับลงวันที่ 15 พฤศจิกายน ค.ศ. 1958.

¹¹¹ จาก รัฐธรรมนูญนานาชาติ, รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส, งานแปลสภาวิจัยแห่งชาติ (น. 24) โดย เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์, 2516.

เป็นพิเศษแยกออกจากสถาบันของฝ่ายบริหาร สถาบันของฝ่ายนิติบัญญัติและสถาบันของฝ่ายตุลาการ ประกอบกับเมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้โดยเฉพาะของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญแล้วก็จะพบว่า การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมิใช่เป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร หรือ อำนาจตุลาการ แต่เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจโดยเฉพาะตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ซึ่งการใช้อำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในบางกรณีมีลักษณะคล้ายการใช้อำนาจตุลาการในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาท ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญประเภทหนึ่งที่ได้เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร หรือ อำนาจตุลาการ แต่เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจโดยเฉพาะตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้¹¹² คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้มีลักษณะเป็นองค์กรอย่างศาล แต่มีลักษณะเป็นคณะกรรมการที่มีความเป็นกลางทำหน้าที่ลดความขัดแย้งระหว่างรัฐสภากับรัฐบาล และไม่ได้มีวัตถุประสงค์ที่จะให้ทำหน้าที่เป็นองค์กรที่เป็นหลักประกันในสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้สภารัฐธรรมนูญทำหน้าที่วินิจฉัยว่ากฎหมาย ขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ ก่อนการประกาศ ใช้เป็นกฎหมาย ซึ่งแตกต่างกับศาลยุติธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีอำนาจวินิจฉัยว่ากฎหมายขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ นอกจากนี้ศาลยุติธรรมของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสยังไม่มีอำนาจควบคุมฝ่ายปกครอง โดยที่อำนาจในการวินิจฉัยคดีปกครอง รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลปกครองสูงสุด หรือที่เรียกว่า “สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐหรือสภาแห่งรัฐ”¹¹³ (Conseil d'État) โดยบัญญัติไว้ในหมวด 7 ในรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส โครงสร้างของตุลาการรัฐธรรมนูญประกอบด้วยตุลาการจำนวนทั้งสิ้น 9 คน มีข้อห้ามในรัฐธรรมนูญคือห้ามมิให้ตุลาการรัฐธรรมนูญดำรงตำแหน่งใดในคณะรัฐบาล หรือ ฝ่ายบริหาร รวมทั้งตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาในเวลาเดียวกันตำแหน่งตุลาการรัฐธรรมนูญมีวาระการทำงาน 9 ปี มีวาระเดียว ตุลาการ 3 คนได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี นอกจากนี้จะได้รับการแต่งตั้งจากวุฒิสภา 3 คน และแต่งตั้งจากสมาชิกสภาแห่งชาติอีก 3 คน รวมทั้ง ไม่มีการปลดตุลาการออกจากตำแหน่ง รัฐธรรมนูญได้กำหนดบทบาทหน้าที่ของตุลาการรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจน คือ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจทางด้านกฎหมายและมีบทบาทหน้าที่หลักในการควบคุมกฎหมาย โดยการตรวจสอบ และดูแลความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นๆ โดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยกฎหมายใดๆ ที่จะออกใช้ว่าขัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ก่อนที่จะมีการประกาศใช้เป็นกฎหมาย

¹¹² จาก “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสอยู่ภายใต้การควบคุมของศาลปกครองหรือไม่,” โดย นันทวัฒน์ บรมานันท์ ข, 2548, *จตุรนิติ*, 2 (3), น. 23-34.

¹¹³ จาก “ข้อพิจารณาเปรียบเทียบองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน,” โดย วรเจตน์ ภาศิริรัตน์ ง, 2538, *วารสารนิติศาสตร์*, 25(4), น. 708.

ทั้งนี้ ก็เพื่อป้องกันมิให้ร่างกฎหมายใดๆ ที่ผ่านการลงคะแนนเสียงโดยรัฐสภาขัดต่อเจตนารมณ์ในรัฐธรรมนูญ ขัดต่อสนธิสัญญาที่ร่วมทำกับประเทศอื่น

1) การจัดการเลือกตั้งของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ควบคุมการจัดการเลือกตั้ง เช่นเดียวกับ คณะกรรมการเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 คือเป็นผู้จัดการดูแลและตรวจสอบความถูกต้องของการเลือกตั้งในระดับชาติ ตัวอย่างเช่น การเลือกตั้งประธานาธิบดี และการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา ให้ดำเนินไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรมโดยเป็นองค์กรที่จะประกาศรับรองผลขั้นเด็ดขาดของการเลือกตั้งดังกล่าว ในกรณีที่มีประชาชนหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งร้องเรียนว่าการเลือกตั้งที่ผ่านมามีการกระทำที่ผิดกฎหมายตุลาการรัฐธรรมนูญจะเป็นผู้ที่จะตัดสินชี้ขาดในกรณีนี้

ในภาพรวมนั้น องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลเพื่อให้การดำเนินการเลือกตั้งต่างๆ ดำเนินไปได้อย่างเรียบร้อยมีหลายหน่วยงาน กล่าวคือ คณะกรรมการกำกับดูแลกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ (Le Conseil supérieur de l'audiovisuel) คณะกรรมการพิจารณาผลการสำรวจความคิดเห็นสาธารณะเกี่ยวกับการเลือกตั้ง (La Commission des sondages) คณะกรรมการตรวจบัญชีค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งและการให้เงินสนับสนุนพรรคการเมือง (La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques) องค์กรอิสระดังกล่าวข้างต้นเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการเลือกตั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น นอกจากนี้ยังมีอีกสององค์กรที่มีหน้าที่กำกับดูแลการเลือกตั้งประธานาธิบดีโดยเฉพาะ คือ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (Le Conseil Constitutionnel) และคณะกรรมการกำกับการเลือกตั้งประธานาธิบดีแห่งชาติ (La Commission nationale de contrôle de la campagne présidentielle – CNCCEP) โดยแต่ละองค์กรต่างก็มีหน้าที่และบทบาทสำคัญในการกำกับและดูแลให้การดำเนินการเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม¹¹⁴

(1) คณะกรรมการกำกับการเลือกตั้งประธานาธิบดีแห่งชาติ (La Commission nationale de contrôle de la campagne présidentielle)

คณะกรรมการกำกับการเลือกตั้งประธานาธิบดีแห่งชาติเป็นองค์กรอิสระที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาเป็นพิเศษเพื่อการเลือกตั้งประธานาธิบดีในแต่ละครั้ง โดยรัฐกฤษฎีกาฉบับวันที่ 14 มีนาคม ค.ศ. 1964 และรัฐกฤษฎีกาฉบับวันที่ 8 มีนาคม ค.ศ. 2001 เพื่อให้เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแล

¹¹⁴ จาก การตรวจสอบการกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งโดยองค์กรตุลาการ (น.122), โดย กิตติพัฒน์ สุวรรณนังศิริ, 2555.

การบังคับใช้รัฐธรรมนูญประกอบรัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 6 พฤศจิกายน ค.ศ. 1962 โดยเฉพาะใน มาตรา 10 ซึ่งกำหนดว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งตำแหน่งประธานาธิบดีทุกคนจะต้องได้รับการอำนวยความสะดวกจากรัฐอย่างเท่าเทียมตามหลักว่าด้วยความเสมอภาคระหว่างผู้รับสมัครเลือกตั้ง (Le principe de l'égalité de traitement entre les candidats) คณะกรรมการ 5 คน ประกอบด้วยคณะตุลาการ ผู้พิพากษา ประธาน รองประธานจากสภาสูงสุดแห่งรัฐ ศาลฎีกาและศาลตรวจเงินแผ่นดิน ความคิดเห็นของคณะกรรมการไม่มีผลบังคับ แต่มีผลและอิทธิพลทางจิตใจต่อสาธารณชน¹¹⁵

(2) คณะกรรมการกำกับดูแลกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ (Le Conseil supérieur de l'audiovisuel)

คณะกรรมการกำกับดูแลกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์เป็นองค์กรอิสระ จัดตั้งโดยรัฐบัญญัติลงวันที่ 17 มกราคม ค.ศ. 1989 มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลความเหมาะสม ในการจัดเวลาและเผยแพร่เนื้อหาของกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ บทบาทหน้าที่ใน ส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งประธานาธิบดี คณะกรรมการกำกับดูแลกิจการวิทยุกระจายเสียงและ วิทยุโทรทัศน์ อาศัยอำนาจตามมาตรา 16 รัฐบัญญัติลงวันที่ 30 กันยายน ค.ศ. 1986 ว่าด้วยเสรีภาพ ในการสื่อสาร (La liberté de communication) มีอำนาจกำหนดกฎระเบียบว่าด้วยขั้นตอนการผลิต การออกอากาศ การวางผังรายการที่เกี่ยวข้องกับการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง โดยคณะกรรมการ กำกับดูแลกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์เป็นผู้ส่งแนวทางการปฏิบัติการประกอบ กิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แก่ผู้ประกอบกิจการนั้นๆ โดยที่สภาแห่งรัฐได้ตัดสินใจว่า แนวทางปฏิบัติดังกล่าวมีผลบังคับตามกฎหมาย ผู้ประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุ โทรทัศน์ไม่อาจละเมิดฝ่าฝืนแนวทางปฏิบัติดังกล่าวได้¹¹⁶

(3) คณะกรรมการตรวจบัญชีค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งและการให้เงินสนับสนุน พรรคการเมือง (La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques)

คณะกรรมการตรวจบัญชีค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งและการให้เงินสนับสนุน พรรคการเมืองเป็นองค์กรอิสระ จัดตั้งโดยรัฐบัญญัติลงวันที่ 15 เมษายน ค.ศ. 1990 ทั้งนี้ รัฐบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 6 พฤศจิกายน ค.ศ. 1962 แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 5 เมษายน ค.ศ. 2006 ให้อำนาจแก่คณะกรรมการตรวจบัญชีค่าใช้จ่ายในการ หาเสียงเลือกตั้งและการให้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองเป็นผู้กำหนดมาตรการและควบคุมการ บริจาคเงินหรือทรัพย์สินอื่นใดแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมือง การสนับสนุนทางการเงิน

¹¹⁵ การตรวจสอบการกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง โดยองค์กร ตุลาการ (น.125), เล่มเดิม.

¹¹⁶ แหล่งเดิม.

โดยรัฐ การใช้จ่ายของพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง การตรวจสอบบัญชีทางการเงินของพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง รวมถึงการควบคุมการจ่ายเงินหรือรับเงินเพื่อผลประโยชน์ในการลงคะแนนเลือกตั้ง หากผู้สมัครหรือพรรคการเมืองมีความเห็นโต้แย้งกับความเห็นของคณะกรรมการตรวจบัญชีค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งและการให้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองสามารถยื่นคำร้องและขอคำชี้ขาดต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้โดยตรง¹¹⁷

(4) คณะกรรมการพิจารณาผลการสำรวจความคิดเห็นสาธารณะเกี่ยวกับการเลือกตั้ง (La Commission des sondages)

คณะกรรมการพิจารณาผลการสำรวจความคิดเห็นสาธารณะเกี่ยวกับการเลือกตั้งเป็นองค์กรอิสระ จัดตั้งโดยรัฐบัญญัติลงวันที่ 19 กรกฎาคม ค.ศ. 1997 มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการสำรวจและเผยแพร่การสำรวจความคิดเห็นสาธารณะเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งประธานาธิบดี การเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น สภายุโรป รวมถึงการออกเสียงประชามติต่างๆ¹¹⁸

2) การตรวจสอบการเลือกตั้งของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศสให้ตุลาการรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ควบคุมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา การเลือกตั้งประธานาธิบดี และการออกเสียงประชามติ โดยจะควบคุมคุณสมบัติของผู้สมัครว่ามีสิทธิสมัครเข้ารับเลือกตั้งหรือไม่ และควบคุมว่ามีการประกอบอาชีพอื่นที่ขัดต่อการดำรงตำแหน่งสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาหรือไม่¹¹⁹

(1) การควบคุมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

ปัจจุบันคณะตุลาการรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ควบคุมการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยจะควบคุมคุณสมบัติของผู้สมัครว่ามีสิทธิสมัครเข้ารับเลือกตั้ง (inéligibilité) หรือไม่ และควบคุมว่ามีการประกอบอาชีพอื่น (incompatibilité) ที่ขัดกับการดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่

ก. การตรวจสอบความถูกต้องของการเลือกตั้ง

มาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ว่า “ในกรณีที่มีการคัดค้านการเลือกตั้งให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้ชี้ขาดเกี่ยวกับความถูกต้องของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา”

¹¹⁷ แหล่งเดิม (น.126).

¹¹⁸ แหล่งเดิม.

¹¹⁹ จาก รายงานวิจัย เรื่อง คณะตุลาการรัฐธรรมนูญในประเทศฝรั่งเศส เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (น. 44-45), โดย สมคิด เลิศไพฑูรย์ ค, 2548.

บทบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจตุลาการรัฐธรรมนูญ ดังนี้ กรณีแรกตุลาการรัฐธรรมนูญจะดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องของการเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติก็ต่อเมื่อมีการร้องโดยผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้ที่รับเลือกตั้ง ซึ่งจะต้องร้องต่อตุลาการรัฐธรรมนูญภายใน 10 วัน นับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง กรณีที่สองตุลาการรัฐธรรมนูญจะไม่พิจารณากระบวนการเลือกตั้งทั้งหมด จะพิจารณาเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับการประกาศผลเท่านั้น

ข. การควบคุมคุณสมบัติของผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งและการประกอบอาชีพอื่นที่ขัดต่อการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

การควบคุมคุณสมบัติของผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งนั้นเป็นหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะต้องตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งว่ามีสิทธิที่จะสมัครหรือไม่ ถ้ามีข้อสงสัยก็จะต้องระงับการลงทะเบียนไว้ก่อนและร้องไปยังศาลปกครองชั้นต้น (Tribunal administratif) ภายใน 24 ชั่วโมง นับแต่การระงับลงทะเบียนดังกล่าวศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจสั่งห้ามผู้สมัครนั้นสมัครเข้ารับเลือกตั้งได้ในกรณีขาดคุณสมบัติดังกล่าว ซึ่งคำพิพากษาศาลชั้นต้นนี้อาจถูกคัดค้านได้ ถ้ามีการร้องต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญขอให้การเลือกตั้งเป็นโมฆะ

ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ไปร้องต่อศาลปกครองภายใน 24 ชั่วโมง ถือว่าตัวแทนรัฐบาลประจำภาคต้องลงทะเบียนรับสมัครผู้นั้น

ถ้าผู้ขาดคุณสมบัติเข้ารับเลือกตั้งได้รับเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งอื่น หรือผู้ที่ได้รับเลือกตั้งอื่นอาจร้องคัดค้านการเลือกตั้งต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้ภายใน 10 วัน นับแต่วันประกาศผล คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจชี้ขาดว่าการเลือกตั้งนั้นเป็น โมฆะเพราะผู้ได้รับการเลือกตั้งนั้นขาดคุณสมบัติจริง

ถ้าระยะเวลา 10 วันนับแต่วันประกาศผลเลือกตั้งได้ล่วงพ้นไปแล้วผู้มีอำนาจร้องต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญว่าการเลือกตั้งเป็น โมฆะเพราะผู้ได้รับเลือกตั้งขาดคุณสมบัติ คือสภาใดสภาหนึ่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (Garde des sceaux) หรือ อัยการ (Ministère public)

การควบคุมคุณภาพการประกอบอาชีพอื่นที่ขัดต่อการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กรณีนี้เกิดขึ้นภายหลังการเลือกตั้งผู้มีอำนาจร้องต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมหรือสภาใดสภาหนึ่ง และถ้าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยผู้ได้รับเลือกตั้งประกอบอาชีพอื่นซึ่งต้องห้ามก็จะถูกปลดออกจากตำแหน่ง

(2) การควบคุมการออกเสียงเลือกตั้งประธานาธิบดี

ในระบบการเมืองปัจจุบันของสาธารณรัฐฝรั่งเศส คณะตุลาการรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ควบคุมการเลือกตั้งประธานาธิบดี แต่จะไม่เข้าไปแทรกแซงการบริหารงานของประธานาธิบดี นอกจากเกิดกรณีที่ประธานาธิบดีไม่อยู่ หรือเกิดกรณีถอดถอนประธานาธิบดีออกจากตำแหน่ง

(empêchement) นอกจากนี้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญยังมีหน้าที่ให้คำแนะนำ ในกรณีที่ประธานาธิบดี จะใช้อำนาจพิเศษตามมาตรา 16 ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. 1958 อีกด้วย

มาตรา 58 แห่งรัฐธรรมนูญ บัญญัติว่า “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้ดูแลตรวจสอบ ความถูกต้องของการเลือกตั้งประธานาธิบดี รวมทั้งเป็นผู้ตรวจสอบข้อร้องเรียนและเป็นผู้ประกาศ ผลการเลือกตั้ง”

เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในการควบคุมการเลือกตั้ง ประธานาธิบดีแล้ว จะเห็นได้ว่ากว้างกว่ากรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ดังนี้

ก. การเตรียมการเลือกตั้งหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ คือเตรียมคำสั่งต่างๆ เกี่ยวกับการเลือกตั้ง เป็นที่ปรึกษาของรัฐบาลเกี่ยวกับการจัดเตรียมการเลือกตั้ง ทำหน้าที่รับสมัคร และตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัคร ตลอดจนจัดทำรายชื่อผู้สมัครเสนอสู่สาธารณชน

ข. การควบคุมดูแลขั้นตอนการหาเสียงเลือกตั้ง คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะไม่เข้าไปแทรกแซงในขั้นตอนของการหาเสียงเลือกตั้งเพราะเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง (Commission nationale du contrôle de la campagne électorale) ซึ่งทำหน้าที่ควบคุมการหาเสียง และให้ความยุติธรรมแก่ผู้สมัครทุกคนในการหาเสียง

ค. การประกาศผล คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะควบคุมการนับคะแนนโดยตรวจสอบจำนวนเสียงของผู้สมัครแต่ละคนที่ได้รับในรอบแรกและรอบสอง และจะประกาศชื่อผู้สมัครที่ได้คะแนนเสียงข้างมากเป็นประธานาธิบดี ซึ่งในกรณีที่ มีปัญหาและผู้สมัครรายใดรายหนึ่งเห็นว่ามีความผิดควรสงสัย ก็สามารถร้องต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญภายใน 48 ชั่วโมงนับจากการประกาศผลเพื่อขอคัดค้านกระบวนการเลือกตั้งทั้งหมดได้

(3) การควบคุมการออกเสียงประชามติ

รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสให้ประชาชนสามารถออกเสียงประชามติได้ใน 3 กรณี คือ การออกเสียงประชามติต่อการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ การออกเสียงประชามติต่อร่างกฎหมายที่ประธานาธิบดีเสนอให้ประชาชนออกเสียงประชามติ และการออกเสียงประชามติต่อการเปลี่ยนแปลงเขตดินแดนของประเทศ โดยรัฐธรรมนูญได้ กำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ มีหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องของการลงคะแนนเสียงประชามติ (référendum) และทำหน้าที่ประกาศผลดังกล่าวด้วย ซึ่งในรัฐกำหนดที่ 58-1067 ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน ค.ศ. 1958 ระบุว่า รัฐบาลจะต้องปรึกษากับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในทุกกรณีที่เกี่ยวกับการลงคะแนนเสียงประชามติและยังมีหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับองค์กรที่จะเผยแพร่ขั้นตอนวิธีการในการลงคะแนนเสียงประชามติด้วย

ในระบบเลือกตั้งของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น ถือว่าการตรวจสอบข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการเลือกตั้งนั้นอยู่ในอำนาจการตรวจสอบของศาล เพียงแต่ปัญหาเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีเลือกตั้งว่าจะอยู่ในอำนาจของศาลใดและมีเขตอำนาจในส่วนใดนั้น ระบบของสาธารณรัฐฝรั่งเศส เป็นระบบที่ค่อนข้างซับซ้อน โดยในบางเรื่องเป็นอำนาจของตุลาการรัฐธรรมนูญ (Conseil constitutionnel) บางเรื่องเป็นอำนาจของศาลปกครอง (สภาแห่งรัฐ) ในบางเรื่องอำนาจของสององค์กรมีลักษณะทับซ้อนกันอยู่ หรือในบางเรื่องกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น (Tribunal administratif) แต่ให้มีการโต้แย้งคัดค้านคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นต่อตุลาการรัฐธรรมนูญได้

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะทำหน้าที่ควบคุมการเลือกตั้ง โดยตรวจสอบความถูกต้องของการเลือกตั้งและควบคุมคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งของฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้ดูแล และตรวจสอบความถูกต้องของการเลือกตั้งในระดับชาติ ตัวอย่างเช่น ควบคุมดูแลการเลือกตั้งประธานาธิบดี ให้ตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องการเลือกตั้งและประกาศผลการเลือกตั้ง¹²⁰ ในกรณีที่มีการคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาให้ตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้พิจารณาชี้ขาด¹²¹ เพื่อให้ดำเนินไปอย่างบริสุทธิ์ ยุติธรรม โดยเป็นองค์กรที่จะประกาศรับรองผลขั้นเด็ดขาดของการเลือกตั้งดังกล่าว โดยรวมการตรวจสอบความถูกต้องของการลงคะแนนเสียงประชามติ โดยผู้ที่สามารถเสนอให้ตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นต่างๆ ได้ ก็คือ ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภา

การตรวจสอบการเลือกตั้งในบางเรื่องเป็นอำนาจของศาลปกครอง (สภาแห่งรัฐ) เพราะศาลปกครองก็มีอำนาจในคดีเลือกตั้งดังกล่าวข้างต้นนี้ด้วย โดยปรากฏตามแนวบรรทัดฐานของศาลปกครองเมื่อปี ค.ศ.1993 ได้มีการวางหลักแบ่งแยกไว้ว่าในการเลือกตั้งเหล่านี้ ถ้าเป็นเรื่องการออกเสียงเลือกตั้งหรือการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นอำนาจของตุลาการรัฐธรรมนูญแต่ถ้าหากเป็นเรื่องการจัดการเลือกตั้งเป็นอำนาจของศาลปกครอง นอกจากนั้นในกรณีที่ผู้ว่าการแขวง (Prefet) เห็นว่าปัญหาการรับสมัครเลือกตั้งไม่ถูกต้องจะต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นภายใน 24 ชั่วโมง โดยศาลจะต้องตัดสินภายในระยะเวลา 3 วัน และคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าวอาจ

¹²⁰ Article 58.

Le Conseil constitutionnel veille à la régularité de l'élection du Président de la République.

Il examine les réclamations et proclame les résultats du scrutin.

¹²¹ Article 59.

Le Conseil constitutionnel statue, en cas de contestation, sur la régularité de l'élection des députés et des sénateurs.

โต้แย้งโต้ต่อตุลาการรัฐธรรมนูญในชั้นพิจารณาคำร้องโต้แย้งผลการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง
ประมวลกฎหมายเลือกตั้ง มาตรา L.159 LO.160, L.303 และ LO.304

D
P
U

บทที่ 4

ปัญหาการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งกรณีการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง และแนวทางการแก้ไขปัญหา

ในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การเลือกตั้งถือเป็นหัวใจสำคัญ เนื่องจากการเลือกตั้งเป็นจุดเริ่มต้นของการปกครองโดยประชาชนผ่านทางตัวแทน เป็นวิธีการในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน รวมทั้งเป็นช่องทางในการแสดงเจตนาารมณ์ของประชาชนในการกำหนดแนวทางการปกครองประเทศ การเลือกตั้งที่เป็นประชาธิปไตยนั้น ต้องเป็นการเลือกตั้งโดยเสรี คือ ต้องเปิดกว้างให้อิสระในการตัดสินใจทั้งแง่ของผู้สมัครและผู้ออกเสียง และต้องเป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม ไม่มีการชี้นำหรือบังคับให้เลือก เพราะการเลือกตั้งที่มีความบริสุทธิ์ยุติธรรมมีความสำคัญเป็นหลักประกันการแสดงเจตนาารมณ์ของประชาชน ดังนั้นเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม จึงได้มีการจัดตั้งองค์กรแบบต่างๆ ขึ้นมาทำหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้งและควบคุมให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม รูปแบบขององค์กรที่จัดตั้งขึ้น ได้แก่ รูปแบบที่จัดให้มีองค์กรจัดการการเลือกตั้งโดยตรงมีองค์กรหรือคณะกรรมการการเลือกตั้งแยกออกมาเป็นอิสระ เพื่อจัดการและควบคุมการเลือกตั้งโดยตรง ทั้งหมด เช่นในสาธารณรัฐอินเดีย ประเทศออสเตรเลีย และสหรัฐอเมริกา รูปแบบที่ไม่มีการจัดให้มีองค์กรสำหรับควบคุมการเลือกตั้งโดยตรงแต่อาศัยกลไกและองค์กรต่างๆ ของรัฐ ช่วยกันควบคุมการเลือกตั้งหรือบางกรณีอาจมีการจัดตั้งองค์กรอิสระเข้ามารับผิดชอบเฉพาะบางเรื่องบางอย่างที่เป็นปัญหาในการเลือกตั้ง เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี รูปแบบที่จัดให้มีองค์กรจัดการเลือกตั้งขึ้น โดยตรงและมีองค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการควบคุมการเลือกตั้งด้วย เช่นในสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ และรูปแบบการจัดการเลือกตั้งโดยองค์กรสหประชาชาติ ซึ่งใช้สำหรับประเทศที่มีปัญหาสงครามกลางเมือง หรือเป็นประเทศที่เพิ่งได้รับเอกราช สำหรับองค์กรที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งที่จัดตั้งขึ้นมีทั้งที่เป็นคณะกรรมการการเลือกตั้ง และองค์กรตุลาการ สำหรับประเทศที่กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งก็ยังคงจัดให้มีการตรวจสอบการเลือกตั้งโดยองค์กรตุลาการ หรือการตัดสินของคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบขององค์กรตุลาการ ทั้งนี้ก็เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจและการถ่วงดุลอำนาจที่ไม่ต้องการให้อำนาจใดอำนาจหนึ่งมีอำนาจโดย

เปิดเสรี หากแต่ต้องสามารถควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกัน อันเป็นหลักการที่สำคัญของหลักนิติรัฐ เนื่องจากหลักนิติรัฐมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญ คือการควบคุมและทบทวนตรวจสอบการใช้อำนาจมหาชน โดยองค์กรตุลาการ และเมื่อพิจารณาการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นการใช้อำนาจมหาชนที่มีผลกระทบสิทธิต่างๆ ของบุคคล จึงควรให้ผู้ที่ถูกกระทบสิทธิสามารถโต้แย้งสิทธิได้ โดยให้มีการทบทวนและตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการเพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ และการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ที่มีผลกระทบโดยตรงต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในทางการเมือง ซึ่งสิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ จึงจำเป็นต้องมีการตรวจสอบการใช้อำนาจและถ่วงดุลการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง มิให้มีอำนาจเสรีเด็ดขาดในการวินิจฉัยคดีเลือกตั้ง โดยกำหนดให้องค์กรศาลเข้ามาทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจอีกชั้นหนึ่ง

การใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งที่เป็นที่ยุติ ไม่ถูกตรวจสอบได้โดยองค์กรตุลาการเป็นปัญหาอันสำคัญที่มีผลกระทบต่อหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งเป็นหลักการสำคัญที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ไม่ถูกตรวจสอบโดยฝ่ายตุลาการ ทั้งๆ ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมิใช่องค์กรตุลาการ ส่งผลให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่อาจใช้อำนาจโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม เพราะไม่มีองค์กรใดจะเข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ และการใช้อำนาจเด็ดขาดกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง นอกจากเหตุผลเพื่อต้องการให้การเลือกตั้งเสร็จลงด้วยความรวดเร็วแล้ว ยังไม่พบว่ามีเหตุผลใดในทางนิติศาสตร์ที่จะสามารถอธิบายได้ว่า เหตุใดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจึงไม่นำหลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรตุลาการมาใช้ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง¹

ประเทศไทยได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีฐานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และมีลักษณะเป็นองค์กรถาวร มีความเป็นอิสระทั้งในด้านนโยบาย ด้านการบริหารสำนักงานและด้านงบประมาณ ทำหน้าที่ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งออกเสียง

¹ การตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยฝ่ายตุลาการ (น.124-125). เล่มเดิม.

ประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมและทำหน้าที่ในการวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้ง โดยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้ง ทั้งก่อนและหลังการประกาศผลการเลือกตั้ง ต่อมาเมื่อมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการเปลี่ยนแปลงอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้ง โดยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจวินิจฉัยร่วมกับองค์กรตุลาการ แต่รัฐธรรมนูญฯ กำหนดให้มีการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งโดยองค์กรตุลาการ เฉพาะกรณีภายหลังประกาศผลการเลือกตั้งแล้วเท่านั้น หากเป็นกรณีก่อนประกาศผลการเลือกตั้งคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งถือเป็นที่สุดไม่สามารถตรวจสอบได้ จึงไม่สอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจตามหลักนิติรัฐ และยังก่อให้เกิดปัญหาความไม่เท่าเทียมกันของการได้รับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพโดยองค์กรตุลาการ ซึ่งเป็นการขัดต่อหลักเสรีภาพและความเสมอภาค เพราะหากเป็นกรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง (ใบเหลือง) และสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ (ใบแดง) ก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งผู้ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจะไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิทางศาล การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 239 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุดไม่สามารถโต้แย้งใดๆ ได้อีก จึงเป็นการขัดแย้งกับมาตรา 28 วรรคสอง ที่บัญญัติให้บุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาล หรือยกขึ้นเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ แต่หากเป็นกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งภายหลังประกาศผลการเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 239 วรรคสอง บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มาตรา 239 วรรคหนึ่งและวรรคสองมีความแตกต่างกันเช่นนี้ ส่งผลให้การได้รับความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพโดยองค์กรตุลาการของผู้ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีความแตกต่างกันมาก

4.1 ปัญหาการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่และการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

ผู้เขียนได้วิเคราะห์ปัญหาการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่และการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ดังนี้

4.1.1 การสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่

เลือกตั้งใหม่ หมายถึง การที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง จัดให้มีการเลือกตั้งไปแล้วครั้งหนึ่ง แต่การเลือกตั้งครั้งนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมในเขตเลือกตั้งใดทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ประกาศผลการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น หรือการเลือกตั้งเสร็จสิ้นและมีการประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว ต่อมาผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งต้องพ้นจากสมาชิกภาพ ในทั้ง 2 กรณี คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงต้องสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่

การเลือกตั้งใหม่ในปัจจุบันอาจแบ่งได้ 2 ประเภท

1) การเลือกตั้งใหม่ เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ประกาศรับรองผลการเลือกตั้งเพราะเหตุว่าการเลือกตั้งในเขตการเลือกตั้งนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้คะแนนสูงสุดมิได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้คะแนนอยู่ในเกณฑ์ที่จะได้เป็นสมาชิกวุฒิสภา ไม่ได้รับการประกาศผลให้เป็นสมาชิกวุฒิสภา ที่เรียกว่าได้รับ “ใบเหลือง” และอาจจะถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง 1 ปีด้วย หรือที่เรียกว่าได้รับ “ใบแดง” คณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงต้องจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ โดยอัตโนมัติเพื่อให้ได้จำนวนสมาชิกสภาฯ ครบถ้วนถึงเปิดประชุมสภาได้ โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีดุลพินิจเป็นอย่างอื่น และใช้ผู้สมัครรับเลือกตั้งในครั้งแรกกลุ่มเดิมเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งครั้งใหม่ เว้นแต่ผู้สมัครรับเลือกตั้งเดิมที่ได้รับ “ใบแดง” ไม่อาจเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในครั้งใหม่ การเลือกตั้งใหม่ประเภทนี้ไม่ต้องตราพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งอีกครั้ง โดยถือว่าพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในครั้งแรกยังมีผลใช้บังคับอยู่ แต่ต้องจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่โดยเร็วที่สุด

2) การเลือกตั้งใหม่ เนื่องจากสมาชิกภาพของผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งสิ้นสุดลงไม่ว่าเพราะเหตุ ตาย ลาออก ศาลรัฐธรรมนูญชี้ขาดคุณสมบัติ หรือ คณะกรรมการการเลือกตั้งสืบสวนสอบสวนพบว่า การเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม จึงมีมติเอกฉันท์สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ที่เรียกว่า “สอย” ทำให้สมาชิกภาพสิ้นสุดลง จึงต้องมีการเลือกตั้งใหม่ เรียกกันอีกอย่างหนึ่งว่า “การเลือกตั้งซ่อม” การเลือกตั้งประเภทนี้ต้องมีการตราพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้ง โดยเปิดรับสมัครผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นเช่นเดียวกับการเลือกตั้งทั่วไป ภายในกำหนด 45 วัน นับแต่วันที่ตำแหน่งนั้นว่างลง เว้นแต่อายุสภานั้นเหลือไม่ถึง 180 วัน ผู้ที่สมัครรับเลือกตั้งใหม่จะอยู่ในตำแหน่งเพียงเท่าอายุของสภาที่เหลืออยู่² ทั้งนี้ตามมาตรา 109 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

² กมลชัย รัตนสากววงศ์, (2551), เลือกตั้งใหม่, สืบค้นเมื่อ 30 มิถุนายน 2555, จาก <http://www.kpi.ac.th>

4.1.2 การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

สิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิทางการเมืองที่เกิดขึ้นสืบเนื่องมาจากหลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน และด้วยเหตุผลความจำเป็นของชาติสมัยใหม่ที่ไม่สามารถให้ประชาชนเข้าไปใช้อำนาจโดยตรงได้จึงต้องกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งขึ้น เพื่อให้ประชาชนแสดงออกซึ่งเจตจำนงในทางการเมืองผ่านการเลือกผู้แทน เมื่อสิทธิเลือกตั้งสัมพันธ์กับหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน สิทธิเลือกตั้งจึงมิได้เฉพาะบุคคลที่เป็นพลเมืองของรัฐเท่านั้น

การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง เริ่มปรากฏครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 90(5) และบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับต่อมาอีกหลายฉบับ³ การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว เป็นการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งโดยคำพิพากษาซึ่งกำหนดให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณาพิพากษาเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง เป็นไปตามหลักการที่ว่าศาลยุติธรรมเป็นองค์กรใช้อำนาจอธิปไตยเกี่ยวกับการพิจารณาพรรคคดีและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคล⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ได้กำหนดให้องค์กรต่อไปนี้มีอำนาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

1) คณะกรรมการการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าการกระทำของผู้สมัครรับเลือกตั้งน่าจะมีผลให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 86(5)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 116(5)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 93(5)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 104(4)

⁴ จาก อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งในการวินิจฉัยชี้ขาดผลการเลือกตั้ง: หนังสือรวมบทความทางวิชาการ ชุดที่ 6 : “การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและการตรวจสอบการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ” สำนักงานศาลปกครอง (น.569-570), โดย กาญจน์ วรกุล, 2549.

(1) การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 239 วรรคหนึ่ง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 103 มาตรา 122 กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้ง “ก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง” หากสืบสวนสอบสวนแล้วมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายหรือมีพฤติการณ์ที่เชื่อได้ว่าผู้สมัครผู้ใดก่อให้เกิดอันตราย สันนิษฐาน หรือรู้เห็นเป็นใจให้บุคคลอื่นกระทำการดังกล่าว หรือรู้ว่ามีกระทำการดังกล่าวแล้วไม่ดำเนินการเพื่อระงับการกระทำนั้น ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าการกระทำนั้นน่าจะมีผลให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งที่กระทำการเช่นนั้นเป็นเวลา 1 ปี โดยให้มีผลนับแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งดังกล่าวและให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุด อย่างไรก็ตามก่อนที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะวินิจฉัยเพื่อมีมติให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา มาตรา 105 กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งแจ้งความเห็นพร้อมด้วยสำเนาการสืบสวนสอบสวนไปยังคณะกรรมการตรวจสอบ⁵ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นถึงความเห็นดังกล่าวเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือคณะกรรมการการเลือกตั้งกระทำการโดยเที่ยงธรรมหรือไม่ การให้ความเห็นของคณะกรรมการตรวจสอบต้องกระทำโดยที่ประชุมกรรมการที่มีกรรมการร่วมประชุมไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 และต้องกระทำภายในเวลาไม่เกิน 5 วัน นับแต่วันได้รับเรื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง หากพ้น 5 วันแล้วยังไม่มีความเห็นของคณะกรรมการตรวจสอบให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการต่อไป หากคณะกรรมการตรวจสอบมีความเห็นต่างจากความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีคำวินิจฉัยตามความเห็นเดิมก็ได้ แต่ต้องแสดงเหตุผลและให้ประกาศคำวินิจฉัยพร้อมทั้งเหตุผล และความเห็นของคณะกรรมการตรวจสอบในราชกิจจานุเบกษาด้วย

⁵ คณะกรรมการตรวจสอบ ประกอบด้วย ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการกฤษฎีกาทุกคณะตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งไม่เป็นข้าราชการที่มีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ และไม่ใช่มหาชิกพรรคการเมืองหรือดำรงตำแหน่งอื่นในพรรคการเมือง.

(2) การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 239 วรรคสี่ และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 96 กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น “ก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง” หากสืบสวนสอบสวนแล้วมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายหรือมีพฤติการณ์ที่เชื่อได้ว่าผู้สมัครผู้ใดก่อให้เกิดอันตราย สบับสนุน หรือรู้เห็นเป็นใจให้บุคคลอื่นกระทำการดังกล่าวหรือรู้ว่ามีกระทำความดังกล่าว แล้วไม่ดำเนินการเพื่อระงับการกระทำนั้น ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่ากระทำความดังกล่าวมีผลให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่กระทำการเช่นนั้นเป็นเวลา 1 ปี โดยให้มีผลนับแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งดังกล่าวและให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุด

อำนาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้นเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 เนื่องจากในขณะนั้นมีปัญหาเกิดขึ้นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ออกระเบียบห้ามมิให้ผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาที่ได้คะแนนถึงเกณฑ์ที่จะได้รับประกาศให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาสมัครรับเลือกตั้งซ้ำอีกครั้งหนึ่ง หลังจากที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม และผู้สมัครนั้นเคยเป็นผู้สมัครในครั้งก่อนแต่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้เพิกถอนการเลือกตั้งในครั้งก่อนนั้นมาแล้ว หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า “สองใบเหลืองเท่ากับหนึ่งใบแดง” แต่เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 24/2543 ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีอำนาจออกระเบียบดังกล่าวข้างต้น ดังนั้นเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งอันจะเป็นเหตุให้การเลือกตั้งยืดเยื้อใช้เวลานาน ซึ่งกระทบถึงการบริหารราชการแผ่นดินที่ไม่อาจกระทำได้อย่างต่อเนื่อง อันจะนำมาซึ่งความเสียหายอย่างร้ายแรงของประเทศ จึงได้มีการแก้ไขกฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งได้ซึ่งทำให้ผู้ที่ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้ขาดคุณสมบัติ⁶

⁶ จาก “ปัญหาการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและองค์การที่มีอำนาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง” โดย อภิวัฒน์ สุคตสา, 2554, *จุลนิตี*, 8 (5), น. 136-138.

2) องค์การตุลาการ

โดยหลักการแบ่งแยกอำนาจอภิปไตยขององค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดี คือ ศาลในฐานะที่เป็นองค์กรใช้อำนาจตุลาการ ซึ่งในเรื่องเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้ศาลมีอำนาจดังกล่าว อย่างไรก็ตามเนื่องจากศาลที่มีอำนาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีทั้งศาลรัฐธรรมนูญ และศาลยุติธรรม (ศาลฎีกา และศาลอุทธรณ์)

(1) ศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของบุคคลตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 68 และมาตรา 237 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 103 วรรคสอง ดังนี้

ก. กรณีผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดกระทำการก่อหรือสนับสนุนให้ผู้อื่นกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา หรือระเบียบหรือประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือมีพฤติการณ์ที่เชื่อได้ว่าผู้สมัครผู้ใดก่อให้ผู้อื่นกระทำ สนับสนุน หรือรู้เห็นเป็นใจให้บุคคลอื่นกระทำการดังกล่าว หรือรู้ว่ามีกระทำความดังกล่าวแล้วไม่ดำเนินการเพื่อระงับการกระทำนั้น ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าการกระทำนั้นน่าจะมีผลให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมและปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า หัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองมีส่วนรู้เห็น หรือปล่อยปละละเลย หรือทราบถึงการกระทำนั้นแล้วมิได้ยับยั้งหรือแก้ไขเพื่อให้การเลือกตั้ง เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้ถือว่าพรรคการเมืองนั้นกระทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อยุบพรรคการเมืองนั้น ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้นให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้นเป็นเวลา 5 ปี นับแต่วันที่มิคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น

ข. กรณีพรรคการเมืองใดใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจ ในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ผู้ทราบการกระทำดังกล่าวมีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญ

วินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้พรรคการเมืองใดเลิกการกระทำดังกล่าวศาลรัฐธรรมนูญอาจสั่งยุบพรรคการเมืองดังกล่าวได้ และในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองให้ศาลรัฐธรรมนูญเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองที่ถูกยุบในขณะที่กระทำความผิดเป็นระยะเวลา 5 ปี นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่ง

(2) ศาลยุติธรรม

ก. ศาลฎีกา

ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว ถ้าปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดหรือผู้สมัครใดกระทำการใดๆ โดยไม่สุจริตเพื่อที่จะให้ตนเองได้รับเลือกตั้งหรือได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริต โดยผลของการที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดได้กระทำทั้งนี้ อันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ระเบียบหรือประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อพิจารณา ในกรณีปรากฏจากการไต่สวนของศาลฎีกาว่ามีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ากรณีเป็นไปตามคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้ศาลฎีกาเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้สมัครผู้นั้นมีกำหนดเวลา 5 ปี แล้วแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและนายกรัฐมนตรีทราบในกรณีที่ศาลฎีกาได้รับคำร้องดังกล่าวแล้ว ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้ยื่นหยุดการปฏิบัติหน้าที่จนกว่าศาลฎีกาจะมีคำสั่งยกคำร้อง และถ้าศาลฎีกามีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสิ้นสุดลง และกรณีดังกล่าวมานี้ให้นำมาใช้บังคับกับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาด้วย ทั้งนี้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 239 วรรคสอง ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 111 และมาตรา 122

สำหรับกรณีของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการสรรหา นั้น หากภายหลังการประกาศผลการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาแล้ว ถ้าผู้ได้รับการเสนอชื่อเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกขององค์กรที่เสนอชื่อผู้เข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา หากมีการกล่าวหาว่าการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาผู้ใดเป็นไปโดยไม่ถูกต้อง หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าก่อนได้รับการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาผู้ใดกระทำการใดๆ โดยไม่สุจริตเพื่อให้ตนเองได้รับการสรรหา หรือได้รับสรรหามาโดยไม่สุจริตโดยผลของการที่บุคคลหรือพรรค

การเมืองใดได้กระทำลงไปโดยฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ให้ผู้ได้รับการเสนอชื่อเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกขององค์กรที่เสนอชื่อผู้เข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภายื่นคำร้องต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายใน 30 วัน นับแต่วันประกาศผลการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา เมื่อปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าในการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา ผู้ใดได้กระทำการใดๆ โดยไม่สุจริตเพื่อให้ตนเองได้รับการสรรหาหรือได้รับการสรรหาโดยผลของการที่บุคคลใดได้กระทำการลงไปโดยฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการสืบสวนสอบสวนโดยพลัน

เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งสืบสวนสอบสวนแล้วเห็นว่าการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายให้ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาภายใน 1 ปี นับแต่วันประกาศผลการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา เพื่อให้ศาลฎีกาไต่สวนและวินิจฉัย

ถ้าศาลฎีกาเห็นว่าการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาในส่วนตัวหรือขั้นตอนใดมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมให้ศาลฎีกามีคำสั่งให้คณะกรรมการสรรหาคำเนินการสรรหาในส่วนตัวหรือขั้นตอนนั้นใหม่และให้ผู้ที่ได้รับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภาในส่วนตัวหรือขั้นตอนนั้นพ้นจากสมาชิกภาพนับแต่วันที่ศาลฎีกามีคำสั่ง

ถ้าศาลฎีกาเห็นว่าผู้ได้รับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภาผู้ใดกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา หรือมีพฤติการณ์ที่เชื่อได้ว่าก่อให้เกิดผู้อื่นกระทำ สบับสนุน หรือรู้เห็นเป็นใจให้บุคคลอื่นกระทำการดังกล่าว หรือรู้ว่ามีการกระทำความดังกล่าวแล้วไม่ดำเนินการเพื่อระงับการกระทำนั้น และการกระทำดังกล่าวมีผลให้การสรรหามิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้ศาลฎีกาสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นเป็นเวลา 5 ปี โดยให้มีผลนับแต่วันที่ศาลฎีกามีคำสั่ง

ในกรณีที่ศาลฎีกาไต่สวนแล้วเห็นว่าผู้ใดกระทำการ โดยไม่สุจริตทำให้การสรรหาไม่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม เพื่อให้ผู้อื่นได้รับการสรรหาโดยฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ให้ศาลฎีกามีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้น และสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการสรรหาจากการกระทำดังกล่าวด้วยเว้นแต่สมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นจะพิสูจน์ได้ว่าไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำนั้น

ข. ศาลอุทธรณ์

ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการเลือกสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นใดแล้ว ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่ามิหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้สมัครรับ

เลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดกระทำการใดๆ โดยไม่สุจริตเพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้ง หรือการเลือกตั้งหรือการนับคะแนนเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม หรือมีการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 57⁷ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องให้ ศาลอุทธรณ์วินิจฉัย และศาลอุทธรณ์มีอำนาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นเป็นเวลา 5 ปี คำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีผลทันทีที่ศาลอุทธรณ์วินิจฉัยและให้คำวินิจฉัยของศาลอุทธรณ์เป็นที่สุดไม่สามารถฎีกาต่อไปได้ กรณีดังกล่าวศาลอุทธรณ์ภาค 1 ได้มีคำสั่งที่ 3935/2551 โดยวางหลักว่าเมื่อพิจารณาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตรา 219 วรรคหนึ่งและวรรคสี่ และพระธรรมนูญศาลยุติธรรม มาตรา 22 แสดงว่าศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาคมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น จึงให้ศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาคมีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยได้โดยตรง โดยไม่ต้องให้ศาลชั้นต้นพิจารณาและวินิจฉัยก่อน⁸

ปัจจุบันกฎหมายเกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งกำหนดคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเบ็ดเสร็จและเด็ดขาดในการบริหารจัดการเลือกตั้งไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการจัดการเลือกตั้งและควบคุมการเลือกตั้ง ทำให้การบริหารจัดการมารวมศูนย์อยู่ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งมีบทบาท อำนาจหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติในเรื่องการออกประกาศ

⁷ มาตรา 57 เมื่อมีการประกาศให้มีการเลือกตั้งในกรณีอื่นนอกจากถึงคราวออกตามวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ห้ามมิให้ผู้สมัครหรือผู้ใดกระทำการเพื่อจูงใจผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ตนเองหรือผู้สมัครอื่น หรือให้งดเว้นการลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ผู้สมัครใดด้วยวิธีการดังนี้

- (1) จัดทำ ให้ เสนอให้ สัญญาว่าจะให้หรือจัดเตรียมเพื่อจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่ผู้ใด
- (2) ให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมแก่ชุมชน สมาคม มูลนิธิ วัด สถาบันการศึกษา สถานสงเคราะห์ หรือสถาบันอื่นใดที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา
- (3) ทำการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งด้วยการจัดให้มีมหรสพหรือการรื่นเริงต่าง ๆ
- (4) เลี้ยงหรือรับจะจัดเลี้ยงผู้ใด.
- (5) หลอกลวง บังคับ ชูเชิญ ใช้อิทธิพลคุกคาม ใส่ร้าย หรือจูงใจให้เข้าใจผิดในเรื่องใดอันเกี่ยวกับผู้สมัครใด

กรณีตามวรรคหนึ่ง หากเป็นการเลือกตั้งอันเนื่องมาจากการครบวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นห้ามมิให้กระทำภายในหกสิบวันก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งจนถึงวันเลือกตั้ง.

⁸ จาก *ปัญหาการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง* (น. 133), โดย พรชัยวัฒน์ พูนทองพันธ์, 2553.

ระเบียบและกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง ด้านการบริหาร ในเรื่องเกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการหรือหน่วยงานภาครัฐเพื่อให้มาช่วยปฏิบัติงานในการเลือกตั้งและการพิจารณาคัดค้าน นอกจากนี้ในเรื่องเกี่ยวกับการประกาศรับรองหรือไม่รับรองผลการเลือกตั้งและการพิจารณาคัดค้านเพื่อสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ (ใบเหลือง) การสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง (ใบแดง) แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายเลือกตั้ง อันเป็นการขัดต่อหลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและถ่วงดุลการใช้อำนาจ ในการใช้อำนาจรัฐของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้สร้างปัญหาเกี่ยวกับวิกฤตศรัทธาให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดหรือฝ่าฝืนกฎหมาย เกี่ยวกับการเลือกตั้งยังขาดความชัดเจนเป็นรูปธรรม ทั้งมีผลกระทำให้ประชาชนโดยทั่วไปขาดความเชื่อมั่นและเกิดความเบื่อหน่ายต่อการไปใช้สิทธิบอยคอตในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาในแต่ละครั้ง⁹

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 239 วรรคแรกได้บัญญัติว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุด” และเมื่อศาลฎีกาได้มีคำสั่งในคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งตามคำสั่งที่ 35/2551 ว่าคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุด ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 239 วรรคแรก ถือว่าเป็นการตีความกฎหมายไปในลักษณะที่ยอมให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถใช้อำนาจในทางตุลาการได้โดยปราศจากการควบคุม และตรวจสอบหากพิจารณาตามหลักการแบ่งแยกอำนาจแล้วจะเห็นว่า ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจโดยหลักการแล้วฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ ต้องสามารถควบคุมตรวจสอบและยับยั้งซึ่งกันและกันได้ ทั้งนี้ เพราะอำนาจทั้งสามมิได้แบ่งแยกออกจากกันโดยเด็ดขาดหากแต่มีการถ่วงดุลกัน (checks and balances) เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครอง หลักนิติรัฐหมายความว่า รัฐอยู่ภายใต้กฎหมาย การกระทำของรัฐต้องเคารพและเป็นไปตามกฎหมายให้อำนาจไว้ หากรัฐกระทำการใดที่เป็นการฝ่าฝืน หรือไม่เป็นไปตามกฎหมายแล้วก็ต้องมีกลไกและกระบวนการที่จะให้มืองค์กรของรัฐเข้าไปหรือเข้าไปตรวจสอบการกระทำนั้นได้ ด้วยเหตุนี้ในการใช้อำนาจจะต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งเหนืออีกอำนาจหนึ่งอย่างเด็ดขาด หรือจะต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งที่รับภาระหน้าที่ของรัฐทั้งหมด และดำเนินการเพื่อให้บรรลุภารกิจดังกล่าวแต่เพียงฝ่ายเดียว ดังนั้น หลักการแบ่งแยกอำนาจจึงเป็นหลักที่แสดงให้เห็นถึงการอยู่ร่วมกันของการแบ่งแยกอำนาจ การตรวจสอบอำนาจและการถ่วงดุลอำนาจ การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้

⁹ ปัญหาการจัดตั้งศาลเลือกตั้ง (น. 49). เล่มเดิม.

อำนาจทั้งสามรวมอยู่ในองค์กรเดียว จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่สอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ กล่าวคือ

การใช้อำนาจในการออกกระเปียบ กฎเกณฑ์ นั้นมีความสำคัญที่เกี่ยวข้องกับสังคมและระบบการปกครองโดยตรง ซึ่งแม้แต่ John Locke ก็เคยกล่าวไว้แล้วว่าหากต้องมีการวางกฎเกณฑ์ในเรื่องสำคัญก็เป็นเรื่องฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องทำการตัดสินใจด้วยตนเองหรืออย่างน้อยก็ต้องวางกรอบไว้ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ไปกำหนดในรายละเอียด อีกตอนหนึ่งมีใจกรมอบอำนาจกันในลักษณะที่เป็น blank cheque หรือออกเช็คเปล่าให้ผู้รับไปกรอกตัวเลขจำนวนเงินเอาเอง¹⁰ รวมทั้งในเรื่องของการออกกระเปียบวางกฎเกณฑ์ต่างๆ

จากการศึกษาเปรียบเทียบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งของประเทศไทยกับประเทศที่มีการจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้ง เช่น สาธารณรัฐอินเดีย สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และสาธารณรัฐฝรั่งเศส จะพบว่า การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบขององค์กรตุลาการ โดยทุกประเทศได้กำหนดให้มีการตรวจสอบการเลือกตั้งโดยศาล ทั้งนี้ก็เป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจมีองค์กรใดองค์กรหนึ่งใช้อำนาจใช้อำนาจทั้งสามโดยเด็ดขาดปราศจากการควบคุมตรวจสอบและยับยั้งซึ่งกันและกันได้ โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งของต่างประเทศที่มีรูปแบบขององค์กร เป็นองค์กรอิสระเป็นกลาง และมีอำนาจถึงตุลาการ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้งและดำเนินการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง เช่น การออกประกาศและระเบียบเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายเลือกตั้ง การแบ่งเขตการเลือกตั้ง การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง กำหนดวันเวลาเลือกตั้ง การรับสมัครผู้สมัครรับเลือกตั้ง กำกับดูแลและควบคุมการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและยุติธรรม รวมทั้งตัดสินชี้ขาดปัญหาที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทยก็พบว่ามีความคล้ายคลึงกัน ส่วนในเรื่องวาระการดำรงตำแหน่งอาจจะมีแตกต่างกันบ้าง โดยวาระการดำรงตำแหน่งอยู่ในเกณฑ์ 6-9 ปี

สาธารณรัฐอินเดีย 6 ปี

สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ และประเทศออสเตรเลีย 7 ปี

สาธารณรัฐฝรั่งเศส 9 ปี และจะดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

ส่วนที่แตกต่างจากประเทศไทยคือการควบคุมตรวจสอบการเลือกตั้งโดยศาล ในต่างประเทศมีการกำหนดให้การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบขององค์กรตุลาการ โดยกำหนดให้มีการตรวจสอบการเลือกตั้งโดยศาล

¹⁰ การเลือกตั้งและพรรคการเมือง : บทเรียนจากเยอรมัน (น. 116). เล่มเดิม.

สาธารณรัฐอินเดีย

รัฐธรรมนูญบัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจถึงตุลาการในการตรวจสอบการเลือกตั้งได้ในกรณีที่การเลือกตั้งนั้นมีการทุจริตเกิดขึ้น แต่การตัดสินใจของคณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลสูงสุด

สาธารณรัฐฟิลิปปินส์

คอมมิสชันจะทำหน้าที่ในการสืบสวนและตัดสินคดีเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งท้องถิ่นในระดับภาค ระดับจังหวัด เทศบาล เมือง และหมู่บ้าน และเป็นผู้ฟ้องผู้สมัครรับเลือกตั้งต่อศาลถ้ามีการทุจริตการเลือกตั้ง หรือละเมิดกฎหมาย

ประเทศสหรัฐอเมริกา

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่กำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งพบว่ามีกรณีฝ่าฝืนกฎหมายและคณะกรรมการการเลือกตั้งอาจส่งเรื่องไปให้พนักงานอัยการเพื่อดำเนินการกระบวนการพิจารณาต่อไป

การจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์เพื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจวางระเบียบการควบคุมและทำหน้าที่ในการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเป็นองค์กรที่มาทำหน้าที่ปฏิรูปการเมืองในส่วนของกาเลือกตั้ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจออกระเบียบข้อกำหนด วินิจฉัยชี้ขาดและสั่งการให้มีการเลือกตั้งใหม่และมีอำนาจสั่งเพิกถอนสิทธิทางการเมืองของประชาชนได้ใน “องค์กรเดียว” เพื่อให้มีการเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตเที่ยงธรรม และเพื่อให้การพิจารณาคดีเลือกตั้งมีความรวดเร็ว ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 239 วรรคหนึ่ง ก็ได้บัญญัติให้ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจวินิจฉัยสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา และให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุดท้าย ผู้เขียนพบว่าหลักการดังกล่าวมีความไม่ถูกต้องและความไม่เหมาะสมอยู่หลายประการ ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

4.2 ปัญหาเรื่องความเหมาะสมในการใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

หลักการแบ่งแยกอำนาจตามหลักสากลนั้น เป็นการแบ่งแยกอำนาจอริปไตยเป็น 3 อำนาจ ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ (the legislative) อำนาจบริหาร (the executive) และอำนาจตุลาการ (the judiciary) และองค์กรที่ใช้อำนาจอริปไตยทั้ง 3 อำนาจ ได้แก่ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล การใช้อำนาจของแต่ละฝ่ายต่างก็แยกอำนาจหน้าที่ของตนเป็นอิสระ ไม่ก้าวก่ายซึ่งกัน

และกัน กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่ออกกฎหมาย ฝ่ายบริหารมีหน้าที่ปกครองประเทศและบังคับใช้กฎหมายนั้น ส่วนฝ่ายตุลาการมีหน้าที่พิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปตามตัวบทกฎหมาย การแบ่งแยกอำนาจมีไว้เพื่อป้องกันแก้ไขมิให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจนอกขอบเขตของกฎหมาย จึงต้องให้อำนาจนิติบัญญัติแยกออกมาจากอำนาจบริหาร และให้ฝ่ายตุลาการมีความเป็นอิสระซึ่งจะเป็นผลทำให้ฝ่ายบริหารมีเฉพาะอำนาจที่ได้รับจากฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการเป็นผู้ตรวจสอบว่าฝ่ายบริหารใช้อำนาจภายในขอบเขตของกฎหมายหรือไม่ และตรวจสอบว่าฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายถูกต้องหรือไม่ และขอด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ อันทำให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุล (checks and balances) ระหว่างอำนาจทั้ง 3 อำนาจ โดยใช้อำนาจหยุดยั้งอำนาจ หรือใช้อำนาจตรวจสอบอำนาจเป็นการป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจโดยมิชอบ เป็นผลให้การปกครองโดยกฎหมาย ในการใช้อำนาจของแต่ละฝ่ายบางกรณีอาจจะมีอำนาจหนึ่งมีอำนาจมากกว่าหนึ่งอำนาจก็ได้ ดังนั้น เพื่อให้การใช้อำนาจของแต่ละฝ่ายเป็นการกระทำเพื่อประชาชนที่แท้จริง จึงต้องมีการตรวจสอบและถ่วงดุลหรือคานอำนาจการใช้อำนาจอธิปไตยหรือการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของแต่ละฝ่ายได้ภายในองค์กรนั่นเอง โดยองค์กรเหล่านี้ด้วยกัน ทั้งนี้การตรวจสอบและถ่วงดุลมิใช่มีลักษณะเข้าไปควบคุมหรือกำกับดูแลหรือก้าวก่ายแทรกแซงหรือครอบงำการใช้อำนาจอธิปไตยของอีกฝ่ายได้ อันเท่ากับเป็นการทำลายความเป็นอิสระและความเป็นองค์กรสูงสุดที่เท่าเทียมกันของฝ่ายนั้นและทำลายอำนาจอธิปไตยของประชาชน

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นไปอย่างกว้างขวางเบ็ดเสร็จเด็ดขาด โดยสามารถสรุปการใช้อำนาจใน 3 ลักษณะ ดังนี้

1) อำนาจในการตรากฎหมายให้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป เช่น อำนาจในการออกประกาศ ข้อกำหนดต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 236 (1)

2) อำนาจในการบริหารจัดการ ดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้ง และควบคุมการเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม เช่น มีคำสั่งให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการอันจำเป็นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 236 (4)

3) อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลเป็นการทั่วไป เช่น อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาด หรือ การสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 236 (6) การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 239

จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งมีการใช้อำนาจอธิปไตยทั้ง 3 อำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ การใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้งลักษณะที่มีผลเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดมิใช่เป็นการใช้อำนาจทางบริหาร

หรือทางปกครองแต่เป็นการใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการ ซึ่งตามหลักการแบ่งแยกอำนาจจะมอบอำนาจตุลาการให้แก่องค์กรฝ่ายตุลาการเท่านั้นเป็นผู้ใช้อำนาจ เนื่องจากอำนาจตุลาการเป็นอำนาจเกี่ยวกับการวินิจฉัยชี้ขาดกรณีระหว่างเอกชนด้วยกันเอง หรือระหว่างเอกชนกับรัฐบาล และในบางครั้งรัฐอาจใช้อำนาจของรัฐในอันที่ก่อให้เกิดการกระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ จึงต้องมอบให้องค์กรตุลาการซึ่งมีหลักประกันความเป็นอิสระทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดเพื่อเป็นหลักประกันให้กับประชาชนว่าจะได้รับการพิจารณาพิพากษาคดีด้วยความเป็นธรรมปราศจากการแทรกแซงจากอำนาจของรัฐ

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 239 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้กรณีที่เกิดกรณีกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจวินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา และให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุดนั้น ผู้เขียนเห็นว่าการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง เป็นการใช้อำนาจที่กระทบต่อสิทธิทางการเมืองของประชาชน จึงจำเป็นต้องมีการทบทวนและตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวโดยองค์กรตุลาการ เพราะแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรอิสระ แต่ก็มีได้หมายความว่า จะเป็นอิสระโดยปราศจากการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กรอื่น ผู้เขียนได้วิเคราะห์ปัญหาความไม่เหมาะสมในการให้คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจตุลาการในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งเป็นประเด็นต่างๆ ดังนี้

4.2.1 ปัญหาเรื่องการขาดหลักประกันความเป็นอิสระ

องค์กรตุลาการเป็นศูนย์กลางของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพมีบทบาทสำคัญในการทำให้ผู้เสียหายหรือผู้ที่อาจตกเป็นผู้เสียหายของการละเมิดสิทธิได้รับการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพและได้รับความคุ้มครอง พร้อมทั้งนำตัวผู้กระทำละเมิดสิทธิเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม นอกจากนี้องค์กรตุลาการยังสร้างหลักประกันว่าทุกคนที่ต้องสงสัยว่ากระทำผิดจะได้รับ การพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรมตามมาตรฐาน องค์กรตุลาการจึงมีความสำคัญในการเป็นผู้ถ่วงดุลและคานอำนาจองค์กรของรัฐบาล เพื่อให้มีหลักประกันว่ากฎหมายและการกระทำของฝ่ายบริหาร ได้ดำเนินการสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนสากลและหลักนิติรัฐ การมีศาลที่เป็นอิสระและทรงความเที่ยงธรรมเป็นหัวใจของระบบตุลาการที่เป็นหลักประกันสิทธิมนุษยชนอย่างสอดคล้องกับกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศอย่างสมบูรณ์ รัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายของแต่ละประเทศจะต้องรับรองให้องค์กรตุลาการเป็นอิสระจากฝ่ายอื่นๆ ของรัฐอย่างแท้จริง และจะต้องได้รับความคุ้มครองทั้งโดยกฎหมายและในทางปฏิบัติจากการทำร้าย การคุกคามหรือประหัตประหารใดๆ จากการทำหน้าที่วิชาชีพเพื่อปกป้องสิทธิมนุษยชน ผู้พิพากษาต้องไม่มีผลประโยชน์

หรือส่วนได้ส่วนเสียในคดีใดๆ และไม่มีความเห็นล่วงหน้าใดๆ เกี่ยวกับคดีนั้นๆ หรือเกี่ยวกับคู่กรณีต่างๆ จะต้องพิจารณาพิพากษาโดยอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริง โดยสอดคล้องกับกฎหมาย และปราศจากข้อกำหนดใดๆ ขณะเดียวกัน องค์กรหรือสถาบันทั้งภาครัฐและภาคเอกชนจะต้องละเว้นการกดดัน หรือโน้มน้าวผู้พิพากษาให้ตัดสินใจไปในทางใดทางหนึ่ง และผู้พิพากษาก็มีหน้าที่ที่จะปฏิบัติตนให้ทรงความเที่ยงธรรม

เพื่อให้ตุลาการหรือผู้พิพากษาสามารถปฏิบัติหน้าที่ในการตัดสินได้อย่างดีที่สุดจึงจำเป็นต้องให้ตุลาการหรือผู้พิพากษามีความเป็นอิสระโดยปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรฝ่ายอื่น ไม่ว่าจะเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายบริหาร หรือองค์กรตุลาการด้วยกันเอง หลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาจึงเป็นหลักการที่สำคัญที่ทำให้องค์กรตุลาการสามารถใช้อำนาจตุลาการได้อย่างเที่ยงธรรม ปราศจากการแทรกแซง การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ตุลาการหรือศาลเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยพิจารณาพิพากษาอรรถคดีแต่เพียงผู้เดียวโดยมิให้องค์กรอื่นใช้อำนาจนี้ร่วมกับศาล การแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยออกจากกันโดยการแยกการใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางตุลาการออกจากองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการบริหารอย่างเคร่งครัดเช่นว่านี้ ย่อมเป็นหลักประกันความเป็นอิสระของศาล ทำให้ศาลพิจารณาพิพากษาอรรถคดีได้โดยปราศจากความลำเอียงไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลทางการเมืองทั้งทางตรง และทางอ้อม ลักษณะสำคัญของผู้พิพากษาคือต้องมีความเป็นกลางและเป็นอิสระ¹¹

หลักความเป็นอิสระของตุลาการเป็นหลักการนานาประเทศให้การยอมรับโดยสหประชาชาติได้ประกาศหลักการพื้นฐานสหประชาชาติว่าด้วยความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการกำหนดเงื่อนไขพื้นฐานของความเป็นอิสระและหลักประกันความเป็นอิสระไว้ว่า “ความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการจะต้องได้รับการรับประกันโดยรัฐและถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของรัฐ ทุกรัฐบาลและหน่วยงานอื่นๆ มีหน้าที่ที่จะต้องเคารพและรักษาความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการ” สำหรับประเทศไทยได้กำหนดหลักการที่สอดคล้องกับหลักสากลไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย¹² อันเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ รับรองความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการ และอำนาจในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นอำนาจของศาล โดยเฉพาะ บุคคลหรือองค์กรใดจะเข้ามาก้าวก่ายแทรกแซงมิได้ โดยทุกฝ่ายจะต้องให้การยอมรับและเคารพต่อหลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการ ทั้งนี้เพราะหลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการเป็นสิ่งที่ทำให้ความเป็นกลางและการอยู่ภายใต้บังคับกฎหมาย

¹¹ กฎหมายรัฐธรรมนูญ (น. 631). เล่มเดิม.

¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 197.

เท่านั้นของผู้พิพากษาและตุลาการเป็นจริงขึ้นมาได้ หลักความเป็นอิสระจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญเพื่อ
ก่อให้เกิดความเป็นธรรมขึ้น และสร้างความเชื่อมั่นให้แก่คนในสังคมว่าทุกคนมีสิทธิได้รับการ
พิจารณาคดีด้วยความเสมอภาคและเป็นธรรม

แม้ว่าตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจตุลาการได้เช่นเดียวกับองค์กรตุลาการ แต่โครงสร้างของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีลักษณะเป็นองค์กรทางการเมือง¹³ และขาดหลักประกันความเป็นอิสระ ซึ่งแตกต่างจากองค์กรตุลาการที่มีหลักประกันความเป็นอิสระ สำหรับหลักประกันความเป็นอิสระที่กล่าวถึงนี้ หมายถึงการที่ผู้พิพากษาสามารถปฏิบัติภาระหน้าที่ในทางตุลาการได้โดยปราศจากการแทรกแซงใดๆ โดยผู้พิพากษามีความผูกพันเฉพาะต่อกฎหมายและทำการพิจารณาพิพากษาภายใต้มนธรรมของตนเท่านั้น หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษาเป็นหลักที่สำคัญของหลักนิติรัฐ ความสำคัญของหลักการดังกล่าวมุ่งคุ้มครองอำนาจตุลาการต่อการแทรกแซง โดยเฉพาะจากอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติ

คณะกรรมการการเลือกตั้งแม้ว่าจะเป็้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นอิสระโดยไม่ตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร แต่ในส่วนของการใช้อำนาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นการใช้อำนาจตุลาการ ซึ่งในกระบวนการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสืบสวนสอบสวนการกระทำที่อาจจะเป็นเหตุให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง และหากคณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีผลเป็นที่สุด เมื่อพิจารณาถึงอำนาจในการสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งจะพบว่าในกระบวนการดังกล่าว คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารในการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงและอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดซึ่งเป็นอำนาจตุลาการ เพราะในการสืบสวนสอบสวนหากคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าข้อเท็จจริงเป็นไปตามองค์ประกอบของกฎหมายก็จะมีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งโดยผลของคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งจะเป็นที่สุด การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเป็นการใช้อำนาจในลักษณะเบ็ดเสร็จที่ไม่อาจถูกตรวจสอบได้เลย ทั้งยังขาดหลักประกันความเป็นกลางว่าคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งนั้นจะมีกระบวนการพิจารณาโดยสุจริตและเที่ยงธรรม เพราะองค์กรที่มีอำนาจสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงและองค์กรที่มีอำนาจสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นองค์กรเดียวกัน ประกอบกับการพิจารณาคดีของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีลักษณะการพิจารณาเป็นการภายในไม่เปิด

¹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 229 “คณะกรรมการการเลือกตั้งประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกสี่คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์...”

โอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องเข้าฟังการพิจารณา ซึ่งแตกต่างจากการพิจารณาคดีขององค์กรตุลาการที่มีลักษณะการพิจารณาคดีโดยเปิดเผย จึงทำให้ขาดความน่าเชื่อถือว่าการทำหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้นจะเป็นอิสระไม่ได้ถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองจริงหรือไม่

4.2.2 ปัญหาเรื่องมาตรฐานการวินิจฉัย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 239 บัญญัติว่าก่อนการประกาศผลการเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง แต่ภายหลังประกาศผลการเลือกตั้งแล้วหากคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นควรสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย ศาลฎีกาจะเป็นองค์กรผู้ที่มีอำนาจวินิจฉัย ดังนั้น ในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของประเทศไทยจึงมีองค์กรผู้ที่มีอำนาจวินิจฉัยซึ่งขาดสององค์กร คือ คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในกรณีก่อนการประกาศผลการเลือกตั้ง และศาลฎีกาเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในกรณีที่ประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว การมีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยซึ่งขาดในเรื่องเดียวกันสององค์กรย่อมทำให้เกิดปัญหาเรื่องความเป็นเอกภาพและผลการวินิจฉัยซึ่งขาดที่อาจแตกต่างกัน

สาเหตุที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 239 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจวินิจฉัยซึ่งขาดคดีเลือกตั้งโดยให้ผลของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุดก่อนการประกาศผลการเลือกตั้ง เนื่องจากต้องการความรวดเร็วเพื่อให้สามารถเปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ทันภายใน 30 วัน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 127 วรรคหนึ่ง และเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการพิจารณาคดีที่ล่าช้าโดยองค์กรตุลาการ

การกำหนดให้องค์กรตุลาการเข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จะสามารถช่วยขจัดปัญหาการทุจริตการเลือกตั้งได้เป็นอย่างดี ที่ผ่านมาในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีการกล่าวหาว่าการประกาศรับรองผลการเลือกตั้งและการพิจารณาคำคัดค้านการประกาศรับรองผลการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ใช้มาตรฐานเดียวกัน รวมทั้งมีการร้องเรียนว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการพิจารณาของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เนื่องจากการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ออกประกาศ ระเบียบ กฎเกณฑ์ หรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับจำนวนมาก และกฎเกณฑ์ ที่ออกมาบางเรื่องมีความซับซ้อนเป็นปัญหาในทางปฏิบัติในการตีความ ตัวอย่างเช่น การช่วยเหลือเสียงของพรรคการเมืองที่ใช้บุคคลในวงการบันเทิงช่วยเหลือเสียงได้ การพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีแนวที่แตกต่างกันทำให้สังคม

เกิดความสงสัยเกี่ยวกับมาตรฐานการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง¹⁴ เช่น

คำวินิจฉัยสั่งการของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ 70/39/2544 ลงวันที่ 25 มกราคม 2544¹⁵ เรื่อง การวินิจฉัยและสั่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ในเขตเลือกตั้งที่ 2 จังหวัดร้อยเอ็ด กรณีคาราตลกไปช่วยหาเสียงให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีคำวินิจฉัยสั่งการให้มีการเลือกตั้งใหม่ (ใบเหลือง) แต่กรณีคาราตลกผู้หญิงที่เป็นลูกสะใภ้นักการเมืองชั้นเวทีช่วยหาเสียงไม่มีความผิดแต่อย่างใด ทำให้การใช้อำนาจที่ไม่อาจถูกตรวจสอบได้ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกิดการครหาในเรื่องความเป็นกลางของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

จากการศึกษาพบว่าคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งและหลังการประกาศผลการเลือกตั้งมีการใช้กฎหมายที่แตกต่างกันในเรื่องของจำนวนเสียงในการลงมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 มาตรา 8 กำหนดให้ต้องใช้มติจำนวนเสียงของกรรมการเลือกตั้งไม่น้อยกว่าสี่ในห้าของกรรมการเลือกตั้งที่มาประชุม แต่หลังการประกาศผลการเลือกตั้งมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เห็นควรให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งนั้นใช้มติเสียงข้างมากธรรมดา กรณีดังกล่าวนี้อาจทำให้การวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งในเรื่องเดียวกันมีผลแตกต่างกันได้ ตัวอย่าง เช่น

ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งหากคณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติด้วยคะแนนเสียงสามต่อสองสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้ง ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจะไม่ถูกเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้ง เพราะจำนวนเสียงในการลงมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ถึงสี่ในห้าของจำนวนคณะกรรมการการเลือกตั้งที่มาประชุม และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งนี้เป็นที่สุด แต่หากเป็นหลังการประกาศผลการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งลงมติด้วยคะแนนเสียงสามต่อสอง มติดังกล่าวเป็นมติเสียงข้างมาก คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อพิจารณาต่อไป ซึ่งผลการวินิจฉัยอาจแตกต่างกันได้ หากศาลฎีกามีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา จะเห็นได้ว่าแม้มติของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีจำนวนเสียงเท่ากัน แต่ได้ลงมติในเวลาที่แตกต่างกันก็อาจทำให้ผลที่เกิดขึ้นมีความแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง หรือในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสี่ในห้าของจำนวน กรรมการการเลือกตั้งที่มาประชุมให้

¹⁴ การตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยฝ่ายตุลาการ (น.136). เล่มเดิม.

¹⁵ ภาคผนวก

เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุดและไม่สามารถโต้แย้งให้มีการตรวจสอบได้อีก สิทธิของผู้ถูกคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งจะไม่ได้รับการคุ้มครองจากหลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยฝ่ายตุลาการ แต่หากเป็นกรณีหลังการประกาศผลการเลือกตั้งหากคณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติเห็นควรสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีจำนวนเสียงไม่น้อยกว่าสี่ในห้าของจำนวนกรรมการการเลือกตั้งที่มาประชุม ความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งจะถูกตรวจสอบได้โดยฝ่ายตุลาการ ซึ่งหากศาลฎีกายกคำร้องสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาก็สามารถปฏิบัติหน้าที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาต่อไปได้

นอกจากความแตกต่างในเรื่องจำนวนเสียงในการลงมติแล้ว พบว่ายังมีความแตกต่างกันในเรื่องของจำนวนบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับคดีเลือกตั้ง โดยในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมีคณะกรรมการการเลือกตั้ง จำนวน 5 คน ต้องดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับคดีเลือกตั้งทั่วประเทศ ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งสมาชิก สภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น แต่ในการปฏิบัติหน้าที่โดยองค์กรตุลาการ ซึ่งก็คือศาลยุติธรรม มีการแบ่งความรับผิดชอบในคดีเลือกตั้งออกเป็น 2 ศาล คือ ศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้งและศาลอุทธรณ์แผนกคดีเลือกตั้ง โดยศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้งมีจำนวนผู้พิพากษา 10 คน มีการแบ่งความรับผิดชอบเป็นองค์คณะ โดยแต่ละองค์คณะมีผู้พิพากษาจำนวน 3 คน มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ศาลอุทธรณ์แผนกคดีเลือกตั้งซึ่งแบ่งเป็น 10 ภาค มีอำนาจพิจารณาคดีเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เมื่อพิจารณาจากจำนวนของบุคลากรที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งพบว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งมีจำนวนคณะกรรมการเพียง 5 คน แต่ต้องดูแลคดีเลือกตั้งทั้งหมด ด้วยปริมาณคดีเลือกตั้งที่มีจำนวนมากอาจส่งผลให้การวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ละเอียดรอบครอบเท่ากับการวินิจฉัยชี้ขาดโดยองค์กรตุลาการ

การมีองค์กรที่มีอำนาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหลายองค์กร ทำให้กระบวนการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยกระบวนการพิจารณาจะขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์การพิจารณาของแต่ละองค์กรว่าจะใช้ดุลพินิจอย่างไร กรณีก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งสืบสวนสอบสวนแล้วเห็นว่ามีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้สมัครผู้ใดกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือระเบียบหรือประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือมีพฤติการณ์ที่เชื่อว่าผู้สมัครผู้ใดก่อให้เกิดผู้อื่นกระทำ สันับสนุน หรือรู้เห็นเป็นใจให้บุคคลอื่นกระทำการดังกล่าว หรือรู้ว่ามีการกระทำแล้วไม่ดำเนินการระงับการกระทำนั้น ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าการกระทำนั้นน่าจะมีผลให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริต

และเที่ยงธรรม ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครที่กระทำการเช่นนั้น
 ทุกอย่างเป็นเวลาหนึ่งปี โดยให้มีผลนับแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่ง¹⁶ เมื่อประกาศ
 ผลการเลือกตั้งแล้ว ถ้าปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดมิได้เป็นไป
 โดยสุจริตและเที่ยงธรรม หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดหรือผู้สมัครใดกระทำการใดๆ โดยไม่
 สุจริตเพื่อที่จะให้ตนเองได้รับเลือกตั้งหรือได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริตโดยผลของการที่บุคคล
 หรือพรรคการเมืองใดได้กระทำ อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายให้คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้อง
 ต่อศาลฎีกาเพื่อพิจารณา ในกรณีที่ปรากฏจากการไต่สวนของศาลฎีกาว่ามีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า
 กรณีเป็นไปตามคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้ศาลฎีกาสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิก
 ถอนสิทธิเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้สมัครผู้นั้นมีกำหนดเวลา 5 ปี¹⁷ จากบทบัญญัติ
 ดังกล่าวจะพบว่า การดำเนินการสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งใช้การสืบสวน
 สอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการปฏิบัติตาม
 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่ง
 สมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550
 ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้งจะแจ้งให้ผู้ร้อง ผู้ถูกคัดค้าน หรือผู้ถูก
 กล่าวหาทราบเหตุแห่งการร้องการคัดค้านหรือการกล่าวหา มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดง
 หลักฐานรวมทั้งให้โอกาสมาให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่ในกรณีที่ผู้ร้อง ผู้ถูก
 คัดค้าน หรือผู้ถูกกล่าวหาไม่มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงหลักฐาน หรือไม่มาให้ถ้อยคำตามที่
 คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ถือว่าผู้นั้นสละสิทธิในการชี้แจง
 แสดงหลักฐาน หรือให้ถ้อยคำ คณะกรรมการการเลือกตั้งก็จะดำเนินการต่อไป คณะกรรมการการ
 เลือกตั้งใช้การตีความและการพิสูจน์พยานหลักฐานโดยใช้มาตรฐานการชั่งน้ำหนักพยานในระดับ
 พยานหลักฐานอันควรเชื่อก็พิจารณาตัดสินเอาผิดได้ แต่ในการพิจารณาของศาลใช้การตีความ
 พยานและการพิสูจน์พยานหลักฐานตามหลักคดีอาญา คือต้องไต่สวนพยานจนปราศจากข้อสงสัยว่า
 มีการกระทำผิดจริงหรือไม่จึงจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง หากยังมีข้อสงสัยศาลจะยกประโยชน์แห่ง
 ความสงสัยให้จำเลย กรณีนี้จึงกล่าวได้ว่ามาตรฐานในการวินิจฉัยคดีระหว่างคณะกรรมการการ
 เลือกตั้งและศาลมีความแตกต่างอย่างชัดเจน

¹⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่ง
 สมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 103.

¹⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่ง
 สมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 111.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 239 บัญญัติให้ก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง แต่ภายหลังประกาศผลการเลือกตั้งแล้วหากคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นควรสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย ศาลฎีกาจะเป็นองค์กรผู้มีอำนาจวินิจฉัย ความแตกต่างกันเพียงเรื่องของเวลา ก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งกับหลังการประกาศผลการเลือกตั้ง แต่กลับมีความแตกต่างกันอย่างมากไม่ว่าจะเป็นเรื่องระยะเวลาในการสั่งเพิกถอนสิทธิทางการเมือง สิทธิในการโต้แย้งคำสั่งและองค์กรผู้ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดเนื่องจากองค์กรผู้วินิจฉัยไม่ได้เป็นองค์กรเดียวกัน กล่าวคือก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งองค์กรผู้วินิจฉัยชี้ขาดให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้ง คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่หลังการประกาศผลการเลือกตั้งองค์กรผู้วินิจฉัยชี้ขาดคือศาลฎีกา ความแตกต่างขององค์กรผู้ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยไม่ได้แตกต่างเพียงแง่องค์กรที่ทำหน้าที่ในก่อนวินิจฉัยแต่ยังคงมีความแตกต่างในเรื่องความเป็นที่สุดของคำสั่งดังกล่าวด้วย เนื่องจากก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งคำวินิจฉัยสั่งการของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุดและไม่อาจถูกตรวจสอบโดยฝ่ายตุลาการซึ่งแตกต่างจากหลังประกาศผลการเลือกตั้ง หากคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นควรสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย ศาลฎีกาจะเป็นองค์กรตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และหากศาลฎีกายกคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งก็จะถือว่าผู้ถูกคัดค้านการเลือกตั้งไม่มีความผิด จะเห็นได้ว่าผลสุดท้ายการลงโทษผู้กระทำผิดแตกต่างกัน เนื่องจากก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งคำวินิจฉัยสั่งการของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุดและไม่สามารถโต้แย้งให้มีการตรวจสอบได้อีก สิทธิของผู้ถูกคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ได้รับการคุ้มครองจากหลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรตุลาการ แต่หากเป็นกรณีหลังการประกาศผลการเลือกตั้งความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งจะถูกตรวจสอบได้โดยฝ่ายตุลาการ¹⁸ เมื่อองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดแตกต่างกัน คุณพินิจในการวินิจฉัยชี้ขาดอาจแตกต่างกันได้

จากการศึกษาพบว่าในการพิจารณาสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้มาตรฐานในการพิจารณาพยานหลักฐานแตกต่างจากศาลฎีกาโดยการวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งหากมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่ามีการกระทำความผิดเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายแม้ว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งมิได้เป็นผู้ลงมือกระทำ แต่เป็นผู้ได้รับผลประโยชน์จากการกระทำ

¹⁸ การตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยฝ่ายตุลาการ (น. 140-141). เล่มเดิม.

ดังกล่าว คณะกรรมการการเลือกตั้งก็จะมิมีมติเห็นควรสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง แต่มาตรฐานในการพิจารณาพยานหลักฐานของศาลฎีกา ศาลฎีกาต้องพิจารณาพยานหลักฐานต่างๆ จนปราศจากข้อสงสัยว่าได้มีการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายหรือไม่ หากยังมีข้อสงสัยหรือไม่ปรากฏหลักฐานที่ชัดเจนว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้กระทำการดังกล่าว ศาลฎีกาจะมีคำสั่งยกคำร้องขอให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง การที่มาตรฐานในการพิจารณาคดีของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และศาลฎีกามีความแตกต่างกันเช่นนี้ หากผลของคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งไม่เป็นที่สุด และให้มีการตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการเช่นเดียวกับกรณีหลังการประกาศผลการเลือกตั้งแล้วก็จะไม่ทำให้เกิดปัญหา เพราะบุคคลที่ได้รับคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสามารถใช้สิทธิทางศาลในการสั่งเรื่องให้ศาลฎีกาพิจารณาผลของคำสั่งอาจจะเปลี่ยนแปลงไป เพราะมีคดีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติสั่งให้เลือกตั้งใหม่ หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งแล้ว แต่ศาลฎีกากับมีคำพิพากษายกคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เนื่องจากเห็นว่าข้อเท็จจริงยังไม่พอที่จะรับฟังว่ามีการกระทำผิดตามคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เช่น

1. คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1174/2552

คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ผู้ร้อง) ยื่นคำร้องขอให้ศาลฎีกาเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่ 2 จังหวัดเชียงใหม่ พรรคเพื่อแผ่นดิน (ผู้คัดค้าน) มีกำหนดห้าปี เนื่องจากผู้ร้องได้รับแจ้งว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่ เขตเลือกตั้งที่ 2 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้คัดค้านมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ผู้ร้องได้ดำเนินการสอบสวนแล้วได้ความว่า นาย น. ตัวแทนของผู้คัดค้านได้ติดต่อผู้แจ้งให้หากคนช่วยนำเงินไปแจกแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อจูงใจให้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้แก่ผู้คัดค้าน โดยผู้แจ้งเหตุได้รับเงินจากนาย น. เพื่อจะนำไปให้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 111

ผู้คัดค้านยื่นคำคัดค้านว่า ผู้คัดค้านไม่เคยมอบเงินให้นาย น. เพื่อไปซื้อเสียง นาย น. ไม่ใช่หัวหน้าคะแนนของของผู้คัดค้าน ข้ออ้างตามคำร้องไม่เป็นความจริง เป็นการก่อกวนก่อกำลังทางการเมืองขอให้ยกคำร้อง

ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงยังไม่พอที่จะรับฟังได้ว่ามีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีการกระทำตามคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งอันจะเป็นเหตุให้ต้องมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดปัตตานีเขตเลือกตั้งที่ 2 ใหม่แทนผู้คัดค้านทั้งสอง จึงมีคำสั่งให้ยกคำร้อง

2. คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2007/2552

คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ผู้ร้อง) ยื่นคำร้องขอให้ศาลฎีกามีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่ เขตเลือกตั้งที่ 3 จำนวน 2 คนใหม่ และมีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกัณฑ์ที่ 2 มีกำหนดห้าปี เนื่องจากผู้ร้องได้รับแจ้งว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่ เขตเลือกตั้งที่ 3 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้คัดค้านทั้งสองมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ผู้ร้องได้ดำเนินการสอบสวนแล้วได้ความว่า ผู้คัดค้านที่ 2 โทรศัพทให้นาง สธ. ตัวแทน (หัวหน้า) ของผู้คัดค้านที่ 2 ไปพบที่บ้านของผู้คัดค้านที่ 2 แล้วให้เงินจำนวน 23,400 บาท แก่นาง สธ. เพื่อให้นาง ส. นำเงินไปให้แก่ผู้นำชุมชน 9 หมู่บ้าน หมู่บ้านละ 2,600 บาท เพื่อให้ผู้นำชุมชนนำเงินไปให้แก่ผู้สิทธิเลือกตั้งที่ไปฟังคำปราศรัยของพรรคพลังประชาชนในวันที่ 11 ธันวาคม 2550 ที่โรงเรียนฝางชนูปถัมภ์ คนละ 100 บาท และนาง ส. ได้สัญญากับผู้สิทธิเลือกตั้งว่าให้ชักชวนคนไปฟังคำปราศรัยหาเสียงเลือกตั้งของพรรคพลังประชาชนในวันที่ 12 ธันวาคม 2550 ที่โรงเรียนฝางชนูปถัมภ์ จำนวน 20 คน และจะให้เงินแก่ผู้ไปฟังคำปราศรัยคนละ 100 บาท เพื่อจูงใจให้ผู้สิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้ผู้คัดค้านทั้งสอง อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550

ผู้คัดค้านทั้งสองยื่นคำคัดค้านว่า ผู้คัดค้านทั้งสองไม่เคยมอบหมายให้นาง สธ. และนาง ส. กระทำ สนับสนุน หรือรู้เห็นเป็นใจให้หัวหน้าของผู้นำชุมชนนำเงินไปมอบให้แก่ผู้สิทธิเลือกตั้งให้ไปร่วมฟังการปราศรัยหาเสียงของพรรคพลังประชาชนที่โรงเรียนฝางชนูปถัมภ์ อำเภอฝาง จังหวัดเชียงใหม่ ในวันที่ 11 ธันวาคม 2550 ตามคำร้องของผู้ร้อง ผู้ร้องจึงไม่มีเหตุที่จะยื่นคำร้องต่อศาลฎีกา ขอให้ยกคำร้อง

ศาลฎีกาวินิจฉัยแล้วเห็นว่า พยานหลักฐานของผู้ร้องมีพิรุณ ไม่มีน้ำหนักพอให้รับฟังว่า มีการกระทำผิดจริงตามคำฟ้อง กรณียังไม่มีหลักฐานเพียงพออันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่เขตเลือกตั้งที่ 3 เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2550 มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมเพราะมีการนำเงินไปให้ผู้นำชุมชนเพื่อให้นำไปให้ผู้ที่จะมาฟังการปราศรัย อันจะเข้าลักษณะเป็นการให้เงินแก่ผู้สิทธิเลือกตั้ง เพื่อจูงใจให้ผู้สิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ผู้คัดค้านทั้งสองอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ดังที่ผู้ร้องกล่าวอ้าง อันมีเหตุให้ต้องมีการเลือกตั้งใหม่แทนผู้คัดค้านทั้งสองและเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้คัดค้านตามคำร้อง จึงมีคำสั่งให้ยกคำร้อง

3. คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2878/2555

คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ผู้ร้อง) ยื่นคำร้องขอให้ศาลฎีกาเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่ 6 จังหวัดนครราชสีมา พรรคภูมิใจไทย (ผู้คัดค้าน) มีกำหนดห้าปี เนื่องจากผู้ร้องได้รับแจ้งว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่ เขตเลือกตั้งที่ 2 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้คัดค้านมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ผู้ร้องได้ดำเนินการสอบสวนแล้วได้ความว่า ระหว่างวันที่ 19 ถึง 20 พฤศจิกายน 2553 สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดนครราชสีมา นำคณะบุคคลประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่สังกัดส่วนราชการในอำเภอจักราช ข้าราชการส่วนท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้านและประชาชนประมาณ 300 คน ไปศึกษาดูงานที่จังหวัดระยอง ตามโครงการพัฒนาศักยภาพผู้นำชุมชนด้านการจัดการชุมชน โดยเข้าพักที่โรงแรมบ้านสบายสบาย อำเภอเมือง จังหวัดระยอง ในระหว่างที่พักในโรงแรมดังกล่าว มีการจัดเลี้ยงอาหารและเครื่องดื่ม มีการแสดงดนตรี กิจกรรมบนเวทีและมีการมอบรางวัลให้แก่คณะบุคคลที่เดินทางไปศึกษาดูงาน โดยมี นาง ส. พัฒนาการจังหวัดนครราชสีมา และนาย ส. รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลสีสุก กล่าวกับผู้ร่วมงานว่าผู้คัดค้านเป็นผู้ให้การสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดงานดังกล่าว รวมถึงเครื่องใช้ไฟฟ้าที่เป็นของรางวัล รวมทั้งเงินที่แจกให้แก่ผู้มาร่วมงานเป็นค่าเดินทางกลับ พร้อมทั้งพูดชักชวนให้สนับสนุนผู้คัดค้านในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนครราชสีมา อันเป็นการฝ่าฝืน มาตรา 53 (1) (3) และ (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550

ผู้คัดค้านยื่นคำคัดค้านว่า ผู้คัดค้านไม่ได้เกี่ยวข้องหรือเข้าไปสั่งการ หรือสนับสนุนการจัดโครงการพัฒนาศักยภาพผู้นำชุมชน ด้านการจัดการชุมชน ประกอบกับคำให้การของนาย ส. ก็ให้การว่าผู้คัดค้านมิได้เป็นผู้ใช้ให้ดำเนินการดังกล่าว การจัดงานดังกล่าวผู้คัดค้านไม่ได้เกี่ยวข้องแต่อย่างใดที่พูดเพราะต้องการให้เกิดริผู้คัดค้านในฐานะที่ผู้คัดค้านดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งกำกับดูแลกรมการพัฒนาชุมชนเท่านั้น โดยไม่มีเจตนาที่จะหาเสียงให้แก่ผู้คัดค้าน นอกจากนี้ นาง ส. และนาย ส. ก็ไม่ได้เป็นตัวแทนของผู้คัดค้านในการหาเสียงเลือกตั้ง ข้อเท็จจริงเพียงคำพูดของบุคคลเพียง 2 คน ซึ่งไม่มีพยานหลักฐานอื่นประกอบจึงไม่อาจเป็นพยานหลักฐานอันควรเชื่อว่า ผู้คัดค้านเป็นผู้ก่อ ผู้ใช้ สนับสนุน หรือรู้เห็นเป็นใจให้บุคคลทั้งสองกระทำการหรือพูดบนเวทีเพื่อหาเสียงให้แก่ผู้คัดค้านตามคำร้องของผู้ร้อง ขอให้ยกคำร้อง

ศาลฎีกาวินิจฉัยแล้วเห็นว่า ตามทางไต่สวนยังไม่ปรากฏหลักฐานถึงขนาดอันควรเชื่อได้ว่าผู้คัดค้านมีส่วนสนับสนุน หรือรู้เห็นเป็นใจให้นาง ส. รวมทั้งนาย ส. กล่าวถ้อยคำหาเสียงอันเป็นการฝ่าฝืนต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 53 (1) (3) และ (4) ดังที่ผู้ร้องกล่าวอ้าง กรณีจึงไม่มีเหตุที่จะมีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้คัดค้านได้ตามคำร้อง จึงมีคำสั่งให้ยกคำร้อง

4.2.3 ปัญหาเรื่องความไม่สอดคล้องกับหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

หลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพเป็นหลักพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐ ทั้งนี้เพราะถือว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นหลักสูงสุดของรัฐธรรมาธิปไตย รัฐเสรีประชาธิปไตยที่มีการปกครองตามหลักนิติรัฐจึงต้องให้ความเคารพต่อขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล การแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลโดยอำนาจรัฐจะกระทำได้อีกก็ต่อเมื่อมีกฎหมายซึ่งผ่านความเห็นชอบของประชาชนตามหลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตย ดังนั้น เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลมีผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง จึงได้มีการนำหลักการแบ่งแยกอำนาจมาใช้โดยมีความมุ่งหมายจะให้อำนาจแต่ละอำนาจควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกัน ก็เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครอง นอกเหนือจากหลักการแบ่งแยกอำนาจแล้วได้มีการบัญญัติหลักการต่างๆ อีกหลายประการเพื่อเป็นการให้หลักประกันแก่สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลมิให้ถูกละเมิดจากรัฐ หลักประกันที่สำคัญคือ หลักประกันการใช้สิทธิในทางศาล ซึ่งถือว่าเป็นสาระสำคัญของการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่ปัจเจกบุคคล เพราะการคุ้มครองหรือหลักประกันทั้งหลายจะปราศจากความหมาย หากไม่ให้สิทธิแก่ปัจเจกบุคคลในการโต้แย้งการกระทำของรัฐ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 239 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า การกระทำของผู้สมัครรับเลือกตั้งน่าจะมีผลให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม โดยให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุด การให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้สอบสวนการกระทำผิด และเป็นผู้นิโทษสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้กระทำผิด โดยไม่มีองค์กรใดมาถ่วงดุลและตรวจสอบได้ย่อมไม่เป็นการสอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจและหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามมาตรา 28 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อให้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้” เนื่องจากหลักการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 28 วรรคสอง เป็นหลักการที่เกี่ยวข้องกับรากฐานของหลักนิติรัฐ มีความมุ่งหมายให้การใช้อำนาจมหาชนที่ไปกระทบสิทธิของบุคคลหนึ่งบุคคลใดต้องสามารถถูกตรวจสอบได้โดยองค์กรตุลาการ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ

ไม่ควรจะมีการใช้อำนาจมหาชนใดที่ใช้ไปกระทบสิทธิของบุคคลแล้วบุคคลนั้นกลับไม่สามารถขอให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กรฝ่ายตุลาการได้

แม้ว่าการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจะเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่เมื่อเปรียบเทียบคุณค่าของรัฐธรรมนูญ มาตรา 28 วรรคสอง กับมาตรา 239 วรรคหนึ่ง จะพบว่า มาตรา 28 วรรค บัญญัติเกี่ยวกับหลักการพื้นฐานในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล แต่ มาตรา 239 วรรคหนึ่ง ที่มีความมุ่งหมายในเรื่องของประสิทธิภาพของการจัดการเลือกตั้ง ผู้เขียนจึงเห็นว่า มาตรา 28 วรรคสอง มีคุณค่าสูงกว่า มาตรา 239 วรรคหนึ่ง เนื่องจาก มาตรา 28 วรรคสอง เป็นหลักการที่เป็นรากฐานของหลักนิติรัฐซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตย การนำเอาความมุ่งหมายเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมาเป็นเหตุผลจำกัดสิทธิของบุคคลถือว่าเป็นการไม่เหมาะสม ดังนั้น บุคคลที่ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งก่อนที่จะประกาศผลการเลือกตั้งจึงควรมีสิทธิที่จะนำคดีไปศาล เพื่อพิจารณาว่าการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของตนนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เช่นเดียวกับบุคคลที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งภายหลังการประกาศผลการเลือกตั้ง

4.2.4 ปัญหาเรื่องการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัย

เมื่อพิจารณาถึงอำนาจการสืบสวน สอบสวน วินิจฉัยและดำเนินคดีการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจ ดังนี้

- 1) สืบสวน สอบสวน เพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย
- 2) มีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้อง จากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำตลอดจนขอให้ศาล พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่ การสืบสวนหรือวินิจฉัยชี้ขาด
- 3) ให้หน่วยราชการ หน่วยงานรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็นในการปฏิบัติงาน หรือส่งเอกสารหลักฐานหรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา
- 4) ให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หรือบุคคลใด มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง หรือมาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสาร หลักฐานหรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา

5) ขอให้ศาลส่งเอกสาร หลักฐานหรือ พยานหลักฐานอื่น เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา

6) เข้าไปในที่เลือกตั้ง ที่ออกเสียงประชามติ หรือสถานที่นับคะแนนเลือกตั้งหรือนับคะแนนการออกเสียงประชามติ

จากเดิมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดและมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ทั้งก่อนและหลังการประกาศผลการเลือกตั้ง ต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ถูกยกเลิก และใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการเปลี่ยนแปลงอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดแต่เฉพาะก่อนการประกาศผลการเลือกตั้ง ส่วนภายหลังการประกาศผลการเลือกตั้งบัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องยื่นคำร้องต่อศาลยุติธรรม ซึ่งในกระบวนการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมคณะกรรมการการเลือกตั้งมีฐานะเป็นเพียงคู่ความที่มีสิทธิและหน้าที่ในคดีไม่ต่างจากคู่ความอีกฝ่าย แต่ในขณะที่หากเป็นคดีเลือกตั้งก่อนการประกาศผลการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งอยู่ในฐานะผู้วินิจฉัยชี้ขาด ความแตกต่างของฐานะของคณะกรรมการการเลือกตั้งในคดีเลือกตั้งก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งและภายหลังการประกาศผลการเลือกตั้งส่งผลกระทบต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพราะผู้ถูกคัดค้านที่ถูกคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยชี้ขาดก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งก็เป็นบุคคลกลุ่มเดียวกันกับบุคคลที่เป็นคู่ความกับคณะกรรมการการเลือกตั้งในคดีเลือกตั้งภายหลังจากการประกาศผลการเลือกตั้ง อีกทั้งคดีเลือกตั้งทั้งก่อนและหลังการประกาศผลการเลือกตั้งก็ล้วนแล้วแต่มีเนื้อหาในทำนองเดียวกันคือเป็นบุคคลที่ก่อให้เกิดการทุจริตในการเลือกตั้งหรือเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์จากการดำเนินการทุจริตและคณะกรรมการการเลือกตั้งก็เป็นผู้ดำเนินการสืบสวนสอบสวนเหมือนกัน หากก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่และหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง แต่ภายหลังการประกาศผลการเลือกตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลแล้วปรากฏว่าศาลยกคำร้องย่อมจะมีผลกระทบต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้¹⁹

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 8 กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการเลือกตั้งภายใน 7 วัน กรณีการเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม แต่ถ้าการเลือกตั้งใน

¹⁹ จาก ข้อสั่งแก้ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง : รายงานผลการปฏิบัติงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 (น.179).

เขตใดไม่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมต้องสอบสวนและวินิจฉัยให้เสร็จภายใน 30 วัน เพื่อให้สามารถเปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ทันภายใน 30 วัน²⁰ เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีระยะเวลาในการทำงานที่ค่อนข้างจำกัดเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ และการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้มีความละเอียดรอบครอบได้ทุกเรื่องจึงมีความเป็นไปได้ยาก²¹

การที่กฎหมายกำหนดกรอบระยะเวลาให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีระยะเวลา 30 วัน ในการพิจารณาสำนวนคดีเลือกตั้ง เมื่อเปรียบเทียบกับระยะเวลาการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยภายหลังการประกาศผลการเลือกตั้งจะพบว่าน้อยมาก ทั้งนี้เพราะภายหลังการประกาศผลการเลือกตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีกรอบจำกัดระยะเวลาในการทำงาน การกำหนดกรอบระยะเวลาให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องสอบสวนและวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน ทำให้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่มีอยู่มาหมายเหลือเพียงประการเดียวคือการสั่งให้มีการนับคะแนนเลือกตั้งใหม่ ส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากต้องรีบดำเนินการสอบสวนและวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน ทำให้พนักงานสอบสวนต้องรีบดำเนินการสอบสวน การทำงานที่ปริมาณงานมากแต่มีจำนวนบุคลากรไม่เพียงพอและต้องแข่งกับเวลาจึงอาจทำให้บันทึกถ้อยคำพยานขาดความละเอียดรอบครอบได้ และเมื่อพนักงานสอบสวนบันทึกถ้อยคำเสร็จก็จะต้องส่งให้เจ้าหน้าที่ของสำนักวินิจฉัยที่จะต้องสรุปเรื่อง จัดทำสำนวน เสนอคณะกรรมการพิจารณาเรื่องร้องเรียนหรือคัดค้านแล้วแต่กรณี และในการพิจารณาวินิจฉัยคดีคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ไม่สามารถตัดพยานเหมือนระบบของศาลยุติธรรมได้ ทำให้ต้องพิจารณาพยานหลักฐานทั้งหมดในสำนวน ซึ่งสำนวนแต่ละคดีอาจมีหลายข้อหาและแต่ละข้อหาพยานมาให้ถ้อยคำเป็นจำนวนมาก การพิจารณาสำนวนคดีเลือกตั้งทั้งหมดโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งเพียง 5 คน คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงต้องพิจารณาข้อเท็จจริงจากการสรุปเรื่องไม่สามารถอ่านข้อเท็จจริงในเบื้องต้นได้ทั้งหมด ย่อมส่งผลต่อความละเอียดรอบครอบในการวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้ง บ่อยครั้งที่ปรากฏว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่กระทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง แต่เมื่อยื่นคำร้องให้ศาลฎีกาพิจารณา ศาลฎีกากลับยกคำร้องเนื่องจากพยานหลักฐานไม่เพียงพอ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าการให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องทำหน้าที่ทั้งการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยคดีเลือกตั้งนอกจากจะมีปัญหาเรื่องความ

²⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 127 วรรคหนึ่ง.

²¹ จาก “การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในระบบกฎหมายไทย.” โดย บรรณเจต สิงคะเนติ, (2554), *จุลนิติ*, 8 (5), น. 22.

เหมาะสมแล้ว ยังส่งผลให้ประสิทธิภาพในการควบคุมการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งลดน้อยลง

4.2.5 แนวทางการแก้ไขปัญหาเรื่องความไม่เหมาะสมในการใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

จากการที่ได้ศึกษาถึงกระบวนการในการวินิจฉัยความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งในประเทศต่างๆ ซึ่งได้แก่สาธารณรัฐอินเดีย สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศไทย ทำให้ได้ข้อสรุปว่าในแต่ละประเทศมีรูปแบบขององค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งแตกต่างกันไป แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นองค์กรต่างๆ ที่ทำหน้าที่ดังกล่าวก็ล้วนแล้วแต่ต้องการให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ ยุติธรรม สำหรับขอบเขตการใช้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งในประเทศต่างๆ ยกเว้นประเทศไทย แม้ว่าจะให้อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งได้ก็ตาม แต่ก็มีระบบการตรวจสอบถ่วงดุลและกานอำนาจโดยกำหนดให้องค์กรตุลาการทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจซึ่งเป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจที่ไม่ต้องการให้มีการรวมอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดอยู่ในองค์กรเดียว แต่ต้องการให้องค์กรต่างๆ ถ่วงดุลซึ่งกันและกัน เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมิให้องค์กรหนึ่งองค์กรใดหรือคณะบุคคลหนึ่งบุคคลใดมีอำนาจมากเกินไป ดังนั้น การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 239 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งโดยสภาพแล้วเป็นองค์กรทางการเมืองแต่สามารถใช้อำนาจตุลาการในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้ง ซึ่งเป็นกรใช้อำนาจที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนแต่ไม่อาจให้หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเหมือนอย่างเช่นองค์กรตุลาการได้ จึงเป็นการขัดต่อหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ในขณะที่ประเทศต่างๆ กำหนดให้องค์กรตุลาการทำหน้าที่ในการตรวจสอบการเลือกตั้ง เนื่องจากองค์กรตุลาการมีโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ วรระการดำรงตำแหน่ง วิธีพิจารณาความ รวมถึงมีหลักประกันความเป็นอิสระและปลอดจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองอันจะเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ ในขณะที่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มี

ดังนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่าควรมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เกี่ยวกับการอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเฉพาะการออก กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง การจัดการเลือกตั้ง การประกาศผลการเลือกตั้ง และการสืบสวนสอบสวนเบื้องต้นเท่านั้น ส่วนการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากการเลือกตั้ง เป็นการใช้อำนาจการตีความกฎหมายเพื่อชี้ขาดข้อพิพาทให้เป็นไปโดยความยุติธรรมเป็นอำนาจของฝ่ายตุลาการ อีกทั้งการพิจารณาคดีเมื่อตัดสิน

แล้วต้องยุติเป็นที่สุด โดยไม่มีข้อโต้แย้งใดๆ ได้อีก หลักการนี้เป็นการการสำคัญในรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตย โดยรัฐนั้นจะมอบอำนาจตุลาการนี้ให้กับองค์กรอื่นซึ่งมิได้เป็นองค์กรตุลาการไม่ได้จึงควรรักษาองค์กรฝ่ายตุลาการเป็นผู้ใช้อำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่และการเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้ง เพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องความเหมาะสมในการใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่เนื่องจากการตรวจสอบการเลือกตั้งโดยฝ่ายตุลาการในอดีตที่ผ่านมามีปัญหาสำคัญประการหนึ่งคือความล่าช้าในการพิจารณาคดีของศาล ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาการทุจริตการเลือกตั้งได้ เพราะคดีเลือกตั้งเป็นคดีที่ต้องการความรวดเร็วปัญหาความล่าช้าในการพิจารณาคดีของศาลส่วนหนึ่งเกิดจากการใช้ระบบการพิจารณาคดีระบบกล่าวหาในการพิจารณาคดีระบบกล่าวหาศาลจะวางตนเป็นกลางโดยเคร่งครัด ทำหน้าที่เหมือนกรรมการตัดสินกีฬาคอยควบคุมให้ทั้งสองฝ่ายปฏิบัติตามกฎหมายลักษณะพยานโดยเคร่งครัดการปฏิบัติผิดหลักเกณฑ์อาจถูกศาลพิพากษายกฟ้องได้ ศาลจะมีบทบาทค้นหาความจริงน้อยมาก เพราะถือว่าเป็นหน้าที่ของคู่กรณีหรือ คู่ความจะต้องแสวงหาพยานมาแสดงต่อศาลด้วยตนเอง ฉะนั้นศาลไม่จำเป็นต้องมีความรู้ใดๆ หรือมีความชำนาญในด้านใดด้านหนึ่งเป็นพิเศษนอกเหนือจากตัวบทกฎหมาย ผิดกับในระบบไต่สวน ที่ศาลไม่ได้ทำหน้าที่วางตัวเป็นกลางอย่างเคร่งครัดเหมือนระบบกล่าวหาแต่จะทำหน้าที่ค้นหาความจริงด้วยตนเอง ศาลจะมีบทบาทในการดำเนินคดีอย่างสูง ระบบไต่สวนเน้นในเรื่องการค้นหาความจริงเป็นหลัก ดังนั้น กฎเกณฑ์ในการดำเนินคดี เช่น การสืบพยาน การดำเนินการต่างๆ ในศาลจึงยึดหยุ่นกว่าระบบกล่าวหา ปัญหาความล่าช้าในการพิจารณาคดีของศาลที่เกิดจากการใช้ระบบกล่าวหาปัจจุบันได้รับการแก้ไขโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 219 วรรคสาม บัญญัติให้ศาลฎีกาและศาลอุทธรณ์มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น โดยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีให้เป็นไปตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกากำหนด และต้องใช้ระบบไต่สวนและเป็นไปโดยรวดเร็ว ซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้ออกระเบียบกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการยื่นคำร้องและการพิจารณาวินิจฉัยคดีเลือกตั้งของศาลฎีกาและศาลอุทธรณ์ไว้ จำนวน 2 ฉบับ คือ

1. ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550

2. ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2550

ผู้เขียนเห็นว่าปัญหาเรื่องความล่าช้าในการพิจารณาคดีของศาลปัจจุบันนี้ได้รับการแก้ไขแล้ว การแก้ปัญหาดังกล่าวโดยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการในการวินิจฉัยคดีเลือกตั้งเพื่อความรวดเร็วในการพิจารณาคดีเลือกตั้งจึงควรถูกยกเลิก และให้องค์กรตุลาการเป็นองค์กรหลักในการตรวจสอบการเลือกตั้งตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ เหมือนกับสาธารณรัฐอินเดีย สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศออสเตรเลีย ที่มีการจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อทำหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้งเช่นเดียวกับประเทศไทยแต่กำหนดให้อำนาจในการวินิจฉัยคดีเลือกตั้งเป็นขององค์กรตุลาการ

4.3 ปัญหาเรื่องความเสมอภาคของผู้ได้รับคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่และการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

หลักแห่งความเสมอภาค (Equality) ระหว่างบุคคลภายในชาติซึ่งถือว่าเป็นหลักการที่สำคัญอีกเรื่องหนึ่งของระบอบประชาธิปไตย หลักแห่งความเสมอภาคเกิดจากแนวคิดความมนุษย์ทุกคนเกิดมามีศักดิ์ศรีและสิทธิเสมอกันในฐานะที่เป็นมนุษย์จึงควรได้รับการคุ้มครองจากรัฐและกฎหมายเท่าเทียมกัน กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ สิทธิที่มนุษย์ที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐและกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันในเรื่องเดียวกัน แม้รัฐธรรมนูญก็ให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนชาวไทยเสมอกัน²² แต่ในความเป็นจริง บุคคลในสังคมนอกจากจะมีสิ่งที่เหมือนกันแล้วก็ยังมีสิ่งที่ต่างกัน อาทิ เพศ วัย สถานะทางเศรษฐกิจ เป็นต้น ดังนั้น หลักความเสมอภาค จึงเป็นหลักที่ว่าต้องปฏิบัติเหมือนกันต่อบุคคลหรือเรื่องที่มีสาระสำคัญเหมือนกันและต้องปฏิบัติแตกต่างกันต่อบุคคลหรือเรื่องที่มีสาระสำคัญแตกต่างกัน การปฏิบัติแตกต่างกันต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญ หรือการปฏิบัติเหมือนกันต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญ ขัดต่อหลักแห่งความเสมอภาค

4.3.1 ปัญหาเรื่องความเสมอภาคของผู้ได้รับคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการบัญญัติในเรื่องความเสมอภาคในมาตรา 30 ว่าบุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน และมาตรา 28 วรรคสอง บัญญัติว่าบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพซึ่งรัฐธรรมนูญได้รับรองไว้สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อให้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ แต่ผลจากการที่รัฐธรรมนูญฯ มาตรา 239 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้ง และให้คำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็น

²² “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 1 บททั่วไป มาตรา 5 ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน”

ที่สุด ก่อให้เกิดปัญหาเรื่องความเสมอภาคของบุคคลผู้ได้รับคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง เนื่องจากเป็นการจำกัดการใช้สิทธิทางศาลของบุคคลและเป็นการเลือกปฏิบัติไม่ยอมรับหลักบุคคลเสมอภาคกันในกฎหมายและได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน เนื่องจากก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งองค์กรผู้วินิจฉัยชี้ขาดให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้ง คือคณะกรรมการการเลือกตั้ง และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุดและไม่สามารถโต้แย้งให้มีการตรวจสอบได้อีกแม้แต่องค์กรตุลาการ แต่หลังการประกาศผลการเลือกตั้งองค์กรผู้วินิจฉัยชี้ขาดได้แก่ศาลฎีกา สิทธิของผู้ได้รับคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงไม่ได้รับการคุ้มครองจากหลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยฝ่ายตุลาการ ความแตกต่างในการวินิจฉัยระหว่างก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งและหลังการประกาศผลการเลือกตั้งที่มีความแตกต่างกันเฉพาะแต่ในส่วนในช่วงเวลาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติเท่านั้น แต่สิทธิของผู้ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหลังจากการประกาศผลการเลือกตั้งกับผู้ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งกับแตกต่างกันอย่างมาก เพราะผู้ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งจะไม่ได้รับสิทธิทางศาล รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 239 วรรคหนึ่งบัญญัติให้คำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้เป็นที่สุดไม่อาจโต้แย้งได้อีก ทำให้ผู้ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งไม่สามารถส่งเรื่องให้องค์กรตุลาการเข้ามาตรวจสอบการทำหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการออกคำสั่งได้ ย่อมไม่เป็นการสอดคล้องกับหลักความเสมอภาคตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 30 ที่บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” เพราะตามสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของปวงชนชาวไทย บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเท่าเทียมกัน การจำกัดการใช้สิทธิทางศาลของบุคคลถือเป็นการเลือกปฏิบัติ และไม่ยอมรับหลักบุคคลเสมอภาคกันในกฎหมายและการได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน อันเป็นหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญในรัฐเสรีประชาธิปไตยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 30 ได้รับรองเอาไว้ ดังนั้น ผู้ที่สิทธิและเสรีภาพได้รับผลกระทบย่อมสามารถนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลอย่างเท่าเทียมกัน

จากการศึกษาพบว่าในการสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งแบบสัดส่วนหรือแบบบัญชีรายชื่อ กับการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตมีความแตกต่างกันในเรื่องความเสมอภาคในการลงโทษตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 109 (2) บัญญัติว่า เมื่อตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งแบบสัดส่วนว่างลงเพราะเหตุอื่นใดคนนอกจากถึงคราวออกตามอายุของสภาผู้แทนราษฎรหรือเมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรประกาศให้

ผู้มีชื่ออยู่ในลำดับถัดไปในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้นในเขตเลือกตั้งนั้น เลื่อนขึ้นมาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างลง โดยต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ตำแหน่งนั้นว่างลง เว้นแต่ไม่มีรายชื่อเหลืออยู่ในบัญชีที่จะเลื่อนขึ้นมาแทนตำแหน่งที่ว่างให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วนประกอบด้วยสมาชิกเท่าที่มีอยู่ ดังนั้นเมื่อศาลฎีกามีคำพิพากษาเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วนคนใด ผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วนในลำดับถัดไปก็จะได้เลื่อนขึ้นมาแทนผู้สมัครที่ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง แต่หากเป็นกรณีการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัครแบบแบ่งเขตผลคือต้องมีการเลือกตั้งใหม่แทนผู้สมัครที่ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

จากคดีของนายขยงยุทธ ดิยะไพรัช และนางสาวละออง ดิยะไพรัช ศาลฎีกามีคำพิพากษาที่ 5019/2551 มีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของนายขยงยุทธ ดิยะไพรัช ผู้คัดค้านที่ 1 มีกำหนดเวลา 5 ปี นับแต่วันที่ที่มีคำสั่ง และให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงราย เขตเลือกตั้งที่ 3 ใหม่ จำนวน 1 คน แทนนางสาวละออง ดิยะไพรัช ผู้คัดค้านที่ 2 คดีนี้คณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดเชียงรายได้รับเรื่องร้องเรียนจากนายวิจิตร ยอดสุวรรณ ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้ยื่นคำร้องคัดค้านว่านายขยงยุทธ ดิยะไพรัช ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วน (กลุ่มจังหวัดที่ 1) กับพวกได้กระทำการทุจริตชื่อเสียงเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดเชียงรายมีคำสั่งรับคำร้องพร้อมทั้งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ต่อมาคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีประกาศรับรองผลการเลือกตั้งแบบสัดส่วนในกลุ่มจังหวัดดังกล่าว ในส่วนของพรรคพลังประชาชนได้รับเลือกตั้งในกลุ่มจังหวัดนี้จำนวน 5 คน ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศรับรองผลให้ 4 คน โดยยังไม่ประกาศรับรองผลการเลือกตั้งของนายขยงยุทธ เนื่องจากอยู่ระหว่างการพิจารณาเรื่องคัดค้านดังกล่าว ต่อมาคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศผลรับรองการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้กับนายขยงยุทธ ดิยะไพรัช แต่ภายหลังจากการประกาศผลรับรองการเลือกตั้งแล้วคณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติเห็นควรยื่นคำร้องให้ศาลฎีกาเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของนายขยงยุทธ ดิยะไพรัช และยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาในวันที่ 18 มีนาคม 2551 ศาลฎีกาได้มีคำสั่งรับคำร้องนี้ไว้เป็นคดีหมายเลขดำที่ 38/2551 และมีพิพากษาในวันที่ 8 กรกฎาคม 2551 มีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของนายขยงยุทธ ดิยะไพรัช มีกำหนดเวลา 5 ปี นับแต่วันที่ที่มีคำสั่ง และให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงราย เขตเลือกตั้งที่ 3 ใหม่ จำนวน 1 คน แทนนางสาวละออง ดิยะไพรัช ผลจากคำพิพากษาของศาลฎีกาในกรณีนี้ทำให้ผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วนที่อยู่ในบัญชีลำดับที่ 6 ของพรรคพลังประชาชนก็คือ นายถาวร ตรีรัตนณรงค์ ได้เลื่อนขึ้นมาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งสัดส่วนแทนที่นายขยงยุทธ ดิยะไพรัช

4.3.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาเรื่องความเสมอภาคของผู้ได้รับคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่และการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

ผู้เขียนมีความเห็นว่า การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งด้วยเหตุที่มีการทุจริตการเลือกตั้ง หลักการที่แท้จริงของกฎหมายเลือกตั้งคือ ต้องการลงโทษผู้ทุจริตเลือกตั้ง การที่สมาชิกพรรคการเมืองซึ่งเป็นตัวแทนพรรคการเมืองกระทำผิดเท่ากับว่าพรรคการเมืองเป็นตัวการในการกระทำความผิดนี้เอง ดังนั้น จึงไม่ควรเลื่อนผู้มีชื่อในลำดับถัดไปในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้นในเขตเลือกตั้งนั้นมาแทน เนื่องจากการทุจริตชื่อเสียงเลือกตั้งดังกล่าวเป็นไปเพื่อประโยชน์ของพรรคการเมืองด้วยการเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นการเลือกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง ไม่ได้เป็นการเลือกตัวผู้สมัครในพรรคการเมืองนั้น การเลื่อนผู้มีรายชื่อลำดับถัดไปในบัญชีรายชื่อพรรคการเมืองนั้นเท่ากับว่าไม่ได้เป็นการลงโทษพรรคการเมืองผู้ที่กระทำความผิด ซึ่งแตกต่างกับการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต เพราะในกรณีดังกล่าวจะต้องมีการเลือกตั้งใหม่ กรณีดังกล่าวจึงถือว่าความเสมอภาคของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจึงมีความแตกต่างกัน เพราะถ้าเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วนหากถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบสัดส่วนที่อยู่ในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองในลำดับถัดไปก็สามารถเลื่อนขึ้นมาแทนได้ เจตนารมณ์ของกฎหมายในการลงโทษผู้สมัครรับเลือกตั้งที่กระทำผิดจึงไม่มีผลบังคับได้อย่างสมบูรณ์ แตกต่างจากการลงโทษผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขต แม้ว่าในปัจจุบันการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยใช้วิธีการแบ่งจำนวนประชากรในประเทศออกเป็นกลุ่ม ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 8 กลุ่ม ได้ยกเลิกแล้วและใช้ประเทศเป็นเขตเลือกตั้งเดียว แต่การเลื่อนผู้มีรายชื่อลำดับถัดไปในบัญชีรายชื่อพรรคการเมืองยังคงมีผลแบบเดิม กรณีดังกล่าว จึงควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 โดยมีให้นับคะแนนที่เลือกพรรคการเมืองนั้นในการเลือกตั้งแบบสัดส่วน ซึ่งจะทำให้การคิดสัดส่วนจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งแบบสัดส่วนของพรรคการเมืองที่มีการทุจริตเปลี่ยนแปลงไป

4.4 ปัญหาการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยปราศจากการตรวจสอบและถ่วงดุล

ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจสากล โดยการใช้อำนาจอธิปไตยขององค์กรตามรัฐธรรมนูญต้องมีการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน การตรวจสอบและถ่วงดุลอย่างสมดุลหรือมีดุลยภาพเพื่อให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญมีสถานะเท่าเทียมกัน เพื่อมิให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจมากเกินไป หรือมิให้อำนาจการปกครองประเทศตกอยู่ภายใต้การตรวจสอบควบคุมหรือ

ครอบงำของบุคคลใดหรือคณะบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เพื่อให้การใช้อำนาจนั้นเป็นไปตามอำเภอใจ และเพื่อให้การใช้อำนาจนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติอย่างแท้จริง ด้วยเหตุนี้ การคิดค้นกลไก หลักเกณฑ์และกระบวนการตรวจสอบและถ่วงดุลหรือคานอำนาจให้เหมาะสม เพื่อให้สอดคล้องกับวัฒนธรรมประเพณีและสังคมแต่ละสังคมไม่เป็นการทำลายความเป็นอิสระของแต่ละฝ่าย และรักษาคุณภาพของแต่ละอำนาจไว้ให้ได้ เพื่อให้การใช้อำนาจเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ

4.4.1 ปัญหาการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยปราศจากการตรวจสอบและถ่วงดุล

จากลักษณะการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งหากพิจารณาในทางทฤษฎีตามหลักการแบ่งแยกอำนาจโดยหลักการแล้วอำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการต้องสามารถควบคุมและตรวจสอบและยับยั้งซึ่งกันและกันได้ จึงจะทำให้เกิดความสมดุลระหว่างอำนาจโดยไม่ทำให้อำนาจใดอำนาจหนึ่งมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด การกำหนดให้ต้องมีการถ่วงดุลกัน และต้องถูกตรวจสอบได้ก็เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น การให้อำนาจทั้งสามลักษณะนี้มารวมกันอยู่ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่เพียงองค์กรเดียว จึงต้องพิจารณาว่าเป็นการขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจหรือไม่ ซึ่งหลักการพื้นฐานของหลักการแบ่งแยกอำนาจคือไม่ประสงค์ให้องค์กรผู้ใช้อำนาจอหิปไตยใช้อำนาจแบบอำเภอใจโดยปราศจากการตรวจสอบเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ลักษณะการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการปฏิบัติหน้าที่ที่มีการใช้ทั้งอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการจึงเป็นการใช้อำนาจที่ไม่สอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ และเมื่อเปรียบเทียบกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในต่างประเทศแล้ว พบว่าการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งของประเทศต่างๆ ล้วนแล้วแต่ต้องอยู่ภายใต้การทบทวนตรวจสอบโดยองค์กรศาลเป็นมาตรการสุดท้าย

“การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีฐานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้นไม่ได้หมายความว่าต้องมีอำนาจเด็ดขาดไม่อาจถูกตรวจสอบโดยองค์กรอื่นใดแต่อย่างใด โดยหลักแล้วการกระทำทั้งหลายขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้น ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมและตรวจสอบของศาลได้”²³

²³ “ปัญหาองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ,” โดย บรรณเจติ สิงคะเนติ, 2544, *วารสารวิชาการปกครอง*, 1 (3), น. 48.

จากการศึกษาปัญหาดังกล่าวข้างต้น พบว่าการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้ง ก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ มากมาย นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งแบบเบ็ดเสร็จในการสืบสวนสอบสวนกล่าวโทษ และใช้อำนาจตุลาการในการวินิจฉัยชี้ขาดเองได้และเป็นที่สุดโดยไม่มี การตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจกับองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยอื่น ซึ่งเป็นการขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างชัดเจน และไม่สามารถที่จะอธิบายได้ว่าเหตุใดการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจึงไม่ต้องถูกตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ เพราะการเป็นองค์กรอิสระก็ไม่ได้หมายความว่า จะเป็นอิสระโดยปราศจากการตรวจสอบการใช้อำนาจ โดยองค์กรอื่น เพราะการที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจตุลาการ ในการสั่งให้เลือกตั้งใหม่หรือการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งอันเป็นการใช้อำนาจตุลาการที่กระทบต่อ สิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้น รัฐธรรมนูญก็มีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ส่วนใหญ่แต่ในขณะเดียวกันก็มีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ที่ถูกกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพด้วยเช่นกัน

ปัญหาการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยปราศจากการตรวจสอบและ ถ่วงดุลมีมาตั้งแต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แม้ว่าในปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะถูกยกเลิกและมีรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ใช้แทน และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะได้แก้ไขปัญหาเรื่องความมีอำนาจเบ็ดเสร็จของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยบัญญัติให้มีการ ตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยให้องค์กรตุลาการ คือ ศาลฎีกามี อำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้วก็ตาม แต่ประเด็นปัญหาเรื่องการ ใช้อำนาจโดยปราศจากการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ยัง ไม่หมด สิ้นไป เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 239 วรรคหนึ่ง บัญญัติ ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่และเพิกถอน สิทธิเลือกตั้งแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ก่อนการประกาศผลการเลือกตั้ง โดยให้คำสั่งดังกล่าวเป็นที่สุด ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องการคุ้มครองสิทธิของผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งของคณะกรรมการ การเลือกตั้ง ก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งที่ไม่สามารถใช้สิทธิทางศาลฟ้องร้องให้ศาลตรวจสอบได้ จึงถือว่าเป็นการขัดกับหลักนิติรัฐที่ประชาชนสามารถใช้สิทธิทางศาลได้ ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ไม่ได้แก้ไขข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เรื่องการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยปราศจาก การตรวจสอบและถ่วงดุลตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2550 จะบัญญัติให้องค์กรตุลาการสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ โดยให้องค์กรตุลาการมีอำนาจสั่งการให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หลังจากการประกาศผลการเลือกตั้ง หากคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าควรให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาผู้ใดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย แต่หากเป็นกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นสมควรไม่ให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือไม่เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งการใช้อำนาจตุลาการในการวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ไม่ต้องยื่นคำร้องให้ศาลฎีกาวินิจฉัย และกรณีก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งหากคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุด อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งยังเป็นอำนาจที่ไม่มีการตรวจสอบและถ่วงดุลโดยองค์กรตุลาการ ดังนั้น การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในกรณีนี้ยังเป็นปัญหาที่ไม่มีการตรวจสอบและถ่วงดุลโดยองค์กรตุลาการเช่นเดียวกันกับปัญหาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

4.4.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยปราศจากการตรวจสอบและถ่วงดุล

การให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจวินิจฉัยคดีเลือกตั้ง และสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง การใช้อำนาจดังกล่าวนี้เป็นการใช้อำนาจในทางกระทบสิทธิทางการเมืองของผู้ถูกคำสั่ง ถึงแม้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งจะเป็นองค์กรที่เป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญ หากพิจารณาตามหลักการแบ่งแยกอำนาจแล้ว จะพบว่าภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจโดยหลักการแล้ว ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการต้องสามารถควบคุม ตรวจสอบและยับยั้งซึ่งกันและกันได้ ทั้งนี้ เพราะอำนาจทั้งสามมิได้แบ่งแยกออกจากกันโดยเด็ดขาดหากแต่มีการถ่วงดุลกันเพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครองซึ่งเป็นหลักสำคัญของหลักนิติรัฐ รัฐอยู่ภายใต้กฎหมาย การกระทำของรัฐต้องเคารพและเป็นไปตามกฎหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำที่เป็นการกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนก็ต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ และต้องมีกลไกที่จะให้มืองค์กรของรัฐเข้าไปตรวจสอบการกระทำนั้นได้ด้วยเหตุนี้การใช้อำนาจจะต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งมีอำนาจเหนืออีกอำนาจหนึ่งอย่างเด็ดขาด หรืออำนาจใดอำนาจหนึ่งรับภาระหน้าที่ของรัฐทั้งหมดเพื่อให้บรรลุภารกิจแต่เพียงฝ่ายเดียว การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจทั้งสามรวมอยู่ภายในองค์กรเดียว จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่สอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ

การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนประการสำคัญประการหนึ่งคือ การคุ้มครองเจตจำนงของประชาชนที่แสดงออกโดยการลงคะแนนเสียงเพื่อเลือกตั้งผู้แทนของตนเข้าไปปกครองประเทศ ดังนั้น เมื่อมีการออกเสียงลงคะแนนเสียงของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและได้นับคะแนนเสร็จสิ้นแล้วให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจประกาศผลการเลือกตั้งผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดให้เป็นผู้ชนะการเลือกตั้ง และการไม่ประกาศผลการเลือกตั้ง หรือที่เรียกว่า “การแขวนไว้ก่อน” นั้นเป็นการทำลายเจตจำนงของประชาชนที่ได้ออกเสียงลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงควรเคารพเจตจำนงของประชาชนเป็นสำคัญ หลังจากการประกาศผลการเลือกตั้งแล้วหากมีคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริง และหากพบว่ามีพฤติกรรมการเลือกตั้งจริง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นฟ้องถอนสิทธิเลือกตั้งผู้ทุจริตการเลือกตั้งต่อศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้งพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป

แนวทางการแก้ไขปัญหาการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยปราศจากการตรวจสอบและถ่วงดุล หากพิจารณาตามหลักทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของการเป็นนิติรัฐ จำเป็นต้องให้องค์กรอื่นเข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ และเพื่อให้ระบบการบริหารจัดการเลือกตั้งมีประสิทธิภาพ สำหรับอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดหรือสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจเสมือนดังตุลาการในการวินิจฉัยสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งซึ่งกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ใช่องค์กรตุลาการ จึงต้องให้องค์กรตุลาการเข้ามามีบทบาทในการทบทวนตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงควรให้การสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งต้องตกอยู่ภายใต้การตรวจสอบขององค์กรตุลาการ โดยองค์กรตุลาการจะสามารถไต่สวนหรือตัดสินเกี่ยวกับการกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ต่อเมื่อผู้ได้รับความเสียหายจากการตัดสินของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ร้องเรียนต่อองค์กรตุลาการ เหมือนกับประเทศอินเดีย เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญต้องจึงควรให้องค์กรตุลาการเป็นผู้ใช้อำนาจนี้ สำหรับคณะกรรมการการเลือกตั้งเมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ด้านบริหารเป็นหลัก คือ การควบคุมและดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้ง ทั้งการเลือกตั้งระดับชาติ ระดับท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติ จึงควรให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเฉพาะการออก กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง การจัดการเลือกตั้ง การประกาศผลการเลือกตั้ง และการสืบสวนสอบสวนเบื้องต้นเท่านั้น

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยการเลือกตั้งถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองโดยประชาชนผ่านทางตัวแทน การเลือกตั้งเป็นสิทธิหน้าที่ทางการเมืองที่มีความสำคัญ เพราะเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนอย่างแท้จริงเนื่องจากเป็นช่องทางในการแสดงเจตนารมณ์ของประชาชนในการกำหนดแนวทางการปกครองประเทศ และเป็นวิธีการในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ประชาธิปไตยกับการเลือกตั้งจึงมีความสัมพันธ์กันและคุณภาพของการเลือกตั้งนั้นส่งผลโดยตรงต่อคุณภาพของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การเลือกตั้งที่มีความสุจริตและเที่ยงธรรมจึงมีความสำคัญในการเป็นหลักประกันการแสดงเจตนารมณ์ของประชาชน

ประเทศไทยนับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อ พ.ศ. 2475 ได้จัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปหลายครั้งภายใต้การกำกับดูแลและการดำเนินการของกระทรวงมหาดไทย ในการเลือกตั้งแต่ละครั้งมักจะมีปัญหาการทุจริตในการเลือกตั้ง เช่น ปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียง หรือการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐ จนทำให้การเลือกตั้งไม่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ซึ่งปัญหาการทุจริตในการเลือกตั้งมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น จึงมีความพยายามในการแก้ไขปัญหาการทุจริตเลือกตั้ง และหนึ่งในความพยายามก็คือ การจัดตั้งองค์กรอิสระที่เป็นกลางขึ้นมาทำหน้าที่ติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งในการควบคุมการเลือกตั้ง เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมโดยรูปแบบขององค์กรอิสระที่ประเทศไทยเลือกใช้คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งเกิดจากแนวความคิดในการแก้ไขปัญหาการเมืองไทยทั้งระบบที่ปรากฏเป็นรูปธรรมชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่มุ่งแก้ ปัญหา ระบบการเมืองไทย คือ ทำให้ระบบการเมืองมีความสุจริตและเที่ยงธรรม ลดปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียง และกำหนดมาตรการในการป้องกันการทุจริตการเลือกตั้ง เพื่อให้การปฏิรูปทางการเมืองใน ส่วนของการเลือกตั้ง สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งขึ้น โดยกำหนดให้

คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีความเป็นอิสระทั้งในด้านนโยบาย ด้านการบริหารสำนักงานและด้านงบประมาณเพื่อควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งออกเสียง ประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมและทำหน้าที่ในการวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้ง โดยมีอำนาจออกคำสั่ง ระเบียบ ประกาศ กฎเกณฑ์ สำหรับวิธีการเลือกตั้ง อำนาจจัดการเลือกตั้ง ตลอดจนการใช้อำนาจกึ่งตุลาการเพื่อแก้ไขปัญหาการทุจริตการเลือกตั้งผ่านเครื่องมือที่ทรงอนุภาพ อย่างการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ (ใบเหลือง) และการสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง (ใบแดง) เมื่อมี หลักฐานอันเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม

การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหลักการที่กำหนดไว้ใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นครั้งแรก โดยกำหนดให้คณะกรรมการ การเลือกตั้งมีอำนาจสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ทั้งก่อนและหลังการประกาศ ผลการเลือกตั้ง โดยผลของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เป็นที่สุดไม่อาจโต้แย้งได้ทำ ให้เกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์ว่าการให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งมากเกินไปและเป็นการใช้ อำนาจอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ เนื่องจากคำสั่งของคณะกรรมการ การเลือกตั้งไม่สามารถโต้แย้ง ต่อมาเมื่อมีการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประเด็นเรื่องอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ถูกนำมาพิจารณาและ แก้ไขเกี่ยวกับอำนาจการตรวจสอบการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่สุดท้ายสมาชิก สภาร่างรัฐธรรมนูญก็มีความเห็นว่า ควรให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการสั่งให้มีการ เลือกตั้งใหม่ หรือการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเช่นเดิม โดยแบ่งเป็น 2 กรณี อันได้แก่

1. การสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่และการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งก่อนการประกาศผลการ เลือกตั้ง
2. การสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่และการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหลังการประกาศผลการ เลือกตั้ง

กรณีการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่และการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหลังการประกาศผลการ เลือกตั้ง ผู้เขียนเห็นว่าไม่มีปัญหาเพราะเป็นไปตามหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ตามมาตรา 28 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เนื่องจากมี กระบวนการของฝ่ายตุลาการเข้ามาคุ้มครองผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ แต่ผู้เขียนไม่เห็นด้วยกับกรณีก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งที่ให้อำนาจของคณะกรรมการการ เลือกตั้งเป็นที่สุด เพราะเป็นการขัดแย้งกับหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ตาม มาตรา 28 วรรคสอง ซึ่งมาตรา 28 วรรคสอง เป็นหลักการที่เกี่ยวข้องกับรากฐานของหลักนิติรัฐ

เนื่องจากมีความมุ่งหมายให้การใช้อำนาจมหาชนที่ไปกระทบสิทธิของบุคคลหนึ่งบุคคลใดต้องสามารถถูกตรวจสอบได้โดยองค์กรตุลาการ นอกจากนี้การใช้อำนาจแบบเบ็ดเสร็จของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการดำเนินการจัดการเลือกตั้ง การสืบสวนสอบสวน และการวินิจฉัยชี้ขาดเป็นการขัดต่อหลักพื้นฐานในระบอบประชาธิปไตยอย่างหลักการแบ่งแยกอำนาจ เพราะการใช้อำนาจตุลาการในการวินิจฉัยคดีแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งโดยให้ผลของคำวินิจฉัยเป็นที่สุดท้ายไม่ถูกตรวจสอบและถ่วงดุลโดยองค์กรอื่นได้ จึงเป็นปัญหาการใช้อำนาจโดยไม่มี การตรวจสอบและถ่วงดุลตามหลักการแบ่งแยกอำนาจที่ไม่แตกต่างจากโครงสร้างอำนาจที่ถูกออกแบบโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยเหตุผลที่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญบัญญัติให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุดท้ายมิให้มีการร้องต่อองค์กรตุลาการ คือ หากมีการอนุญาตให้นำคดีขึ้นสู่ศาลจะเป็นอุปสรรคต่อการเลือกตั้งโดยการเลือกตั้งจะล่าช้าออกไป การนำเอาเรื่องความล่าช้าในการเลือกตั้งมาเป็นเกณฑ์ในการตัดสินผู้สมัครในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมนั้นไม่เหมาะสมอย่างยิ่งและไม่มีเหตุผลมากเพียงพอที่จะรับฟังได้ เนื่องจากหลักการดังกล่าวขัดต่อหลักการว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กรตุลาการ และการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งโดยฝ่ายตุลาการเป็นการตรวจสอบเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม เนื่องจากฝ่ายตุลาการมีความเป็นอิสระและเป็นกลางปราศจากการครอบงำของผู้มีอิทธิพลทั้งหลายทั้งปวง

การตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจเป็นการเยียวยาและแก้ไขผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐ ถือเป็นเจตนารมณ์ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามหลักนิติรัฐ เมื่อสิทธิของประชาชนถูกละเมิดจากการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐ ประชาชนย่อมต้องใช้สิทธิทางศาลได้ การจำกัดสิทธิของประชาชนไม่ให้สามารถใช้สิทธิทางศาลได้จึงไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งรับรองสิทธิทางศาลของประชาชนไว้ตามมาตรา 28 วรรคสอง ตามหลักนิติรัฐอันถือเป็นเสาหลักของการปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย โดยที่การใช้อำนาจของรัฐต้องยอมให้องค์กรอื่นตรวจสอบการใช้อำนาจของตนได้ คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐองค์กรหนึ่งการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงต้องถูกตรวจสอบและถ่วงดุลได้โดยองค์กรตุลาการ และสาเหตุที่ต้องให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุลโดยองค์กรตุลาการก็เนื่องจากองค์กรตุลาการเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทอย่างแท้จริงตามหลักการแบ่งแยกอำนาจอันเป็นส่วนสำคัญประการหนึ่งของหลักนิติรัฐ และเมื่อไม่มีองค์กรใดสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจของ

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ย่อมเป็นการใช้อำนาจที่ฝ่าฝืนต่อหลักนิติรัฐ

ตามหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 239วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจวินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา และให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุดท้าย บทบัญญัติดังกล่าวขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งหลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักการที่สำคัญในหลักนิติรัฐที่ประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยต่างยึดถือเป็นหลักในการปกครองประเทศ เนื่องจากประเทศไทยมีการปกครองอยู่บนพื้นฐานของการแบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ดังนั้น การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีทั้งอำนาจจัดการการเลือกตั้งและอำนาจในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง จึงเป็นการมอบอำนาจบริหารและอำนาจตุลาการให้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งไม่เคยปรากฏว่ามีองค์กรรูปแบบใดของรัฐที่มีการรวมอำนาจ 2 อำนาจ ไว้ในองค์กรเดียว เป็นการมอบอำนาจให้เป็นที่สุดท้าย ซึ่งเสมือนว่าเป็นอำนาจตุลาการอยู่ในองค์กรเดียวกัน เป็นการใช้อำนาจที่ไม่สามารถตรวจสอบได้ คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรซึ่งมีอำนาจในการบริหารจัดการการเลือกตั้งให้เป็นไปได้ด้วยความเรียบร้อยและยุติธรรม จึงไม่ควรใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดในคดีเลือกตั้ง อำนาจในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่และการสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง เพราะทำให้ขาดหลักประกันความเป็นกลางว่าคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจะมีกระบวนการพิจารณาโดยสุจริตและเที่ยงธรรม เนื่องจากองค์กรที่มีอำนาจสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงและองค์กรที่มีอำนาจสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นองค์กรเดียวกัน

อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้งเป็นการใช้อำนาจตีความกฎหมาย ซึ่งเป็นอำนาจขององค์กรฝ่ายตุลาการเท่านั้น หลักการนี้เป็นหลักการที่สำคัญในรัฐธรรมนูญของประเทศที่เป็นรัฐเสรีประชาธิปไตยโดยรัฐนั้นจะมอบอำนาจตุลาการให้กับองค์กรอื่นซึ่งมิได้เป็นองค์กรฝ่ายตุลาการไม่ได้ เนื่องจากองค์กรฝ่ายตุลาการเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท มีกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดที่มีแบบแผนรัดกุมเป็นธรรมแก่คู่กรณีทั้งสองฝ่าย และมีลักษณะเปิดเผย คำวินิจฉัยชี้ขาดมีลักษณะเด็ดขาดถึงที่สุด และผู้พิพากษามีอิสระในการวินิจฉัยชี้ขาด ซึ่งกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทและความเป็นอิสระผู้พิพากษาจะเป็นสิ่งที่รับประกันการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่อาจจะถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งว่าจะได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยจึงจะต้องยึดถือหลักการตรวจสอบการเลือกตั้งโดยองค์กรตุลาการไว้ แม้ว่าการตรวจสอบการเลือกตั้งโดยองค์กร

ตุลาการจะมีปัญหาเรื่องความล่าช้าในการพิจารณาคดีของศาล ซึ่งเป็นปัญหาที่สำคัญและทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาการทุจริตการเลือกตั้งได้ ดังนั้น กระบวนการในการแก้ไขปัญหานี้จึงควรแก้ไข ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาคดีที่มีความล่าช้า โดยต้องทำให้การพิจารณาคดีของศาลมีความรวดเร็วและเป็นธรรม ในปัจจุบันอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งรัฐธรรมนูญกำหนดให้ศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีอำนาจในการตรวจสอบ โดยให้ศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้งมีอำนาจวินิจฉัยคำร้องขอให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาของคณะกรรมการการเลือกตั้ง กรณีที่ประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว และให้ศาลอุทธรณ์มีอำนาจวินิจฉัยคำร้องขอให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น โดยในการพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญกำหนดให้นำระบบการพิจารณาคดีแบบไต่สวนมาใช้ในการพิจารณาคดีเลือกตั้งเพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการพิจารณาคดี

5.2 ข้อเสนอแนะ

แนวทางการแก้ไขปัญหาการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งกรณีการให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง หากพิจารณาจากทฤษฎีหลักการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของหลักนิติรัฐ และเป็นหลักการที่ประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยต่างยึดถือเป็นหลักในการปกครองประเทศ จึงควรกำหนดให้องค์กรตุลาการเข้ามาตรวจสอบการใช้ อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งควรมีอำนาจเฉพาะการออกกฎ ระเบียบข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง การจัดการเลือกตั้ง การประกาศผลการเลือกตั้ง และการสืบสวนสอบสวน เพื่อหาข้อเท็จจริงเบื้องต้นและหากพบว่ามีพฤติกรรมการเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นฟ้องเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้ทุจริต การเลือกตั้งต่อองค์กรตุลาการ โดยให้องค์กรตุลาการทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากการเลือกตั้ง โดยผู้เขียนขอเสนอแนวทาง ดังนี้

1. แก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 239 วรรคหนึ่ง โดยบัญญัติว่า ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยเห็นว่าควรให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งก่อน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาผู้ใด ก่อนการประกาศผลการเลือกตั้ง ให้ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย และกำหนดกรอบระยะเวลาให้ศาลฎีกาต้องพิจารณา และมีคำวินิจฉัยให้แล้วเสร็จเหมือนกับกรณีพิจารณาและวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง คุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภา

ผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 34 วรรคหนึ่ง

2. ให้ศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้งมีอำนาจพิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งทั้งก่อนและหลังการประกาศผลการเลือกตั้ง

3. ให้ศาลอุทธรณ์แผนกคดีเลือกตั้งมีอำนาจพิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นทั้งก่อนและหลังการประกาศผลการเลือกตั้ง โดยแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 239 วรรคหนึ่ง ตามข้อเสนอแนะข้อ 1 เนื่องจากตามมาตรา 239 วรรคสี่ บัญญัติว่า ให้นำความในวรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นด้วยโดยอนุโลม ดังนั้น เมื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญตามข้อเสนอแนะข้อ 1 ก็จะส่งผลให้ศาลอุทธรณ์แผนกคดีเลือกตั้งมีอำนาจพิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นทั้งก่อนและหลังการประกาศผลการเลือกตั้ง

DUU

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- กระมล ทองธรรมชาติ. (2531). *การเลือกตั้ง พรรคการเมือง และเสถียรภาพของรัฐบาล*.
กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- กระมล ทองธรรมชาติ และ เขานะ ไตรมาส. (2545). *วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย จากอดีตถึงปัจจุบัน*. กรุงเทพฯ: บรรณกิจ.
- คณิน บุญสุวรรณ. (2546). *6 ปีรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: เอมีเทรคดิง.
- โคทม อาริยา. (2545). *โครงการเฉลิมพระเกียรติ สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) คณะกรรมการการเลือกตั้ง*. กรุงเทพฯ: องค์การค้ำของครุสภา.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2545). *การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ รวมบทความกฎหมายมหาชน จากเว็บไซต์ www.pub-law.net*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- _____. (2547). *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ (พิมพ์ครั้งที่ 2)*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- _____. (2548). *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 1)*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). *กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ (พิมพ์ครั้งที่ 3 แก้ไขเพิ่มเติม)*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2535). *คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ: รัฐธรรมนูญเยอรมัน*.
โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- _____. (2542). *การเลือกตั้งและพรรคการเมือง: บทเรียนจากเยอรมัน*. กรุงเทพฯ: พี.เพรส.
- _____. (2549). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*. โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ปรีดี เกษมทรัพย์. (2536). *ประชาธิปไตยกับชนชั้นกลาง (พิมพ์ครั้งที่ 3)*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ปุ่นละ สุทธิประภา. (2520). *หลักเกณฑ์ทั่วไปในการเลือกตั้ง*. กรุงเทพฯ: ศูนย์การพิมพ์.

- พททิสาน ชุมพล. (2544). *ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในอังกฤษ*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ยุโรปศึกษา แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ไพโรจน์ ชัยนาม. (2515). *สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบการ ปกครองของไทย*. นครหลวง: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เสิดา สอนศรี. (2533). *พลังประชาชนในฟิลิปปินส์*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- _____. (2537). *ฟิลิปปินส์: สงครามโลกครั้งที่ 2 สู้พลังประชาชน*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. (2546). *วิธีพิจารณาศาลรัฐธรรมนูญ ศึกษาเปรียบเทียบกรณีของศาล รัฐธรรมนูญต่างประเทศกับศาลรัฐธรรมนูญประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- วิษณุ เครืองาม. (2530). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ (พิมพ์ครั้งที่ 3)*. กรุงเทพฯ: นิติบรรณาการ.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2542). *กฎหมายเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- _____. (2548). *กฎหมายรัฐธรรมนูญหลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (พิมพ์ครั้งที่ 1)*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สมภพ โหตระกิตย์. (2512). *คำสอนชั้นปริญญาตรีกฎหมายรัฐธรรมนูญ (ภาค 1)*. กรุงเทพฯ: นำเนียงการพิมพ์
- สมยศ เชื้อไทย. (2535). *คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป (พิมพ์ครั้งที่ 2)*. โครงการตำราและ เอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- _____. (2547). *คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*.
- _____. (2550). *กฎหมายมหาชนเบื้องต้น (พิมพ์ครั้งที่ 3)*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- สุนัย มโนมัยอุดม. (2532). *ระบบกฎหมายอังกฤษ*. กรุงเทพฯ: ประยูรวงศ์.
- หยุด แสงอุทัย. (2526). *คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป*. กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์.
- อมร จันทรสมบุรณ์. (2523). *กฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- อุดม รัฐอมฤต และคนอื่นๆ. (2544). *การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของ บุคคลตามมาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

บทความ

- ชนาทร จิตติเดโช. (2549, เมษายน). “ปัญหาองค์กรที่มีอำนาจให้ “ใบเหลือง-ใบแดง” แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง.” *รัฐสภาสาร*, 54(4). หน้า 60.
- เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์. (2516). “รัฐธรรมนูญนานาชาติ รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส.” *งานแปลสภาวิจัยแห่งชาติ*. หน้า 24.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2548). “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสอยู่ภายใต้การควบคุมของศาลปกครองหรือไม่.” *วารสารสมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย*, ฉบับปี พ.ศ. 2548. หน้า 27-49.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2544, กันยายน-ธันวาคม). “ปัญหาองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ.” *วารสารวิชาการปกครอง*, 1(3). หน้า 48.
- _____. (2549). “การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ.” *รวมบทความกฎหมายมหาชน (online)*. หน้า 5-6.
- _____. (2554). “การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในระบบกฎหมายไทย.” *จตุรนิติ*, 8(5). หน้า 22.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2537). “ความเป็นมาของระบบศาลเดียวในประเทศอังกฤษและระบบศาลคู่ในประเทศฝรั่งเศส.” *วารสารคูลพาห*, 4(3). หน้า 83.
- ประณต นันทิยะกุล. (2540, กันยายน-ธันวาคม). “คณะกรรมการการเลือกตั้งกับการจัดการการเลือกตั้งในอินเดีย.” *วารสารธรรมศาสตร์ ฉบับเศรษฐกิจ*, 23(3). หน้า 94-99.
- วรพจน์ วิสชุดพิชญ์. (2537). “ศาลปกครองกับการแบ่งแยกอำนาจ.” *วารสารนิติศาสตร์*, 24,3. หน้า 573.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2538, ธันวาคม). “ข้อพิจารณาเปรียบเทียบขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันนี.” *วารสารนิติศาสตร์*, 25(4). หน้า 708.
- _____. (2542, กันยายน-ธันวาคม). “การเลือกตั้งของรัฐเสรีประชาธิปไตย.” *วารสารศาลรัฐธรรมนูญ*, 1(3). หน้า 95.
- _____. (2546, 27 ธันวาคม). “นิติรัฐ การทบทวนการใช้อำนาจมหาชนในกระบวนการนิติบัญญัติกับร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏฯ.” *ไทยโพสต์*.
- วิษณุ วัลญญ. (2534, กันยายน). “ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการนำเอาทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักในการจำแนกรูปแบบการปกครองชนิดต่างๆ.” *วารสารนิติศาสตร์*, 19(3). หน้า 161.

อภิวัฒน์ สุดสาว. (2554). “ปัญหาการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและองค์กรที่มีอำนาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง.” *มูลนิธิ*, 8(5). หน้า 136-138.

วิทยานิพนธ์

- กิตติพัฒน์ สุวรรณจักรศิริ. (2555). *การตรวจสอบการกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งโดยองค์กรตุลาการ* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- กนิษฐา เชี่ยววิทย์. (2533). *การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตราขึ้น โดยองค์กรนิติบัญญัติโดยองค์กรตุลาการ* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- คุณวุฒิ ต้นตระกูล. (2532). *บทวิเคราะห์คำวินิจฉัยตุลาการรัฐธรรมนูญ ที่ ต.1/2513* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- จิตติพร ขำน้ำจู้. (2540). *หลักประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนกับระบบพรรคการเมืองไทย* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ธวัช ชูวิทย์สกุลเลิศ. (2550). *ศาลเลือกตั้ง ศึกษาปัญหาทางทฤษฎีและกฎหมายในการจัดตั้งและรูปแบบที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ.
- พรชัยวัฒน์ พูนทองพันธ์. (2553). *ปัญหาการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุวัชรี้ กรรเจียกพงษ์. (2551). *การตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยฝ่ายตุลาการ* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุเทพ พรหมวาส. (2549). *การตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญโดยองค์กรตุลาการ : ศึกษากรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อภัสรา จินตนะพัฒน์. (2538). *รูปแบบและฐานะขององค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

เอกสารอื่นๆ

- กาญจน์ วรกุล. (2549). “การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและการตรวจสอบการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ.” *หนังสือรวมบทความทางวิชาการ ชุดที่ 6*. หน้า 569-570.
- โกเมศ ขวัญเมือง. (2550). *ปัญหาการจัดตั้งศาลเลือกตั้ง* (รายงานการวิจัย). สุราษฎร์ธานี: วิทยาลัยตาปี
- คณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2553). “ข้อสังเกตของคณะกรรมการการเลือกตั้ง.” *รายงานผลการปฏิบัติงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553*. หน้า 179.
- ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, ไพฑูรย์ โพธิสว่าง และยุทธ อิศรชัย. (2548). *การประเมินผลการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง* (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- นักศึกษากลุ่มที่ 4. (2551). *บทบาทธรรมาภิบาลกับการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย*. รายงานวิชาการส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรธรรมาภิบาลของผู้บริหารระดับกลาง รุ่นที่ 7. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2540, มีนาคม). “สรุปสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญประเทศฝรั่งเศส.” *เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “บทเรียนจากรัฐธรรมนูญต่างประเทศต่อการปฏิรูปการเมืองไทย”*. จัดโดย คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขานิติศาสตร์ ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม วันที่ 5 มีนาคม 2540 โรงแรมอมารี วอเตอร์เกท กรุงเทพมหานคร.
- ปริญญา เทวานฤมิตรกุล และคณะ. (2550, มีนาคม). “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพรรคการเมือง: การแก้อ่อนของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.” *บทความประกอบการประชุมกลุ่มย่อยในการประชุมนิติศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 6 ประจำปี 2549*.
- ปรีดี เกษมทรัพย์. (2520). “ประชาธิปไตยปรัชญารากฐาน 2 ประการ.” *หนังสือที่ระลึกวันระพี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*.
- พรศักดิ์ ฝ่องแผ้ว และธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. (2539). *คณะกรรมการการเลือกตั้ง* (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- มนตรี ตันหวีรัตน์. (2539). *คณะกรรมการการเลือกตั้ง* (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล). กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

- ลัดดาวัลย์ ตันตวิทยาพิทักษ์. (2537). *การจัดการเลือกตั้งที่เหมาะสมต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย*. (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2540). “นิติรัฐ: หลักการพื้นฐานของรัฐธรรมาภิบาลเสรีประชาธิปไตย”
ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน. *รวมบทความบางเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายปกครองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม
- สถาบันพระปกเกล้าและสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. (2543). *รายงานเรื่องการศึกษามหาวิทยาลัยที่เรียนจากการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเพื่อปรับปรุงระบบการเลือกตั้งให้ดีขึ้น*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2548). *คณะตุลาการรัฐธรรมนูญในประเทศฝรั่งเศส* (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- ลีดา สอนศรี. (2544). *บทบาทของคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งของรัฐและองค์กรอาสาสมัครเอกชนสังเกตการณ์การเลือกตั้งในประเทศฟิลิปปินส์: เสนอแนะสำหรับประเทศไทย*. (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

กฎหมาย

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550.
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550.
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550.

สารสนเทศจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์

- กมลชัย รัตนสากาวงศ์. (2551). *เลือกตั้งใหม่*. สืบค้นเมื่อ 30 มิถุนายน 2555, จาก <http://www.kpi.ac.th>
- สรารุช เบญจกุล. (2553). *ความอิสระในการพิจารณาคดีของผู้พิพากษา*. สืบค้นเมื่อ 20 ธันวาคม 2555, จาก <http://www.manager.co.th>

ภาษาต่างประเทศ

LAWS

Bundesverfassungsgerichtsgesetz, BVerfGG.

Bundeswahlgesetz, BWG (Federal Electoral Law).

Grundgesetz, GG (Basic Law of the Federal Republic of Germany).

The Constitution of France.

DRPU

กรม
การ
การ
การ

ภาคผนวก

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

คำวินิจฉัยสั่งการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ที่ ๗๐/๓๕/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๔

เรื่อง การวินิจฉัยและสั่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่

ในเขตเลือกตั้งที่ ๒ จังหวัดร้อยเอ็ด

เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับคำร้องเรียนกล่าวหาว่า นายเสกสิทธิ์ ไวนิยมพงศ์ ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคไทยรักไทย หมายเลข ๗ เขตเลือกตั้งที่ ๒ จังหวัดร้อยเอ็ด หรือมีบุคคลหรือคณะบุคคลกระทำการจัดเลี้ยงให้ หรือสัญญาว่าจะให้ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อจูงใจให้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้นาย นายเสกสิทธิ์ ไวนิยมพงศ์ ผู้ถูกกล่าวหา อันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔๔ เช่น เมื่อระหว่างวันที่ ๑๒ ถึงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๔๓ เวลากลางวันและกลางคืน ผู้ถูกกล่าวหาได้ปราศรัยในหมู่บ้านค้อซา บ้านมะแวง บ้านมะพร้าว ตำบลบึงงาม อำเภอธวัชบุรี โดยนำคณะตลก "ใหญ่หน้ายาน" มาเล่นตลกก่อนการปราศรัยเพื่อเป็นการจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้แก่ผู้ถูกกล่าวหา เป็นต้น

คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงได้ดำเนินการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าวและได้เปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหามาให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง และมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงหลักฐาน อันเป็นการปฏิบัติตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ แล้วปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า ผู้ถูกกล่าวหาหรือมีบุคคลหรือ คณะบุคคลกระทำการจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้แก่ นายเสกสิทธิ์ ไวนิยมพงศ์ ผู้ถูกกล่าวหา อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ทำให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของเขตเลือกตั้งที่ ๒ จังหวัดร้อยเอ็ด มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๔๕ (๓) (๔) และ (๕) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และมาตรา ๑๐ (๖) (๗) และ (๘) แห่งพระราช

- ๒ -

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

บัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ในเขตเลือกตั้งที่ ๒ จังหวัดร้อยเอ็ด

นายธีรศักดิ์ วรรณสุต

นายโคทม อาริยา

นายจิระ บุญพจนสุนทร

นายยุวัฒน์ กมลเวชช

นายสวัสดิ์ โชติพานิช

ประธานกรรมการการเลือกตั้ง

กรรมการการเลือกตั้ง

กรรมการการเลือกตั้ง

กรรมการการเลือกตั้ง

กรรมการการเลือกตั้ง

[รก.๒๕๔๔/๓๗ก/๗๗/๗ มิถุนายน ๒๕๔๔]

ปริญนันท์/พิมพ์

๑๕ / ๔ / ๔๕

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล	นางสาวกนกกรักษ์ น้อยสัมฤทธิ์
วุฒิการศึกษา	ปีการศึกษา 2541 บัญชีบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต ปีการศึกษา 2548 นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีการศึกษา 2552 เนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 62

DPU