

ปัญหาการเพิกถอนผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

เมฆสุวรรณ พันธุ์สนิท

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2560

**The Problems of Revoking the election Results of Local Council members  
or Local Administrators**

**MEKSUWAN PANSANIT**

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements**

**For the Degree of Master of Laws**

**Department of Law.**

**Graduate School, Dhurakijpundit University**

**2017**

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาการเพิกถอนผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
ชื่อผู้เขียน	เมฆสุวรรณ พันธุ์สนธิ
อาจารย์ที่ปรึกษา	ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2559

### บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการออกคำสั่งเพิกถอนผลการเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 56 หรือไม่ และเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้เพิกถอนผลการเลือกตั้งแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งจะดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่สำหรับตำแหน่งที่ว่างอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเพิกถอนผลการเลือกตั้งดังกล่าวนี้ได้หรือไม่ หรือว่าเป็นอำนาจของศาลอุทธรณ์ และศาลอุทธรณ์ภาคที่มีอำนาจในการพิจารณา และมีคำสั่งเพิกถอนผลการเลือกตั้ง และให้มีการจัดการเลือกตั้งใหม่

การเพิกถอนผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น เป็นปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้อำนาจระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งและศาลอุทธรณ์ให้เป็นเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 โดยปัญหาที่เกิดขึ้นมีทั้งในส่วนของคณะกรรมการการเลือกตั้งและศาลอุทธรณ์ ที่มีความเห็นแตกต่างกัน ในประเด็นการใช้อำนาจเพิกถอนผลการเลือกตั้งดังกล่าว โดยฝ่ายหนึ่งเห็นว่าเป็นอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะพิจารณาและมีคำสั่งให้เลือกตั้งใหม่ได้ทันที โดยไม่ต้องยื่นคำร้องให้ศาลอุทธรณ์พิจารณาอีก กับอีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่าเป็นอำนาจของศาลอุทธรณ์ เนื่องจากได้พิจารณาหลังประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว จึงอยู่ภายใต้อำนาจของศาลอุทธรณ์ที่จะพิจารณาและสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้เรียบเรียง และมีความเห็นเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นว่าควรจะแก้ไขอย่างไร เพื่อเป็นแนวทางและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นต่อไป

<b>Research Title</b>	TheProblems of Revoking the Election Results of Local Council Members or Local Administrators
<b>By</b>	Mr. Meksuwan Pansanit
<b>Research Advisor</b>	Prof. Paisit Pipattanakul, Ph. D.
<b>Department</b>	Jurisprudence
<b>Year</b>	2017

### ABSTRACT

This research aims to study whether the Election Commission is authorized to order to cancel the election result in accordance with the Election of Members of Local Council Members or Local Administrators Act B.E. 2545 (2002) in the Section 56, and whether when the Election Commission already orders to cancel the election result, the Election Commission will hold the re-election for an unfilled position because of the aforesaid cancellation or it is the authority of the Appeal Court and the Regional Appeal Court authorized to consider and order to cancel the election result and hold the re-election.

The election result cancellation of Members of Local Assembly or Local Administrators is the practical problem regarding the exercise of power between the Election Commission and the Appeal Court as the purpose of the Election of Members of Local Council Members or Local Administrators Act B.E. 2545 (2002). The found problems are from the Election Commission and the Appeal Court with different opinions regarding the exercise of power for canceling the aforesaid election result. The first party accounts that the Election Commission is authorized to consider and order to re-elect immediately without submitting any petitions to the Appeal Court for consideration whereas the other party accounts that it is authorized by the Appeal Court because it is considered after the election result is announced; therefore, it is under the authority of the Appeal Court in order to consider and order to re-elect. However, the researcher has complied and suggested how to solve the aforesaid problems as the guide in the future.

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้ดำเนินการจนสำเร็จลุล่วงไปด้วยความเรียบร้อย ผู้วิจัยต้องขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ เป็นอย่างสูง ที่ให้ความเมตตา กรุณา และเสียสละเวลาอันมีค่ารับเป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ตลอดจนให้ความรู้ คำแนะนำ คำปรึกษา ขั้นตอนการจัดทำและข้อคิดต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อผู้วิจัยอย่างมาก ขอกราบขอบพระคุณท่านไว้ด้วยความเคารพยิ่ง

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ และอาจารย์ ดร.สรรชน โชตโกสิน อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อมรรัตน์ กุลสุจริต คณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกริก ที่กรุณาเสียสละเวลาอันมีค่ายิ่งของท่านรับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ให้คำแนะนำ ข้อคิดเห็น แนวคิด และข้อสังเกต เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุง แก้ไข เพิ่มเติมวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ให้สำเร็จบริบูรณ์อันเป็นประโยชน์ต่อผู้วิจัย ทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จเรียบร้อยลงด้วยดี

ขอขอบคุณพี่ ๆ และเพื่อน ๆ ทุกท่าน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อาจารย์จิรวุฒิ ลิปิพันธ์ และเจ้าหน้าที่บัณฑิตศึกษา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ และเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ให้ความช่วยเหลือในการให้คำปรึกษา คั่นคว่ำ รวบรวมข้อมูล ทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

สุดท้ายนี้ ขอกราบขอบพระคุณบิดามารดาของผู้วิจัย ตลอดจนพี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกัน และบุคคลใกล้ชิด ที่ให้การสนับสนุนช่วยเหลือและให้กำลังใจแก่ผู้วิจัยตลอดระยะเวลาที่ได้เริ่มต้นทำการศึกษาจนสำเร็จการศึกษาครั้งนี้ ตลอดจนมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ ที่เปิดโอกาสทางการศึกษาและประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้แก่ผู้วิจัย คุณแห่งความดีของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้วิจัยขอมอบให้แก่บิดามารดา ครูอาจารย์ทุกท่านด้วยความเคารพ ความรัก และระลึกอยู่เสมอแต่หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้บกพร่องประการใด ผู้วิจัยขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

เมฆสุวรรณ พันธุ์สนิท

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ฉ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ฉ
กิตติกรรมประกาศ.....	ช
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	5
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	5
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	6
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	6
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	6
2. แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง.....	7
2.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย.....	8
2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง.....	16
2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง.....	26
2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมและตรวจสอบการใช้จ่ายเงินในการเลือกตั้ง.....	37
2.5 แนวคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งท้องถิ่น.....	41
3. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเพิกถอนผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น.....	49
3.1 มาตรการเกี่ยวกับการเพิกถอนผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต่างประเทศ.....	49
3.2 มาตรการเกี่ยวกับการเพิกถอนผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นของไทย.....	78
4. วิเคราะห์เปรียบเทียบอำนาจเพิกถอนผลการเลือกตั้งของต่างประเทศและของประเทศไทย.....	95
4.1 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการเพิกถอนผลการเลือกตั้ง.....	95
4.2 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับองค์กรที่ใช้อำนาจในการการเพิกถอนผลการเลือกตั้ง.....	100

## สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
5. สรุปและเสนอแนะ.....	105
5.1 สรุป.....	105
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	107
บรรณานุกรม.....	109
ภาคผนวก	
ก. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ คณะกรรมการการเลือกตั้ง.....	117
ข. ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับการ เลือกตั้ง และการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และ ผู้บริหารท้องถิ่น.....	208
ค. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ....	214
ประวัติผู้เขียน.....	251

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การเลือกตั้งทุกระดับนั้น เป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งของการปกครองระบอบประชาธิปไตย คือ ประชาชนได้รับโอกาสเลือกตัวแทนของตนเข้าไปทำหน้าที่ในรัฐสภาหรือในคณะรัฐบาลหรือในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความต้องการของตน หากกระบวนการเลือกตั้งดังกล่าวเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรมและเที่ยงธรรม สามารถคัดสรรได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถและมีคุณธรรม อีกทั้ง ประชาชนได้ใช้สิทธิเลือกตั้งด้วยจิตสำนึกของตนเองปราศจากการโน้มน้าวชักจูงชี้นำและงู้อใจ ด้วยผลประโยชน์ต่างตอบแทนแล้วไซ้ การเลือกตั้งก็จะเป็นไปตามเจตนารมณ์ของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง โดยมีองค์กรซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองทำหน้าที่ควบคุมและบริหารจัดการเลือกตั้งเรียกโดยทั่วไปว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้ง” (Election Commission) ซึ่งถือว่าเป็นองค์กรที่มีความสำคัญ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและบริหารจัดการเลือกตั้ง ในหลายประเทศยังให้อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งอีกด้วย สำหรับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น ก็เพื่อให้การควบคุมและบริหารจัดการเลือกตั้งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของการปกครองระบอบประชาธิปไตยเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ อันเกิดจากการเลือกตั้ง เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปอย่างโปร่งใส บริสุทธิ์และยุติธรรม

ประเทศไทยเมื่อมีการประกาศบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540<sup>1</sup> ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือที่เรียกว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งราชอาณาจักรไทย (Election Commission of Thailand) หรือย่อว่า “กกต.” (ECT) เป็นองค์กรอิสระตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้ ได้ถูกจัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2540 และเมื่อมีการประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541<sup>2</sup> แล้ว จึงได้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหน่วยงานทางธุรการของคณะกรรมการการเลือกตั้งขึ้น และนับได้ว่าเป็นครั้งแรกที่ประเทศไทย มีองค์กรที่ควบคุม

<sup>1</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 44 ตอนที่ 55ก, 11 ตุลาคม 2540.

<sup>2</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 115 ตอนที่ 35ก, 9 มิถุนายน 2541



ตรวจสอบ และจัดการเลือกตั้ง อันเป็นจุดเริ่มต้นในการปฏิรูปการเมืองและการปกครองของประเทศไทย

สาเหตุที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น เนื่องจากการจัดการเลือกตั้งในอดีตที่ผ่านมา อยู่ในความดูแลรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย จึงมักถูกกล่าวหาและมีข้อครหาว่า ในการเลือกตั้งทุกครั้ง มีพรรคการเมืองที่เป็นพรรคฝ่ายรัฐบาลใช้กลไกของรัฐ ซึ่งเป็นผู้ปกครองหรือผู้บริหารระดับสูง สังกัดกระทรวงมหาดไทย ได้ใช้อำนาจหน้าที่เอื้อประโยชน์ในการเลือกตั้งให้แก่พรรคพวกของตนเองด้วยวิธีการต่าง ๆ แม้ว่าจะมีการจัดตั้งองค์กรกลางขึ้นมาเพื่อดูแลการเลือกตั้งให้เป็นไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรมก็ตาม แต่การดำเนินการขององค์กรกลางก็ไม่ได้บรรลุผลตามเจตนารมณ์ เนื่องจากองค์กรกลางไม่อาจดูแลการจัดการเลือกตั้งให้บริสุทธิ์ยุติธรรมได้อย่างแท้จริง โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งนี้ ยังได้บัญญัติให้มีไว้อย่างต่อเนื่องในรัฐธรรมนูญอีก 2 ฉบับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และฉบับปัจจุบันที่เพิ่งประกาศใช้ไป คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 6 เมษายน 2560

รัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับดังกล่าว ได้ปฏิรูปการเมืองด้วยการกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีความเป็นอิสระในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นโครงสร้าง องค์กรประกอบ อำนาจหน้าที่ขององค์กรในการดำเนินงานด้านต่าง ๆ เพื่อคัดกรองการเข้าสู่อำนาจของนักการเมือง โดยแต่ละฉบับอาจมีความแตกต่างกันบ้างในเรื่องของโครงสร้างอำนาจหน้าที่ ได้แก่ ฉบับปีพุทธศักราช 2540 มาตรา 145 ประกอบมาตรา 147 ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและเพิกถอนผลการเลือกตั้ง ทั้งก่อนและหลังประกาศผลการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ไม่สามารถอุทธรณ์หรือตรวจสอบจากองค์กรใด ๆ ได้<sup>3</sup> ส่วนฉบับปีพุทธศักราช 2550 มาตรา 239 เห็นว่าฉบับปีพุทธศักราช 2540 ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจมากเกินไปสมควรได้รับการตรวจสอบโดยศาล ซึ่งแยกเป็น กรณีก่อนประกาศผลการเลือกตั้งเป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการพิจารณาสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง และจัดการเลือกตั้งใหม่ กรณีหลังประกาศผลการเลือกตั้งแยกเป็นอำนาจของศาลฎีกาในคดีเลือกตั้งระดับชาติ และศาลอุทธรณ์ในคดีเลือกตั้งระดับท้องถิ่น ในการพิจารณาสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ สำหรับปีพุทธศักราช 2560 มาตรา 222 มาตรา 225 และมาตรา 226 มีความแตกต่าง คือ ให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้ง จำนวนเจ็ดคน เพิ่มจากสองฉบับเดิมที่ให้มีจำนวนห้าคน โดยให้มีอำนาจ

<sup>3</sup> กมลชัย รัตนสกววงศ์, คำชี้แจงเรื่องอำนาจหน้าที่ของ กกต., เอกสารโรเนียว (พิมพ์ที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2543), น. 2.

กรณีก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง มีอำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ในหน่วยเลือกตั้งหรือเขตเลือกตั้ง กรณีเห็นว่าการเลือกตั้งนั้นเป็นไปโดยไม่สุจริต ถ้าผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้กระทำความผิดหรือรู้เห็นเป็นใจให้กับบุคคลอื่น ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้นไว้เป็นการชั่วคราวระยะเวลาไม่เกิน 1 ปี ส่วนกรณีหลังประกาศผลการเลือกตั้ง ถ้าเป็นกรณีของการเลือกตั้งระดับชาติ ให้ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ส่วนกรณีของท้องถิ่น ให้ยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์เพื่อสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ทั้งนี้ เพื่อให้ได้คนดีมีคุณธรรมมีความรู้ความสามารถเข้ามาขับเคลื่อนนโยบาย และกลไกการบริหารบ้านเมืองตามหลักธรรมาภิบาล รวมทั้ง กระบวนการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และกระบวนการในการเสนอถอดถอนผู้ใช้อำนาจในทางมิชอบให้ออกจากตำแหน่ง อันเป็นจุดกำเนิดของการจัดตั้งองค์การอิสระขึ้นมารองรับภารกิจในการปฏิรูปการเมืองดังกล่าว ประกอบกับบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 มาตรา 10 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ดำเนินการควบคุมและจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งและออกเสียงประชามติตามที่กฎหมายกำหนด ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม การสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้ง ด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือเสนอให้มีการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือหัวหน้าพรรคการเมือง สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเสนอให้มีการยุบพรรคการเมือง แล้วแต่กรณี รวมทั้ง ออกระเบียบ คำสั่ง ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานได้อีกด้วย

การเลือกตั้งจึงเป็นกระบวนการทางการเมืองอย่างหนึ่ง เป็นกิจกรรมที่แสดงออกถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ด้วยการออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งผู้แทนของตนเพื่อทำหน้าที่ในรัฐสภาและในรัฐบาลหรือผู้แทนของตนเข้าไปทำหน้าที่ ในระดับท้องถิ่น จึงเห็นได้ว่าการเลือกตั้งไม่ว่าจะในระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะระบอบประชาธิปไตยกับการปกครองท้องถิ่นจะมีความเกี่ยวพันกันอย่างยิ่ง แสดงถึงการกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลาง อันเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทดูแลท้องถิ่นของตน โดยผ่านตัวแทนที่ถูกกลั่นกรองตั้งแต่ก้าวแรกก่อนที่จะได้รับมอบหมายให้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ล้วนสำคัญต่อวิถีชีวิต การประกอบอาชีพ ความเจริญก้าวหน้าของท้องถิ่น และทรัพยากรของประเทศ และถึงแม้ว่าต่อมารัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 จะถูกยกเลิกโดยประกาศของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 5/2557<sup>4</sup> แล้วก็ตาม แต่ฉบับที่ 11/2557<sup>5</sup> และฉบับที่ 24/2557<sup>6</sup> ยังคงให้อำนาจ

<sup>4</sup> ประกาศของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 5/2557 ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2557

<sup>5</sup> ประกาศของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 11/2557 ลงวันที่ 23 พฤษภาคม 2557

<sup>6</sup> ประกาศของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 24/2557 ลงวันที่ 31 พฤษภาคม 2557

อิสระยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไป และฉบับที่ 51/2557<sup>7</sup> ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทำหน้าที่ และมีอำนาจเสนอความเห็นต่อศาลอุทธรณ์ในการพิจารณาและวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้ง และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ย่อมแสดงให้เห็นว่าการเลือกตั้งไม่ว่าระดับชาติหรือระดับท้องถิ่นมีความสำคัญต่อพื้นฐานการปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย แม้ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะมีผลใช้บังคับแล้ว แต่ยังสามารถรับรองอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในกรณีดังกล่าว

สำหรับกรณีการใช้อำนาจเพิกถอนผลการเลือกตั้งนี้ ที่ผ่านมามีปัญหาในทางปฏิบัติเป็นอย่างมาก เกี่ยวกับการจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ที่ต้องการความรวดเร็ว แต่ติดปัญหาตรงที่ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจ ไม่กล้าใช้อำนาจในการเพิกถอนผลการเลือกตั้งโดยตรง แต่อ้างข้อกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ และมติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในแง่ที่ว่า การเพิกถอนผลการเลือกตั้งได้เกิดขึ้นภายหลังจากประกาศของการเลือกตั้งแล้ว จึงเป็นอำนาจของศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคที่มีเขตอำนาจ เป็นผู้พิจารณาและมีอำนาจในการสั่งเพิกถอนผลการเลือกตั้งได้ แต่เมื่อคดีขึ้นสู่ศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคแล้ว แม้แต่ศาลเองก็มีความเห็นแตกต่างกันในอำนาจพิจารณาสั่งให้เพิกถอนผลการเลือกตั้ง โดยฝ่ายหนึ่งเห็นว่าเป็นกรณีหลังประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว ศาลจึงมีอำนาจพิจารณาสั่ง ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งเห็นแย้งว่าแม้จะเป็นกรณีที่มีการประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว แต่ศาลมีอำนาจเพียงเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเท่านั้น ไม่มีอำนาจเพิกถอนผลการเลือกตั้งซึ่งเป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยตรง ซึ่งการเพิกถอนผลการเลือกตั้งนี้มีเหตุมาจากเงื่อนไขอันเกี่ยวกับการตรวจสอบและควบคุมจำนวนเงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของผู้สมัครสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ว่าขึ้นภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือไม่ ถูกต้องครบถ้วนตามความเป็นจริงเพียงใด พ้นจากระยะเวลาที่กำหนดหรือไม่ และมีผลทางกฎหมายอย่างไร อันเป็นเงื่อนไขตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้เป็นกรณีที่การเลือกตั้งที่ผ่านมาเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมแล้ว แต่ผู้ได้รับประกาศผลให้ได้รับเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขของกฎหมายดังกล่าว ในกรณีเกี่ยวกับการยื่นบัญชีแสดงรายรับรายจ่ายในการเลือกตั้งไม่ถูกต้องครบถ้วนตามความเป็นจริงหรือเกินกว่าระยะเวลาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด จนเป็นเหตุให้มีการเพิกถอนผลการเลือกตั้ง ผู้วิจัยจึงมีความสนใจและได้ศึกษานำเฉพาะกรณีการเพิกถอนผลการเลือกตั้งนี้ ว่าระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือศาลอุทธรณ์ เป็น

<sup>7</sup> ประกาศของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 51/2557 ลงวันที่ 31 พฤษภาคม 2557

องค์กรที่มีอำนาจในการพิจารณาสั่งให้เพิกถอนผลการเลือกตั้ง และจัดการเลือกตั้งใหม่ ในตำแหน่งที่ว่าง โดยมีประเด็นที่ต้องศึกษา ดังนี้

1. คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการออกคำสั่งเพิกถอนผลการเลือกตั้ง ตาม มาตรา 55 และมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 หรือไม่

2. เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้เพิกถอนผลการเลือกตั้งตาม มาตรา 55 และ มาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 แล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งจะดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่สำหรับตำแหน่งที่ว่างอันเป็นผลสืบเนื่องมาจาก การเพิกถอนผลการเลือกตั้งดังกล่าว นั้น ได้หรือไม่ หรือเป็นอำนาจของศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคที่มีอำนาจในการพิจารณาสั่ง

ทั้งนี้ หากการสั่งเพิกถอนผลการเลือกตั้งตาม มาตรา 55 และมาตรา 56 ดังกล่าว มีความชัดเจนแล้ว การจัดการเลือกตั้งก็จะมี ความรวดเร็วในการจัดการเลือกตั้งใหม่ เพื่อให้ได้ผู้แทนของท้องถิ่นที่มีความรับผิดชอบเข้ามาแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นนั้น อันจะส่งผลดีต่อประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ อย่างแท้จริง

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี การใช้อำนาจในการเพิกถอนผลการเลือกตั้ง ทั้งในส่วนของต่างประเทศและของไทย
2. เพื่อศึกษามาตรการเพิกถอนผลการเลือกตั้ง ทั้งในส่วนของต่างประเทศและของไทย
3. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายในการจัดการเลือกตั้ง หากมีกรณีของการเพิกถอนผลการเลือกตั้งของไทย และศึกษาว่ามีกรณีเดียวกันนี้เกิดขึ้นในต่างประเทศหรือมีการใช้มาตรการอื่น
4. เพื่อศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งของต่างประเทศและของไทย รวมทั้งอำนาจของศาลในการพิจารณาสั่งเพิกถอนผลการเลือกตั้ง

## 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

การเพิกถอนผลการเลือกตั้งตาม มาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 เป็นปัญหาขององค์กรที่ใช้อำนาจระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งและศาลอุทธรณ์ ที่ข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติมีความเห็นและคำสั่งแตกต่างกันในการพิจารณา มีคำสั่งให้มีการเพิกถอนผลการเลือกตั้งและจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่แทนตำแหน่งที่ว่าง ซึ่งการ

แก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นนั้น ต้องแก้ไขบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคดีเลือกตั้ง จึงจะสามารถแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นได้

#### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้จะทำการศึกษาในขอบเขตของกฎหมายอันเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง อำนาจในการเพิกถอนผลการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 รวมทั้งคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ภาคต่าง ๆ ที่วินิจฉัยคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งให้เพิกถอนผลการเลือกตั้งในคดีเลือกตั้ง และศึกษากฎหมายอันเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ทั่วไปของคณะกรรมการการเลือกตั้งต่างประเทศว่ามีอำนาจหน้าที่ ในกรณีการเพิกถอนผลการเลือกตั้งนี้หรือไม่อย่างไร ได้แก่ สหรัฐอเมริกา (United States of America) สหราชอาณาจักรบริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือ (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland) และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Federal Republic of Germany) และสาธารณรัฐอินเดีย (Republic of India)

#### 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary research) ในลักษณะการศึกษาวิเคราะห์ (Analytical Study) จากกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ รายงานการวิจัย บทความทางวิชาการ สื่อสิ่งพิมพ์ สื่อสารสนเทศ และเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยได้นำมาวิเคราะห์ในประเด็นต่าง ๆ ตามวัตถุประสงค์ของการศึกษานี้ว่ามีปัญหาอย่างไรบ้าง พร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น เพื่อวางบรรทัดฐานไว้เป็นแนวทางเดียวกันต่อไป

#### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อทราบถึงแนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการเพิกถอนผลการเลือกตั้งของต่างประเทศและของไทย
2. เพื่อทราบถึงมาตรการเพิกถอนผลการเลือกตั้ง
3. เพื่อทราบถึงมาตรการทางกฎหมายในการจัดการเลือกตั้งหากมีการเพิกถอนผลการเลือกตั้ง
4. เพื่อทราบถึงองค์กรที่ใช้อำนาจระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งและศาล ว่าองค์กรใดมีอำนาจในการเพิกถอนผลการเลือกตั้ง เพื่อใช้เป็นแนวทางการปรับปรุง แก้ไข มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเพิกถอนผลการเลือกตั้ง แก่องค์กรที่ทำการบังคับใช้กฎหมายหรือออกกฎหมายหรือทำการปฏิรูปกฎหมายอันเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

## บทที่ 2

### แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง

ประเทศไทยภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 ได้จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2476 โดยมีกระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบการจัดการเลือกตั้งมาโดยตลอด แต่เนื่องจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นรัฐมนตรีที่มาจากพรรคการเมือง จึงอาจก่อให้เกิดปัญหาแก่ข้าราชการประจำในการปฏิบัติหน้าที่ เพราะผู้บังคับบัญชาคือรัฐมนตรีเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการเลือกตั้งอาจทำให้เกิดความขัดแย้งทางผลประโยชน์ (Conflict of interest) ขึ้นได้ ส่วนการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นนั้น แต่เดิมอยู่ในการดูแลรับผิดชอบและการดำเนินการของกระทรวงมหาดไทยเช่นเดียวกัน การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าว ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทนั้น ๆ ประกอบด้วยกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช 2482 ซึ่งนำมาใช้กับการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลด้วยโดยอนุโลม กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด<sup>1</sup> จนกระทั่งต่อมาเมื่อมีการประกาศบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540<sup>2</sup> คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือที่เรียกว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งราชอาณาจักรไทย (Election Commission of Thailand) หรือย่อว่า "กกต." (ECT) เป็นองค์กรอิสระตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้ ได้ถูกจัดตั้งขึ้น เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2540 และเมื่อมีการประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541<sup>3</sup> แล้ว จึงได้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหน่วยงาน

<sup>1</sup> กุวงศ์ นุตราวงศ์, เอกสารรายงานการศึกษาในหลักสูตรการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย สำหรับนักบริหารระดับสูง รุ่นที่ 10 พ.ศ. 2549, (สถาบันพระปกเกล้า), น. 39.

<sup>2</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, เพิ่งอ้าง.

<sup>3</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541, เพิ่งอ้าง.

ทางราชการของคณะกรรมการการเลือกตั้งขึ้น ซึ่งเป็นวิวัฒนาการของการเลือกตั้งและนับได้ว่าเป็นครั้งแรกที่มีคณะกรรมการการเลือกตั้งของประเทศไทย อันเป็นจุดเริ่มต้นในการปฏิรูปการเมืองและการปกครองของประเทศไทย

## 2.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย (Theory of Sever Sovereignty)

### 2.1.1 ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตย<sup>4</sup>

ฌอง โบแดง (Jean Bodin)<sup>5</sup> กล่าวถึงสถานการณ์ของบ้านเมืองที่พ้นจากสงครามและปราศจากกฎหมาย กษัตริย์ได้รับการสนับสนุนให้มีอำนาจสูงสุด โดยอำนาจอธิปไตย (Puisance Souveraine) คือ เขตถาวร (Perpetuelle) และสูงสุดล้นพ้น (Absolue) แสดงออกด้วยการออกหรือยกเลิกกฎหมาย และแบ่งประเภทของรัฐบาลจากการถืออำนาจอธิปไตย ดังนี้

1. การปกครองแบบกษัตริย์มีอำนาจอธิปไตยคนเดียว เรียกว่า “ระบอบอมาตยาธิปไตย” คือ คนส่วนน้อยปกครองคนส่วนใหญ่

2. “ระบอบประชาธิปไตย” คือ คนส่วนใหญ่ทั้งหมดรวมกันออกคำสั่งโดยอาศัยอำนาจอธิปไตยร่วมกันต่อปัจเจกชนแต่ละคน ซึ่งแนวคิดของโบแดง คือ “ทฤษฎีอำนาจอธิปไตย” ต่อมากลายเป็นหลักกฎหมายมหาชน

การ์แดง เลอ เบร (Cardin le Bret) ค.ศ. 1558-1655 ยืนยันอำนาจอธิปไตยของกษัตริย์ที่ได้มาโดยตรงจากพระเจ้า (ทฤษฎีเทวสิทธิ์<sup>6</sup>) และอำนาจอธิปไตย ทำให้กษัตริย์มีทั้งอำนาจ

<sup>4</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนต่างๆ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538), น. 31.

<sup>5</sup> ฌอง โบแดง (Jean Bodin), “Six Livres de la Republique, 1576,” สืบค้นเมื่อวันที่ 17 มกราคม 2559, จาก <http://www.oknation.nationtv.tv>.

<sup>6</sup> ทฤษฎีเทวสิทธิ์ (The Theory of the Divine Origin of State) ทฤษฎีนี้ถือว่าเป็นทฤษฎีเก่าแก่มากที่สุด แนวความคิดของทฤษฎีนี้ถือว่า พระเจ้าเป็นผู้ให้กำเนิดและสร้างรัฐขึ้นมา อำนาจการปกครองรัฐนั้นคืออำนาจของพระเจ้าเป็นผู้มอบให้ ส่วนสาระสำคัญของทฤษฎีเทวสิทธิ์นั้น คือ

1. ทฤษฎีนี้เชื่อว่า รัฐเกิดขึ้นจากเจตนาและการบันดาลของพระเจ้า
2. ทฤษฎีนี้เชื่อว่า การปกครองรัฐเป็นอำนาจของพระเจ้า ผู้ปกครองรัฐท่าน. ที่เสมือนเป็นตัวแทนของพระเจ้าและได้รับอำนาจจากพระเจ้า
3. ทฤษฎีนี้เชื่อว่า ประชาชนในรัฐเป็นเพียงองค์ประกอบของรัฐเท่านั้น มิใช่เป็นปัจจัยที่สำคัญของรัฐแต่อย่างใด ฉะนั้นจะต้องเชื่อฟังเคารพผู้ปกครองรัฐ โดยคุณผู้ การละเมิดอำนาจของผู้ปกครองรัฐจะมีโทษและเป็นบาป

สืบค้นเมื่อวันที่ 23 มกราคม 2560, จาก <http://www.baanjommyut.com>

นิติบัญญัติ บริหาร และอำนาจตุลาการ กษัตริย์จึงเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดอยู่นอกกฎหมาย เพราะตนเป็นผู้ออกและยกเลิก<sup>7</sup>

ริชเชอริเออ (Richelieu) ค.ศ. 1585-1462 ยืนยันทฤษฎีเหตุผลและความจำเป็นของรัฐ (Raison d 'Etat) และทฤษฎีว่าด้วยรัฐมนตรี (Theorie du Ministeriat) ที่กล่าวถึงกษัตริย์มีอำนาจสูงสุด แต่ต้องอาศัยบุคคลอื่น โดยเฉพาะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นผู้ปฏิบัติ ดังนั้น กษัตริย์ที่ดี ต้องวางใจรัฐมนตรีของตน ด้วยการให้รัฐมนตรีแสดงความคิดเห็นอย่างอิสระ ให้ความดีความชอบแก่รัฐมนตรี และให้การสนับสนุนรัฐมนตรีของตน<sup>8</sup>

โบซุเอต์ (Bossuet) ค.ศ. 1627-1704 ยืนยันความจำเป็นต้องมีรัฐ เพื่อให้เกิดความสงบในสังคมพระเจ้า คือที่มาของสังคมมนุษย์ทุกรูปแบบ และอำนาจรัฐมาจากพระเจ้า ดังนั้น มนุษย์จึงต้องเคารพอำนาจกษัตริย์ โดยอ้างว่าการยอมรับและเคารพอำนาจในพระคัมภีร์ ระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่มีกษัตริย์ปกครองในฐานะมีอำนาจสูงสุด เป็นระบบที่ดีที่สุด แต่อำนาจสูงสุดต้องเป็นอำนาจที่มีเหตุผลและใช้เหมือนพ่อปกครองลูก จากแนวคิดเกี่ยวกับรัฐ และการมีอำนาจสูงสุดเป็นรากฐานของอำนาจอธิปไตยเป็นหลักของกฎหมายมหาชน<sup>9</sup>

ตามทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย ได้มีนักวิชาการทางกฎหมายมหาชนของประเทศหลายท่าน ได้ทำการศึกษาและให้ความหมายของอำนาจอธิปไตย ดังนี้

“อำนาจอธิปไตย” (Sovereignty) คือ อำนาจซึ่งแสดงความเป็นใหญ่ ความเป็นอิสระ ความไม่ขึ้นแก่ใคร หรือต้องเชื่อฟังคำสั่งของผู้ใดที่เหมือนตน โดยปราศจากความยินยอมของตน<sup>10</sup>

“อำนาจอธิปไตย” คือ อำนาจสูงสุดของรัฐ (Supreme Authority) ที่จะบังคับให้ประชาชนในรัฐปฏิบัติตามหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เจตจำนงสูงสุดของรัฐ (The Supreme will of State) ที่แสดงออกมาในลักษณะต่างๆ เช่น ออกมาในรูปคำสั่งกฎหมาย ขอบังคับหรือนโยบาย และผู้ที่แสดงออกซึ่งเจตจำนงสูงสุดนี้ก็คือ องค์อธิปัตย์ของรัฐนั่นเอง<sup>11</sup>

<sup>7</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, วิชาและการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนต่างๆ, *เพ็ญอ้าง*, น. 32.

<sup>8</sup> *เพ็ญอ้าง*, น. 32.

<sup>9</sup> *เพ็ญอ้าง*, น. 32

<sup>10</sup> วิษณุ เครืองาม, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ธีรานุสรณ์, 2521), น. 145.

<sup>11</sup> พรชัย เลื่อนลวี, *กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง*, (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2544), น. 73.



“อำนาจอธิปไตย” คือ อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ และถือว่าเป็นองค์ประกอบอย่างหนึ่งของรัฐ ที่แสดงว่าดินแดนนั้นเป็นรัฐ<sup>12</sup>

“อำนาจอธิปไตย” หมายถึง อำนาจสูงสุดในการปกครองรัฐ ดังนั้น สิ่งอื่นใดจะมีอำนาจยิ่งกว่าหรือขัดต่ออำนาจอธิปไตยหาได้ไม่ และย่อมมีความแตกต่างกันไปในแต่ละระบอบการปกครอง ตัวอย่างเช่น ในระบอบประชาธิปไตย อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน กล่าวคือประชาชนคือผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์ คือ กษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ เป็นต้น อำนาจอธิปไตยนี้ นับเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของความเป็นรัฐ เพราะการจะเป็นรัฐได้นั้น นอกจากต้องประกอบด้วย อาณาเขต ประชากร และรัฐบาลแล้ว ย่อมต้องมีอำนาจอธิปไตยด้วย กล่าวคือ ประเทศนั้นต้องเป็นประเทศที่สามารถมีอำนาจสูงสุด (อำนาจอธิปไตย) ในการปกครองตนเอง จึงจะสามารถเรียกว่า "รัฐ" ได้<sup>13</sup>

จากความหมายของคำว่าอำนาจอธิปไตย สรุปได้ว่า อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ มีอิสระ สามารถใช้บังคับประชาชนในรัฐให้ปฏิบัติตามได้ อำนาจอธิปไตยจึงมีความเด็ดขาดในตัวเองและไม่มีอำนาจอื่นใดจะมาจำกัดหรือลดทอนลงไปได้<sup>14</sup> เรียกว่า “อำนาจอธิปไตย”

### 2.1.2 ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติและของปวงชน

อำนาจอธิปไตยกับความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ได้มีการอธิบายไว้หลากหลายทฤษฎีตามลำดับวิวัฒนาการ โดยทฤษฎีที่สำคัญและเป็นที่ยอมรับในปัจจุบันมี 2 ทฤษฎีด้วยกันสามารถอธิบายได้ดังนี้ คือ ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติและทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน<sup>15</sup>

#### 1. ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ

ซีเยสส์ (Sieyes) เป็นนักปรัชญาที่ต่อต้านระบอบกษัตริย์ โดยเฉพาะขุนนาง และกษัตริย์เสนอแนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยของปวงชนที่ร่วมกันใช้ไม่ได้ในความเป็นจริง เจตนารมณ์ของ

<sup>12</sup> อุตสาหกรรม โคมลปาณิก, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ ศรีเมือง, 2527), น. 185.

<sup>13</sup> “ความหมายของอำนาจอธิปไตย,” สืบค้นเมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม 2557, จาก <http://th.wikipedia.org/matchon.co.th>,

<sup>14</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยในประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2545), น. 16.

<sup>15</sup> “อำนาจอธิปไตย,” สืบค้นเมื่อวันที่ 23 มกราคม 2559, จาก <https://sites.google.com>

ชาติ (Volonte' Nationate) ทฤษฎีดังกล่าวตั้งอยู่บนพื้นฐานของ “ชาติ” แทนที่จะเป็น “ปวงชน” หรือ “ราษฎร” ด้วยเหตุผลที่ว่า ชาติเป็นสภาพความเป็นจริงที่อยู่เหนือราษฎรซึ่งมีชีวิตอยู่ช่วงเวลาหนึ่ง ๆ เท่านั้น ดังนั้น ชาติจึงเป็นนิติบุคคลที่มีชีวิตดำรงอยู่คงทนกว่าราษฎรในแต่ละยุคสมัย เป็นความต่อเนื่องของราษฎรในสังคมนั้น ๆ โดยสรุป คือ ชาติอยู่เหนือราษฎร เพราะผลสังเคราะห์ทางประวัติศาสตร์ จากอิทธิพลแนวคิดในเรื่องอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ (Souverainete Nationale) ก่อให้เกิดอำนาจอธิปไตยของผู้แทนราษฎร (Mandat Representative) ที่จะทำแทนชาติโดยไม่ผูกมัดด้วยพันธะใด ๆ<sup>16</sup> จากแนวคิดดังกล่าวสามารถสรุปสาระสำคัญ ดังนี้

1. ชาติเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยไม่ใช่ปวงชนหรือราษฎร อำนาจเลือกตั้งเป็นสิ่งที่ชาติ มอบให้แก่ราษฎร จึงเป็นหน้าที่มิใช่การใช้สิทธิ ชาติมีสิทธิมอบอำนาจการเลือกตั้งให้แก่ราษฎรในฐานะที่เป็นองค์กรที่มีหน้าที่เลือกผู้แทนของชาติ

2. ผู้แทนแต่ละคน ไม่ใช่ผู้แทนของราษฎรในแต่ละเขตเลือกตั้งที่เลือกตน แต่ผู้แทนทั้งหมดถือเป็นผู้แทนของชาติ และไม่อยู่ภายใต้อำนาจของราษฎรผู้เลือกตั้ง

ผลของทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ คือ

1. อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ ไม่อาจแบ่งแยกได้ หากชาติได้มอบหมายให้ผู้ใดเป็นผู้ใช้อำนาจแทน ชาติก็ย่อมจะสามารถเรียกอำนาจอธิปไตยกลับคืนมาได้เสมอ

2. อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ มีฐานะเป็นนิติบุคคล ดังนั้น อำนาจอธิปไตยจึงแสดงออกได้โดยมีตัวแทน คือ ผู้แทนราษฎร ประชาชนแต่ละคนย่อมไม่มีสิทธิพูดในนามของชาติได้ และไม่อาจมีการลงประชามติหรือการเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนได้<sup>17</sup>

2. ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน

รูสโซ (Jean Jacques Rousseau) เป็นผู้สร้างสัญญาประชาคมว่า ราษฎรสมัครใจสละสภาพทางธรรมชาติอันเสรีของตน เพื่อมาทำสัญญาประชาคม สัญญาดังกล่าวมิใช่เกิดจากการข่มขู่บังคับราษฎร ดังนั้น ราษฎรจึงมีส่วนเป็นเจ้าของสังคมหรืออำนาจอธิปไตยไม่ใช่เป็นกษัตริย์ตามที่เชื่อกันมา อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจอธิปไตยที่อยู่ในตัวมนุษย์ทุกคน เมื่อมีอยู่ในตัวมนุษย์แต่ละคน ก็ถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ภายหลังจากที่มีสัญญาประชาคมแล้ว สังคม มีอิสระและมีเสรีภาพมากขึ้น เพราะราษฎรแต่ละคนสละเสรีภาพอยู่ภายใต้เจตนารมณ์ร่วมกัน เสรีภาพที่เกิดขึ้นใหม่นี้ ไม่ใช่เสรีภาพตามธรรมชาติ แต่เป็นเสรีภาพของการมีส่วนร่วมก่อให้เกิดเจตนารมณ์ร่วมกันของปวงชนอย่างไม่มีที่สิ้นสุด โดยประชาชนจะมีผู้ปกครองหรือหัวหน้า (Chefs) แต่ไม่ใช่ นาย

<sup>16</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *เพิ่งอ้าง*, น. 71.

<sup>17</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, *กฎหมายเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540*, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542), น. 11-15.

(Maitre) เพราะแต่ละคนสละสิทธิเสรีภาพให้ทุกคน จึงเท่ากับตน ได้รับเท่ากับสิ่งที่ตนสละ ฉะนั้น คนของสังคมจึงมีสิทธิเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายฉบับเดียวกัน<sup>18</sup>

ผลของทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน คือ

1. การออกเสียงเลือกตั้งเป็นสิทธิ โดยประชาชนที่มีอายุและสติสัมปชัญญะครบถ้วนย่อมมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทุกคน

2. ทฤษฎีนี้ไม่เหมาะกับระบบการปกครองที่มีกษัตริย์เป็นประมุข เพราะอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ถ้าหากประชาชนตกลงใจมอบอำนาจให้กษัตริย์ทรงเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนแล้ว ต่อมาประชาชนเกิดเปลี่ยนใจก็ย่อมสามารถเรียกอำนาจกลับคืนมาได้ตลอดเวลา ทฤษฎีนี้เหมาะสมกับระบบการปกครองแบบสาธารณรัฐที่ประมุขของรัฐอยู่ตามวาระมากกว่า

3. ทฤษฎีนี้ส่งเสริมให้ราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรง (Democratie Directe) หรือใช้อำนาจอธิปไตยโดยทางผู้แทน เช่นประชาชนมีสิทธิเสนอร่างกฎหมายและมีสิทธิลงประชามติ (Referendum) เป็นต้น

โดยสรุป จะเห็นได้ว่าทฤษฎีทั้งสองมีจุดยืนที่เหมือนกัน คือ ประชาชนเป็นตัวหลัก ในการใช้อำนาจเลือกตัวผู้บริหารหรือผู้แทน สำหรับวิธีการลงคะแนน เป็นเพียงรูปแบบหนึ่ง ที่ประชาชนแสดงความคิดเห็นของตนกับการใช้อำนาจ ซึ่งทฤษฎีดังกล่าวหากนำมาใช้ในประเทศที่เจริญทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมือง ประชาธิปไตยแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนทางการเมืองจะได้ทั้งจำนวนและคุณภาพ แต่หากนำทฤษฎีดังกล่าวมาใช้กับประเทศโลกที่สาม ซึ่งด้อยจำนวนและคุณภาพ มีการศึกษาค่ำและไม่รู้หนังสือ ภาครัฐยังต้องเข้าแทรกแซงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน อีกทั้ง ผู้นำทางการเมืองก็มองหากความอยู่รอดของตนเองเป็นหลัก ดังนั้น การถอดถอนหรือปลดผู้แทนออกก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่ง ก็ยังมีช่องว่างให้ระบบอุปถัมภ์ ซึ่งมีลักษณะพิเศษ เพราะเป็นความสัมพันธ์เชิงแลกเปลี่ยนที่ไม่เท่าเทียมกัน สาเหตุที่ระบบอุปถัมภ์เป็นช่องทางการมีส่วนร่วม เพราะว่าประชาชนมีความไม่เท่าเทียมกัน ความยากจน เป็นผู้อ่อนแอ และต้องการความคุ้มครอง ระบบอุปถัมภ์จึงสามารถเข้าควบคุมคะแนน หรือการเข้าชื่อหรือการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนได้อย่างแนบเนียน รวมถึงกระบวนการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นด้วย<sup>19</sup>

<sup>18</sup> โภคิน พลกุล, ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องจากรัฐธรรมนูญไทย, (กรุงเทพมหานคร: พลชัย, 2529), น. 11.

<sup>19</sup> นิจจารีย์ ภากินปริพรรห์, “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการถอดถอนสมาชิกสภาและผู้บริหารในองค์กรปกครองท้องถิ่น”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2555), น. 24.

สำหรับประเทศไทยคงไม่ได้ยึดทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่งตายตัว หากแต่ผสมผสาน ทั้งสองทฤษฎีเข้าด้วยกัน ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 3 บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” หรือ “การออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเป็นหน้าที่ ดังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 68 วรรคแรก บัญญัติว่า “บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง” เป็นต้น<sup>20</sup>

### 2.1.3 ลักษณะของการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชน

อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ มีความเด็ดขาดไม่มีอำนาจใดจะมาจำกัดหรือลิดรอนอำนาจอธิปไตยได้ โดยประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย 3 ลักษณะ ได้แก่ ประชาชนใช้อำนาจโดยตรง การใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนโดยอ้อมหรือโดยผ่านทางผู้แทน การใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนแบบผสม หรือการใช้อำนาจอธิปไตย แบบมีส่วนร่วม<sup>21</sup>

1. ประชาชนใช้อำนาจโดยตรง (Direct Democracy) ประชาธิปไตยโดยตรง เป็นระบอบการปกครองที่ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจปัญหาทุกเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนมีครบ 100 เปอร์เซ็นต์ จึงเหมาะสำหรับชุมชนเล็กๆ ที่มีประชาชนไม่มากและปัญหาที่ตัดสินใจไม่ยุ่งยาก ซับซ้อนและไม่มีผลประโยชน์สามารถประนีประนอมกันได้ การใช้อำนาจอธิปไตยรูปแบบนี้เกิดขึ้นครั้งแรกในสมัยกรีกโบราณเมื่อประมาณ 500 ปีก่อนคริสต์ศักราช ประชาชนมีจำนวนน้อยสามารถเรียกประชุม หรือนัดหมายกัน หรือตัดสินใจปัญหา เช่น ปัญหาเกี่ยวกับการปกครองประเทศ หรือรัฐ ปัญหาเกี่ยวกับการออกกฎหมาย หรือการเลือกตั้งบุคคลสำคัญของรัฐในปัจจุบันประชาชนมีจำนวนมากขึ้น การบริหารราชการแผ่นดินมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น และเป็นเรื่องยากที่จะให้ประชาชนทั้งหลายมาประชุมรวมกันได้เพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ

2. การใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนโดยอ้อมหรือโดยผ่านทางผู้แทน (Indirect Democracy) ประชาธิปไตยโดยอ้อม เป็นระบอบการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกผู้แทนเป็นผู้ตัดสินใจและแก้ไขปัญหาแทนตน จึงไม่มีหลักประกันว่าการตัดสินใจของตัวแทนจะสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน ตัวแทนของประชาชนจึงมีแนวโน้มที่ปกครองและบริหารโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของตนเองและพวกพ้องมากกว่าผลประโยชน์ของประชาชน

3. การใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชน โดยการมีส่วนร่วมหรือแบบผสม (Participatory Democracy) การใช้อำนาจประชาธิปไตยของประชาชนแบบผสมหรือแบบมีส่วนร่วม

<sup>20</sup> “อำนาจอธิปไตย,” สืบค้นเมื่อวันที่ 23 มกราคม 2560, จาก <http://wiki.kpi.ac.th>,

<sup>21</sup> รายงานวิจัยปัญหาอุปสรรคและทางออก: ศึกษาแนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, (กรุงเทพมหานคร:สถาบันพระปกเกล้า, 2545), น. 4.

เป็นการผสมผสานระหว่างประชาธิปไตยทางตรงกับประชาธิปไตยทางอ้อมเข้าด้วยกัน เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกรอบที่สามารถรักษาคุณภาพระหว่างประชาธิปไตยทางตรงกับประชาธิปไตยทางอ้อม และยึดโยงความเป็นเจ้าของอำนาจของประชาชนไว้ด้วยกัน ซึ่งต้องคำนึงถึงความสามารถในการเข้าร่วมทางการเมือง และความสามารถในการสร้างผลสัมฤทธิ์ทางการเมืองของประชาชน (Political Efficacy) ได้แก่ หลักการในการกระจายอำนาจ การร่วมตัดสินใจทางการเมืองหรือการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมในกิจกรรมทางการเมือง หลักการสร้างหน่วยการปกครองย่อยระดับล่างให้ใกล้ชิดกับประชาชน และหลักการสร้างนักการเมืองภาคพลเมืองที่มีความสามารถพึ่งพาตนเองได้

หลักการสำคัญของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ยึดหลักการพื้นฐานว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจธิปไตย ประชาชนสามารถใช้อำนาจได้เสมอแม้ว่าได้มอบอำนาจให้กับผู้แทนประชาชนไปใช้ในฐานะ “ตัวแทน” ประชาชนก็ตรวจสอบควบคุมการทำหน้าที่ของตัวแทนได้เสมอ ซึ่งการมีส่วนร่วมทางการเมืองสามารถดำเนินการได้ 4 รูปแบบ<sup>22</sup>

1. การเรียกคืนอำนาจ โดยการลงคะแนนเสียงถอดถอนหรือปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) หากปรากฏว่าใช้อำนาจในฐานะตัวแทนของประชาชน เป็นไปโดยไม่สุจริตหรือเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนตนหรือพวกพ้องเป็นหลัก ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจธิปไตยสามารถเรียกถอนอำนาจ ที่ได้รับมอบไปนั้นกลับคืนมาได้

2. การริเริ่มเสนอแนะ (Initiatives) เป็นการทดแทนการทำหน้าที่ของผู้แทนของประชาชนหรือเสริมการทำหน้าที่ของตัวแทนของประชาชน ในการเสนอแนะนโยบาย เสนอร่างกฎหมายรวมทั้งเสนอมาตรการใหม่ ๆ ด้วยตนเอง

3. การประชาพิจารณ์ (Public Hearings) เป็นการแสดงออกของประชาชนในการตรวจสอบและการควบคุมการทำงานของตัวแทนประชาชน ในกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารเตรียมออกกฎหมายหรือกำหนดนโยบายหรือมาตรการใด ๆ ที่จะผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่หรือสิทธิเสรีภาพของประชาชน ในฐานะเจ้าของอำนาจธิปไตยสามารถเรียกร้องให้ชี้แจงข้อเท็จจริงผลดีผลเสียก่อนการบังคับใช้กฎหมาย นโยบาย หรือมาตรการนั้นได้

4. การแสดงประชามติ (Referendum) วิธีการนี้ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจธิปไตยสามารถเรียกร้องให้รัฐรับฟังมติของประชาชนเสียก่อนที่จะตรากฎหมาย หรือดำเนินการสำคัญๆ ที่เกี่ยวกับนโยบายหรือการออกกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพ และวิถีชีวิตความ

<sup>22</sup> วิวัฒน์ เอี่ยมไพรวัน และอมร รักษาศักดิ์, “การเมืองกับประชาชน,” บทความการเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน 11, 1 (พฤศจิกายน 2544), น. 10.

เป็นอยู่เป็นอย่างมาก เช่น การขึ้นภาษี การพัฒนาโดยการสร้างเขื่อนหรือโรงไฟฟ้า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น โดยการจัดให้มีการลงประชามติเพื่อถามความคิดเห็นของประชาชนส่วนใหญ่ อันเป็นการตัดสินใจขั้นตอนสุดท้าย

สำหรับทฤษฎีเกี่ยวกับ “กฎหมาย (Loi)” ให้ความเห็นว่าในสังคมธรรมชาติ มนุษย์ไม่ทำอันตรายคนอื่น แต่สังคมตามสัญญาใหม่นี้ กฎหมาย (Loi Juridique) ต้องมาจากเจตนารมณ์ร่วมกันของปวงชนเท่านั้น เมื่อกฎหมายเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ร่วมกันของปวงชนแล้ว กฎหมายเท่านั้นที่จะจำกัดสิทธิเสรีภาพของคนแต่ละคนได้ การแสดงเจตนารมณ์ของปวงชนโดยตรงกับเจตนารมณ์ที่แสดงออก เรียกว่า “ประชาธิปไตยโดยตรง” (Democratie Directe) มีเจตนารมณ์ 2 วิธี คือประชาชนออกกฎหมายเอง หรือให้ประชาชนออกกฎหมายประชามติ (Referendum) ทฤษฎีเน้นการใช้อำนาจอธิปไตยแบบทางตรง จะมีตัวแทนออกเสียงแทน เรียกว่า ระบบประชาธิปไตยในระบบผู้แทน (Representative Democracy) หรือระบบประชาธิปไตยทางอ้อม (Indirect Democracy) การให้ผู้แทนราษฎรทำหน้าที่แทนประชาชน เมื่อพิจารณาทางสังคมวิทยา (Sociology) เห็นว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดย่อมมีผลประโยชน์ผูกพันกับวิธีการให้ประโยชน์แก่ตัวเองหรือแก่พรรคการเมือง ทำให้การมอง (Vision) ส่วนรวมของประเทศโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือพรรคการเมืองมีขอบเขตจำกัด อีกทั้ง การทำหน้าที่แก้ไขปัญหาของผู้แทนราษฎรไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน ดังนั้นจึงมีวิธีการควบคุมหรือตรวจสอบการใช้อำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งวิธีการตรวจสอบคือการเลือกตั้งเท่านั้น กล่าวคือ หากประชาชนที่เลือกผู้แทนของตนเข้าไปทำหน้าที่แทนเมื่อทำงานไม่มีประสิทธิภาพหรือปฏิบัติตัวไม่ดี ในการเลือกตั้งครั้งต่อไปจะไม่เลือกผู้แทนคนนั้นเข้าไปทำหน้าที่อีก

ดังนั้น ประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน จึงเป็นรูปแบบที่เหมาะสมในการปกครองประเทศไทย ส่วนประชาธิปไตยโดยตรง เป็นตัวเสริมหรือสนับสนุนหรือประชาธิปไตยทางอ้อม ระบบนี้เรียกว่า ระบบการปกครองประชาธิปไตยกึ่งทางตรงหรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม อันเป็นการผสมผสานแนวความคิดของทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนกับอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติเข้าด้วยกัน จากแนวความคิดทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนที่ยอมรับประชาชนว่าเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยคนละหนึ่งส่วนนั้น เห็นได้ชัดเจนจากกฎหมายกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิออกเสียงประชามติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมายและการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คนละ 1 เสียง แต่แนวความคิดทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาตินั้นยอมรับว่ารัฐสภาเป็นตัวแทนของชาติที่ไม่สามารถแยกเป็นส่วนๆ ได้ และชาติเป็นของประชาชนทุกคน ดังนั้น ผู้แทนจึงมีอิสระในตัวเองที่จะทำแทนชาติได้ ปรัชญากฎหมายเห็นว่าทฤษฎีทั้งสองมีมุมมองที่แตกต่างกันในเรื่องของอำนาจ

อธิปไตยที่ไปด้วยกันไม่ได้ เพราะแนวความคิดที่กล่าวว่า ชาตินี้มีความเป็นหนึ่งเดียว แบ่งแยกไม่ได้ แตกต่างจากแนวความคิดที่ประชาชนแต่ละคนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยคนละหนึ่งส่วนโดยสิ้นเชิง ปัจจุบันได้มีการนำแนวความคิดทั้งสองทฤษฎีมาใช้ร่วมกัน โดยการพยายามที่จะดึงดูดข้อดีของทั้งสองทฤษฎีออกมาเพื่อนำมาปรับปรุงให้มีความสอดคล้องกันกับการปกครองของแต่ละประเทศ

## 2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

รัฐสมัยใหม่ ส่วนใหญ่ปกครองด้วยระบอบการปกครองที่ยอมรับในอำนาจของประชาชนต่อระบบและกระบวนการทางการเมือง ได้แก่ ระบอบประชาธิปไตย โดยอาจจำแนกแบบของประชาธิปไตยออกได้เป็น 2 ประเภท<sup>23</sup> ด้วยกัน คือ ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) และประชาธิปไตยโดยการใช้อำนาจทางอ้อมของประชาชนผ่านผู้แทน (Representative Democracy) เพื่อใช้อำนาจทางการบริหารปกครองไม่ว่าจะผ่านระบบรัฐสภาหรือไม่ก็ตาม ในบรรดากระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งตัวแทนในการใช้อำนาจทางการเมืองแทนประชาชนนั้น เป็นที่ยอมรับว่าการเลือกตั้ง (election) เป็นรูปแบบพื้นฐานที่เหมาะสมที่สุด เป็นกิจกรรมที่สะท้อนซึ่งเจตจำนง และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ในฐานะที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย การเลือกตั้งจึงเป็นเครื่องมืออันสำคัญ และเป็นช่องทางให้ประชาชนสามารถแสวงหาทางเลือกในการปกครองและสนองความต้องการของตนเอง จึงถือว่าเป็นกิจกรรมที่สำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการทางการเมืองที่เป็นพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นตัวบ่งชี้สำคัญอันหนึ่งว่าในช่วงเวลาหนึ่ง คณะบุคคลใดจะได้ทำหน้าที่ในการบริหารประเทศและประเทศ จะเข้าไปในแนวทางใดก็ด้วยความเห็นชอบ หรือฉันทานุมัติของประชาชนส่วนใหญ่จากกระบวนการเลือกตั้ง ซึ่งอาจจะมีเหตุผลหรือปัจจัยที่น่ารับฟังรองรับหรือเป็นไป โดยอาศัยความรู้สึกบางประการ ผ่านนโยบายของผู้สมัครและพรรคการเมืองที่ผู้สมัครสังกัดนั่นเอง

การเลือกตั้ง (Election) เป็นกระบวนการวินิจฉัยสั่งการอย่างเป็นทางการ ซึ่งประชาชนเลือกปัจเจกบุคคล เพื่อดำรงตำแหน่งทางการเมือง การเลือกตั้งเป็นกลไกปกติที่ใช้ในระบอบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนมาตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 17 การเลือกตั้งอาจเพื่อเลือกผู้ดำรงตำแหน่งในสภานิติบัญญัติ หรือฝ่ายบริหารและตุลาการ และสำหรับรัฐบาลภูมิภาคและท้องถิ่น กระบวนการนี้ยังใช้ในองค์การเอกชนและธุรกิจ ตลอดจนสโมสรจนถึงสมาคมและบริษัท<sup>24</sup> การเลือกตั้ง (Election)

<sup>23</sup> “ประเภทประชาธิปไตย,” สืบค้นเมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2560, จาก <http://th.wikipedia.org>.

<sup>24</sup> การเลือกตั้ง (Online), available URL: <http://th.wikipedia.org>, สืบค้นเมื่อวันที่ 7 มีนาคม 2557.

จึงเป็นเงื่อนไขที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะการเลือกตั้งเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของประชาชนผู้เป็นเจ้าของประเทศ ในอันที่จะมอบความไว้วางใจในตัวแทนของปวงชนไปใช้อำนาจแทนตน การออกเสียงเลือกตั้งเป็นสิทธิขั้นมูลฐานของมนุษย์โดยเฉพาะในสังคมประชาธิปไตยอันจะเห็นได้เด่นชัด จากบทบัญญัติ ข้อ 21(1) แห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights)<sup>25</sup> สรุปใจความสำคัญได้ว่า “เจตจำนงของประชาชนย่อมเป็นมูลฐานแห่งอำนาจของรัฐบาลผู้ปกครองเจตจำนงดังกล่าว ต้องแสดงออกโดยการเลือกตั้งอันสุจริต ซึ่งจัดขึ้นเป็นครั้งคราวตามกำหนดเวลา ด้วยการลงคะแนนเสียงของชายหญิง โดยถือหลักคนละหนึ่งเสียงเท่ากันและกระทำการลับด้วยวิธีการอื่นใดที่จะรับประกันในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นไปโดยเสรี”<sup>26</sup>

การเลือกตั้งทำให้เกิดสภาพการกระทำแทน ซึ่งศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ได้อธิบายไว้เป็น 3 นัย คือ<sup>27</sup>

1. ผู้แทนต้องแสดงเจตจำนงของประชาชนผู้เลือกตั้งขึ้นมาหรือเรียกว่าอยู่ในระบบอาณัติมอบหมายและไม่สามารถแสดงความเห็นของตนเองในทำนองขัดแย้งกับเจตจำนงของประชาชนผู้เลือกตั้งขึ้นมา ความสัมพันธ์ระหว่างผู้แทนกับราษฎรมีลักษณะเป็นตัวการตัวแทน
2. ผู้กระทำการแทนสามารถแสดงเจตจำนงของตนเองโดยอิสระไม่อยู่ในพันธะแห่งอาณัติมอบหมายใด ๆ ของผู้เลือกตั้งขึ้นมา ผู้แทนสามารถใช้ดุลยพินิจตามความเห็นของตนได้
3. ผู้กระทำการแทนสามารถแสดงเจตจำนงของชาติ โดยให้แสดงความคิดเห็นของตนด้วยความบริสุทธิ์ใจ แต่ขณะเดียวกันต้องคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของชาติเป็นสำคัญด้วย และถือว่าเจตจำนงหรือผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติย่อมอยู่เหนือกว่าท้องถิ่น

จากสภาพดังกล่าว อาจสรุปได้ว่า การเลือกตั้ง หมายถึง การเลือกสรรบุคคล โดยอิสระเสรีและสุจริต ปราศจากการหลอกลวง บังคับ บู่เชิญ หรือการใช้อิทธิพลใด ๆ มาข่มขู่คุกคามใน

<sup>25</sup> ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 21 (1) ทุกคนมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในรัฐบาลของประเทศตน จะเป็นโดยตรงหรือโดยการผ่านทางผู้แทนซึ่งได้เลือกตั้งโดยอิสระ

(2) บุคคลมีสิทธิที่เข้าถึงบริการสาธารณะในประเทศของตนโดยเสมอภาค

(3) เจตจำนงของประชาชนจะต้องเป็นมูลฐานแห่งอำนาจของรัฐบาล เจตจำนงนี้จะต้องแสดงออกทางการเลือกตั้งตามกำหนดเวลา และอย่างแท้จริง ซึ่งอาศัยการออกเสียงกันอย่างทั่วไปและเสมอภาค และการลงคะแนนลับ หรือวิธีการลงคะแนนโดยอิสระอย่างอื่นทำนองเดียวกัน

<sup>26</sup> “ความหมายของการเลือกตั้ง,” สืบค้นเมื่อวันที่ 7 มีนาคม 2557, จาก <http://www.gpf.or.th>.

<sup>27</sup> พิมลจรรย์ นามวัฒน์, การจัดตั้งองค์กรเพื่อสนับสนุนการเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538), น. 20.



การแสดงออกถึงการใช้อิทธิพลนั้น ๆ เป็นตัวแทนหรือให้ดำรงตำแหน่งด้วยการออกเสียงลงคะแนน ซึ่งเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่แสดงออกถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยด้วยการไปออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนของตน เพื่อทำหน้าที่ในรัฐสภา และในรัฐบาล อันเป็นกลไกแสดงออก ซึ่งเจตจำนงของประชาชนที่เรียกร้องและสนับสนุนให้มีการกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งทางการเมืองและการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะ ที่จะมีผลกระทบต่อประชาชน และการที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้คัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนของตนก็ต้องเป็นไปโดยการเลือกตั้งดังกล่าว นั้น มีจุดมุ่งหมายที่สำคัญคือ การหาผู้แทนของประชาชนส่วนใหญ่ไปบริหารประเทศหรือไปควบคุมการบริหารประเทศใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนดแทนประชาชน

ปัจจุบันการเลือกตั้งในยุคสังคมนิยมใหม่จะเป็นหลักเกณฑ์และวิธีการอันชอบธรรมในการคัดเลือกหรือคัดสรรบุคคลากรทางการเมืองและการปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก็ต่อเมื่อการเลือกตั้งนั้น ต้องประกอบไปด้วยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่สำคัญดังต่อไปนี้<sup>28</sup>

ประการที่ 1. การเลือกตั้งต้องเสมอภาค กล่าวคือ ไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดได้เปรียบกว่าผู้สมัครคนอื่น ๆ ในการใช้เครื่องมือเพื่อเสนอแนวความคิด ตลอดจนคุณสมบัติของตนต่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ประการที่ 2 การเลือกตั้งจะต้องมีลักษณะเปิดกว้าง ให้ผู้ที่มีความคิด และความตั้งใจจริงในการดำเนินการทางการเมืองเข้ามาแข่งขันได้อย่างเสรี การที่เงินเข้ามามีบทบาทอย่างมากในการเลือกตั้งนั้น ย่อมจะเป็นอุปสรรคต่อผู้ที่มีความตั้งใจจริงแต่ขาดเงินทุน

ประการที่ 3. ผลลัพธ์ของการเลือกตั้งต้องไม่เป็นไปในลักษณะที่ว่า “เงิน” เท่านั้นที่เป็นตัวชี้ขาดอย่างแท้จริง อันจะทำให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยแปรสภาพไปเป็นการปกครองระบอบอนุธิปไตย (Plutocracy)

#### 2.2.1 คุณค่าของการเลือกตั้ง<sup>29</sup>

การเลือกตั้งนั้น ได้รับการยอมรับว่า เป็นวิธีการที่มีข้อเสียน้อยที่สุดในการที่จะให้คนส่วนใหญ่ได้มีส่วนร่วม หรือมีบทบาทในการปกครองประเทศตามระบอบประชาธิปไตยที่ถือว่า

<sup>28</sup> จิตรภาณี นราวิรุฒ, “มาตรการทางกฎหมายเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม: ศึกษาเฉพาะกรณีค่าใช้จ่ายของพรรคการเมือง”, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2540), น. 103.

<sup>29</sup> ความหมายของการเลือกตั้ง, เห่งฮ้าง, น. 5-7.

อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน โดยการเลือกตั้งเป็นกระบวนการสรรหาผู้ปกครองหรือรัฐบาล โดยสันติวิธีที่มีคุณค่าหรือคุณประโยชน์สำคัญอย่างน้อย 2 ประการ<sup>30</sup> กล่าวคือ

1. การเลือกตั้งเป็นการสร้างความชอบธรรม (Legitimacy) ให้กับอำนาจรัฐบาลหรือผู้ปกครองที่มาจากการเลือกตั้ง ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ได้มีโอกาสคัดเลือกตัวแทนไปเป็นรัฐบาลบริหารประเทศ โดยผ่านการเลือกตั้งที่เป็นการแสดงเจตจำนงในการปกครองของประชาชนแล้ว นโยบายสาธารณะซึ่งพิจารณาได้ง่าย ๆ คือ สิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะทำหรือไม่ทำ ผู้ใช้อำนาจการเมืองการปกครองซึ่งได้รับอำนาจจากประชาชนย่อมสามารถกระทำการต่างๆ ในนามประชาชนได้อย่างเต็มที่ เพราะได้รับอำนาจโดยความนิยมนจากประชาชนนั่นเอง

2. การเลือกตั้ง เป็นกลไกแห่งการสืบทอดอำนาจโดยสันติ การเลือกตั้งแต่ละครั้ง อาจทำให้มีการเปลี่ยนแปลงนายกรัฐมนตรี หรือเปลี่ยนกลุ่มการเมืองที่เข้าทำหน้าที่เป็นรัฐบาล แต่การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากผลของการเลือกตั้ง ย่อมเป็นการเปลี่ยนตามครรลองและกระบวนการที่รัฐธรรมนูญกำหนด เป็นปรากฏการณ์ธรรมดาที่เกิดโดยสันติวิธี ไม่ทำให้มีปัญหาหรือวิกฤติการณ์ใด ๆ เกิดขึ้น เว้นไว้แต่การเลือกตั้งที่ทำให้ได้มาซึ่งผู้แทนประชาชนที่ฉ้อฉล อันส่งผลให้หลายกรณีการเลือกตั้ง มีฐานะเป็นกลไกสืบทอดอำนาจและเป็นกระบวนการที่ส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อการพัฒนาการเมืองในระบบประชาธิปไตย

### 2.2.2 ความสำคัญของการเลือกตั้ง

โคเฮน (Cohen) ได้กล่าวถึง ความสำคัญของการเลือกตั้งไว้ว่า หลักการสำคัญของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยเริ่มแรกคือการเลือกตั้ง แต่ในทางปฏิบัติไม่อาจให้พลเมืองจำนวนมากที่สุดใช้อำนาจอธิปไตยในการปกครองได้ เนื่องจากพลเมืองมีจำนวนมาก สูดวิสัยที่จะจัดการปกครองตนเอง อีกทั้ง พลเมืองบางคนยังขาดความรู้ความเข้าใจทางการเมือง การปกครองที่เพียงพอ ในขณะที่ประชาชนบางส่วนต้องมีภาระหน้าที่ในการประกอบอาชีพ เพื่อหาเลี้ยงครอบครัว การปกครองแบบประชาธิปไตยโดยตรง จึงได้ถูกเปลี่ยนมาเป็นการให้ประชาชนได้ใช้อำนาจอธิปไตย (Sovereignty Power)<sup>31</sup> ผ่านทางผู้แทน กล่าวคือ ให้ประชาชน ใช้สิทธิเลือกตั้ง

<sup>30</sup> “แนวความคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งในสังคมสมัย,” สืบค้นเมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 2560, จาก [www.chaiwut.net](http://www.chaiwut.net),

<sup>31</sup> สารานุกรมบริแทนนิกา (Encyclopedia of Britannica) ปี ค.ศ. 1911 อำนาจอธิปไตย หมายถึง สิทธิแห่งอัตลักษณ์ทางการเมือง (Political Entity) ที่บ่งบอกถึงการใช้อำนาจของรัฐอธิปไตยหรือผู้มีอำนาจสูงสุดทางการปกครอง อันแสดงถึงมโนทัศน์ของการมีอำนาจสูงสุด (the supremacy of power) ภายในขอบเขตเชิงภูมิศาสตร์แห่งรัฐ แนวคิดสำคัญเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย ในกฎหมายระหว่างประเทศ ระบุไว้ว่า อำนาจประการนี้หมายความว่า การใช้อำนาจโดยรัฐ อำนาจอธิปไตยโดยนิตินัย (De jure Sovereignty) หมายความว่า สิทธิอำนาจ

บุคคลจำนวนหนึ่งไปทำหน้าที่เป็นผู้แทนที่เขาเห็นว่าเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ ให้ไปทำหน้าที่ในการใช้อำนาจรัฐแทนเขา

ความสำคัญของการเลือกตั้ง จำแนกได้ 2 ลักษณะ<sup>32</sup> ดังนี้

1. ความสำคัญของการเลือกตั้งในทางทฤษฎี กล่าวได้ว่า อำนาจอธิปไตยแบ่งออกเป็นสามส่วน ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ มีความเชื่อมโยงกับปรัชญาการเลือกตั้ง อันเป็นที่มาของกลไกใช้อำนาจอธิปไตยในประเทศประชาธิปไตย ในความหมายนี้ การเลือกตั้งจึงมีความสำคัญในฐานะที่เป็นการยอมรับในอำนาจของประชาชนในการเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ซึ่งได้มีการมอบอำนาจให้กับตัวแทนไปปฏิบัติแทน ตามกระบวนการและขั้นตอนที่กำหนดไว้ การเลือกตั้งจึงเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้ลงคะแนนเสียงได้มีส่วนร่วมทางการเมืองในการเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ด้วยการเลือกตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ และมีความสัมพันธ์กับอำนาจทางฝ่ายบริหาร ความสำคัญของการเลือกตั้งในทางทฤษฎีที่เป็นไปตามนัยแห่งทฤษฎีประชาธิปไตยแบบคลาสสิก (Classical Democratic Theory) นี้ บ่งชี้ให้เห็นว่าการเลือกตั้งเป็นการเลือกรัฐบาลที่จะเข้ามาปกครองประเทศ<sup>33</sup>

2. ความสำคัญของการเลือกตั้งในทางปฏิบัติ ซึ่งสังคมประชาธิปไตยให้ความสำคัญในฐานะที่เป็นสิทธิขั้นมูลฐานของมนุษย์ ตามข้อ 21(1) แห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights)<sup>34</sup> การเลือกตั้งจะเป็นกระบวนการทางปฏิบัติหรือขั้นตอน

---

ตามกฎหมายที่จะกระทำการหนึ่งใด ส่วนอำนาจอธิปไตยโดยพฤตินัย (De facto Sovereignty) ความสามารถในทางจริงที่จะกระทำการเช่นนั้น อำนาจตามความที่กล่าวถึงข้างต้น หมายความว่าไปถึงอำนาจในลักษณะการที่สามารถเข้าใจได้ง่ายว่าเป็นอำนาจสูงสุดทางการปกครองของประเทศหนึ่งประเทศใด หรือรัฐหนึ่งรัฐใด ในฐานะหนึ่งที่อำนาจอธิปไตยเป็นองค์ประกอบที่แสดงให้เห็นและขาดเสียมิได้ของรัฐสมัยใหม่ (Modern State) หรือรัฐประชาชาติ (Nation-State) มิเช่นนั้น รัฐหรือรัฐประชาชาตินั้น ย่อมขาดความเป็นเอกราชในทางการเมืองการปกครอง

<sup>32</sup> ฐ โสธร ผู้ทองคำ, “ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาบนพื้นฐานของนโยบายและผลประโยชน์แห่งชาติของไทยและสหรัฐอเมริกา: อดีต ปัจจุบันและอนาคต,” ใน รวมบทความวิชาการรัฐศาสตร์เนื่องในโอกาสครบรอบ 20 ปี สห. ครบรอบ 24 ปี รัฐศาสตร์ (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2545), น. 538-539.

<sup>33</sup> พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, องค์ความรู้ว่าด้วยการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการไทย, รายงานการวิจัย: เสนอต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป., 2540), น. 217.

<sup>34</sup> ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน, เพ็ญอ้าง.

ที่สำคัญของประเทศที่ปกครองด้วยระบอบเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democracy) และในทางปฏิบัตินี้อาจจัดแบ่งความสำคัญของการเลือกตั้งออกเป็น 6 ประการ<sup>35</sup> ได้แก่

1. การเลือกตั้งเป็นกระบวนการทางการเมืองที่เป็นการแสดงออก ซึ่งเจตจำนงหรือความต้องการของประชาชน ในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการเลือกตั้งจึงเป็นส่วนสำคัญ ในการสร้างความชอบธรรมให้เกิดขึ้นกับระบบการเมือง

2. การเลือกตั้งเป็นกระบวนการทางการเมืองที่มีผลต่อการจัดตั้งรัฐบาลและการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล โดยเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองโดยสันติวิธี ก่อให้เกิดการหมุนเวียนเปลี่ยนผ่านอำนาจ ป้องกันการผูกขาดอำนาจและการฉ้อราษฎร์บังหลวง ในแง่นี้ การเลือกตั้งเป็นการตัดสินใจของผู้มีสิทธิออกเสียงหรือประชาชน ในรัฐในอันที่จะกำหนดรัฐบาลนั่นเอง

3. การเลือกตั้งเป็นกลไกสำคัญที่เชื่อมโยงระหว่างสถาบันทางการเมืองกับประชาชน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าเป็นกลไกที่สร้างความเชื่อมโยงระหว่างโครงสร้างส่วนบน (Super Structure) อันประกอบด้วย รัฐสภา รัฐบาลและศาล กับโครงสร้างส่วนล่าง (Infra Structure) ซึ่งก็คือประชาชน โดยผ่านการมีส่วนร่วมทางการเมือง ดังนั้น การเลือกตั้ง จึงเป็นสิ่งที่สะท้อนถึงความคิดเห็น และความทัศนคติของประชาชน ที่มีต่อการบริหารงานของรัฐบาล และเป็นพันธสัญญาที่รัฐบาล จำต้องปฏิบัติตามนโยบายที่ให้ไว้ นโยบายของรัฐนี้ นับเป็นสัญญาประชาคม (Social Contract) ที่เป็นผลมาจากการเลือกตั้งทั่วไปอันเป็นส่วนสำคัญต่อการตัดสินใจของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

4. การเลือกตั้งเป็นกระบวนการ กลไก และขั้นตอนที่แสดงถึงความเป็นประชาธิปไตย หรือเป็นสัญลักษณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งทำให้ การเลือกตั้งเป็นเครื่องมือสำคัญในการป้องกันการใช้ความรุนแรงทางการเมืองหรือเมื่อการเมืองเกิดวิกฤตการณ์ การเลือกตั้งในแง่นี้จึงเป็นเครื่องมือประการหนึ่งที่จะใช้ลดความขัดแย้งลงได้

5. การเลือกตั้งก่อให้เกิดบูรณาการทางสังคม (Societal Integration) และความรู้สึกในทางปฏิบัติที่ต่างต้องมีส่วนร่วมหรือหน้าที่ในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การเลือกตั้งเป็นกลไกสำคัญทั้งในทางการเมืองและสังคม ในการสร้างความรู้สึกร่วมกัน ในการเป็นเจ้าของอำนาจ อธิปไตย และการเป็นเจ้าของประเทศของประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งหรือเป็นกิจของพลเมือง (Civic Duty) ที่พลเมืองในประชาคมการเมืองจะต้องปฏิบัติ

<sup>35</sup> สุรัชย์ เจนประโคน, “บทความการเลือกตั้ง/ประชาธิปไตย,” สืบค้นเมื่อวันที่ 5 มกราคม 2560, จาก <http://surachaichenprakhon.blogspot.com>.

6. การเลือกตั้งก่อให้เกิดการกล่อมกลาทางการเมือง (Political Socialization) ทั้งนี้ เพราะมีกิจกรรมทางการเมืองหลายประการที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง โดยเฉพาะการรณรงค์หาเสียง (Vote-gaining Campaign) ซึ่งก่อให้เกิดการเรียนรู้ เกิดการสื่อสาร ถ่ายทอดความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และสร้างเสริมการเรียนรู้ระหว่างกันจนนำไปสู่การสร้างวัฒนธรรมทางการเมือง (Political Culture) ร่วมกันในที่สุด

โดยสรุป<sup>36</sup> การเลือกตั้งนั้น ก่อให้เกิดคุณประโยชน์แก่ประชาชนหลายประการ ดังนี้

1. การไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งอย่างพร้อมเพรียง จะทำให้ได้มาซึ่งผู้แทนราษฎรที่เป็นตัวแทนของประชาชนส่วนใหญ่อย่างแท้จริง ในทางตรงข้ามกัน หากประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งน้อย ผู้แทนราษฎรก็มักจะไม่มีฐานมวลชนที่กว้างขวาง ผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งก็มีสภาพเป็นผู้แทนของเสียงส่วนน้อย

2. การเลือกตั้งที่เป็นไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม ย่อมเป็นสิ่งที่สะท้อนให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งใช้อิทธิพล โดยเฉพาะทางการเงินเพื่อให้ได้รับโอกาสในการเลือกตั้งลดน้อยลง ในขณะที่เดียวกัน การเลือกตั้งที่บริสุทธิ์ยุติธรรมก็เป็นช่องทางที่เปิดให้คนที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาสมัครรับเลือกตั้งได้มากขึ้น และโอกาสที่คนมีความรู้ความสามารถจะได้รับการเลือกตั้ง ก็จะมีมากขึ้นตามไปด้วย

3. การเลือกตั้งเป็นการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตย การเลือกตั้งถือเป็นหัวใจของการปกครองระบอบนี้ แต่หากประชาชนไม่สนใจไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง โดยนอนหลับทับสิทธิ์แม้จะมีการกำหนดให้การไปใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญระบุไว้ก็ตาม

### 2.2.3 หลักการสำคัญของการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งจะมีความชอบธรรมนั้น จะต้องมิลักษณะที่ได้รับการยอมรับเป็นสากล โดยถือได้ว่าเป็นพื้นฐานของการเลือกตั้ง สามารถจำแนกได้ ดังนี้<sup>37 38</sup>

<sup>36</sup> อภิชาติ นาคสุข, “พฤติกรรมกรรมการเลือกตั้งของประชาชนในพื้นที่เขตบางรักและเขตมิวนิวรี,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2536), น. 23.

<sup>37</sup> เมธา สุคตบรรทัด, ประชาธิปไตยและหน้าที่ของผู้แทนราษฎร, (กรุงเทพมหานคร: เจริญวิทย์การพิมพ์, 2517), น. 52-58.

<sup>38</sup> บุญศรี มีวงษ์อุ โฆษ, แนวทางปฏิรูประบบการเลือกตั้งและพรรคการเมือง, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2555), น. 28-35.

1. หลักความอิสระแห่งการเลือกตั้ง (Freedom of Election) หมายถึง การดำเนินงานเลือกตั้ง ต้องให้เกิดความอิสระเสรีในการเลือกตั้งอย่างเต็มที่ กล่าวคือ การได้ใช้สิทธิของตนโดยอิสระปราศจากการบังคับ ชูเชื้อ หรือการกระทำใด ๆ รวมทั้ง การป้องกันมิให้มีการกระทำดังกล่าว และยังรวมไปถึงความเป็นอิสระในการไม่ไปออกเสียงเลือกตั้งด้วย โดยที่รัฐบาลก็ไม่อาจที่จะนำมาตราการใด ๆ มาบังคับให้ต้องไปเลือกตั้งได้ เว้นแต่ จะมีบทบัญญัติระบุให้การไปออกเสียงเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของประชาชน เช่น รัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช 2540 ถึงฉบับปีพุทธศักราช 2560 อันเป็นฉบับปัจจุบันของไทย

2. หลักการเลือกตั้งตามกำหนดระยะเวลา (Periodic Election) หมายถึง การเลือกตั้งจะต้องกำหนดให้มีเวลาที่ชัดเจนแน่นอน เช่น กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน ทุก 4 ปี เพื่อให้ผู้ใช้อำนาจทางการเมืองที่ได้รับมอบหมายจากประชาชนมีความรับผิดชอบมากขึ้น ลดอำนาจการผูกขาดและเปิดโอกาสให้บุคคลอื่น ได้มีโอกาสเข้าสู่อำนาจทางการเมือง เพื่อประโยชน์ของส่วนรวมด้วย

3. หลักการเลือกตั้งที่ยุติธรรม (Genuine Election) หรือการเลือกตั้งอย่างแท้จริง โดยหน้าที่สำคัญรัฐบาล คือ จะต้องดำเนินการให้การเลือกตั้งเป็นไป โดยบริสุทธิ์ตามกฎหมายและเป็น การสะท้อนการแสดงออกซึ่งเจตจำนงที่แท้จริงของประชาชน โดยการจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการเลือกตั้งของตนให้ได้มากที่สุด รวมทั้งเปิดโอกาสให้มีการคัดค้านการเลือกตั้งได้ เมื่อเห็นว่าการเลือกตั้งนั้นไม่เป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม

4. หลักการออกเสียงทั่วไป (Universal Suffrage) เปิดโอกาสให้มีการออกเสียงเลือกตั้งอย่างทั่วถึง โดยไม่มีการจำกัดสิทธิหรือกีดกันของบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นพิเศษว่ามีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งหรือไม่ เว้นแต่ บุคคลที่มีข้อจำกัดอันเป็นที่ยอมรับทั่วไปหรือที่เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะที่กำหนดไว้ เช่น ไม่ให้สิทธิเลือกตั้งแก่เด็กและบุคคลที่จิตบกพร่อง ผู้ต้องขัง นักพรตหรือนักบวช เป็นต้น

5. หลักการเลือกตั้งอย่างเสมอภาค (Equal Suffrage) ถือว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง ซึ่งยอมรับในคุณค่าความเท่าเทียมกันของมนุษย์ไม่ว่าชายหรือหญิง หลักการนี้บุคคลจะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกันในทุก ๆ ด้าน มีความสำคัญในทางปฏิบัติมากที่สุด โดยถือว่าเป็น หลักการขั้นพื้นฐานของการเลือกตั้งที่มีวัตถุประสงค์สอดคล้องกับหลักทั่วไปของการเลือกตั้ง ทำให้การเลือกตั้งมีความสมบูรณ์มากขึ้น ในแง่ของการทำให้คะแนนเสียงทุกคะแนนมีน้ำหนักเท่ากัน จึงกำหนดออกมาเป็นหลักการที่เรียกกันว่า “One Man One Vote” นอกจากนี้ หลักการเลือกตั้งอย่างเสมอภาคนี้ยังรวมไปถึงกระบวนการจัดการเลือกตั้งในทุกขั้นตอนอีกด้วย

6. หลักการลงคะแนนลับ (Secret Election) หลักการนี้เป็นสาระสำคัญหนึ่งของการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยและเป็นตัวค้ำยันหลักความเป็นเสรีของการเลือกตั้ง เพราะหากการเลือกตั้งไม่เป็นไปโดยทางลับแล้ว การเลือกตั้งก็จะไม่อาจเป็นไปโดยเสรีได้ ในเชิงหลักการลงคะแนนลับ หมายถึง การให้สิทธิเสรีภาพที่จะลงคะแนน โดยไม่จำเป็นต้องไปบอกผู้อื่นหรือผู้อื่นได้ทราบว่าจะเลือกใคร ทั้งนี้ เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ ป้องกันการใช้อิทธิพลข่มขู่หรือการให้สินจ้างรางวัลแก่ผู้ลงคะแนนเสียง

กล่าวโดยสรุป หลักเกณฑ์ในการเลือกตั้ง ซึ่งสามารถเข้าใจได้ง่ายไม่ว่าระดับใดหรือที่ไหน ถ้าอยู่ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยแล้วนั้น จะต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ ดังนี้<sup>39</sup>

1. มีบุคคลหลายคน หรือบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งหลายบัญชี ในกรณีที่ให้ราษฎรเลือกตั้งตามบัญชีรายชื่อให้เลือก ถ้ามีเพียงบุคคลเดียว หรือมีบัญชีรายชื่อผู้รับสมัครเลือกตั้งเพียงบัญชีเดียว จะไม่ถือว่าเป็นการเลือกตั้ง
2. จะต้องให้เสรีภาพแก่ราษฎรที่จะเลือกหรือไม่เลือกก็ได้ โดยไม่มีการบังคับ ขู่เข็ญจากผู้สมัครคนใดคนหนึ่งหรือบัญชีใดบัญชีหนึ่ง ด้วยวิธีการใด ๆ ทั้งสิ้น ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม
3. ราษฎรที่มีสิทธิเลือกตั้ง จะต้องมีโอกาสที่จะได้รับทราบข้อคิดเห็นหรือนโยบายต่าง ๆ จากผู้สมัครรับเลือกตั้ง ไม่ว่าจะด้วยวิธีการใดก็ตาม ทั้งนี้ เพื่อที่จะได้ตัวแทนตามต้องการ
4. ราษฎรที่มีสิทธิเลือกตั้ง ต้องมีสิทธิและเสรีภาพที่จะแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้สมัครรับเลือกตั้งได้

#### 2.2.4 ประเภทของการเลือกตั้ง

การพิจารณาแบ่งประเภทของการเลือกตั้งนั้น อาจใช้หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ได้หลายวิธี เช่น ลักษณะที่มาของการจัดการเลือกตั้ง การกำหนดเขตเลือกตั้ง วิธีการคิดคะแนน สามารถแบ่งเป็น 4 ประเภท คือ<sup>40</sup>

<sup>39</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเลือกตั้งพรรคการเมือง รัฐสภาและคณะกรรมการ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2524), น. 11.

<sup>40</sup> “บทความรัฐสภา พรรคการเมืองและการเลือกตั้ง,” สืบค้นเมื่อวันที่ 7 มีนาคม 2560, จาก <http://www.baanjommyut.com> ,

1. การเลือกตั้งทั่วไป (General Election) คือ การเลือกตั้งผู้แทนของตนทั่วประเทศในคราวเดียวกันหรือในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2522, 18 เมษายน 2526 และ 27 กรกฎาคม 2529 เป็นต้น

2. การเลือกตั้งซ่อม (By Election) คือ การเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง เนื่องจากสมาชิกภาพของบุคคลนั้นสิ้นสุดลง เช่น เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นบางคน อันมีเหตุมาจากสมาชิกภาพของผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง จะต้องเลือกตั้งซ่อมภายใน 90 วัน

3. การเลือกตั้งเพิ่ม คือ การเลือกตั้งผู้แทนเพิ่มอีกจำนวนหนึ่ง เช่น สมมติว่ารัฐบาลชุดแรกมีสมาชิกอยู่ 100 คน เกิดมีรัฐบาลชุดใหม่เข้ามาแทนที่ อาจจะมาโดยวิถีหรือรัฐประหารก็ตามเข้ามาบริหารประเทศยังให้สมาชิกจำนวน 100 คนนั้นอยู่เหมือนเดิม และมีการจัดการเลือกตั้งเพิ่มมาอีก 50 คน เพื่อให้ได้สมาชิก 150 คน ดังนี้ ซึ่งเป็นการเลือกตั้งในบางเขตบางจังหวัดเท่านั้น เช่น ในการเลือกตั้งเพิ่มเติมเมื่อ 5 มิถุนายน 2492

4. การเลือกตั้งซ้ำ (Re-election) คือ การเลือกตั้งผู้แทนเป็นบางเขตหรือบางคน เนื่องจากการเลือกตั้งในคราวก่อนเป็นไปโดยมิชอบ และศาลหรือองค์กรซึ่งมีอำนาจวินิจฉัยว่าการเลือกตั้งเป็นไปโดยมิชอบ เช่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่อีกครั้งหนึ่ง ในกรณีที่สถานิติบัญญัติหรือศาลยุติธรรมหรือศาลรัฐธรรมนูญ อันรวมไปถึงองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการเลือกตั้งที่กฎหมายให้อำนาจไว้วินิจฉัยว่า การเลือกตั้งนั้นเป็นโมฆะหรือเป็นไปโดยไม่สุจริต และได้มีคำสั่งที่ชอบให้เพิกถอนเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่แทนตำแหน่งที่พ้นไป ซึ่งอาจจะเป็นรายบุคคลหรือรายเขตเลือกตั้งก็ได้

นอกจากนี้ การสังกัดกลุ่มการเมืองของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ก็เป็นเกณฑ์อีกประการหนึ่งที่ใช้เพื่อจำแนกรูปแบบหรือชนิดของการเลือกตั้ง ซึ่งใช้กันอยู่ในการเลือกตั้งในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเทอร์เนอร์ และคณะ (Turner and Others 1996, 214.)<sup>41</sup> ได้จำแนกประเภทของการเลือกตั้งไว้เป็น 2 ประเภท คือ การเลือกตั้งแบบอิงสังกัด (Partisan Election) ปรากฏในการเลือกตั้งระดับชาติหรือระดับประเทศ ได้แก่ การเลือกตั้งประธานาธิบดี วุฒิสมาชิกผู้แทนราษฎร ผู้ว่าการรัฐ สมาชิกสถานิติบัญญัติ และการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นบางตำแหน่ง ได้แก่ นายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเมือง เป็นต้น ส่วนอีกประเภทหนึ่ง คือ การเลือกตั้งแบบไม่อิงสังกัด (Non-partisan Election) บางรัฐใช้เป็นรูปแบบในการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเมืองหรือแม้แต่นิติกรรมการ บริหารโรงเรียนในท้องถิ่น ก็ใช้รูปแบบนี้ เทอร์เนอร์ ยังกล่าวไว้ด้วยว่ามากกว่าหนึ่งในสามของรัฐ และท้องถิ่นต่าง ๆ ของอเมริการวมทั้ง การเลือกผู้พิพากษาศาลแห่งรัฐ ใช้ลักษณะการเลือกตั้ง แบบไม่อิงสังกัด ทั้งนี้ แต่ละประเภท

<sup>41</sup> Turner and Others 1996, 214.



ของการเลือกตั้งดังกล่าว ต่างก็มีข้อดีข้อเสียด้วยกันทั้งสิ้น กล่าวคือ การเลือกตั้งแบบไม่อิงสังกัดคนนั้น ได้รับความนิยมนิยมจากประชาชนอย่างมาก ด้วยเหตุที่ว่าผู้ได้รับเลือกตั้งจะยังประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่น และรัฐของตนได้มากกว่าการที่ผู้สมัครมีสังกัด โดยเฉพาะการสังกัดพรรคการเมือง ซึ่งจะได้รับการสนับสนุนทางการเงินในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง และการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ในขณะที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบไม่อิงสังกัดจะมิได้รับความสนับสนุนและความช่วยเหลือทางการเงินจากรัฐแต่อย่างใด เมื่อพิจารณาการแบ่งประเภทของการเลือกตั้งดังกล่าวตามทัศนะของเทอร์เนอร์ และคณะ จะพบว่าการเลือกตั้งในระดับชาติของไทย ซึ่งได้แก่ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะเป็นการเลือกตั้งแบบอิงสังกัดพรรคการเมือง ในขณะที่การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา และการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น จะเป็นการเลือกตั้งแบบไม่อิงสังกัด แม้ในความเป็นจริงแล้ว เรามักจะได้ยินอยู่เสมอว่าการเลือกตั้งท้องถิ่นดังกล่าวนี้ มักมีพรรคการเมืองหนุนหลังหรือให้การสนับสนุนไม่ทางหนึ่งทางใด แต่ก็มักจะเป็นไปในทางลับ<sup>42</sup>

### 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

ประเทศประชาธิปไตยทั้งหลายทั่วโลก ต่างให้ความสำคัญและให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยและเป็นผู้ทรงสิทธิต่าง ๆ สิทธิเหล่านั้นเปรียบเสมือนเกราะคุ้มกันจากการใช้อำนาจรัฐ

#### 2.3.1 สิทธิเสรีภาพของประชาชน

สิทธิ ในความหมายทั่วไป หมายถึง อำนาจที่กฎหมายรับรองคุ้มครองให้แก่บุคคลในอันที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่นด้วย ส่วนสิทธิตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง อำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดได้บัญญัติให้การรับรองคุ้มครองแก่ปัจเจกบุคคลในอันที่จะกระทำการใดหรือไม่กระทำการใด การให้อำนาจแก่ปัจเจกชนดังกล่าวได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องที่จะไม่ให้บุคคลใดแทรกแซงการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรียกร้องต่อองค์กรของรัฐมิให้แทรกแซงขอบเขตแห่งสิทธิของตน ในบางกรณีการรับรองดังกล่าวได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องให้รัฐกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งด้วย<sup>43</sup>

<sup>42</sup> สุรชัย เจนประโคน, บทความการเลือกตั้ง/ประชาธิปไตย, *เพ็ญอ้าง*.

<sup>43</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552), น. 49.

สิทธิ คือ ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ กล่าวคือ เป็นประโยชน์ที่กฎหมายรับรองว่ามีอยู่ และเป็นประโยชน์ที่กฎหมายคุ้มครอง คือคุ้มครองมิให้มีการละเมิดสิทธิ รวมทั้งบังคับให้เป็นไปตามสิทธิในกรณีที่มีการละเมิดด้วย<sup>44</sup>

สิทธิ คือ อำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินหรือบุคคลอื่น เป็นต้นว่าอำนาจที่กฎหมายรับรองแก่บุคคลหนึ่งในอันที่จะเรียกร้องให้ผู้อื่นอีกคนหนึ่งหรือหลายคนกระทำการบางอย่างบางประการให้เกิดประโยชน์แก่ตนหรือให้ละเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เป็นต้น<sup>45</sup>

กล่าวโดยสรุป ลักษณะสำคัญของสิทธิมีดังนี้<sup>46</sup>

1. สิทธิอาจเป็นได้ทั้ง “ประโยชน์” หรือ “อำนาจ” กล่าวคือ ฝ่ายที่ให้ความเห็นว่าสิทธิเป็น “ประโยชน์” พิจารณาว่าวัตถุประสงค์ของสิทธิเป็นไปก็เพื่อประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งที่บุคคลมุ่งประสงค์ ส่วนฝ่ายที่ให้ความเห็นว่าสิทธิเป็น “อำนาจ” ได้ กล่าวว่าสิทธินั้น เป็นอำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลเป็นการมองในแง่เนื้อหา (Inhalt) ของสิทธิ

อนึ่ง หากพิจารณาว่าสิทธิเป็นอำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งแล้ว ถ้ากฎหมายมิได้รับรองเอาไว้บุคคลจะมีสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีของสิทธิที่ติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่กำเนิด โดยไม่ขึ้นอยู่กับเขตแดนหรือระบบกฎหมายใด ๆ หรือที่เรียกว่า สิทธิมนุษยชน

2. สิทธิเป็นประโยชน์ต่อเจ้าของสิทธิที่จะเลือกใช้สิทธิ กล่าวคือ สิทธินั้น ผู้ทรงสิทธิย่อมสามารถที่จะตัดสินใจว่าจะใช้หรือไม่ก็ได้ หรืออาจให้ผู้อื่นใช้แทนก็ได้ ซึ่งกรณีการให้ผู้อื่นใช้สิทธิแทนนี้ มักพบในกฎหมายแพ่ง เช่น เรื่องตัวการตัวแทน ผู้แทนโดยชอบธรรม ผู้อนุบาล เป็นต้น

3. สิทธิเรียกร้องให้บุคคลอื่นมีหน้าที่เคารพต่อสิทธิของผู้ทรงสิทธินั้นๆ กล่าวคือ ในการใช้สิทธิต่างๆ นั้น ผู้ทรงสิทธิย่อมจะเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการตามที่ตนมีสิทธิอยู่ เช่น ให้กระทำการให้เกิดประโยชน์แก่ผู้ทรงสิทธิ จึงเว้นกระทำการที่ผู้ทรงสิทธิต้องการ หรืองดเว้น

<sup>44</sup> หยุค แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 15 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ประกายพรึก, 2545), น. 225-226.

<sup>45</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2543), น. 22.

<sup>46</sup> พรชัยวัฒน์ พูนทองพันธ์ “ปัญหาการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553). น. 9.

กระทำการในอันที่จะล่วงละเมิดการใช้สิทธินั้น ๆ การที่สิทธิเรียกร้องให้บุคคลอื่นมีหน้าที่เคารพต่อสิทธิของผู้ทรงสิทธินี้เองทำให้เห็นว่าสิทธิย่อมคู่กับหน้าที่เสมอ

ส่วนเสรีภาพนั้น ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ลงวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 1789 ซึ่งเป็นสิ่งที่เป็ผลมาจากการอภิวัฒน์ใหญ่เปลี่ยนแปลงการปกครองในฝรั่งเศสได้ให้ความหมายของเสรีภาพในมาตรา 4 ซึ่งบัญญัติว่า “เสรีภาพ ก็คือ ความสามารถที่จะกระทำการใดก็ได้ที่ไม่เป็นการรบกวนผู้อื่น ดังนั้นการใช้สิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์แต่ละคนจะมีก็แต่เพียงข้อจำกัดเฉพาะที่ต้องยอมให้สมาชิกอื่นของสังคมสามารถใช้สิทธิเหล่านี้ได้เช่นเดียวกัน ข้อจำกัดเช่นนี้จะกำหนดขึ้นได้ก็โดยบทกฎหมายเท่านั้น”<sup>47</sup>

เสรีภาพ คือ อำนาจของบุคคลในอันที่จะกำหนดตนเอง (Self-determination) โดยอำนาจนี้บุคคลย่อมเลือกวิถีชีวิตของตนได้ด้วยตนเองตามใจปรารถนา บุคคลใดบุคคลหนึ่งย่อมมีเสรีภาพอยู่ตราบเท่าที่เขาไม่ถูกบังคับให้กระทำในสิ่งที่เขาไม่ประสงค์จะกระทำและไม่ถูกหน่วงเหนี่ยวขัดขวางไม่ให้กระทำในสิ่งที่เขาประสงค์จะกระทำ<sup>48</sup>

เสรีภาพ หมายถึง สภาพการณ์ที่บุคคลมีอิสระในการที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามความประสงค์ของตน เสรีภาพจึงหมายถึง อำนาจในการกำหนดตนเองโดยอิสระของบุคคลที่จะกระทำการใดหรือไม่กระทำการใดอันเป็นอำนาจที่มีเหนือตนเอง<sup>49</sup>

จึงอาจสรุปได้ว่า “เสรีภาพ” หมายถึง การที่บุคคลใด ๆ อาจจะทำหรือไม่กระทำ การใดก็ได้ ตามความประสงค์และสมัครใจ ปราศจากการบังคับขู่เข็ญให้ต้องทำการหรือไม่กระทำการจากบุคคลภายนอก<sup>50</sup>

<sup>47</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547), น. 84.

<sup>48</sup> วรพจน์ วิสสุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, เพ็ญอ้อ, น. 22.

<sup>49</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2552), น. 51.

<sup>50</sup> พรชัยวัฒน์ พูนทองพันธ์, “ปัญหาการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง”, เพ็ญอ้อ, น. 10.

ดังนั้น สิทธิและเสรีภาพจึงเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งในการบ่งชี้ว่าสังคมหรือบ้านเมืองใด มีความสงบสุข สันติ และเป็นประชาธิปไตยหรือไม่ ซึ่ง Georg Jellinek ได้แบ่งสิทธิและเสรีภาพออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้<sup>51</sup>

1. สิทธิในเชิงปฏิเสธ (Status Negativus) เป็นกลุ่มของการใช้สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลจะต้องปราศจากการเข้ามาแทรกแซงใด ๆ ของรัฐ บุคคลสามารถดำเนินการได้เองโดยรัฐไม่จำเป็นต้องเข้ามาดำเนินการใด ๆ ซึ่งเป็นการปฏิเสธอำนาจการแทรกแซงของรัฐหรือการละเมิดของรัฐ แสดงออกมาในรูปของสิทธิในการป้องกัน (Abwehrrecht) เรียกร้องให้มีการแก้ไขเยียวยาจากรัฐได้ หากรัฐแทรกแซงหรือทำละเมิดหรืออาจเรียกร้องให้รัฐละเว้นจากการกระทำดังกล่าวได้

อาจสรุปได้ว่า สิทธิในเชิงปฏิเสธนี้เป็นสิทธิป้องกันการก้าวล่วงของอำนาจรัฐ เพื่อปกป้องขอบเขตเสรีภาพของบุคคล<sup>52</sup> เช่น เสรีภาพในชีวิต ร่างกาย การนับถือศาสนา เคหสถาน การสื่อสาร และในทางทางวิชาการ เป็นต้น

2. สิทธิในเชิงเรียกร้อง (Status Positivus) หมายถึง กลุ่มของสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลมีอาจจะบรรลุความมุ่งหมายได้ หากปราศจากการเข้ามาดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งจากรัฐ ซึ่งแสดงออกมาในรูปของสิทธิเรียกร้องตามกฎหมายมหาชนให้รัฐดำเนินการเพื่อประโยชน์ของปัจเจกบุคคลเอง<sup>53</sup> โดยตามทัศนะของ Jellinek แล้ว สิทธิที่เป็นศูนย์กลางของสิทธิประเภทนี้ คือ สิทธิเรียกร้องที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย เช่น สิทธิในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน การสาธารณสุข สิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ การได้รับความช่วยเหลือจากรัฐของผู้พิการ และการใช้สิทธิทางศาล เป็นต้น

3. สิทธิกระทำการ (Status Activus) หมายถึง กลุ่มของสิทธิที่ใช้สิทธิของตนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการสร้างเจตจำนงทางการเมือง หรือเข้าไปมีส่วนร่วมกับองค์กรของรัฐ

<sup>51</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, *เพ็ญอ้าง*, น. 52-53.

<sup>52</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), น. 476.

<sup>53</sup> *เพ็ญอ้าง*, น. 476.

สิทธิและเสรีภาพประเภทนี้ ได้มีการบัญญัติรับรองออกมาในรูปของสิทธิพลเมือง ซึ่งจำกัดให้เฉพาะพลเมืองของรัฐเท่านั้น

ด้วยเหตุนี้เอง ในทางวิชาการจึงจัดให้สิทธิเลือกตั้งและการลงมติเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิประเภทนี้ เนื่องจาก เป็นการใช้สิทธิในการเปลี่ยนแปลงเจตจำนงที่เป็นบรรทัดฐานสำหรับองค์กรที่จัดให้มีการลงมตินั้น<sup>54</sup> เช่น สิทธิเลือกตั้ง การลงสมัครรับเลือกตั้ง การสมัครรับราชการ การจัดตั้งพรรคการเมือง เป็นต้น

นอกจากนี้ สิทธิและเสรีภาพของประชาชนในรัฐประชาธิปไตย ที่มีความสำคัญอย่างยิ่งยวด ได้แก่

1. สิทธิมนุษยชน หมายถึง สิทธิที่รัฐธรรมนูญมุ่งที่จะให้ความคุ้มครองแก่ทุก ๆ คน โดยมิได้แบ่งแยกว่าบุคคลนั้น จะมีสัญชาติใด เชื้อชาติใด หรือศาสนาใด หากบุคคลนั้นเข้ามาอยู่ในขอบเขตอำนาจรัฐ ที่ใช้รัฐธรรมนูญของประเทศนั้น ด้วยเป็นสิทธิที่มนุษย์ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้อยู่แล้วตั้งแต่ก่อนที่จะมีรัฐเกิดขึ้น<sup>55</sup> จึงอาจกล่าวได้ว่าสิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิที่ติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่เกิดและไม่อาจถูกพรากไปจากตัวมนุษย์ได้ โดยไม่เป็นการทำลายความเป็นมนุษย์ของบุคคลนั้น ๆ<sup>56</sup> เช่น สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว เสรีภาพในเลหสถาน เสรีภาพในทางศาสนา เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น สิทธิในทรัพย์สิน เสรีภาพในการแสดงเจตนา เป็นต้น

2. สิทธิพลเมือง อันหมายถึง สิทธิที่รัฐธรรมนูญมุ่งที่จะให้ความคุ้มครองเฉพาะบุคคลที่เป็นพลเมืองของรัฐเท่านั้น<sup>57</sup> มักจะเป็นสิทธิและเสรีภาพในการที่จะเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐหรืออีกนัยหนึ่งก็คือสิทธิและเสรีภาพในทางการเมืองต่าง ๆ<sup>58</sup> เช่น สิทธิเลือกตั้ง มีลักษณะเป็นสิทธิที่จำกัดให้เฉพาะพลเมืองของแต่ละรัฐเท่านั้น ฉะนั้น บุคคลต่างชาติจึงไม่เป็นผู้ทรงสิทธิพลเมือง เสรีภาพในการรวมตัวกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองและดำเนินกิจการ

<sup>54</sup> บุญศรี มีวงศ์ชู โขม, การยกสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาล, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2549), น. 138-139.

<sup>55</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, เพิ่งอ้าง, น. 53.

<sup>56</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, เพิ่งอ้าง, น. 40.

<sup>57</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, เพิ่งอ้าง, น. 53.

<sup>58</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, เพิ่งอ้าง, น. 44.

ในทางการเมือง สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ สิทธิในการเข้ารับราชการ เสรีภาพในการประกอบอาชีพ เสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ เป็นต้น

ตัวอย่างเช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มลรัฐชเลสวิก-โฮลชไตน์ (Schleswig-Holstein) ได้เคยตรากฎหมายให้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น แก่ คนสัญชาติเดนมาร์ก ไอร์แลนด์ นอร์เวย์ เนเธอร์แลนด์ สวีเดน และสวิตเซอร์แลนด์ ซึ่งอาศัยอยู่ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 6 ปี ติดต่อกัน และมลรัฐฮัมบวร์ก (Hamburg) ก็ได้เคยตรากฎหมายให้คนต่างด้าวซึ่งอาศัยอยู่ในเมืองฮัมบวร์กมาแล้วไม่น้อยกว่า 8 ปี ติดต่อกัน ให้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเมืองฮัมบวร์กได้ ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ (Bundesverfassungsgericht) ได้วินิจฉัยว่ากฎหมายดังกล่าวทั้งสองฉบับขัดต่อกฎหมายพื้นฐานมาตรา 28(1) ซึ่งกำหนดให้เฉพาะบุคคลที่มีสัญชาติเยอรมันเท่านั้นที่มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งแตกต่างจากสหราชอาณาจักรที่ให้คนต่างด้าวที่อยู่อาศัยอยู่ในสหราชอาณาจักรและมีสัญชาติของประเทศในเครือจักรภพหรือคนสัญชาติไอร์แลนด์มีสิทธิเลือกตั้งในสหราชอาณาจักรได้ ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นหรือระดับรัฐสภาโดยบัญญัติวางหลักใน Representation of the People Act 2000 มาตรา 1 ว่าบุคคลที่จะมีสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งระดับรัฐสภาหรือระดับท้องถิ่น จะต้องอยู่อาศัยในสหราชอาณาจักร<sup>59</sup>

จึงอาจกล่าวสรุปได้ว่า สิทธิพลเมืองจะมีได้เมื่อรัฐเกิดขึ้นแล้วเท่านั้น ก่อนหน้านั้น ความคิดเรื่องสิทธิพลเมืองย่อมไม่อาจก่อตัวขึ้นมาได้เลย และไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใดก็ตาม ถือกันว่าสิทธิพลเมืองนี้เป็นสิทธิและเสรีภาพที่สืบเนื่องมาจากสิทธิมนุษยชนนั่นเอง<sup>60</sup>

### 2.3.2 การจำกัดสิทธิเสรีภาพ

สิทธิพลเมืองในทางการเมือง ในอันที่จะใช้สิทธิของตนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการสร้างเจตจำนงทางการเมืองหรือเข้าไปมีส่วนร่วมกับองค์กรของรัฐ พลเมืองของรัฐนั้นๆ เท่านั้น จึงจะเป็นผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพดังกล่าว ทั้งนี้ เพราะสิทธิทางการเมือง เช่น สิทธิเลือกตั้งเป็นพื้นฐาน

<sup>59</sup> พรชัยวัฒน์ พูนทองพันธ์, *เพิ่งอ้าง*, น. 16.

<sup>60</sup> *เพิ่งอ้าง*, น. 22.

ของหลักประชาธิปไตย (Demokratieprinzip) และหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน (Volkssouveränität) ซึ่งรัฐจำกัดไว้เฉพาะแต่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเท่านั้น<sup>61</sup>

### 2.3.2.1 หลักเกณฑ์การจำกัดสิทธิ

เนื่องจากการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือการเพิกถอนผลการเลือกตั้ง เป็นการจำกัดสิทธิถึงขนาดที่ทำให้บุคคลที่เคยมีสิทธิเลือกตั้งปราศจากสิทธินั้นไป ทำให้ไม่สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้ ดังนี้

1. หลักว่าด้วยความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน<sup>62</sup> เป็นหลักเบื้องต้นในการบัญญัติกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ปรากฏอยู่ในระบบกฎหมายของหลายประเทศ ซึ่งยอมรับเฉพาะที่ใช้บังคับแก่หลักเสรีภาพในการทำสัญญา ใช้บังคับโดยทั่วไปในกฎหมายเอกชน ยึดถือผลประโยชน์ส่วนรวมมีความสำคัญมากกว่าส่วนตัว จึงอาจให้ความหมายได้ว่า “ความสงบเรียบร้อยของประชาชน” หมายถึง ประโยชน์โดยทั่วไปของประเทศชาติและสังคม<sup>63</sup>

2. หลักสิทธิของบุคคลอื่น โดยบุคคลใดก็ไม่สามารถที่จะแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นได้<sup>64</sup> ตามทัศนะของจอห์น ล็อก (John Locke) มนุษย์มีเสรีภาพอย่างสมบูรณ์ สามารถที่จะกระทำการได้ภายในขอบเขตของกฎธรรมชาติและมีสถานะเท่าเทียมกัน ทำให้ไม่มีบุคคลใดสามารถก่อความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน และเสรีภาพของบุคคลอื่นได้ เพราะทุกคนต่างมีอิสระเท่าเทียมกัน และเมื่อเกิดรัฐขึ้น “สิทธิของบุคคลอื่น” จึงได้รับการรับรองโดยกฎหมายของรัฐ โดยฝ่ายนิติบัญญัติได้ให้อำนาจในทางกฎหมายแก่บุคคลเพื่อให้บุคคลนั้น สามารถบรรลุเป้าหมายในผลประโยชน์ ที่กฎหมายให้ความคุ้มครองได้ เฉพาะกรณี ที่ผลประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งได้ถูก

<sup>61</sup> เพิ่งอ้าง, น. 24-25.

<sup>62</sup> ภัสวรรณ อุซุงพวงศ์อมร, “การจำกัดการใช้สิทธิ และเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 29: ศึกษาเฉพาะกรณีการระบอบทบัญญัติแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), น. 61-62.

<sup>63</sup> อุกฤษ มงคลนาวิน, “ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน,” บทบัญญัติ, เล่ม 32, 2518, น. 13.

<sup>64</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, เพิ่งอ้าง, น. 216.

กำหนดให้เป็นประโยชน์แก่บุคคลที่สาม ในกรณีนี้ จึงกล่าวได้ว่าเป็น “สิทธิของบุคคลอื่น” จึงเป็นความชอบธรรมในการจำกัดขอบเขตของสิทธิเสรีภาพ<sup>65</sup>

3. หลักความมั่นคงของรัฐ การทำหน้าที่ในการรักษาความมั่นคงปลอดภัย ของรัฐถือว่าเป็นพื้นฐานสำหรับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ความมั่นคงของรัฐเป็นผลมาจากการที่รัฐเข้ามาทำหน้าที่ให้การคุ้มครองแก่สิทธิของปัจเจกบุคคล ดังนั้น ตามแนวคิดของนักกฎหมายธรรมชาติ ความมั่นคงในการดำรงอยู่ของรัฐจึงเป็นเหตุผลอันชอบธรรมสำหรับการจำกัดเสรีภาพของบุคคลได้ หากพิจารณาการทำหน้าที่ในการรักษาความมั่นคงของรัฐกับความมั่นคงปลอดภัย ในสิทธิของปัจเจกบุคคลจึงเป็นการแสดงถึงความเกี่ยวพันของความชอบธรรมในยุคดั้งเดิมที่ยังคง มีผลมาจนถึงปัจจุบัน<sup>66</sup> ดังนั้น ความสามารถในการทำภาระหน้าที่ของรัฐ จึงได้รับการยอมรับว่าเป็นวัตถุประสงค์ในการจำกัดสิทธิเสรีภาพ ซึ่งอาจกำหนดรูปแบบของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในลักษณะของการกำหนดหน้าที่ให้แก่พลเมือง เช่น การกำหนดให้บุคคลมีหน้าที่ในการเสียภาษีหรือการกำหนดให้ประชาชนมีหน้าที่ต่าง ๆ เป็นต้น<sup>67</sup>

4. หลักการใช้สิทธิต้องไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ<sup>68</sup> มีประเด็นที่สมควรต้องพิจารณาก่อนว่า การใช้สิทธิและเสรีภาพแค่ไหนเพียงใดถึงจะเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้อาจแยกบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญออกได้หลายลักษณะ เช่น บทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นบทบัญญัติทั่วไป บทบัญญัติที่มีลักษณะห้ามมิให้ทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลง บทบัญญัติที่มีลักษณะบังคับให้กระทำตาม บทบัญญัติที่ไม่มีลักษณะเป็นการให้เลือกปฏิบัติได้ เป็นต้น การใช้สิทธิและเสรีภาพที่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญน่าจะหมายถึงเฉพาะกรณีที่เป็นปฏิปักษ์ต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะห้ามมิให้ทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเท่านั้น มิได้หมายความถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทั้งหมด เช่น บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะห้ามมิให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงถูกบัญญัติว่า “ผู้ตัดขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตย

<sup>65</sup> เพิ่งอ้าง, น. 205-206.

<sup>66</sup> เพิ่งอ้าง, น. 207.

<sup>67</sup> ภัสวรรณ อุซุงศ์อมร, “การจำกัดการใช้สิทธิ และเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 29: ศึกษาเฉพาะกรณีการระบอบบทบัญญัติแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพ, เพิ่งอ้าง, น. 65-66.

<sup>68</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, เพิ่งอ้าง, น. 224-226.



อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ จะเสนอมิได้” ฉะนั้นสาระสำคัญที่ไม่อาจใช้สิทธิให้เป็นปฏิปักษ์ จึงได้แก่ ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และรูปของรัฐ เป็นต้น ซึ่งจะไม่ได้รับความคุ้มครอง<sup>69</sup>

ดังนั้น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขต่างๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ต้องเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง เพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้องค์กรนิติบัญญัติออกคำสั่งทางปกครองในรูปของกฎหมาย เพราะคำสั่งทางปกครองเป็นเครื่องมือหลักที่องค์กรฝ่ายปกครองใช้ในการดำเนินกิจกรรมทางปกครองให้สำเร็จลุล่วงไปได้ ซึ่งถือว่าเป็นภาระหน้าที่โดยแท้ ของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง<sup>70</sup> การยอมให้ฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพเพื่อใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งจึงเป็นการยอมให้ ฝ่ายนิติบัญญัติเข้าไปแทรกแซงอำนาจเจ้าหน้าที่ของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองอันขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจซึ่งเป็นหลักการสำคัญ

ในระบอบประชาธิปไตย และเพื่อป้องกันมิให้มีการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมต่อปัจเจกบุคคลแต่ละคน โดยการตรากฎหมายเฉพาะกรณีขึ้น ใช้บังคับอันขัดต่อหลักเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ<sup>71</sup> และการจำกัดสิทธิจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นพอสมควรแก่เหตุ ได้สัดส่วน เนื่องจากมีความสำคัญอย่างยิ่งในการนำมาใช้ควบคุมการใช้อำนาจของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และการจำกัดสิทธินี้จะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิไม่ได้

#### 2.3.2.2 การจำกัดสิทธิเสรีภาพโดยการเพิกถอนการเลือกตั้ง

การจำกัดสิทธิเสรีภาพโดยการเพิกถอนการเลือกตั้ง ต้องระบุนบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิเลือกตั้งได้ เนื่องจากถือว่าเป็นเรื่องร้ายแรงมากในสังคมประชาธิปไตย อันถือได้ว่าเป็นการจำกัดอำนาจธิปไตยของปัจเจกบุคคลในการการเมืองซึ่งมีความเห็น ดังนี้

<sup>69</sup> เพิ่งอ้าง, น. 224-226.

<sup>70</sup> วรเจตน์ ภาคิรัตน์, “เงื่อนไขการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน: “มาตรฐานในการควบคุมตรวจสอบความชอบธรรมด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย,” วารสารนิติศาสตร์, 30, 2, (มิถุนายน 2543). น. 191.

<sup>71</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, เพิ่งอ้าง, น. 239-240.

การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง เป็นการต้องห้ามไม่ให้ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งในระดับใด และการถูกศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งนั้น รุนแรงกว่าการถูกตัดสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งจะถูกลดสิทธิอยู่จนถึงวันที่เขามีการเลือกตั้ง หากไปใช้สิทธิเลือกตั้งครั้งใหม่แล้วก็ยังเป็นอันพันไป แต่ถ้าถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจะมีระยะเวลาตามที่ศาลกำหนด<sup>72</sup>

การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมิใช่โทษทางอาญา เป็นเพียงมาตรการทางกฎหมายที่เกิดจากผลของกฎหมายที่ให้อำนาจยุบพรรคการเมือง ย่อมมีผลใช้บังคับย้อนหลังได้ และแม้สิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิพื้นฐานของประชาชนในสังคมที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่การมีกฎหมายกำหนดว่าบุคคลใดสมควรมีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อให้เหมาะสมแก่สภาพแห่งสังคม หรือเพื่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยในสังคมนั้นดำรงอยู่ ย่อมมิได้<sup>73</sup>

การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งนั้น เป็นโทษร้ายแรงในทางการเมือง เป็นการลดความเป็นพลเมือง ทำให้ไม่มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งในทุกระดับ ไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งในทุกระดับ ไม่มีสิทธิเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ไม่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย ไม่มีสิทธิลงประชามติ<sup>74</sup>

นอกจากนี้ ยังมีความเห็นเกี่ยวกับการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ดังนี้

1. ความเห็นว่าสามารถเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งได้ โดยตั้งแต่อดีตจนกระทั่งปัจจุบันปรากฏว่าไม่มีประเทศใดเลยที่ให้พลเมืองของตนทุกคนมีสิทธิเลือกตั้งหรืออาจกล่าวได้ว่าตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันจะต้องมีการจำกัดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสมอ เช่น ในอดีตมีการจำกัดในเรื่องของรายได้ เพศ การศึกษา อายุ สติสัมปชัญญะ เป็นต้น แต่ต่อมาสิทธิเลือกตั้งได้ขยายออกไปเรื่อย ๆ จนข้อจำกัดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งลดน้อยลง เหลือเพียงข้อจำกัดด้านอายุ สติสัมปชัญญะ เป็นต้น จึงอาจกล่าวได้ว่าแม้จะมีผู้ให้ความสำคัญของสิทธิเลือกตั้งมากขึ้นเรื่อย ๆ เพราะยอมรับในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนและแสดงออกถึงการเป็นพลเมืองของรัฐ แต่ท้ายที่สุดก็ไม่สามารถทำให้พลเมืองทุกคนในรัฐมีสิทธิเลือกตั้งได้แต่อย่างใด นอกจากนี้ หากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งกระทำการที่เป็นเหตุให้ไม่สมควรเกิดขึ้น เช่น กระทำการทุจริตในการ

<sup>72</sup> มีชัย ฤชุพันธุ์, บทความ “ถามตอบกับมีชัย,” (14 ธันวาคม 2553).

<sup>73</sup> คำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ 3-5/2550, น. 101-103.

<sup>74</sup> ปิยบุตร แสงกนกกุล, บทความ “ชำแหละคำวินิจฉัยคดียุบพรรค” (6 มิถุนายน 2550).

เลือกตั้ง ประชาชนผู้นั้นก็ไม่ควรมีสถิติเลือกตั้ง อีกต่อไปเพราะอาจทำให้การเลือกตั้งไม่เป็นไปโดยถูกต้องตามเจตจำนงของประชาชน ส่งผลให้การกระทำดังกล่าวที่เป็นเหตุให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งได้ และรวมความถึงการกระทำที่ทำให้เจตจำนงของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยบิดเบือนไปจากความเป็นจริง ดังนั้น การกระทำที่เป็นเหตุให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจึงเป็นการกระทำหรือการใช้สิทธิที่เป็นปฏิปักษ์ต่อระบอบประชาธิปไตย เช่น การกระทำที่ทำให้การแสดงเจตจำนงของประชาชนโดยวิธีออกเสียงเลือกตั้งบิดเบือนไปอันเป็นเหตุให้ต้องเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง<sup>75</sup>

2. ความเห็นที่ไม่สามารถเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งได้ เนื่องจากเห็นว่าทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนสนับสนุนให้มีการจัดการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยตรง คือให้ประชาชนทุกคนใช้อำนาจอธิปไตยเองในกิจการทั้งปวง ดังที่เคยปฏิบัติในกรีกสมัยโบราณ หรือในกรณีที่ไม่อาจทำเช่นนั้นได้ อาจจัดการปกครองเป็นแบบประชาธิปไตยโดยอ้อม คือให้ประชาชนเลือกผู้แทนราษฎรขึ้นทำการแทนตนก็ได้ ซึ่งกรณีเช่นนี้จะทำให้การออกเสียงเลือกตั้งเป็นสิทธิประชาชนจะใช้สิทธิหรือไม่ก็ได้<sup>76</sup> โดยสิทธิออกเสียงเลือกตั้งหรือสิทธิเลือกตั้งนี้ จึงเป็นเครื่องมือในการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนผ่านทางผู้แทน สิทธิเลือกตั้งจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง นอกจากนี้ ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนถือกันว่าพลเมืองของรัฐแต่ละคนย่อมเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยในส่วนที่เท่า ๆ กัน เหตุที่พลเมืองหรือประชาชนแต่ละคนมารวมตัวกันเป็นสังคมหรือรัฐก็เนื่องจากความต้องการที่จะประกันสิทธิของตนที่มีอยู่แล้วให้เกิดความมั่นคง จึงได้มารวมตัวกันเป็นสังคมและเลือกผู้ปกครองให้ทำหน้าที่แทนตน ผู้ปกครองจึงได้อำนาจมาโดยความยินยอมของประชาชนผ่านการเลือกตั้งขึ้น ฉะนั้น สิทธิเลือกตั้งซึ่งพลเมืองใช้เลือกผู้ปกครองจึงเป็นสิ่งที่ย่อมจะต้องมีอยู่ตราบใดที่ยังคงมีสังคมประชาธิปไตยและนับถือกันว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน<sup>77</sup>

<sup>75</sup> พรหมวัฒน์ พูนทองพันธ์, *เพ็งอ้วง*, น. 100-103.

<sup>76</sup> วิษณุ เครืองาม, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณการ, 2530), น. 219.

<sup>77</sup> พงศ์เพ็ญ ศกุนตาศักย์, *สิทธิทั่วไปในการออกเสียงเลือกตั้งและอำนาจของรัฐ*, (กรุงเทพมหานคร:

สำหรับแนวคิดเกี่ยวกับการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในต่างประเทศ มีมาตั้งแต่ยุคกรีกโบราณ มีการกีดกันผู้กระทำผิดอาญามีให้เกี่ยวข้องกับการเมือง โดยประกาศว่า “Atimia” ซึ่งหมายความว่า เป็นบุคคลนอกกฎหมายและสูญเสียสิทธิไม่ว่าจะเป็นการชั่วคราวหรือถาวร จะถูกห้ามมิให้ปรากฏตัวในศาล ห้ามมิให้ใช้สิทธิออกเสียงในสมัชชาของรัฐ ห้ามมิให้กล่าวอภิปรายในที่ประชุมตลอดจนถึงห้ามมิให้เป็นทหารในกองทัพ ส่วนในอาณาจักรโรมัน บุคคลที่ถูกศาลประกาศว่า “Infamia” จะถูกห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่รัฐและห้ามมิให้ใช้สิทธิออกเสียงในที่ประชุมสมัชชา และถึงแม้เวลาจะล่วงเลยผ่านมาถึงยุคฟื้นฟูศิลปวิทยาการ (Renaissance) ยุโรปทั้งทวีปต่างยังคงมีมาตรการลงโทษทางอาญาแก่บุคคลที่กระทำความผิดว่าเป็น “บุคคลนอกกฎหมาย (Outlawry)” และบุคคลดังกล่าวอาจถูกฆ่าได้ โดยผู้ฆ่าไม่มีความผิดแต่อย่างใด

ต่อมานักกฎหมายยุโรป ได้พัฒนาข้อความคิดดังกล่าวไปสู่ข้อความคิดเรื่อง “Civil Death (Civilliter Mortuus)” ซึ่งเป็นข้อความคิดว่าด้วยการทำให้สภาพบุคคลสิ้นสุดลงโดยผลของกฎหมาย กล่าวคือ มิให้เป็นผู้ทรงสิทธิต่าง ๆ อีกต่อไป แม้บุคคลดังกล่าวยังมีได้ตายโดยธรรมชาติ เช่น ในอังกฤษ บุคคลที่ถูกพิพากษาว่ากระทำความผิดอาญาร้ายแรงหรือกระทำความผิดฐานกบฏจะถูกจำกัดมิให้มรดกของบุคคลดังกล่าวตกทอดแก่ทายาท แต่ให้ตกแก่กษัตริย์หรือขุนนางแทน และมิให้ผู้นั้นมีสิทธิพลเมืองใด ๆ อีกต่อไป ทำให้เมื่อพิจารณาจากลักษณะดังกล่าวแล้ว Civil Death ก็คือการตายโดยผลของกฎหมาย Civil Death จึงแตกต่างจากข้อความคิดปัจจุบันเรื่อง Civil Liberty (สิทธิเสรีภาพของประชาชน) อย่างสิ้นเชิง เนื่องจาก Civil Liberty มีหลักการมุ่งเน้นให้พลเมืองทุก ๆ คนมีสิทธิเลือกตั้ง เว้นแต่มีเหตุอันควรอย่างยิ่งให้สามารถจำกัดหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งได้<sup>78</sup>

## 2.4 แนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมและตรวจสอบการใช้จ่ายเงินในการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย จะตัดสินใจว่าจะให้บุคคลหรือคณะบุคคลใดสมควรได้รับความไว้วางใจให้เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนปวงชน<sup>79</sup> แต่ปัจจุบันพรรคการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่จัดตั้งขึ้นไม่ว่าจะในระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น เป็นการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย

<sup>78</sup> พรชัยวัฒน์ พูนทองพันธ์, *เพ็ญอ่าว*, น. 58-59.

<sup>79</sup> จิตรภาณี นราวีรวิฑู, “มาตรการทางกฎหมายเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม: ศึกษาเฉพาะกรณีค่าใช้จ่ายของพรรคการเมือง”, *เพ็ญอ่าว*, น. 8.

มิใช่เกิดขึ้นตามกระบวนการตามธรรมชาติ ทำให้พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ที่จัดตั้งขึ้นตกอยู่ภายใต้อิทธิพลเศรษฐกิจของบุคคล ก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคในการเข้าสู่อำนาจทางการเมือง<sup>80</sup> จึงอาจกล่าวได้ว่าหลักความเสมอภาคนี้ มีความสำคัญเป็นอย่างมากในการคัดสรรตัวแทน โดยมีการแข่งขันกันด้วยความเท่าเทียมกันในทุก ๆ ด้าน อย่างเป็นธรรม

#### 2.4.1 แนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับการควบคุมค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง

การควบคุมการใช้จ่ายเงินของพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง ไม่ว่าจะในระดับชาติหรือท้องถิ่น ล้วนแต่มีจุดเริ่มต้นมาจากแนวความคิดที่จะเข้าไปตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของพรรคการเมือง เพื่อให้เกิดความเสมอภาคและเป็นธรรมในการเลือกตั้ง การใช้จ่ายเงินของพรรคการเมืองนี้ บางครั้งเรียกว่า “ชนกิจการเมือง (Money Politics)” หรือ “การเมืองแบบเงินตรา” หรือ “ธุรกิจการเมือง”<sup>81</sup> และให้หมายความรวมถึงว่าเป็นระบบการเงินที่เกิดขึ้นมาโดยได้รับมาและนำไปใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง<sup>82</sup> ทั้งนี้ ผาสุก พงษ์ไพจิตร ได้ให้ความหมายคำว่า “ชนกิจการเมือง” (Money Politics) ว่าเป็นกระบวนการที่นักการเมืองหรือนักธุรกิจใช้เงินตราไปเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นการให้ตนเองได้รับการเลือกตั้งด้วยการซื้อเสียง หรือการร่วมกันจัดตั้งเป็นกลุ่มก้อนเพื่อเข้าถึงอำนาจ โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญเพื่อจัดตั้งคณะรัฐมนตรีที่สามารถดำเนินนโยบายที่เอื้อต่อธุรกิจของตนเองหรือพวกพ้อง ทั้งในรูปแบบของการฟื้นฟูการลงทุนไปจนกระทั่งการหากำไรจากการได้รับค่าเช่าและรายได้จากค่าเช่าต่าง ๆ เช่น ใบอนุญาต การสัมปทานหรือการอุดหนุน เป็นต้น ซึ่งสิ่งที่ได้รับกลับมามีค่าสูงกว่าภายใต้สภาวะของการแข่งขันปกติ นอกจากนี้ ยังมีการแสวงหาสินบนและการปรับใช้งบประมาณปกติเพื่อประโยชน์ของตนเองและพวกพ้อง ถึงที่สุดแล้ว ความมั่งคั่งและผลประโยชน์ที่ได้รับจากกิจกรรมเหล่านี้จะถูกนำกลับไปใช้ลงทุนในทางการเมืองเพื่อขยายเขตอำนาจของตนอีกต่อหนึ่ง กล่าวได้ว่า การเมืองในแนวนั้น โดยตัวมันเองจึงเป็นแต่เพียงธุรกิจ อันหมายถึงวิถีทางในการแสวงหารายได้เท่านั้น<sup>83</sup>

กล่าวโดยสรุป ชนกิจการเมือง คือ การที่นักธุรกิจขนาดใหญ่ระดับนำเพียงไม่กี่คน ประสบความสำเร็จในการใช้เงินซื้อการเมือง และพยายามถอนทุนจากการมีอำนาจได้อย่างเป็นกอบเป็นกำ และประสบความสำเร็จในการบ่อนทำลายระบอบรัฐสภาประชาธิปไตยอย่างสิ้นเชิง รัฐสภาซึ่งจะมีสมาชิกที่

<sup>80</sup> บรรหาร ศิลปอาชา, “การพัฒนาพรรคการเมือง: ศึกษาเฉพาะกรณีเงินอุดหนุนพรรคการเมือง,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2538), น. 4.

<sup>81</sup> จูติกร สังข์แก้ว และอรรถสิทธิ์ พานแก้ว, บทความชนกิจการเมือง, (สถาบันพระปกเกล้า), 2560.

<sup>82</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, ชนกิจการเมืองกับการปฏิรูปการเมือง, (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2543), น. 1.

<sup>83</sup> จูติกร สังข์แก้ว และคณะ, บทความ “ชนกิจการเมือง”, เพ็ญอ้าง.

เป็นตัวแทนของกลุ่มคนต่าง ๆ ในสังคมอย่างครอบคลุม กลับกลายเป็นเพียงตัวแทนของผลประโยชน์กลุ่มน้อยนิดของสังคมไทย คือ “นักธุรกิจขนาดใหญ่ระดับนำและพรรคพวกจำนวนหนึ่ง”<sup>84</sup>

โดยทั่วไปการเงินของพรรคการเมืองจะมุ่งเน้นไปที่การได้มา การใช้จ่ายเงิน และทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นของผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมืองในช่วงการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงเป็นการยากที่จะแยกค่าใช้จ่ายหรือการเงินระหว่างการเลือกตั้งออกจากค่าใช้จ่ายทั่วไปของพรรคการเมือง หากพรรคการเมืองไม่มีเงินก็ไม่สามารถดำเนินกิจกรรมได้ แต่หากอนุญาตให้ใช้เงินอย่างไม่จำกัด การเลือกตั้งก็จะกลายเป็นการประมูลซึ่งผู้ให้ราคาสูงสุดเป็นผู้ชนะ ทำให้สภาพการเมืองไทยไม่ใช่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนมีส่วนร่วม แต่กลายเป็นชนาธิปไตย (Plutocracy) การตัดสินใจนโยบายต่าง ๆ จึงไม่ได้เป็นไปเพื่อสาธารณะ หากแต่เพื่อสนองประโยชน์ของผู้มีบุญคุณกับตนเองเท่านั้น ซึ่งสภาพดังกล่าวเป็นการปิดหนทางที่จะให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถแต่ขาดเงินทุนเข้ามารับใช้ประชาชน<sup>85</sup> นอกจากนี้ การไม่ควบคุมแหล่งที่มาของเงินของพรรคการเมืองทำให้เกิดผู้มีอิทธิพลขึ้นมา คนเหล่านี้เมื่อบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองหรือนักการเมืองย่อมถือว่าตนได้ทำหน้าที่พลเมืองของตนมากกว่าผู้อื่น จึงควรมีสติหรือได้รับ การปฏิบัติจากนักการเมืองดีกว่าผู้ที่ไม่ได้บริจาคเงิน หรือบริจาคแก่ผู้ที่ไม่ชนะการเลือกตั้ง<sup>86</sup>

ปัญหาเรื่องการเงินของพรรคการเมืองนี้ ผู้ปกครองตั้งแต่หลังการเปลี่ยนแปลง การปกครอง พ.ศ. 2475 รับรู้มาตลอดว่าการตรากฎหมายเลือกตั้งจะวางหลักเกณฑ์ของการใช้จ่าย อาทิ วงเงินสูงสุดของค่าใช้จ่าย รายการที่จะใช้จ่ายได้ การยื่นรายการค่าใช้จ่ายหลังเลือกตั้ง และการห้ามจูงใจด้วยวิธีต่างๆ แสดงว่าผู้ปกครองสมัยนั้นตระหนักได้ถึงถึงความสำคัญของการจัดระเบียบการใช้จ่ายเงินของพรรคการเมืองให้ดี แต่ยังไม่มีการกำหนดกลไกตรวจสอบต่าง ๆ ให้การควบคุมการใช้จ่ายดังกล่าวเป็นไปอย่างถูกต้อง<sup>87</sup>

<sup>84</sup> รุติกร สังข์แก้ว และคณะ, *เพ็ญอ่าว*.

<sup>85</sup> เข้มทอง ต้นสกุลรุ่งเรือง, บทความ “การควบคุมการเงินของพรรคการเมืองตามกฎหมายไทย,” สืบค้นเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2560, จาก <http://public-law.net>.

<sup>86</sup> ฌัฐสิทธิ เที่ยรประสิทธิ์, *มาตรการควบคุมชนกิจการเมือง : เสือกระดาษ หรือ มือปราบเสือไทย*, (เอกสารประกอบการสัมมนาประจำปี 2558 คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), น. 8.

<sup>87</sup> “รายงานการวิจัยการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง : ศึกษาเฉพาะกรณีบทบาทและการสนับสนุนพรรคการเมือง,” (เสนอต่อกระทรวงมหาดไทย, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2537), น. 1.

#### 2.4.2 การจำกัดวงเงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง<sup>88</sup>

การเลือกตั้งเป็นกิจกรรมที่ใช้เงินจำนวนมาก ทั้งถูกและผิดกฎหมาย เมื่อฝ่ายหนึ่ง เริ่มใช้จ่ายเงินจำนวนมากแล้ว ผู้สมัครรับเลือกตั้งฝ่ายอื่นก็ไม่แน่ใจว่าตนได้ใช้จ่ายเงินไปเพียงพอแล้วหรือไม่ ก็จะทุ่มเงินจำนวนมากบ้าง<sup>89</sup> หากไม่มีการควบคุมการใช้จ่ายเงินให้สมเหตุผลแล้ว ย่อมเป็นการทุ่มเงินโดยเปล่าประโยชน์ทั้งที่ไม่ทราบว่าจะเงินที่ตนใช้จ่ายลงไปนั้นได้ผลหรือไม่ เช่น พรรคไทยรักไทย ซึ่งเป็นที่รู้กันว่ามีค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งสูงเมื่อถูกยุบลงไปแล้ว ค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองอื่นในการเลือกตั้งก็มีแนวโน้มจะลดลงถึงร้อยละ 30 แสดงว่าพรรคการเมืองต่าง ๆ ไม่จำเป็นต้องทุ่มเทเงินของตนมากเท่าแต่ก่อน เมื่อปราศจากการแข่งขันเรื่องการใช้จ่ายเงินจากพรรคการเมืองอื่น<sup>90</sup> กล่าวได้ว่าเป็นการใช้ทรัพยากรอย่างฟุ่มเฟือย ทั้งที่การเลือกตั้งที่แท้จริงนั้นควรมีลักษณะเสมอภาค ผู้สมัครทุกคนไม่มีใครได้เปรียบหรือเสียเปรียบกัน ควรเปิดกว้างให้ทุกคนเข้ามาแข่งขันกันได้ โดยไม่ให้ทุนทรัพย์มาเป็นอุปสรรค และต้องไม่ถูกซัดเซบโดยเงิน<sup>91</sup>

ในต่างประเทศ เช่น สหราชอาณาจักร สามารถควบคุมการใช้จ่ายทรัพยากรในการเลือกตั้งได้ค่อนข้างดี มีค่าใช้จ่ายค่อนข้างต่ำ<sup>92</sup> โดยมีกฎหมายควบคุมวงเงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งมาตั้งแต่ศตวรรษที่ 19<sup>93</sup> ซึ่งการเมืองในประเทศอังกฤษนั้นเป็นที่ยอมรับกันว่ามุ่งเน้นแข่งขันกันที่นโยบายของพรรค มีค่าใช้จ่ายเงิน เปิดกว้างให้ผู้มีความรู้ความสามารถเข้ามาทำงานเพื่อประเทศชาติ พรรคการเมืองมีฐานประชาชนมั่นคง ประชาธิปไตยยั่งยืน หรือแม้แต่ในสหรัฐอเมริกา ซึ่งศาลฎีกาเคยวินิจฉัยไว้ในคดี Buckley v. Valeo ว่าการจำกัดค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งนั้นขัดกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น แต่ในท้ายที่สุด สหรัฐอเมริกาได้เห็นผลเสียของการไม่จำกัดวงเงินในคดี Watergate และอีกหลายกรณี ทำให้ต้องมีมาตรการพยายามควบคุมค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง โดยให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งประธานาธิบดีจำกัดค่าใช้จ่ายของตนลง หากผู้นั้นสมัครใจจะรับเงินช่วยเหลือจากทางรัฐ<sup>94</sup>

<sup>88</sup> เข็มทอง ต้นสกุลรุ่งเรือง, บทความ “การควบคุมการเงินของพรรคการเมืองตามกฎหมายไทย,” *เพ็ญอังก*.

<sup>89</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, ธนกิจการเมืองกับการปฏิรูปการเมือง, *เพ็ญอังก*, น. 5-8.

<sup>90</sup> เข็มทอง ต้นสกุลรุ่งเรือง, *เพ็ญอังก*.

<sup>91</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ และ วิษณุ วรัญญู, “แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการให้การสนับสนุนทางการเงินและประโยชน์อย่างอื่นจากรัฐและเอกชน แก่พรรคการเมือง และสมาชิกพรรคการเมือง” (งานวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา), (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2540) น. 51.

<sup>92</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, *เพ็ญอังก*, น. 146.

<sup>93</sup> *เพ็ญอังก*, น. 50.

<sup>94</sup> *เพ็ญอังก*, น. 77-80.

สำหรับประเทศไทย แนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุม ตรวจสอบ การใช้จ่ายเงินในการเลือกตั้งนั้น กฎหมายอันเกี่ยวกับการเลือกตั้งถือเป็นมาตรการและหัวใจสำคัญ ที่จะกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้งกับพรรคการเมืองหรือนักการเมืองกับประชาชน รวมทั้งกลุ่มผลประโยชน์หรือกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองกับประชาชน<sup>95</sup> โดยกฎหมายดังกล่าวสามารถบังคับใช้ได้จริง เพื่อให้เกิดความเสมอภาคและจัดความไม่เท่าเทียมในโอกาสของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ในการแข่งขันหรือการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งไม่ว่าระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น และประชาชนสามารถใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้ตามเจตจำนงของตน การพยายามจำกัดค่าใช้จ่ายนี้คงไม่ประสบผลสำเร็จ หากยังประสบปัญหาผู้สมัครไม่ยอมแจ้งค่าใช้จ่ายตามจริง และบัญชีค่าใช้จ่ายไม่โปร่งใส การบังคับใช้กฎหมายจึงต้องมีความเข้มข้น โดยกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุม ตรวจสอบการเลือกตั้งที่สำคัญของไทย เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป การแข่งขันของบุคคล คณะบุคคลหรือพรรคการเมือง เพื่อเสนอตัวมาเป็นตัวแทนของประชาชน ในการเลือกตั้งในระดับต่าง ๆ ไม่ว่าจะในระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น ย่อมมีความได้เปรียบเสียเปรียบกันเสมอ ไม่ว่าจะด้วยวิวุฒิ คุณวุฒิ หรือความรู้ความสามารถ ความนิยมหรือพรรคการเมืองที่สังกัด และที่จะปฏิเสธไม่ได้คือความแตกต่างกันในด้านเศรษฐกิจ และกลายมาเป็น ตัวแปรสำคัญในการจะได้รับเลือกตั้งหรือไม่ได้รับเลือกตั้งนั้นคือ “เงิน” ผู้สมัครบางคนมีความรู้ความสามารถมากพร้อมจะเป็นตัวแทนประชาชนแต่ขาดเงินทุนก็ไม่ได้รับการเลือกตั้ง แต่ผู้สมัครบางคนมีคุณสมบัติตรงกันข้ามแต่ได้รับเลือกตั้งเพราะมีเงินทุนมากกว่า เพื่อไม่ให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบกันในด้านเศรษฐกิจนี้ จึงมีมาตรการในการควบคุมค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง โดยการกำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งให้เหมาะสมอย่างเสมอภาคกัน เพื่อให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะได้แข่งขันกันอย่างเป็นธรรม เพื่อเป็นตัวแทนตามเจตจำนงของประชาชน

## 2.5 แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

ท้องถิ่นหรือเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้า วัตถุประสงค์ที่จัดให้มีการปกครองท้องถิ่น เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระจากรัฐบาล โดยเฉพาะการบริการ

<sup>95</sup> อุดม รัฐอมฤต, กฎหมายว่าด้วยการเงินในการดำเนินกิจการทางการเมืองของสหรัฐอเมริกา, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2538), น. 207.



สาธารณะให้กับชุมชน ด้วยการจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นและจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นให้สามารถหารายได้ มีเงินงบประมาณของท้องถิ่นเพียงพอที่จะดำเนินการสร้างความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองได้ โดยการสมัครรับเลือกตั้งท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกคนเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่น เป็นการส่งเสริมการเรียนรู้ในกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็นอย่างดี<sup>96</sup>

ทั้งนี้ การปกครองท้องถิ่นจะประสบความสำเร็จสมตามเจตนารมณ์ของการปกครองตนเองได้ รัฐต้องคำนึงถึงหลักการที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่น คือ หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) โดยรัฐจะมอบอำนาจหน้าที่บางส่วนให้ท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะ โดยรัฐมีอำนาจในการกำกับดูแลเท่านั้น

#### 2.5.1 หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization)

“หลักการกระจายอำนาจ” เป็นคำที่มีความหมายเฉพาะในวงรัฐศาสตร์ ซึ่งมีความหมายตรงข้ามกับคำว่า รวมศูนย์อำนาจ (Centralization) ดังนี้

ความหมายของหลักการกระจายอำนาจ ให้แก่ท้องถิ่นเป็นวิธีที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่มีใช้หน่วยงานทางราชการให้มีอิสระพอสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับการบังคับบัญชา อาจจะมีการโอนอำนาจบางส่วนจากส่วนกลางไปให้ประชาชน ในท้องถิ่นฝึกหัดจัดทำ ซึ่งถือว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นของตนเองหรือเรียกว่า “มัธยมวิภาค” มีนักวิชาการหลายท่าน ให้ความหมายไว้ ดังนี้

การกระจายอำนาจ คือ การที่รัฐได้มอบอำนาจปกครองบางอย่างให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ เพื่อบริการประชาชนในองค์กรปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเพียงพอ<sup>97</sup>

การกระจายอำนาจ คือ วิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้องค์กรอื่นนอกจากองค์กรของราชการบริหารส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีความอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชาของบริหารราชการส่วนกลาง เพียงแต่ขึ้นอยู่กับความควบคุมเท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐมอบอำนาจหน้าที่บางอย่างในการจัดทำบริการสาธารณะให้ท้องถิ่นหรือองค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งขององค์กรบริหารส่วนกลางรับไปดำเนินการด้วยงบประมาณและ

<sup>96</sup> อาษาเมฆสุวรรณค์, “ความเป็นมาเรื่องการปกครองท้องถิ่นไทย,” เทศาภิบาล 84, 3 (มีนาคม 2532), น. 17.

<sup>97</sup> ประหยัด หงส์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, 2535), น. 6.

เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นหรือขององค์กรนั่นเอง โดยราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมเท่านั้น ไม่ได้เข้าไปบังคับบัญชาสั่งการ<sup>98</sup>

การกระจายอำนาจ คือ การที่รัฐมอบอำนาจบริหารบางส่วนให้กับองค์กรอื่น นอกจากองค์กรของทางราชการส่วนกลาง ให้จัดทำบริการสาธารณะบางอย่างได้โดยอิสระและอยู่ในควบคุมดูแลของรัฐบาล แต่ไม่ใช่การบังคับบัญชา การกระจายอำนาจ คือ หลักการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรปกครองอื่นที่มีได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยบริหารราชการส่วนกลาง ให้ไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร เป็นการมอบอำนาจให้ ทั้งด้านการเมืองและการบริหาร โดยปราศจากการแทรกแซง<sup>99</sup>

หลักการกระจายอำนาจ แบ่งออกเป็น 2 ทฤษฎี คือ<sup>100</sup>

1. การกระจายอำนาจทางการเมือง หมายถึง การมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบและอำนาจดำเนินการในเชิงระบบ เช่น การกระจายอำนาจจากส่วนราชการต่าง ๆ ในระบบบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจจากราชการส่วนกลางและภูมิภาคไปสู่ราชการส่วนท้องถิ่น หรือการกระจายอำนาจที่รัฐดำเนินการเองไปสู่องค์กรประชาชนมากขึ้น เช่น นโยบายรัฐบาลซึ่งมุ่งให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นทุกระดับแทนที่ข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือยกฐานะสภาตำบลขึ้นเป็นนิติบุคคลมีขอบเขตอำนาจมากขึ้นกว่าเดิม

2. การกระจายอำนาจการบริหาร หมายถึง การมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบและอำนาจดำเนินการให้แก่หน่วยงานระดับรองลงไป โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญที่จะให้หน่วยงานแต่ละระดับ มีขีดความสามารถตัดสินใจและดำเนินการที่จำเป็นอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด เช่น หน่วยงานบริการประชาชน ควรมีระดับความสามารถและอำนาจในการให้บริการประชาชนได้เบ็ดเสร็จสมบูรณ์ด้วยตนเอง ไม่จำเป็นต้องขอคำวินิจฉัยอนุมัติ หรือการสนับสนุนจากหน่วยงานหรือผู้บังคับบัญชา หรืออำนาจการบริหารงานบุคคล หรืออำนาจการบริหารการเงินและงบประมาณ รวมทั้งอำนาจการใช้ดุลพินิจตัดสินใจสั่งการ

การกระจายอำนาจนั้นมีหลายระดับและหลายรูปแบบ และควรเป็นเรื่องของ “ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นภายในระบบการเมืองหนึ่งๆ” จึงกำหนดรูปแบบการกระจายอำนาจได้ 5 ลักษณะ<sup>101</sup> ได้แก่

<sup>98</sup> ประยูร กาญจนกุล, การปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2530), น. 10.

<sup>99</sup> โกวิท พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2543), น. 27-28.

<sup>100</sup> ปรัชญา เวสารัชช์, การเลือกตั้งท้องถิ่นฟิลิปปินส์, (กรุงเทพมหานคร: กพ., 2537), น. 15.

<sup>101</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, “บทความการกระจายอำนาจ”, สถาบันพระปกเกล้า, สืบค้นเมื่อวันที่ 15

1. การกระจายอำนาจโดยจำเป็นหรือโดยปริยาย (Decentralization by default) เกิดจากสถานการณ์ที่สถาบันหรือองค์กรของรัฐบาลเกิดความล้มเหลวในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ มิอาจสามารถจะเข้าไปใช้อำนาจหรือมีอิทธิพลในดินแดนที่ตนปกครองอยู่ได้ และจากสภาวะที่ประชาชนในระดับรากหญ้าเกิดความไม่เชื่อใจในรัฐบาล เหล่านี้จึงเป็นผลให้ประเทศที่มีภาคประชาสังคมมีความตื่นตัวและเข้มแข็ง เช่น สมาคมต่าง ๆ องค์กรอาสาสมัคร และองค์กรพัฒนาเอกชน เหล่านี้ จำเป็นต้องลุกขึ้นมาดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อชุมชนของตนด้วยตัวเอง โดยที่รัฐบาลก็มิได้ตั้งใจให้เกิดขึ้น เช่น การจัดให้มีโรงเรียน การจัดระบบสหกรณ์หรือธนาคารชุมชน และการจัดทำโครงการพัฒนาในรูปแบบต่าง ๆ เป็นต้น

2. การแปรรูปกิจการของภาครัฐ (Privatization) ได้แก่ การโยกโอน (handover) กิจการบางอย่างที่เคยจัดทำโดยหน่วยงานของรัฐไปให้ภาคเอกชนเป็นผู้จัดทำแทน เช่น กิจการขนส่งมวลชน กิจการโทรคมนาคม การไฟฟ้า และการประปา เป็นต้น กิจการสาธารณะที่เคยเป็นของรัฐได้ถูกทำให้กลายเป็นสินค้าหรือบริการที่ภาคเอกชนสามารถเข้ามาแข่งขันจัดทำสินค้าหรือบริการเหล่านี้ได้เอง การกระจายอำนาจในรูปแบบนี้เกิดจากแรงผลักดันของความคิดที่ว่ากิจการบางอย่างนั้น เอกชนสามารถจัดทำได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถให้บริการต่อสังคมโดยรวมได้ดีกว่าการจัดทำโดยภาครัฐ โดยให้กลไกทางการตลาด (market mechanism) เข้ามามีบทบาทมากกว่าที่จะถูกผูกขาดโดยรัฐซึ่งมักจะก่อให้เกิดความไร้ประสิทธิภาพและการบริการที่มีคุณภาพต่ำ

3. การกระจายอำนาจภายใต้หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) หมายถึง การแบ่งอำนาจของรัฐบาลกลางไปยังองค์กรในระดับรองที่ออกไปทำงานในพื้นที่นอกศูนย์กลางหรือท้องถิ่น โดยที่องค์กรภายใต้หลักการแบ่งอำนาจนี้จะมีอิสระตามสมควรในการตัดสินใจต่าง ๆ ภายในพื้นที่ที่ตนดูแล แต่ทั้งนี้อำนาจการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง เพราะตัวองค์กรและบุคลากรตามหลักการแบ่งอำนาจยังคงถือว่าเป็นของส่วนกลาง ซึ่งการกระจายอำนาจในลักษณะนี้มักเกิดขึ้นภายในระบบราชการโดยการแบ่งเอาภารกิจและอำนาจหน้าที่ออกไปยังองค์กรที่ทำงานอยู่ในพื้นที่ท้องถิ่นเพื่อจัดทำบริการและปกครองพื้นที่นั้น ๆ อย่างมีเอกภาพภายใต้องค์กรเดียว บางครั้งจึงเรียกรวมการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ว่า “การกระจายอำนาจทางการบริหาร” (Administrative Decentralization) (Parker, 1995)

4. การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจ (Delegation) จะมีระดับของการกระจายอำนาจที่ให้อิสระสูงกว่าการแบ่งอำนาจ อีกทั้งการกระจายอำนาจจะเน้นในเชิงของ “ภารกิจหน้าที่” มากกว่าการย้ำเน้นในเรื่องของ “พื้นที่” ดังเช่นการแบ่งอำนาจ กล่าวคือ การมอบอำนาจเป็นการกระจายอำนาจที่รัฐส่วนกลางอาจมอบอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรกึ่งอิสระ องค์กรมหาชน หรือองค์กรที่จัดทำโครงการเฉพาะกิจต่าง ๆ ที่รัฐบาลได้จัดตั้งขึ้น โดยมีการ

กำหนดภารกิจเฉพาะที่ชัดเจนในองค์กรเหล่านั้นสามารถที่จะตัดสินใจ และใช้อำนาจหน้าที่ภายในขอบเขตของตนได้โดยอิสระ แต่รัฐส่วนกลางก็ยังคงมีอำนาจอยู่เหนือองค์กรเหล่านี้ โดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายเป็นกรอบในการควบคุมและกำกับบทบาทขององค์กรภายใต้หลักการมอบอำนาจ รวมถึงอำนาจในการจัดตั้งและยุบเลิกองค์กรภายใต้หลักการมอบอำนาจ

5. การกระจายอำนาจภายใต้หลักการ โอนอำนาจ (Devolution) ถือได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจที่สะท้อนให้เห็นถึงระดับของการกระจายอำนาจที่กว้างขวางมากที่สุด ทั้งนี้เพราะการกระจายอำนาจในรูปแบบนี้ จะถูกใช้เพื่ออธิบายถึงสถานะที่รัฐส่วนกลางมีการถ่ายโอนหรือยกอำนาจการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ไปยังองค์กรตัวแทนของพื้นที่ ชุมชน หรือท้องถิ่นต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง และองค์กรที่รับการโอนอำนาจนี้จะมีตัวแทนที่ประชาชนภายในพื้นที่นั้น ๆ เลือกเข้ามาเพื่อทำหน้าที่ตัดสินใจและกำหนดนโยบายต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง รวมถึงอำนาจในการตรากฎหมายและออกระเบียบต่างๆ เพื่อบังคับใช้ภายในพื้นที่หรือชุมชนของตนได้โดยอิสระ โดยที่ส่วนกลางจะไม่เข้ามามีบทบาทหรือแทรกแซงการทำงานขององค์กรภายใต้หลักการ โอนอำนาจ หรือการแทรกแซงจะเกิดขึ้นก็ต้องเป็นไปอย่างจำกัดมาก ซึ่งโดยมากก็มักจะเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงของประเทศเท่านั้น ดังนั้น จึงมีการเรียกการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ว่า “การกระจายอำนาจในทางการเมือง” หรือ “การกระจายอำนาจที่เน้นความเป็นประชาธิปไตย” (Political or Democratic Decentralization) ทั้งนี้ การโอนอำนาจเท่าที่ปรากฏจะมีอยู่ด้วยกัน 2 ระดับ ได้แก่

ระดับที่หนึ่ง การโอนอำนาจในทางการปกครอง (Administrative Devolution) การโอนอำนาจในลักษณะนี้จะสอดคล้องกับการจัดรูปการปกครองท้องถิ่นตามหลัก “การปกครองตนเอง” (Local-self Government) กล่าวคือ จะเป็นหลักการที่เปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นของตนเอง โดยตนเอง และเพื่อตนเอง โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระเป็นอย่างสูงในการดูแลชีวิตความเป็นอยู่และสามารถจัดทำกิจการต่าง ๆ เพื่อตอบสนองต่อปัญหาและความจำเป็นภายในชุมชนของตนได้อย่างกว้างขวาง อีกทั้งยังมีความเป็นอิสระทั้งในทางการคลังและบุคลากร กล่าวคือ มีทรัพยากรเป็นของตนเองที่จะใช้เพื่อจัดทำกิจการต่าง ๆ ได้อย่างอิสระ

ระดับที่สอง การโอนอำนาจในทางนิติบัญญัติ (Legislative Devolution) การโอนอำนาจในลักษณะนี้ถือได้ว่าเป็นรูปแบบของการกระจายอำนาจขั้นสูงสุดที่เป็นไปภายใต้การจักรูปแบบการปกครองในระบบรัฐเดี่ยว (unitary system) จนมีลักษณะเข้าใกล้กับระบบสหพันธรัฐ (federal system) กล่าวคือ เป็นการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางไปยังพื้นที่หรือท้องถิ่นหนึ่ง ๆ โดยเปิดโอกาสให้ชุมชนที่ได้รับการโอนอำนาจสามารถที่จะกำหนดชะตากรรมในทางการเมืองได้ด้วยตนเอง (Home Rule) ผ่านการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองในรูปแบบ “สภา” (assembly) ที่เป็นของ

ตนเอง เพื่อทำหน้าที่ออกกฎหมายและกำหนดนโยบายต่าง ๆ เพื่อบังคับใช้ภายในพื้นที่ของตน แต่ทั้งนี้ สภาที่ได้รับการโอนอำนาจนี้ก็ยังถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ และไม่มีสิทธิในการใช้อำนาจอธิปไตยร่วมกับรัฐบาลดังเช่นในระบบสหพันธรัฐ

### 2.5.2 การกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นของประเทศไทย

ประเทศไทย ได้แบ่งการกระจายอำนาจท้องถิ่นเป็น 3 ยุค<sup>102</sup> ได้แก่ ยุคที่หนึ่ง ยุคทดลองการกระจายอำนาจ ในช่วง พ.ศ. 2448 มีการจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม โดยเปิดโอกาสให้กำนันผู้ใหญ่บ้านและข้าราชการ ดูแลความสะอาดสุขอนามัยท่าฉลอม ต่อมาได้มีการขยายสุขาภิบาลไปยังท้องถิ่นอื่น ๆ ข้าราชการและบุคคลที่เทศบาลแต่งตั้งยังเป็นผู้บริหารท้องถิ่น จนกระทั่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระบรมราชโองการให้มีพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น แต่กฎหมายดังกล่าวประกาศใช้หลังมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว ดังนั้น สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น จึงแต่งตั้งจากข้าราชการเหมือนเดิม โดยมีมุ่งหมายให้ข้าราชการเหล่านั้นเป็นครูสอนประชาธิปไตยให้แก่ประชาชน

ยุคที่สอง ยุคแห่งความไม่ไว้วางใจท้องถิ่น สืบเนื่องจากการต่อสู้ของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2500 ถึง พ.ศ. 2523 จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ หวาดระแวงว่าพรรคคอมมิวนิสต์จะชนะการเลือกตั้ง เข้ามายึดอำนาจในการปกครองท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์ ป่าล้อมเมืองของเหมาเจ๋อตุง จากความหวาดระแวงดังกล่าวนี้ เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้มีการยึดอำนาจการปกครอง เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2516 ด้วยเกรงว่าหากครบ 2 ปี ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517<sup>103</sup> แล้ว จะต้องให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นทั่วประเทศ ดังนั้น จึงยุบสภาและถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นแล้วแต่งตั้งข้าราชการเข้าไปปฏิบัติหน้าที่แทน ความหวาดระแวงนี้ลดลง เมื่อพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยล่มสลายไป

ยุคที่สาม ยุคการบังคับให้มีการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่น โดยรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดว่า “รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น สาธารณูปโภค ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น”

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักการสำคัญ ดังนี้

<sup>102</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “บทความก้าวต่อไปของการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย,” วารสารสถาบันพระปกเกล้า 8, 3 (10 ธันวาคม 2544-มกราคม 2545), น. 94-95.

<sup>103</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 91 ตอนที่ 169, 7 ตุลาคม 2517.

1. สิทธิปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น
2. ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองท้องถิ่นในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น รวมถึงความเป็นอิสระในการบริหารกิจการท้องถิ่น รวมถึงความเป็นอิสระในการบริหารกิจการท้องถิ่น การเงิน การคลังและการบริหารงานบุคคล
3. มีการกำกับดูแลการปกครองท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นตามกฎหมาย เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของชาติเป็นส่วนรวม ทั้งนี้จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้

โดยหลักการกำกับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐบาลจะกำกับดูแลไม่ให้องค์กรปกครองท้องถิ่นกระทำการใดที่เป็นการขัดต่อกฎหมาย มาตรการทั่วไปที่รัฐบาลกลางมีอำนาจตามกฎหมายในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำแนกได้ 3 ลักษณะ คือ

1. การกำกับด้านการปกครองและตัวบุคคล การกำกับในด้านการปกครอง หมายถึง การที่รัฐบาลมีอำนาจในการยุบสภาท้องถิ่น หรือการสั่งให้ฝ่ายบริหารของท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือฝ่ายบริหาร มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือปฏิบัติหน้าที่บกพร่อง ทำให้เกิดความเสียหายแก่ท้องถิ่นหรือทางราชการ ส่วนการควบคุมด้านตัวบุคคล หมายถึง การควบคุมเกี่ยวกับหน้าที่ปฏิบัติงานให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรียกว่า “ข้าราชการส่วนท้องถิ่น” โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้การแต่งตั้งหรือการพ้นจากตำแหน่งของพนักงานและลูกจ้าง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น และต้องได้รับความเห็นชอบจากพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อน โดยคณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วย ผู้แทนของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน
2. การกำกับด้านการเงิน รัฐบาลได้วางหลักเกณฑ์ที่ใช้กำกับอย่างเข้มงวด เช่น รายได้และทรัพย์สิน งบประมาณ การเก็บรักษาเงิน การเบิกจ่าย การตรวจสอบบัญชี เป็นต้น
3. การกำกับด้านกิจการ คือ การกำกับดูแลตรวจสอบการบริหารกิจการของฝ่ายบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมาย รวมถึงการอนุมัติและการตราข้อบัญญัติท้องถิ่น

ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐบาลจะไม่ก้าวล่วงไปสั่งการ ในเรื่องที่อยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มิฉะนั้น จะขัดกับหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่น ทั้งนี้ การใช้อำนาจปกครองท้องถิ่นจะต้องไม่กระทบต่อการเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่ง อันเดียวกันของประเทศไทย หลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ คือ ประชาชนในท้องถิ่น ย่อมมีสิทธิใน

การปกครองตนเอง ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น และมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครองท้องถิ่นของตน



### บทที่ 3

## มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเพิกถอนผลการเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

หลายประเทศทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทย ที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย มีองค์กรซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองทำหน้าที่ควบคุมและบริหารจัดการเลือกตั้งให้เป็นไป ด้วยความบริสุทธิ์และยุติธรรม องค์กรดังกล่าวมีชื่อเรียกโดยทั่วไปว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้ง” (Election Commission) ซึ่งถือว่าเป็นองค์กรที่มีความสำคัญ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและบริหารจัดการเลือกตั้ง ในหลายประเทศยังให้อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งอีกด้วย สำหรับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น ก็เพื่อให้การควบคุมและบริหารจัดการเลือกตั้งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น และในบทนี้ผู้วิจัยได้ศึกษาเกี่ยวกับมาตรการเพิกถอนผลการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นปัญหาอีกประการหนึ่งอันเกิดจากการเลือกตั้ง ว่าองค์กรระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือศาลอุทธรณ์เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการพิจารณาและสั่งให้เพิกถอนผลการเลือกตั้ง เพื่อให้เกิดการปฏิบัติต่อการจัดการเลือกตั้งให้เป็นไปอย่างรวดเร็วและโปร่งใส สุจริตและเที่ยงธรรม ดังนี้

#### 3.1 มาตรการเกี่ยวกับการเพิกถอนผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต่างประเทศ

ในส่วนนี้ผู้วิจัยได้ศึกษาใน 4 ประเทศ ได้แก่ สหราชอาณาจักรบริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือ (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland) หรือประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา (United States of America) หรือประเทศสหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Federal Republic of Germany) หรือประเทศเยอรมัน และสาธารณรัฐอินเดีย (Republic of India) หรือประเทศอินเดีย

##### 3.1.1 สหราชอาณาจักรบริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือ (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland)

สหราชอาณาจักรบริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือ หรือโดยทั่วไปรู้จักกันว่า สหราชอาณาจักร (United Kingdom: UK) และบริเตน (Britain) หรือประเทศอังกฤษ ซึ่งต่อไปนี้เรียกว่า



สหราชอาณาจักร โดยมีพื้นที่ทางปกครองครอบคลุมเขตที่สำคัญอยู่ 4 เขต ได้แก่ อังกฤษ (England) เวลส์ (Welsh) สกอตแลนด์ (Scotland) และไอร์แลนด์เหนือ (Northern Ireland) รูปแบบการปกครองเป็นแบบราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญโดยมีระบบรัฐสภา<sup>1</sup> โดยมีระบบการจัดการเลือกตั้ง ดังนี้

### 3.1.1.1 คณะกรรมการการเลือกตั้งของสหราชอาณาจักร

คณะกรรมการการเลือกตั้งของสหราชอาณาจักรและบริเตน เป็นองค์กรอิสระที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย Political Parties, Elections and Referendum Act 2000 ซึ่งมาตรา 1 และมาตรา 3 กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกอบด้วยกรรมการไม่น้อยกว่า 5 คน แต่ไม่เกิน 9 คน มาจากการเสนอรายชื่อเพื่อแต่งตั้งโดยสภาผู้แทนราษฎร (House of Commons) เพื่อให้พระราชินีทรงแต่งตั้ง โดยการออกหมายแต่งตั้ง (Royal Warrant)<sup>2</sup> โดยความเห็นชอบของประธานสภา (Speaker) ทั้งนี้ให้มีการปรึกษากับผู้นำพรรคการเมืองทั้งหลายในสภาผู้แทนก่อนการแต่งตั้ง (แต่ไม่จำเป็นต้องเห็นชอบ) ทำหน้าที่ของผู้ดูแลที่เป็นกลาง ไม่เข้ากับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง (Non-partisan System) ในการสอดส่อง ดูแล ทบทวน ตรวจสอบการเลือกตั้งและกฎหมายเลือกตั้งให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล และทำให้เกิดความชอบธรรมในระบบการเลือกตั้ง<sup>3</sup>

คณะกรรมการการเลือกตั้งของสหราชอาณาจักร รับผิดชอบโดยตรงต่อรัฐสภา ผ่านประธานคณะกรรมการซึ่งมีประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธาน (The Speaker's Committee) การให้กรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามคำสั่งของพระราชินี ตามที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอ นอกจากนี้ ให้กรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งเมื่อเป็นผู้ถูกเสนอชื่อเข้ารับการเลือกตั้ง หรือมีชื่อในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง หรือถูกว่าจ้างโดยพรรคการเมืองหรือผู้มีส่วนร่วมในพรรคการเมือง หรือมีชื่อเป็นผู้บริจาคเงินเข้าพรรคการเมืองหรือเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง ส่วนงบประมาณค่าใช้จ่าย ค่าจ้างหรือค่าตอบแทนของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับการจัดสรรจากรัฐสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งอาจระบุเป็นจำนวนเงินหรืออ้างอิงกับตำแหน่งใด หรืออ้างอิงกับกรรมการการเลือกตั้งชุดก่อน โดยให้มีอำนาจกำหนดกรอบกฎหมายเกี่ยวกับการรายงานการบริจาค (reporting of donation) การกำหนดห้ามชาวต่างชาติบริจาคเงิน การควบคุมค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมือง นอกจากนี้ ยังทำหน้าที่จดทะเบียนพรรค

<sup>1</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, รายงานการศึกษาวิจัยเรื่องวิสัยทัศน์ทางการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศ, 2546, น. 108.

<sup>2</sup> เจียมพร ดสาริกา และวิโรจน์ อาลี, รายงานการการศึกษาวิจัย: ระบบงบประมาณองค์กรอิสระ, (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2548), น. 103-104.

<sup>3</sup> เฉลิมพล ไวทองกุล, “บทความ การเลือกตั้ง เงินอุดหนุนพรรคและประชาชาติ : กรณีศึกษาประเทศไทย อังกฤษ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2560, จาก <http://www.bangkokbiznews.com>.

การเมืองและกำหนดคกฏเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดทำบัญชีรายรับรายจ่ายของพรรคการเมือง (account and expenditure) รวมทั้งมีอำนาจคุมกำกับ (supervisory power) ในการที่จัดการให้เป็นไปตามข้อกำหนดต่างๆ ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด<sup>4</sup> นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ดังต่อไปนี้<sup>5</sup>

1. ลงทะเบียนพรรคการเมือง
2. ตรวจสอบและเปิดเผยเงินบริจาคของพรรคการเมือง
3. ควบคุมค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง
4. รายงานการจัดการเลือกตั้งหรือการลงประชามติ
5. ทบทวนกฎหมายเลือกตั้งและกระบวนการจัดการเลือกตั้ง
6. ให้คำแนะนำในเรื่องการจัดการเลือกตั้งหรือการลงประชามติ
7. สนับสนุนให้เกิดความตระหนักในสาธารณะในระบบการเลือกตั้ง
8. ทบทวนขอบเขตการเลือกตั้ง
9. จัดพิมพ์รายงานเกี่ยวกับบริหารงานเลือกตั้ง
10. จัดทะเบียนผู้ให้ความช่วยเหลือพรรคหาเสียงเลือกตั้งให้กับพรรคการเมือง

#### 3.1.1.2 การควบคุมและจำกัดค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง<sup>6</sup>

สหราชอาณาจักรมีการกำหนดค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งมาเป็นเวลายาวนาน ตั้งแต่ศตวรรษที่ 19 ทำให้การหาเสียงเลือกตั้งไม่ใช้วิธีการเทคนิคที่ใช้ต้นทุนสูง แต่ใช้วิธีเรียบง่ายที่เคยปฏิบัติกันมา ตามมาตรา 76(2) ของกฎหมาย Representation of the People Act 1983 (RPA) โดยค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งขั้นสูงสุด ห้ามเกินหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

เขตเลือกตั้งชนบท ห้ามเกิน 2,700 ปอนด์ รวมกับจำนวน 3.1 เพนนี ต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งหนึ่งคน

เขตเลือกตั้งบริเวณชุมชนเมือง ห้ามเกิน 2,700 ปอนด์ รวมกับจำนวน 2.3 เพนนี ต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งหนึ่งคน

<sup>4</sup> เอนก สร้างเกตุ, “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับความเสมอภาคในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2545), น. 62.

<sup>5</sup> The Political Parties, Elections and Referendums Act 2000, Section 1.

<sup>6</sup> พงศา เรืองนาม, “มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมและตรวจสอบการใช้จ่ายเงินในการหาเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2548), น. 81-84.

ต่อมาได้มีการแก้ไขตัวเลขพื้นฐานใหม่ในปีคริสต์ศักราช 1989 ให้มีจำนวนที่แตกต่างกันระหว่างการเลือกตั้งซ่อมและการเลือกตั้งทั่วไป และปรับปรุงโดยกฎกระทรวงหลายครั้ง จากข้อมูลในปีคริสต์ศักราช 1996 ซึ่งยังใช้กฎกระทรวงที่ออกมาเมื่อปีคริสต์ศักราช 1994 (SI 1994/747) โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขว่า

1. กรณีการเลือกตั้งทั่วไป

เขตเลือกตั้งชนบท ห้ามเกิน 4,642 ปอนด์ รวมกับจำนวน 5.2 เพนนี่ ต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งหนึ่งคน

เขตเลือกตั้งในเมือง ห้ามเกิน 4,642 ปอนด์ รวมกับจำนวน 3.9 เพนนี่ ต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งหนึ่งคน

2. กรณีการเลือกตั้งซ่อม

เขตเลือกตั้งชนบท ห้ามเกิน 18,572 ปอนด์ รวมกับจำนวน 20.8 เพนนี่ ต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งหนึ่งคน

เขตเลือกตั้งในเมือง ห้ามเกิน 18,572 ปอนด์ รวมกับจำนวน 15.8 เพนนี่ ต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งหนึ่งคน

ตามกฎหมายเลือกตั้งจะมีการห้ามมิให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งใช้จ่ายหรือก่อนนี้ เพื่อดำเนินการหรือจัดการเลือกตั้ง แต่ก็มีปัญหาตามมามาก เนื่องจากผู้สมัครมีค่าใช้จ่ายหรือก่อนนี้ หาเสียงมาก่อนสมัครรับเลือกตั้งจริง โดยศาลอังกฤษเคยตัดสินในบางรายว่า ค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นก่อนวันเลือกตั้งรวม 30 เดือน เป็นค่าใช้จ่ายเพื่อการเลือกตั้งด้วย ซึ่งขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริง

ด้วยเหตุดังกล่าว กฎหมายในปีคริสต์ศักราช 1983 จึงกำหนดไว้โดยชัดเจนว่าค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นโดยผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ว่าจะเป็นก่อนเลือกตั้ง ขณะการเลือกตั้งหรือภายหลังการเลือกตั้งก็ตาม (มาตรา 76(1) ของ RPA) ถือว่าเป็นค่าใช้จ่ายของการเลือกตั้งทั้งหมดที่ต้องนำมาคิดคำนวณรวมกัน การใช้จ่ายเงินเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดเป็นการทำผิดกฎหมายประเภท *Illegal Practice*<sup>7</sup> และจะมีผลให้การเลือกตั้งที่ตนได้รับเลือกตั้งเป็นโมฆะ (มาตรา 76(1) และมาตรา 159 ของ RPA)

<sup>7</sup> การปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

### 3.1.1.3 การวินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนผลการเลือกตั้ง<sup>8</sup>

การเพิกถอนผลการเลือกตั้งนี้ จากการวิจัยไม่ปรากฏในกฎหมายโดยของสภราชอาณาจักร คงพบเห็นแต่การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งนำมาใช้เทียบเคียงได้ โดยการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของ สภราชอาณาจักร ปรากฏอยู่ใน Representation of the People Act 1983 โดยกฎหมายดังกล่าวได้ใช้ บังคับแก่การเลือกตั้งทั้งในระดับรัฐสภาและในระดับท้องถิ่น โดยบัญญัติไว้เป็นหมวดต่าง ๆ จำนวน 5 หมวด ได้แก่ หมวดที่ 1 สิทธิเลือกตั้งในรัฐสภาและเขตปกครองท้องถิ่นและการใช้สิทธิดังกล่าว หมวดที่ 2 การหาเสียงเลือกตั้ง หมวดที่ 3 กระบวนการทางกฎหมาย หมวดที่ 4 บทบัญญัติพิเศษสำหรับการเลือกตั้งท้องถิ่น และหมวดที่ 5 หลักทั่วไปและภาคผนวก ในหมวดต่าง ๆ ก็จะบัญญัติเกี่ยวกับการ เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเอาไว้ เช่น การกระทำที่เป็นเหตุให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจะปรากฏในหมวดที่ 1 และหมวดที่ 2 องค์กรเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งอยู่ในหมวดที่ 3 เป็นต้น<sup>9</sup>

นอกจากนั้น สภราชอาณาจักรยังได้จำกัดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งด้วยว่าจะต้อง มิได้เป็นผู้รับ โทษจำคุกตามคำพิพากษาของศาล (มาตรา 3(1)) ซึ่งการกระทำที่เป็นเหตุให้ เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในสภราชอาณาจักร แบ่งได้เป็นสองกรณี คือ Corrupt Practice<sup>10</sup> และ Illegal Practice แต่มีไว้ว่า Corrupt Practice และ Illegal Practice ทุกกรณีจะเป็นเหตุให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง หากแต่เฉพาะกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นพิเศษเท่านั้น ที่เป็นเหตุให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง กรณี Corrupt Practice ที่เป็นเหตุเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง เป็นการใช้สิทธิเลือกตั้งโดยแสดงตนเป็นคนอื่น ส่วนกรณี Illegal Practice ที่เป็นเหตุเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง เป็นการใช้สิทธิเลือกตั้งโดยที่ตนเองไม่มี สิทธิเลือกตั้ง หรือมิได้เป็นตัวแทนของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง<sup>11</sup> ดังนี้<sup>12</sup>

#### 1. การกระทำที่เป็น Corrupt Practice ที่เป็นเหตุให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

ตามมาตรา 173 (2) ของ Representation of the People Act 1983 ปรากฏว่าการกระทำที่ เป็น Corrupt Practice ที่เป็นเหตุให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งปรากฏอยู่เพียงกรณีตามมาตรา 60, 62เอ, และ 62บี เท่านั้น คือ (1) ความผิดฐาน Personation (มาตรา 60) ได้แก่ กรณีที่ผู้ใดใช้สิทธิเลือกตั้ง ลงคะแนนเสียงด้วยตนเองหรือลงคะแนนเสียงทางไปรษณีย์ ในการเลือกตั้งระดับรัฐสภาหรือใน การเลือกตั้งระดับท้องถิ่น โดยแสดงตนเป็นผู้อื่นไม่ว่าจะในฐานะผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ตัวแทนของผู้มี

<sup>8</sup> พรชัยวัฒน์ พูนทองพันธ์, “บทความ ปัญหาบางประการของการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งที่ปรากฏ ใน ระบบกฎหมายไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553).

<sup>9</sup> พรชัยวัฒน์ พูนทองพันธ์, *เพิ่งอ้าง*, น. 74.

<sup>10</sup> การประพฤติทุจริต

<sup>11</sup> ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในสภราชอาณาจักรอาจตั้งตัวแทนให้ใช้สิทธิเลือกตั้งแทนตนได้

<sup>12</sup> พรชัยวัฒน์ พูนทองพันธ์, *เพิ่งอ้าง*, น. 76-79.

สิทธิเลือกตั้ง ไม่ว่าจะบุคคลที่ถูกกล่าวอ้างนั้น จะมีชีวิตอยู่หรือไม่ หรือมีตัวตนจริงหรือไม่ ก็ตาม และรวมถึงกรณีที่ถูกผู้ใดเป็นตัวแทนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งอื่น โดยรู้ว่าผู้เป็นตัวแทนนั้นตายไปแล้วหรือไม่ มีตัวตนอยู่จริง หรือโดยรู้ว่าการตั้งตัวแทนนั้นสิ้นสุดไปแล้ว (2) ความผิดเกี่ยวกับกระบวนการใช้สิทธิเลือกตั้งทางไปรษณีย์หรือทางตัวแทน (มาตรา 62เอ) ได้แก่ กรณีที่ผู้ใดยื่นคำขอเพื่อใช้สิทธิเลือกตั้งทางไปรษณีย์หรือทางตัวแทน โดยแสดงตนเป็นคนอื่น แจงข้อความอันเป็นเท็จในการยื่นคำขอเพื่อใช้สิทธิเลือกตั้งทางไปรษณีย์หรือทางตัวแทน ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงานสมัครรับเลือกตั้งหรือเจ้าพนักงานประกาศผลเลือกตั้งกระทำการส่งบัตรเลือกตั้งทางไปรษณีย์หรือกระทำการติดต่อใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิเลือกตั้ง ทางไปรษณีย์หรือทางตัวแทน ไปยังที่อยู่ ซึ่งมีไซของผูที่มีสิทธิเลือกตั้ง และกระทำการดังกล่าวข้างต้นเพื่อมิให้ผู้อื่นใช้สิทธิเลือกตั้งหรือทำให้ผู้กระทำหรือผู้อื่นได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งที่ตน ไม่สมควรได้ หรือเพื่อผลประโยชน์ในทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อื่นใด (3) ความผิดเกี่ยวกับกระบวนการใช้สิทธิเลือกตั้งทางไปรษณีย์หรือตัวแทนในสกอตแลนด์ (มาตรา 62บี) ความผิดตามมาตรานี้เหมือนกับ กรณี ตามมาตรา 62เอ ทุกประการ เพียงแต่กำหนดให้การกระทำดังกล่าวใช้บังคับกับกรณีที่เกิดขึ้นในสกอตแลนด์ด้วย

สำหรับการกระทำที่เป็น Corrupt Practice แต่ไม่เป็นเหตุให้ศาลพิพากษาเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ได้แก่ ความผิดฐาน Unauthorized Expenditure (มาตรา 75(5)) เป็นกรณีของรายงานค่าใช้จ่ายในการปราศรัยในที่สาธารณะเป็นเท็จ ความผิดฐาน Bribery (มาตรา 113) เป็นกรณีให้ให้ยืม สัญญาว่าจะให้ ซึ่งเงินหรือสิ่งมีค่าอื่น ๆ หรือเสนอจะจ้างงาน เสนอตำแหน่ง ค่าป่วยการ ค่าใช้จ่ายท่องเที่ยว ไม่ว่าจะกระทำขึ้นก่อน ขณะหรือหลังการเลือกตั้ง และผู้รับผลประโยชน์ต่างๆ อันเป็นการจูงใจที่จะใช้สิทธิเลือกตั้งก็มีความผิดฐาน Bribery เช่นกัน ความผิดฐาน Treating (มาตรา 114) เป็นกรณีจัดเลี้ยงแก่ผู้อื่นโดยวิธีจัดหาหรือให้ความสนับสนุนซึ่งค่าใช้จ่าย เช่น เนื้อสัตว์ เครื่องดื่ม ความบันเทิง หรืออาหาร ไม่ว่าจะกระทำขึ้นก่อน ขณะหรือหลังการเลือกตั้ง ก็ตามผู้รับการจัดเลี้ยงมีความผิดเช่นเดียวกัน ความผิดฐาน Undue Influence (มาตรา 115) เป็นกรณีข่มขู่ ใช้กำลังประทุษร้าย หน่วงเหนี่ยวหรือสร้างความเจ็บปวดจนเป็นอันตรายแก่กายหรือจิตใจแก่ผู้อื่น และมีความหมาย รวมถึงการใช้สิทธิโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย การขับไล่ผู้เช่าออกไปจากอสังหาริมทรัพย์ที่ให้เช่าด้วย

## 2. การกระทำที่เป็น Illegal Practice อันเป็นเหตุให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

ตามมาตรา 173(2) ของ Representation of the People Act 1983 ปรากฏเพียงมาตราเดียวเท่านั้น คือ มาตรา 61 ซึ่งอาจสรุปได้ว่าเป็นการกระทำเกี่ยวกับการใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่มีสิทธิ และการใช้สิทธิเลือกตั้งมากกว่าหนึ่งครั้ง ส่วนการกระทำที่เป็น Illegal Practice ที่นอกเหนือจากมาตรา 61 นั้น ผู้กระทำผิดมิได้ถูกศาลพิพากษาเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งแต่อย่างใด เช่น ความผิดเกี่ยวกับ

บัตรลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง (มาตรา 94) ได้แก่ กรณีทำหรือจัดหาซึ่งบัตรเลือกตั้งปลอม ความผิดฐาน Conveyance (มาตรา 102) ได้แก่ กรณีขนคนไปที่หน่วยเลือกตั้งและกลับจากที่เลือกตั้งโดยไม่เสียค่าโดยสาร (ขนคนไปลงคะแนน) ความผิดเกี่ยวกับการประกาศข้อมูลที่ไม่ถูกต้องของผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นกรณีจัดพิมพ์ข้อมูลผู้สมัครเป็นเท็จ (มาตรา 106) ความผิดเกี่ยวกับการหาเสียงเลือกตั้ง (มาตรา 109) ได้แก่ กรณีให้หรือสัญญาว่าจะให้เงิน โดยจัดงานนิทรรศการบนที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างใด ๆ อันเป็นการมิใช่การประกอบอาชีพตามปกติ ความผิดเกี่ยวกับการจัดพิมพ์ใบปลิวหาเสียง (มาตรา 110) ได้แก่กรณี จัดทำใบปลิวหาเสียงโดยมิได้ปรากฏซึ่งภาพ ชื่อ และที่อยู่ของผู้จ้างและผู้ว่าจ้าง เป็นต้น

สำหรับองค์กรที่มีอำนาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ในสหราชอาณาจักรตาม Representation of the People Act 1983 อาจแบ่งได้ตามการเลือกตั้งระดับรัฐสภาและการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นดังต่อไปนี้<sup>13</sup>

1. ระดับรัฐสภา (Parliamentary Election)<sup>14</sup> องค์กรที่มีอำนาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง คือ ศาล Election Court ซึ่งมีฐานะเป็นศาลพิเศษ ประกอบด้วยผู้พิพากษาจำนวนสองคนจากศาล High Court<sup>15</sup> เป็นองค์คณะ มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้พิพากษาของศาล High Court (มาตรา 123)

2. ระดับท้องถิ่น (Local Election) องค์กรที่มีอำนาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสามารถแบ่งได้ตามท้องถิ่นที่มีการเลือกตั้ง โดยเริ่มจากการจัดการเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีด้วยกัน 4 ระดับ ได้แก่ ระดับ County ระดับ Metropolitan district ระดับ District และระดับ Parish การเลือกตั้งจะอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายปกครองท้องถิ่นอีก<sup>16</sup> กล่าวคือ หากเป็นการเลือกตั้งในอังกฤษ และเวลส์ เมื่อมีการทุจริตการเลือกตั้งหรือมีเหตุอื่นอันจะต้องมีการคัดค้านการเลือกตั้ง ศาลที่มีเขตอำนาจศาลในการพิจารณาคดีการเลือกตั้งท้องถิ่น ได้แก่ ศาลเลือกตั้ง (Election Court) มีผู้พิพากษาที่ดำรงตำแหน่งในศาล High Court ไม่น้อยกว่า 10 ปี และไม่ได้อาศัยอยู่ในท้องถิ่นที่เลือกตั้ง จำนวนคนเดียวเป็นองค์คณะ (มาตรา 130) และหากเป็นการเลือกตั้งในสกอตแลนด์ องค์กรที่มี

<sup>13</sup> พรชัยวัฒน์ พูนทองพันธ์, *เพ็ญอ้วง*, น. 83.

<sup>14</sup> หมายถึง การเลือกตั้งสมาชิกสภาสามัญชน (House of Commons)

<sup>15</sup> ศาลสูงชั้นกลางมีเขตอำนาจทั้งในคดีแพ่งและคดีอาญา

<sup>16</sup> ฉัตรตุพล รัตน์แสง, “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิทางศาลและเขตอำนาจศาลในการพิจารณาคดี : ศึกษาเฉพาะคดีการเลือกตั้งท้องถิ่นในศาลอุทธรณ์,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์), น. 72-73.

อำนาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง คือ the sheriff principal ของ the sheriffdom<sup>17</sup> ในท้องถิ่นที่มีการเลือกตั้ง (มาตรา 134) ระยะเวลาเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนด 5 ปี สำหรับ Corrupt Practice (มาตรา 173(3)) และ 3 ปี สำหรับ Illegal Practice (มาตรา 173(3)) นับแต่ศาลมีคำพิพากษา อย่างไรก็ตามศาลไม่อาจพิพากษาเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งได้โดยปราศจากมาตรการอื่น หากแต่ต้องลงโทษอาญาประกอบด้วย ส่วน Corrupt Practice และ Illegal Practice ที่ไม่เป็นเหตุเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้กระทำผิดเพียงรับโทษอาญาเท่านั้น เช่น จำคุกหรือปรับ

กล่าวโดยสรุป สหราชอาณาจักรไม่มีการเพิกถอนผลการเลือกตั้งไม่ว่าจะในระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น คงมีแต่การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งของสหราชอาณาจักรไม่มีอำนาจในส่วนนี้ เนื่องจากเป็นอำนาจของศาลยุติธรรมที่มีอำนาจสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งได้ หรือแม้แต่การใช้จ่ายเลือกตั้งเกินกว่าที่กำหนดก็มีผลเพียงทำให้เกิดการเลือกตั้งเป็นโมฆะเท่านั้น

### 3.1.2 สหรัฐอเมริกา (United States of America)

สหรัฐอเมริกาคือสหพันธ์สาธารณรัฐแบบมีรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยรัฐ 50 รัฐ และหนึ่งเขตปกครองกลาง ห้าดินแดนปกครองตนเองสำคัญ และเกาะเล็กต่าง ๆ โดย 48 รัฐและเขตปกครองกลางตั้งอยู่ ณ ทวีปอเมริกาเหนือระหว่างประเทศแคนาดาและเม็กซิโก รัฐลาสกัสตั้งอยู่ ณ ตะวันตกเฉียงเหนือของทวีปอเมริกาเหนือ มีเขตแดนติดต่อกับประเทศแคนาดาทางทิศตะวันออกและข้ามช่องแคบเบริงจากประเทศรัสเซียทางทิศตะวันตก และรัฐฮาวายเป็นกลุ่มเกาะในมหาสมุทรแปซิฟิกกลาง ดินแดนของสหรัฐกระจายอยู่ตามมหาสมุทรแปซิฟิกและทะเลแคริบเบียน ครอบคลุมเขตเวลาถึงเก้าเขต<sup>18</sup> โดยมีระบบเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ดังนี้

#### 3.1.2.1 คณะกรรมการการเลือกตั้งสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาเรียกคณะกรรมการการเลือกตั้งว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งสหพันธ์” (The Federal Election Commission หรือ FEC) เริ่มก่อตั้งขึ้นครั้งแรก ในปี ค.ศ. 1975 มีจำนวนสมาชิก 6 คน และในจำนวนนี้จะมาจากพรรคการเมืองไม่เกิน 3 คน<sup>19</sup> ประธานาธิบดี

<sup>17</sup> “The Sheriffdom คือ องค์กรตุลาการที่เป็นเอกลักษณ์ของสกอตแลนด์ ปรากฏตั้งแต่สมัยศตวรรษที่ 11 และพัฒนาเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน อำนาจหน้าที่ของ The Sheriffdom มีทั้งส่วนที่เป็นการใช้อำนาจปกครองและการใช้อำนาจตุลาการ” สืบค้นวันที่ 17 พฤษภาคม 2560, จาก <http://www.judicialappointmentsscotland.gov.uk>.

<sup>18</sup> “สหรัฐ,” สืบค้นเมื่อ 17 พฤษภาคม 2560, จาก <https://th.wikipedia.org>,

<sup>19</sup> The FEC and Campaign Financial Law Federal Election Commission, Annual Report 1991 (Washington D.C. : The Commission Information Service, 1992), p. 125.

เป็นผู้แต่งตั้งโดยได้รับคำปรึกษาและการยอมรับจากสภาสูง (Senate) การเลือกตั้งประธานาธิบดี วุฒิสมาชิกและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของสหรัฐอเมริกาจะมีองค์กรที่เกี่ยวข้อง 2 องค์กร คือ<sup>20</sup>

1. คณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งสหพันธ์ (Federal Election Commission หรือ FEC) แต่งตั้งโดยสภาองเกรส มีหน้าที่ดูแลสอดส่องและให้คำปรึกษาแก่รัฐต่าง ๆ ให้ดำเนินการเลือกตั้งตามกฎหมายเลือกตั้งของรัฐนั้น ๆ โดยองค์กรดังกล่าวมีความเป็นกลางและเป็นอิสระ

2. คณะกรรมการการเลือกตั้งระดับเคาน์ตี (County Election Commission) มีหน้าที่ดำเนินการเลือกตั้งในระดับเคาน์ตีหรือเทียบได้กับระดับอำเภอ ซึ่งเป็นเรื่องของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานโดยตรง สำหรับในหน่วยเลือกตั้งแต่ละหน่วย จะมีผู้แทนของพรรคการเมืองเข้าร่วมเป็นเจ้าหน้าที่ด้วย

โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้<sup>21</sup>

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

2. พิจารณารายงานกิจกรรมในการหาเสียงของพรรคการเมือง
3. พิจารณาออกกฎระเบียบใหม่เกี่ยวกับการเลือกตั้งได้
4. พิจารณาคดีความการฟ้องร้องที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง

### 3.1.2.2 การควบคุมและจำกัดค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง

การเลือกตั้ง (Election) ของสหรัฐอเมริกาที่สำคัญ คือ การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารทางการเมืองของนักการเมืองและเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมตัดสินใจว่าใครจะมาเป็นผู้ปกครองของตน กลยุทธ์การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์สูงสุด คือ การชนะการเลือกตั้งซึ่งเป็นสิ่งที่ยากที่สุด<sup>22</sup> ถ้ากำลังเงินมีไม่เท่ากันแล้ว คนรวยก็จะได้เปรียบในการลงสมัครรับเลือกตั้ง การควบคุมตรวจสอบค่าใช้จ่าย จึงเป็นสิ่งจำเป็น ซึ่งกฎหมาย Federal Election Campaign Act of 1971 (FECA) ได้มีข้อจำกัดในการใช้จ่ายเงินในการ

<sup>20</sup> วิฑูรย์ วงษ์ปัญญา, “อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการวินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช), น. 129.

<sup>21</sup> เพิ่งอ้าง, น. 129.

<sup>22</sup> “Election in USA,” สืบค้นเมื่อ 17 มีนาคม 2560, จาก <http://election-usa.blogspot.com>.



หาเสียงเลือกตั้งและมีกระบวนการเปิดเผยการใช้จ่ายเงิน ต่อมาในปี 1976 คดี Buckley v. Valeo, 424 U.S.1 ศาลสูงสหรัฐอเมริกาได้วินิจฉัยและวางหลักไว้ว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพราะบุคคลมีสิทธิ ตามรัฐธรรมนูญซึ่งจะแสดงออกซึ่งความคิดเห็นของตน (right of expression) ต่อมามีการแก้ไข FECA ในปี 1974 ให้มีการออกเงินสมทบแก่การเลือกตั้งประธานาธิบดี เพื่อไม่ต้องหารายได้มาโดยวิธีการไม่ใสสะอาด ผู้สมัครรายใดสมัครใจรับเงินช่วยเหลือจากรัฐแล้ว ผู้สมัครคนนั้นจะถูกจำกัด ค่าใช้จ่ายของตนมิให้เกินจำนวนที่กำหนดไว้ในกฎหมาย โดยการใช้จ่าย (expenditure) นี้ ได้กำหนดให้หมายความรวมถึง การซื้อ การชำระเงิน การแจกจ่าย การให้กู้ยืมการทอดรองจ่าย การวางหลักประกัน หรือการให้รางวัลที่เป็นเงินหรือสิ่งอื่นใดที่มีค่า โดยมุ่งหมายเพื่อให้เกิดอย่าง หนึ่งอย่างใดต่อการเลือกตั้งตลอดจนสัญญาหรือคำมั่นว่าจะให้การใช้จ่ายดังกล่าวมาแล้ว (มาตรา 431(a) ของ FECA) นอกจากนี้ยังมีกฎหมายที่ควบคุมที่ตรวจสอบการใช้จ่ายในการเลือกตั้ง ได้แก่ การเปิดเผยทรัพย์สินของผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือที่เรียกกันว่า Ethic in Government Act of 1978 (EGA) การรับบริจาคและการใช้จ่ายในการเลือกตั้ง (มาตรา 433 ของ FECA เป็นต้น<sup>23</sup>

### 3.1.2.3 การวินิจฉัยให้เลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนผลการเลือกตั้ง

สหรัฐอเมริกาไม่มีกรณีของการเพิกถอนผลการเลือกตั้ง หรือการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง เหมือนกับประเทศอื่นๆ คงมีแต่การจำกัดสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งผู้วิจัยจะขอเสนอในเรื่องการจำกัดสิทธิเลือกตั้งแทน เพื่อการศึกษาเปรียบเทียบมาใช้ปรับปรุงกับระบบกฎหมายไทยในอนาคต โดย คณะกรรมการการเลือกตั้ง (Federal Election Commission-FEC) มีหน้าที่กำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย FECA (Federal Election Commission Act of 1971) เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งของ สหรัฐอเมริกาพบว่าการฝ่าฝืนกฎหมาย คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจส่งเรื่องไปให้พนักงาน อัยการ เพื่อดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไป<sup>24</sup> แต่เนื่องจากสหรัฐอเมริกาไม่มีการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือเพิกถอนผลการเลือกตั้ง แต่สหรัฐอเมริกามีการจำกัดสิทธิเลือกตั้งของบุคคล เช่นเดียวกัน โดยใช้ถ้อยคำว่า “Disfranchisement” หมายถึง การจำกัดคุณสมบัติของบุคคลมิให้ มีสิทธิเลือกตั้งและให้พ้นไปจากการมีส่วนร่วมทางการเมือง มิได้หมายความว่า การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือการเพิกถอนผลการเลือกตั้งอันมีลักษณะเช่นเดียวกับระบบกฎหมายของไทยแต่อย่างใด กล่าวคือ บุคคลที่ต้องคำพิพากษาให้จำคุกจะถูกจำกัดคุณสมบัติมิให้เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง แต่เมื่อ บุคคลนั้นพ้นโทษแล้วบุคคลนั้นอาจจะมีสิทธิเลือกตั้งกลับคืนมาเหมือนบุคคลทั่วไปได้ ทั้งนี้

<sup>23</sup> พงศา เรืองนาม, “มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมและตรวจสอบการใช้จ่ายเงินในการหาเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, อังแล้ว, น. 91-95.

<sup>24</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, เพิ่งอ้าง, น. 93-94.

เป็นไปตามเจตนาของแต่ละมลรัฐกำหนด ซึ่งเป็นแนวคิดที่ปรากฏตั้งแต่ยุคก่อตั้งประเทศก่อนที่จะประกาศเอกราชจากอังกฤษ โดยได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดเรื่อง “Civil Death” ของยุโรป<sup>25</sup> คิดสำคัญเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิเลือกตั้งในสหรัฐอเมริกา ได้แก่ Hewitt v. Helms<sup>26</sup> ซึ่งได้วางหลักว่า “การจำกัดตามคำพิพากษาว่ากระทำผิดอาญา จะนำมาสู่การเพิกถอนและจำกัดซึ่งโอกาสและสิทธิต่างๆ โดยการพิจารณาภายใต้ระบบกฎหมายอาญา” ทำให้อาจอธิบายได้ว่าสิทธิหนึ่งในบรรดาสิทธิต่างๆ ซึ่งบุคคลที่ได้รับโทษจำคุกจะสูญเสียไป คือสิทธิในการมีส่วนร่วมในกระบวนการของระบอบประชาธิปไตยซึ่งใช้สำหรับปกครองประชาชนผู้มีเสรีภาพ และคดี Richardson v. Ramirez ซึ่งได้วางหลักว่า “แม้บทบัญญัติแก้ไขรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 14 มาตรา 1 ได้รับรองหลักความเสมอภาคของประชาชนในการมีสิทธิเลือกตั้งเพื่อเลือกผู้แทนก็ตาม แต่มีข้อบทเด็ดขาด รัฐจึงสามารถจำกัดสิทธิเลือกตั้งได้ด้วยเหตุตามมาตรา 2 โดยไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาคแต่อย่างใดและการจำกัดสิทธิเลือกตั้งนั้น สามารถกระทำได้ไม่เฉพาะแต่กรณีที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ชัดเจนเท่านั้นแต่ยังรวมถึงการจำกัดสิทธิเลือกตั้งในรูปแบบอื่น ๆ ด้วย หากไม่มีความรุนแรงเกินไปกว่าที่รัฐธรรมนูญได้วางกรอบเอาไว้” ดังนั้น การจำกัดสิทธิมิให้บุคคลที่พ้นโทษจำคุกแล้วมีสิทธิเลือกตั้ง จึงย่อมสามารถทำได้ไม่ขัดรัฐธรรมนูญ<sup>27</sup>

สำหรับการกระทำที่เป็นเหตุในการจำกัดสิทธิเลือกตั้งในสหรัฐอเมริกาดูกฎบัญญัติไว้ใน Title 18 US Code ซึ่งอาจกล่าวได้ว่ามีฐานะเสมือนประมวลกฎหมายในระดับสหพันธรัฐของสหรัฐอเมริกา และขอเสนอความผิดที่หากบุคคลใดถูกศาลพิพากษาให้จำคุกแล้วจะขาดคุณสมบัติที่จะเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่ง Title 18 US Code ปรากฏอยู่ในภาค 1 หมวดที่ 29 ว่าด้วยการเลือกตั้งและกิจกรรมทางการเมือง เฉพาะที่สำคัญ ได้แก่<sup>28</sup>

1. ความผิดเกี่ยวกับกองกำลังทางทหารที่หน่วยเลือกตั้ง (มาตรา 592)
2. ความผิดเกี่ยวกับการข่มขู่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (มาตรา 594)
3. ความผิดเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายที่มีอิทธิพลต่อการใช้สิทธิเลือกตั้ง (มาตรา 597)
4. ความผิดเกี่ยวกับการมีอิทธิพลโดยการใช้เงินสำหรับบรรเทาทุกข์ (มาตรา 598)
5. ความผิดเกี่ยวกับการสัญญาที่จะให้ดำรงตำแหน่งโดยผู้สมัครรับเลือกตั้ง (มาตรา 599)
6. ความผิดเกี่ยวกับการข่มขู่ในกิจกรรมทางการเมือง (มาตรา 610)

<sup>25</sup> พรชัยวัฒน์ พูนทองพันธ์, *เพ็ญอ้วง*, น. 86-87.

<sup>26</sup> 418 U. S. 24 (1974)

<sup>27</sup> วิฑูรย์ วงษ์ปัญญา, *เพ็ญอ้วง*, น. 130.

<sup>28</sup> พรชัยวัฒน์ พูนทองพันธ์, *เพ็ญอ้วง*, น. 89-90.

ส่วนความผิดที่เป็นเหตุจำกัดสิทธิเลือกตั้ง ในกฎหมายของแต่ละมลรัฐ และมีใช้ว่าบุคคลที่ถูกศาลพิพากษาว่ามีความผิดและต้องรับโทษจำคุกจะขาดคุณสมบัติที่จะมีสิทธิเลือกตั้งเสมอไปทุกกรณีในระหว่างถูกจำคุก โดยขอนำเสนอกฎหมายของมลรัฐที่น่าสนใจบางมลรัฐโดยย่อ ดังต่อไปนี้<sup>29</sup>

1. มลรัฐอลาสก้า ความผิดที่เป็นเหตุให้บุคคลที่รับโทษจำคุกขาดคุณสมบัติเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ได้แก่ ความผิดฐานฆ่าผู้อื่น ข่มขืนกระทำชำเรา ปล้นทรัพย์ ลักพาตัว ร่วมประเวณี ในเครือญาติ วางเพลิง ลักทรัพย์ในเวลากลางคืน ลักทรัพย์ ปลอมเอกสาร
  2. มลรัฐอริโซนา ความผิดที่เป็นเหตุให้บุคคลที่รับโทษจำคุกขาดคุณสมบัติเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ได้แก่ ความผิดฐานกบฏและความผิดอาญาร้ายแรง
  3. มลรัฐอาร์คันซอและมลรัฐเดลาแวร์ ความผิดที่เป็นเหตุให้บุคคลที่รับโทษจำคุกขาดคุณสมบัติเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ได้แก่ ความผิดอาญาร้ายแรง
  4. มลรัฐอิลลินอยส์ ความผิดที่เป็นเหตุให้บุคคลที่รับโทษจำคุกขาดคุณสมบัติเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ได้แก่ ความผิดอาญาฐานใดก็ตามที่ได้สั่งกักบริเวณหรือจำคุกโดยคำพิพากษาหรือถูกศาลพิพากษาว่ามีความผิดตามบทบัญญัติใดในกฎหมายเลือกตั้งและกำลังถูกสั่งกักบริเวณหรือจำคุก
  5. มลรัฐแมริแลนด์ ความผิดที่เป็นเหตุให้บุคคลที่รับโทษจำคุกขาดคุณสมบัติเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ได้แก่ ความผิดฐานลักทรัพย์ ช้อเสียดและขายเสียด และความผิดอาญาร้ายแรง
  6. มลรัฐนิวยอร์ก ความผิดที่เป็นเหตุให้บุคคลที่รับโทษจำคุกขาดคุณสมบัติเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ได้แก่ ความผิดอาญาร้ายแรงและศาลพิพากษาให้ประหารชีวิตหรือจำคุก
  7. มลรัฐเพนซิลวาเนีย ความผิดที่เป็นเหตุให้บุคคลที่รับโทษจำคุกขาดคุณสมบัติเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ได้แก่ ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง อาทิการช้อเสียดหรือขายเสียด
  8. มลรัฐยูทาห์ ความผิดที่เป็นเหตุให้บุคคลที่รับโทษจำคุกขาดคุณสมบัติเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ได้แก่ ความผิดฐานกบฏและความผิดเกี่ยวกับการใช้สิทธิเลือกตั้ง
  9. มลรัฐวิสคอนซิน ความผิดที่เป็นเหตุให้บุคคลที่รับโทษจำคุกขาดคุณสมบัติเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ได้แก่ ความผิดฐานกบฏ ความผิดอาญาร้ายแรง และความผิดฐานช้อเสียดขายเสียด
- บทบัญญัติของความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งตามที่ปรากฏใน Title 18 US Code พบว่าการกระทำที่เป็นความผิดฐานต่างๆ มีลักษณะใกล้เคียงกับการเลือกตั้งในประเทศอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีความผิดฐานช้อเสียดและขายเสียด ความผิดเกี่ยวกับการข่มขู่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งเป็น

<sup>29</sup> เพิ่งอ้าง, น. 91-92.

การกระทำที่เป็นเหตุให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในหลายๆ ประเทศ จึงอาจกล่าวได้ ว่าความผิดดังกล่าวเป็นที่ยอมรับโดยทั่วกันว่าเป็นการกระทำต่อการเลือกตั้งที่ไม่อาจยอมรับได้ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าโดยหลักแล้วบุคคลที่ต้องคำพิพากษาให้รับโทษจำคุกจะไม่มีคุณสมบัติเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ทว่าแต่ละมลรัฐก็ได้กำหนดฐานความผิดที่เป็นเหตุดังกล่าวไว้แตกต่างกัน โดยส่วนใหญ่จะกำหนดว่า ต้องเป็นบุคคลที่กระทำผิดอาญาร้ายแรง<sup>30</sup> บางมลรัฐอาจกำหนดฐานความผิดเฉพาะ เช่น ความผิดฐานกบฏ ความผิดฐานซื้อเสียงและขายเสียง เป็นต้น เมื่อบุคคลที่ถูกคำพิพากษาให้จำคุกพ้นโทษแล้ว บุคคลเหล่านั้นย่อมจะได้รับสิทธิเลือกตั้งกลับคืนมา แต่ในบางมลรัฐบุคคลเหล่านั้นอาจไม่กลับมีสิทธิเลือกตั้งแต่อย่างใด ทำให้ไม่สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้ตลอดชีวิต หรือในบางมลรัฐกำหนดให้ ได้สิทธิเลือกตั้งคืนอย่างมีเงื่อนไขหรือเงื่อนไข เช่น ผู้ว่าการรัฐอนุมัติให้มีสิทธิเลือกตั้ง ต้องพ้นกำหนดเวลาห้าปีนับแต่พ้นโทษจำคุก เป็นต้น<sup>31</sup>

ตัวอย่างของมลรัฐที่ให้บุคคลที่พ้นโทษจำคุกกลับมีสิทธิเลือกตั้งโดยอัตโนมัติ ได้แก่ มลรัฐแคลิฟอร์เนีย จอร์เจีย อิลลินอยส์ อินเดียนา หลุยส์เซียนา เนวาดา โอกลาโฮมา วิสคอนซิน เป็นต้น

ตัวอย่างของมลรัฐที่ให้บุคคลที่พ้นโทษจำคุกกลับมีสิทธิเลือกตั้ง โดยมีเงื่อนไข เช่น มลรัฐไอโอวา เคนตักกี นิวเม็กซิโก เวอร์จิเนีย ไวโอมิ่ง เป็นต้น

ตัวอย่างของมลรัฐที่ให้บุคคลที่พ้นโทษจำคุกกลับมีสิทธิเลือกตั้ง เมื่อพ้นเงื่อนไขที่กำหนด เช่น มลรัฐเพนซิลวาเนีย เท็กซัส เป็นต้น

ตัวอย่างของมลรัฐที่ไม่ให้บุคคลที่พ้นโทษจำคุกกลับมีสิทธิเลือกตั้งแต่อย่างใด เช่น อาร์คันซอ เดลาแวร์ ยูทาห์ เป็นต้น

สำหรับคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งพบว่าทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่นของแต่ละมลรัฐ ต่างมีขั้นตอนและกระบวนการที่คล้ายคลึงกัน เช่น การพิจารณาการเลือกตั้งท้องถิ่น ตามประมวลกฎหมายเลือกตั้งแคลิฟอร์เนีย ศาลที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับคดีเลือกตั้งท้องถิ่นคือ Superior Court<sup>32</sup> โดยกำหนดให้เฉพาะผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (Elector) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ เท่านั้น เป็นผู้มีสิทธิร้องคัดค้านการเลือกตั้งได้ โดยมีมูลเหตุแห่งการร้องคัดค้านการเลือกตั้งไว้ 7 กรณี ได้แก่

<sup>30</sup> ความผิดอาญาร้ายแรง (Felony) หมายถึง ความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกขั้นต่ำตั้งแต่หนึ่งปีขึ้นไป

<sup>31</sup> พรชัยวัฒน์ พูนทองพันธ์, *เพิ่งอ้าง*, น. 93.

<sup>32</sup> ศาลชั้นกลางหรือศาลอุทธรณ์ มีโครงสร้างคล้ายกับศาลอุทธรณ์ของรัฐบาลกลาง โดยเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ทั้งหลายที่มาจากศาลชั้นต้น ส่วนชื่อเรียกก็จะแตกต่างกันออกไปตามแต่ละมลรัฐ เช่น Court of Appeal หรือ Superior Court

1. คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Precinct board) หรือสมาชิกคนใดคนหนึ่งได้กระทำการที่เป็นความผิดตามกฎหมายเลือกตั้ง
2. บุคคลที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาในเวลาที่มีการเลือกตั้งไม่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด
3. บุคคลผู้ถูกคัดค้านการเลือกตั้งให้หรือเสนอว่าจะให้สินบนหรือสิ่งตอบแทนใดๆแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4. มีการลงคะแนนเลือกตั้งโดยผิดกฎหมาย
5. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีคุณสมบัติในการลงคะแนนตามกฎหมายของรัฐถูกปฏิเสธสิทธิในการลงคะแนน
6. คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือคณะกรรมการนับคะแนนดำเนินการอย่างใดๆ ในกระบวนการเลือกตั้งผิดพลาดจนเป็นเหตุที่จะมีผลทำให้การเลือกตั้งเปลี่ยนแปลงไป
7. มีความผิดพลาดเกิดขึ้นในขั้นตอนของการนับคะแนนหรือการรวมคะแนนการเลือกตั้ง

Superior Court จะทำการรวบรวมและค้นหาความจริง รวมถึงปรับบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังกล่าว จากนั้นจะอ่านคำพิพากษาในทันทีทันใด ไม่ว่าจะเป็นการชี้ขาดที่เป็นผลเพื่อรับรองผลของการเลือกตั้งหรือเป็นผลเพื่อเพิกถอนผลการเลือกตั้งและประกาศให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือไม่ หากคู่ความฝ่ายใดไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาของ Superior Court คู่ความฝ่ายนั้นยังสามารถที่จะอุทธรณ์คำพิพากษาได้ โดยต้องยื่นอุทธรณ์ไปยังศาลอุทธรณ์ (Court of Appeal) เพื่อให้ศาลอุทธรณ์ทำการพิจารณาและพิพากษาต่อไป<sup>33</sup>

เห็นได้ว่าตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกาไม่มีการเพิกถอนผลการเลือกตั้งหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ดังนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งและศาล จึงไม่มีอำนาจในการเพิกถอนผลการเลือกตั้งหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งแต่อย่างใด แต่มีการจำกัดสิทธิเลือกตั้งโดยวางหลักให้บุคคลที่กระทำผิดอาญาขาดคุณสมบัติเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (Felony Disfranchisement) ดังนั้น เมื่อบุคคลใดกระทำผิดอาญาตามที่กฎหมายกำหนดและรับโทษจำคุกบุคคลนั้นย่อมไม่มีสิทธิเลือกตั้ง<sup>34</sup> ส่วนกรณีการเลือกตั้งท้องถิ่นนั้นเห็นได้ว่าศาลระดับกลางหรือศาลอุทธรณ์ของแต่ละมลรัฐมีอำนาจในการพิจารณาคดีเลือกตั้ง แต่พิจารณาคดีได้เฉพาะมูลเหตุแห่งการร้องคัดค้านตามที่ได้กล่าวมาแล้ว

<sup>33</sup> ฉัตรตุพล รัตน์แสง, ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิทางศาลและเขตอำนาจศาลในการพิจารณาคดี : ศึกษาเฉพาะคดีการเลือกตั้งท้องถิ่นในศาลอุทธรณ์, อ้างแล้ว, น. 73-77.

<sup>34</sup> เพิ่งอ้าง. น. 77.

โดยไม่มีกรณีใดเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง อันเป็นมูลเหตุแห่งการเพิกถอนผลการเลือกตั้งแต่อย่างใด

### 3.1.3 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Federal Republic of Germany)

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Federal Republic of Germany) หรือที่เรียกว่าประเทศเยอรมัน มีเขตปกครอง 16 มลรัฐ<sup>35</sup> ปกครองในรูปแบบสหพันธ์สาธารณรัฐประชาธิปไตยแบบรัฐสภา<sup>36</sup> แบ่งการปกครองออกเป็น 3 ระดับ<sup>37</sup> ได้แก่

1. การปกครองระดับสหพันธรัฐ (Bund) เป็นการปกครองระดับชาติหรือรัฐบาลกลาง มีประมุขของประเทศ คือ ประธานาธิบดี

2. การปกครองระดับมลรัฐ (Lander) แต่ละมลรัฐจะมีรัฐธรรมนูญสภาและฝ่ายบริหารเป็นของตนเอง สมาชิกสภาของมลรัฐมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนภายใต้ระบบการเลือกตั้งที่แตกต่างกันไปในแต่ละรัฐ ทั้งนี้ มลรัฐเป็นระดับที่เกี่ยวข้องกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นหลัก คือ มีอำนาจในการกำหนดกฎหมายท้องถิ่นใช้ในมลรัฐของตน บางมลรัฐยังแบ่งพื้นที่ของตนออกเป็นจังหวัดต่างๆ ที่มีอาณาเขตและจำนวนประชากรมากพอสมควร

3. การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการปกครองแบบ 2 ชั้น ชั้นที่หนึ่ง ได้แก่ อำเภอ ซึ่งมี 2 ลักษณะ ประกอบด้วย อำเภอในชนบทและอำเภอซึ่งเป็นนครหรืออำเภอในเขตเมืองและชั้นที่สอง ได้แก่ เทศบาล

#### 3.1.3.1 คณะกรรมการการเลือกตั้งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

สำหรับระบบการเลือกตั้งของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีคณะกรรมการ การเลือกตั้งแห่งสหพันธ์<sup>38</sup> (The Federal Electoral Committee) ดูแลควบคุมจัดการเลือกตั้ง เริ่มก่อตั้งขึ้นครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ. 1957 โดยรัฐธรรมนูญ (Basic law) สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี กำหนดให้สิทธิประชาชนในการเลือกตั้ง และกำหนดรูปแบบของการเลือกตั้ง และกฎหมายเลือกตั้งของสหพันธรัฐ (Federal Election Law) กำหนดวิธีการเลือกตั้งและองค์กรจัดการเลือกตั้ง โดยมีการเลือกตั้ง 2 แบบ คือ แบบเลือกตั้งบุคคล และแบบบัญชีรายชื่อพรรค องค์กรจัดการเลือกตั้งมีลำดับชั้น เป็นกรรมการ

<sup>35</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, รายงานวิจัยเรื่องการปรับปรุงระบบพรรคการเมืองเพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองไทยเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คปพ.) (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2538), น. 45.

<sup>36</sup> พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, รายงานการวิจัยเรื่องคณะกรรมการการเลือกตั้ง (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช), น. 109-110.

<sup>37</sup> ฉัตรตุพล รัตน์แสง, เพิ่งอ้าง, น. 81.

<sup>38</sup> พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ, รายงานการวิจัยเรื่องคณะกรรมการการเลือกตั้ง, เพิ่งอ้าง, น. 109-110.

การเลือกตั้งชุดต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับรูปแบบการปกครองแบบสหพันธ์ด้วย ตั้งแต่ระดับประจำหน่วย ระดับเขตเลือกตั้ง ระดับรัฐ และระดับชาติ มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ดังนี้<sup>39</sup>

1. คณะกรรมการการเลือกตั้งระดับสหพันธ์ โดยที่ประธานคณะกรรมการ การเลือกตั้ง ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยปกติจะแต่งตั้งจากผู้อำนวยการสำนักงานสถิติของสหพันธ์ มีหน้าที่รวบรวมผลการเลือกตั้งทั่วประเทศ แล้วประกาศว่าบัญชีเลือกตั้งใดบ้างที่ได้รับเลือกตั้งและแต่ละบัญชีมีสิทธิส่งกี่ที่นั่งพร้อมทั้งประกาศรายชื่อผู้ที่ได้รับเลือกตั้ง

2. คณะกรรมการการเลือกตั้งระดับรัฐ ในแต่ละรัฐมี จำนวน 1 ชุด ทำหน้าที่รวบรวมผลการเลือกตั้งภายในรัฐของตน

3. คณะกรรมการการเลือกตั้งระดับเขตเลือกตั้ง ในแต่ละเขตเลือกตั้งมีคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับเขตเลือกตั้ง จำนวน 1 ชุด โดยแต่ละชุดมีหน้าที่รวมคะแนนภายในเขตเลือกตั้งที่ตนรับผิดชอบ

4. คณะกรรมการตรวจนับคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้ง ทำหน้าที่ดำเนินการเลือกตั้งในวันเลือกตั้ง โดยมีการแบ่งประเภทออกไปตามลักษณะงานที่รับผิดชอบดังนี้<sup>40</sup>

4.1 คณะกรรมการตรวจคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้งทั่วไปทำหน้าที่ ตรวจนับคะแนนรวมทั้งประกาศผลของการนับคะแนนในหน่วยเลือกตั้งที่ตนรับผิดชอบ

4.2 คณะกรรมการตรวจคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้งเคลื่อนที่ มีหน้าที่และความรับผิดชอบเช่นเดียวกับคณะกรรมการตรวจคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้งทั่วไป แต่คณะกรรมการชุดนี้จะเดินทางไปตามสถานที่ต่าง ๆ เช่น โรงพยาบาล บ้านพักคนชรา หรือเรือนจำ เป็นต้น เพื่อให้ความสะดวกแก่ผู้ที่จะใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตามสถานที่ดังกล่าว ซึ่งไม่อาจใช้สิทธิตามปกติได้

4.3 คณะกรรมการตรวจคะแนนที่ลงทางไปรษณีย์ ในเขตเลือกตั้งหนึ่ง อาจมีคณะกรรมการ 1 ชุด ทำหน้าที่ตรวจนับคะแนนที่ลงทางไปรษณีย์ โดยรับผิดชอบตลอดทั้งเขตเลือกตั้ง หรือให้คณะกรรมการหลายชุดนั้นแบ่งเขตกันรับผิดชอบก็ได้ ตามความเหมาะสม

คณะกรรมการการเลือกตั้งของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีลักษณะที่แยกขาดจากหน่วยงานของรัฐบาลทุกระดับ กล่าวคือ รัฐบาลแต่งตั้งได้เฉพาะประธานเท่านั้น เมื่อได้รับแต่งตั้ง

<sup>39</sup> ชลัช จงสืบพันธ์ และผู้แต่งร่วม (สถาบันพระปกเกล้า. สำนักวิจัยและพัฒนา), รายงานการศึกษาวิจัย: ความเป็นอิสระขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2551), น. 38-39.

<sup>40</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ : รัฐธรรมนูญเยอรมัน, เพ็ญอ้าง, น. 97-99.

แล้ว ประธานของคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่ละชุดก็จะแต่งตั้งกรรมการคนอื่น ๆ เข้ามารับผิดชอบในงานแต่ละส่วน ที่เป็นเช่นนี้ เนื่องจาก ในยุโรปนั้นมีประสบการณ์ที่ไม่ดีจากการให้หน่วยงานของรัฐทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งด้วย เพราะมีแนวโน้มที่จะทำการให้เป็นประโยชน์แก่พรรคที่อยู่ในคณะรัฐบาล<sup>41</sup>

นอกจากนี้ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนียังมีคณะกรรมการแบ่งเขตเลือกตั้ง เนื่องมาจากการกำหนดขนาดและขอบเขตพื้นที่ขอบเขตการเลือกตั้งแต่ละเขตมีอิทธิพลไม่น้อย ต่อน้ำหนักของคะแนนเสียงของผู้ลงคะแนนแต่ละเขตและมีอิทธิพลต่อโอกาสของผู้สมัครแต่ละคนด้วยว่าจะได้รับการเลือกตั้งหรือไม่ คณะกรรมการแบ่งเขตเลือกตั้งนี้ประกอบด้วย กรรมการ 7 คน ผู้อำนวยการสำนักงานสถิติของสหพันธ์เป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง นอกจากนี้ ศาลปกครอง แห่งสหพันธ์ จะต้องส่งผู้พิพากษา 1 ท่าน มาร่วมเป็นกรรมการด้วย คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่ประจำ คือ ทำรายงานภายในระยะเวลาประมาณ 1 ปีครึ่ง ภายหลังจากมีการเลือกตั้งทั่วไปแต่ละครั้ง โดยเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อให้มีการปรับปรุงเขตเลือกตั้งต่าง ๆ ตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่อย่างไรก็ตาม รายงานนี้ไม่มีความผูกพันในทางกฎหมาย<sup>42</sup> อีกทั้ง กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์กำหนดว่า “ประชาชนต้องมีสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งทั่วไป เลือกตั้งโดยตรง อย่างเสรี เสมอภาค และเป็นกลางลงคะแนนลับ” หมายความว่าประชาชนมีสิทธิในการเลือกผู้แทนของตนเพื่อมาบริหารจัดการภารกิจในท้องถิ่นกฎหมายพื้นฐานของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ย่อมได้รับการเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไปโดยตรง โดยเสรี โดยเสมอภาค และโดยลับ หลักเกณฑ์ทำนองเดียวกันนี้ ยังใช้สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาในระดับรัฐและระดับท้องถิ่นด้วย<sup>43</sup>

อย่างไรก็ตามคณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีบทบาทในการตรวจสอบการเลือกตั้ง โดยการควบคุมการเลือกตั้งให้เป็นไปอย่างถูกต้อง ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัคร พิจารณาคำอุทธรณ์การรับรองหรือไม่รับรองผลการเลือกตั้งระดับมลรัฐและระดับเขตที่คณะกรรมการการเลือกตั้งในระดับนั้น ๆ ส่งมาและประกาศรับรองหรือไม่รับรองผลการเลือกตั้งทั้งในระดับประเทศระดับมลรัฐและระดับเขต<sup>44</sup>

<sup>41</sup> บุญศรี มีวงศ์ โขม, *แนวทางปฏิรูประบบการเลือกตั้งและพรรคการเมือง*, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2555), น. 37.

<sup>42</sup> สถาบันพระปกเกล้า, “องค์กรจัดการเลือกตั้งของประเทศสหพันธ์เยอรมัน” สืบค้นเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2555, จาก <http://www.kpi.ac.th>

<sup>43</sup> ฉัตรตุพล รัตน์แสง, *เพ็ญอ้อ*, น.82.

<sup>44</sup> สถาบันพระปกเกล้า, “องค์กรจัดการเลือกตั้งของประเทศสหพันธ์เยอรมัน”, *เพ็ญอ้อ*,



นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ได้ตีความให้หลักเกณฑ์พื้นฐานของการเลือกตั้งเหล่านี้ มีสถานะเช่นสิทธิพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ และให้ใช้บังคับกับการลงคะแนนหรือการลงมติทางการเมืองทุกประเภทในทุกขั้นตอนของการเลือกตั้ง ในส่วนของมลรัฐซึ่งมีศาลรัฐธรรมนูญมลรัฐด้วยนั้น ศาลรัฐธรรมนูญมลรัฐมีอำนาจวินิจฉัยคดีข้อพิพาทเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐ โดยมีโครงสร้างของศาลรัฐธรรมนูญที่มีความแตกต่างกัน<sup>45</sup>

### 3.1.3.2 การควบคุมตรวจสอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญของสหพันธ์รัฐเยอรมนี คริสต์ศักราช 1949 และแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 35 เมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 1983 มาตรา 21 วรรคหนึ่ง กำหนดให้เฉพาะพรรคการเมืองเท่านั้นต้องเปิดเผยทั้งรายรับ รายจ่าย และทรัพย์สินต่อสาธารณชน<sup>46</sup> ส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้งอื่นๆ ไม่มีกฎหมายใดห้ามไว้ ส่วนกรณีผู้บริจาครายใหญ่ ตามมาตรา 25 วรรคสอง แห่งกฎหมายพรรคการเมือง ผู้ที่บริจาคให้กับพรรคการเมืองหรือสาขาพรรคการเมือง เพื่อใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง จะต้องระบุชื่อที่อยู่ และจำนวนเงินที่บริจาคไว้ในบัญชีการเงินประจำปีของพรรค กรณีการรับบริจาคเป็นเงินสด ก็ไม่มีข้อจำกัดบริจาคเงินทางการเมือง แต่การลงบัญชีต้องลงชื่อผู้บริจาคร่วมด้วยเสมอ เว้นแต่ จำนวนไม่เกิน 1,000 มาร์ค (มาตรา 25(2) ของกฎหมายพรรคการเมือง 1976 แก้ไขเพิ่มเติม 1984)<sup>47</sup> ทั้งนี้ ยังไม่มีองค์การเฉพาะเพื่อดูแลการใช้จ่ายเงินในทางการเมือง เหมือนกับในบางประเทศที่มีระบบตรวจสอบในรูปแบบคณะกรรมการการเลือกตั้ง<sup>48</sup> กล่าวโดยสรุปเฉพาะพรรคการเมืองเท่านั้นที่ต้องแสดงรายรับรายจ่ายต่อสาธารณชน ส่วนผู้สมัครรายอื่นหรือผู้สมัครในการเลือกตั้งท้องถิ่นไม่ได้มีการตรวจสอบการใช้จ่ายในการเลือกตั้ง

### 3.1.3.3 การวินิจฉัยเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนผลการเลือกตั้ง

การเพิกถอนผลการเลือกตั้งในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ไม่พบว่าบัญญัติไว้ในบทกฎหมายใด คงมีแต่การเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้ง และผู้วิจัยจะได้ขอเสนอเฉพาะเรื่องของการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง เพื่อปรับใช้ในระบอบกฎหมายไทย โดยสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น การกระทำที่เป็นเหตุให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายอาญา (Strafgesetzbuch หรือ StGB) และกฎหมายวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ ((Bundeswahlgesetz หรือ BVerfGG)<sup>49</sup> โดยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ มีอำนาจในการวินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่

<sup>45</sup> ฉัตรตุพล รัตน์แสง, *เพ็ญอ้าง*, น. 84.

<sup>46</sup> พงศา เรื่องนาม, *เพ็ญอ้าง*, น. 99.

<sup>47</sup> *เพ็ญอ้าง*, น. 99-101.

<sup>48</sup> *เพ็ญอ้าง*, น. 100.

<sup>49</sup> พรชัยวัฒน์ พูนทองพันธ์, *เพ็ญอ้าง*, น. 60.

หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง โดยเน้นการบังคับใช้หลักเกณฑ์พื้นฐานของการเลือกตั้งเป็นพิเศษกับการใช้สิทธิทั้งในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งและการใช้สิทธิรับเลือกตั้งซึ่งหากมีการกระทำที่ขัดต่อหลักเกณฑ์พื้นฐานของการเลือกตั้งถือเป็นสาเหตุของการฟ้องให้การเลือกตั้งเป็นโมฆะได้ แต่อย่างไรก็ตาม ศาลจะสั่งให้การเลือกตั้งเป็นโมฆะก็ต่อเมื่อการกระทำดังกล่าว ถึงขนาดทำให้ผลของการเลือกตั้งเปลี่ยนแปลงไป หรืออาจทำให้ผลของการเลือกตั้งเปลี่ยนแปลงได้ ส่วนการใช้อิทธิพลโดยการใช้กำลังบังคับหรือทำให้เกิดความกดดัน โดยทั่วไปแล้วก็หมายถึง การกระทำต่างๆ หรือเป็นการใช้อำนาจทางเศรษฐกิจ หรืออำนาจทางสังคมที่เหนือกว่า เช่น ฉวยโอกาสจากการที่ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งอยู่ในสภาพที่ต้องพึ่งพาอาศัยคนอยู่ ทำให้ผู้มีสิทธิออกเสียงนั้นต้องลงคะแนนเสียงไปทางใดทางหนึ่งตามความต้องการของผู้ที่ฉวยโอกาสนั้น การกระทำดังกล่าว นอกจากจะเป็นการกระทำที่ครบองค์ประกอบของความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาเยอรมันแล้ว ยังเป็นเหตุฟ้องให้ศาลสั่งให้การเลือกตั้งนั้นๆ เป็นโมฆะอีกด้วย หากเป็นการพิสูจน์ได้ว่าการกระทำนั้นมีอิทธิพลจนทำให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งไม่สามารถต้านทานความกดดันนั้นได้ และไม่อาจตัดสินใจเลือกตั้งอย่างเสรี เมื่อการกระทำที่เป็นฝ่าฝืนต่อหลักการเลือกตั้งโดยเสรีนี้ย่อมขัดต่อหลักทั่วไปของความเสมอภาคตามมาตรา 3 ของกฎหมายพื้นฐานของเยอรมนีเสมอ<sup>50</sup>

การกระทำตามประมวลกฎหมายอาญาที่เป็นเหตุให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง อาจพิจารณาได้ ตามความผิดฐานต่างๆ ดังต่อไปนี้<sup>51</sup>

1. ความผิดต่อความสงบเรียบร้อยของชาติ เป็นกบฏ และเป็นอันตรายต่อรัฐ ประชาธิปไตยภายใต้หลักนิติรัฐ (Endangering the Democratic State under the Rule of Law)
2. ความผิดฐานกบฏและเป็นอันตรายต่อความมั่นคงภายนอกของชาติ (Treason and Endangering External National Security)
3. ความผิดฐานโจมตีต่อองค์กรหรือผู้แทนทางการทูตของรัฐต่างประเทศ (Attacks against Organs and Representatives of Foreign States)
4. ความผิดต่อองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และการเลือกตั้งและการลงคะแนนเสียง (Offences against Constitutional Organs and in the Context of Elections and Ballots)
5. ความผิดฐานก่อตั้งองค์การก่อการร้าย (Forming Terrorist Organizations)
6. ความผิดฐานถือโกงเงินอุดหนุนจากรัฐ (Subsidy Fraud)

<sup>50</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, การเลือกตั้งและพรรคการเมือง : บทเรียนจากเยอรมัน, (กรุงเทพมหานคร: พี เพรส, 2542) น. 21-26.

<sup>51</sup> พรชัยวัฒน์ พูนทองพันธ์, เพิ่งอ้าง, น. 63.

ในความผิดต่าง ๆ ดังกล่าวนี้ เฉพาะความผิดต่อองค์การตามรัฐธรรมนูญ และกระบวนการเลือกตั้งและลงคะแนนเสียงเท่านั้น ส่วนความผิดฐานอื่น ๆ ที่แม้ไม่เกี่ยวกับการเลือกตั้งทั่วกฎหมายได้บัญญัติให้เป็นเหตุเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งด้วย เนื่องจากตามกฎหมายเยอรมัน การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจะกระทำได้เฉพาะแต่โดยคำพิพากษาของศาลในความผิดที่กฎหมายให้อำนาจศาลเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเท่านั้น ส่วนความผิดอื่นใดที่กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจศาลก็ไม่อาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งได้ ส่วนการกระทำที่เป็นเหตุให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งอันปรากฏในประมวลกฎหมายอาญาเยอรมัน ภาคความผิด หมวดที่ 4 ว่าด้วย “ความผิดต่อองค์การตามรัฐธรรมนูญ และการเลือกตั้งและการลงคะแนนเสียง” ไม่เป็นเหตุให้เพิกถอนสิทธิ เช่น ความผิดฐานข่มขู่องค์การตามรัฐธรรมนูญ ความผิดฐานข่มขู่ประธานาธิบดีแห่งสหพันธ์ และสมาชิกขององค์การตามรัฐธรรมนูญ ความผิดฐานขัดขวางการทำงานขององค์กรนิติบัญญัติ เป็นต้น

ตามประมวลกฎหมายอาญาการกระทำที่เป็นเหตุให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ปรากฏหลายกรณีไม่ว่าการกระทำนั้นเกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งหรือไม่ เนื่องจากโดยหลักแล้วนักโทษจำคุกในเยอรมนีมีคุณสมบัติเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ดังนั้น เยอรมนีจึงต้องบัญญัติการกระทำอื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งไว้เป็นกรณีพิเศษ เช่น ความผิดฐานกบฏ ความผิดฐานก่อการร้าย ความผิดฐานถือโกงเงินอุดหนุนจากรัฐ เป็นต้น ส่วนการกระทำที่เป็นเหตุให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งนั้นปรากฏเพียง 5 กรณีเท่านั้น ได้แก่ ความผิดฐานขัดขวางกระบวนการเลือกตั้ง (มาตรา 107) ความผิดฐานปลอมแปลงคะแนนเสียง (มาตรา 107 เอ) ความผิดฐานขู่เชิงยุทธกิจต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (มาตรา 108) ความผิดฐานซื้อเสียงและขายเสียง (มาตรา 108 บี) และความผิดฐานซื้อเสียงหรือขายเสียงของผู้แทนในรัฐสภายุโรป (มาตรา 108 อี)<sup>52</sup>

การกระทำที่เป็นเหตุเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง อันปรากฏในประมวลกฎหมายอาญาเยอรมันนี้ ใช้บังคับแก่การเลือกตั้งทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งในรัฐสภาแห่งสหพันธ์ การเลือกตั้งของสมาชิกรัฐสภาแห่งสหภาพยุโรป การเลือกตั้งในระดับมลรัฐ เขตปกครองท้องถิ่น หรือการเลือกตั้งอื่นใด ตามมาตรา 108 ดี<sup>53</sup>

ส่วนกรณีตามกฎหมายวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ปรากฏการกระทำที่เป็นเหตุเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเพียงกรณีเดียว คือ การใช้สิทธิที่เป็นปฏิปักษ์ต่อหลักประชาธิปไตย กล่าวคือ เป็นคดีที่ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์พิจารณาในประเด็นเกี่ยวกับการสิ้นสูญของสิทธิขั้นพื้นฐาน โดยคดีดังกล่าวเกิดจากการใช้สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญในทาง

<sup>52</sup> พรชัยวัฒน์ พูนทองพันธ์, *เพ็งอ้าง*, น. 64-66.

<sup>53</sup> *เพ็งอ้าง*, น. 69.

ที่เป็นปฏิบัติต่อหลักประชาธิปไตยปรากฏตาม มาตรา 18 ของกฎหมายพื้นฐาน (GG) ตัวอย่างเช่น เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพทางวิชาการ เสรีภาพในการชุมนุม เสรีภาพในการสมาคม เป็นต้น หากการใช้สิทธิดังกล่าวมีลักษณะเป็นปฏิบัติต่อหลักประชาธิปไตยแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์มีอำนาจเพิกถอนสิทธิที่ถูกใช้ในทางเป็นปฏิบัติได้ (มาตรา 39 (1)) และในระยะเวลาที่ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สั่งเพิกถอนสิทธิข้างต้นนั้น ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง และสิทธิที่จะดำรงตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่รัฐด้วย (มาตรา 39 (2)) จึงอาจกล่าวได้ว่าการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งกรณีนี้มีขึ้นเพื่อปกป้องตนเองของระบอบประชาธิปไตย<sup>54</sup>

สำหรับองค์กรที่มีอำนาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ปรากฏว่าองค์กรที่มีอำนาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ได้แก่ ศาลยุติธรรมและศาลรัฐธรรมนูญ โดยในส่วนของศาลยุติธรรมมีอำนาจเพิกถอนในคดีอาญา เป็นระยะเวลาตั้งแต่ 2 ถึง 5 ปี ต้องสั่งไว้ชัดเจนในคำพิพากษา (มาตรา 45เอ) ทั้งศาลยุติธรรมและศาลรัฐธรรมนูญต้องห้ามมิให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งย้อนหลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของศาลยุติธรรมนั้น ปรากฏในมาตรา 2 ของประมวลกฎหมายอาญาว่าบุคคลจะได้รับโทษหรือมาตรการข้างเคียงใด ๆ ก็ต่อเมื่อกฎหมายขณะที่กระทำความผิดบัญญัติไว้เท่านั้น ทั้งนี้ “มาตรการข้างเคียง (Nebenfolge)” ข้างต้นหมายความรวมถึงการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งท้ายที่สุด ทั้งสององค์กรไม่สามารถใช้อำนาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งโดยปราศจากมาตรการอื่นซึ่งเป็นโทษหรือมาตรการหลัก เช่น ต้องมีโทษอาญาหรือมีการเพิกถอนสิทธิที่เป็นปฏิบัติต่อหลักประชาธิปไตยเสียก่อน จึงจะสามารถเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งได้<sup>55</sup> ดังนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งของเยอรมนีนั้น ไม่มีอำนาจในการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งแต่เป็นอำนาจของศาลยุติธรรมและศาลรัฐธรรมนูญ ส่วนกรณีการร้องทุกข์เกี่ยวกับการเลือกตั้ง สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีถือว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์รัฐเป็นผู้ชี้ขาดตัดสินคดี แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายพื้นฐานและกฎหมายจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ก็ยังไม่ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์รัฐเป็นผู้พิจารณาชี้ขาดตัดสินคดีที่มีคำร้องเรียนคัดค้านเกี่ยวกับความถูกต้องของการเลือกตั้งทั่วไป และการได้มาหรือเสียไปซึ่งสถานภาพความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์รัฐ<sup>56</sup>

<sup>54</sup> พรชัยวัฒน์ พูนทองพันธ์, *เฟิ่งอ้าง*, น. 71.

<sup>55</sup> *เฟิ่งอ้าง*, น. 72.

<sup>56</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, *คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ : รัฐธรรมนูญเยอรมัน*,

เห็นได้ว่า องค์กรที่มีอำนาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ได้แก่ ศาลยุติธรรม และศาลรัฐธรรมนูญ โดยไม่มีกรณีของการเพิกถอนผลการเลือกตั้งเหมือนกับกฎหมายไทยแต่อย่างใด

### 3.1.4 สาธารณรัฐอินเดีย (Republic of India)

สาธารณรัฐอินเดีย ปัจจุบันปกครองตามเป็นระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา แยกศาสนาออกจากการเมือง แบ่งอำนาจการปกครองเป็นสาธารณรัฐ (Secular Democratic Republic with a parliamentary system) แบ่งเป็น 29 รัฐ และดินแดนสหภาพ (Union Territories) อีก 7 เขต โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นแม่บท ประธานาธิบดีเป็นประมุขของรัฐ และประมุขของฝ่ายบริหาร สาธารณรัฐอินเดียมีความภาคภูมิใจในความเป็นประเทศประชาธิปไตยระบบรัฐสภาที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในโลก ด้วยจำนวนประชากรกว่า 1.23 พันล้านคน โดยมีผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งทั่วไปครั้งล่าสุดเมื่อเดือนเมษายน-พฤษภาคม 2557 ถึง 814.5 ล้านคน โดยมีผู้ลงคะแนนจำนวน 541 ล้านคน ซึ่งถือเป็นรากฐานที่สำคัญของการเมืองการปกครองของอินเดียนับตั้งแต่ได้รับเอกราชมาจนถึงปัจจุบัน<sup>57</sup>

ระบบการเลือกตั้ง การเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาทั้งแบบมีผู้แทนได้หลายคนและแบบที่เขตเลือกตั้งมีผู้แทนได้คนเดียวเป็นการเลือกตั้งทางอ้อมโดยสถานิติบัญญัติแห่งรัฐและดินแดนสหภาพ โดยใช้หลักการตัวแทนตามสัดส่วนหรือคะแนนสูงสุดหนึ่งเดียวแล้วแต่กรณี อินเดียมีการเลือกตั้งสมาชิกโลกสภาครั้งแรกภายหลังได้รับเอกราช เมื่อปี 2495 และมีการประชุมโลกสภาครั้งแรกเมื่อวันที่ 13 พฤษภาคม 2495 การเลือกตั้งสมาชิกโลกสภาเป็นการเลือกตั้งทางตรงโดยใช้เกณฑ์เสียงข้างมากปกติ มีการแบ่งเขตเลือกตั้งทั้งหมด 543 เขต โดยมีคณะกรรมการการเลือกตั้งของอินเดียเป็นหน่วยงานที่ดูแลเรื่องการจัดการเลือกตั้งทั่วประเทศซึ่งเป็นหน่วยงานที่ได้รับการยอมรับนับถือว่าเป็นองค์กรอิสระที่ดำเนินงานด้วยความเป็นกลางและสามารถปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากการแทรกแซงของรัฐบาล<sup>58</sup>

#### 3.1.4.1 คณะกรรมการการเลือกตั้งสาธารณรัฐอินเดีย (The Election Commission)

คณะกรรมการการเลือกตั้งของสาธารณรัฐอินเดียเป็นองค์กรอิสระเป็นกลาง และมีอำนาจกึ่งตุลาการ ตั้งขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2495 โดยมีนโยบายรักษาไว้ซึ่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ให้คำปรึกษาดำเนินการจัดการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาแห่งมลรัฐ

<sup>57</sup> สถานทูตอินเดีย, การเมืองการปกครองของอินเดียปัจจุบัน, สืบค้นเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2560, จาก <http://newdelhi.thaiembassy.org>.

<sup>58</sup> สถานทูตอินเดีย, การเมืองการปกครองของอินเดียปัจจุบัน, อ้างแล้ว.

ประธานาธิบดี และรองประธานาธิบดี ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย เป็นกลางทางการเมือง และบริสุทธิ์ยุติธรรม<sup>59</sup>

คณะกรรมการการเลือกตั้งของสาธารณรัฐอินเดียเป็นองค์กรอิสระ ประกอบด้วย ประธานกรรมการการเลือกตั้ง 1 คน และกรรมการการเลือกตั้ง 2 คน มีฐานะเท่าเทียมกัน ซึ่งประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งโดยคำปรึกษาจากนายกรัฐมนตรี มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี และต้องมีอายุไม่เกิน 65 ปี ประธานกรรมการการเลือกตั้งดำรงตำแหน่งตามวาระของตนเป็นการถาวร และจะไม่ถูกย้ายจากตำแหน่ง ยกเว้นจะมีเหตุผลเช่นเดียวกับการโยกย้ายประธานศาลฎีกา กล่าวคือ ประธานาธิบดีจะปลดประธานกรรมการการเลือกตั้งได้ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกรัฐสภาทั้งหมด หรือเรียกว่าพ้นจากตำแหน่งด้วยกรณีที่สภาลงมติไล่ออก (Impeachment)<sup>60</sup>

ประธานกรรมการและกรรมการการเลือกตั้ง ได้เงินเดือนเท่ากับผู้พิพากษาศาลสูงของอินเดีย และในการปฏิบัติงานมีผู้ช่วย 2 คน คือ รองกรรมการการเลือกตั้ง จะมีผู้ช่วยตามสายงาน คือ ผู้อำนวยการ 1 คน นักกฎหมาย 1 คน และเลขาธิการ 5 คน หรือผู้ช่วยผู้อำนวยการ 13 คน นอกจากนี้แล้วคณะกรรมการการเลือกตั้งยังแบ่งโครงสร้างแยกย่อยออกอีก คือ ผู้อำนวยการเลือกตั้งระดับมลรัฐ ผู้อำนวยการเลือกตั้งระดับอำเภอ ผู้อำนวยการเขตการเลือกตั้ง นายทะเบียนเลือกตั้ง และเจ้าหน้าที่ประจำหน่วยเลือกตั้ง งบประมาณของคณะกรรมการการเลือกตั้งสาธารณรัฐอินเดีย ความเป็นอิสระ โดยที่ ได้รับงบประมาณจากการหรือกันระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งกับกระทรวงการคลัง ซึ่งโดยปกติกระทรวงการคลังจะยอมรับข้อเสนอของงบประมาณที่เสนอไป<sup>61</sup>

คณะกรรมการการเลือกตั้งสาธารณรัฐอินเดีย สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถจัดการเลือกตั้งซึ่งมีเขตเลือกตั้งจำนวนมากได้อย่างเรียบร้อย ทั้งนี้ เนื่องจากมีอำนาจหน้าที่เพียงพอกับการจัดการดูแลเลือกตั้งได้เป็นอย่างดี<sup>62</sup> ปัจจัยสำคัญที่ทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งของสาธารณรัฐอินเดียสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูง เนื่องจากมีอำนาจสูงสุดในการเลือกตั้งสามารถสั่งการได้ทุกอย่าง รวมทั้งสามารถตัดสินกรณีเกี่ยวกับการเลือกตั้งได้ทุกชนิด นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งยังเป็นหน่วยงานถาวร สามารถพัฒนา

<sup>59</sup> เอ็มพร ตสาริกา และคณะ, รายงานการศึกษาวิจัย: ระบบงบประมาณองค์กรอิสระ, *เพ็ญอ้าง*, น. 118-119.

<sup>60</sup> ชลัช จงสืบพันธ์ และคณะ, รายงานการศึกษาวิจัย: ความเป็นอิสระขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, *เพ็ญอ้าง*, น. 31.

<sup>61</sup> ชลัช จงสืบพันธ์ และคณะ, *เพ็ญอ้าง*, น. 31.

<sup>62</sup> *เพ็ญอ้าง*, น. 31-34.

ความเชี่ยวชาญในการจัดการเลือกตั้งได้อย่างต่อเนื่อง<sup>63</sup> ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเป็นเพราะมีอำนาจหน้าที่เพียงพอกับการจัดการดูแลการเลือกตั้งได้เป็นอย่างดีซึ่งมีดังต่อไปนี้<sup>64</sup>

1. กำหนดวันและเวลาการเลือกตั้ง ซึ่งการเลือกตั้งอาจกระทำกันหลายวัน โดยเสนอประธานาธิบดีเพื่อประธานาธิบดีจะเป็นผู้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการเลือกตั้ง ตามวันและเวลาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอ

2. จัดทะเบียนรับรองและกำหนดสัญลักษณ์ของพรรคการเมือง

3. ให้คำปรึกษาแก่ประธานาธิบดีสำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ขาดคุณสมบัติหลังจากการเลือกตั้ง

4. เตรียมการและตรวจสอบทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (ทุก ๆ ครั้ง ที่มีการเลือกตั้งและทุก ๆ วันที่ 1 มกราคม ของทุกปี) โดยพนักงานทะเบียนเลือกตั้งจะเป็นผู้เตรียมการและแก้ไขทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิในการเลือกตั้งของแต่ละเขตเลือกตั้งของตน เริ่มจากพนักงานทะเบียนเลือกตั้งเตรียมทะเบียนเลือกตั้งฉบับร่างในเขตเลือกตั้งของตน แล้วส่งจดหมาย ไปยัง เจ้าบ้าน เพื่อแจ้งให้ทราบล่วงหน้า ทุกคนที่ได้รับจดหมายจะต้องส่งจดหมายร้องขอกลับคืน นอกจากนี้ เจ้าพนักงานทะเบียนอาจไปหาข้อมูลด้วยตนเองตามบ้าน ก่อนที่จะใส่ชื่อลงในทะเบียนบ้านฉบับร่างก็ได้ จากนั้นพนักงานทะเบียนจึงจะติดประกาศทะเบียนเลือกตั้งฉบับร่างนำไปติด ในที่สาธารณะ เพื่อให้ประชาชนตรวจสอบการคัดค้านรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จะต้องทำภายในเวลา 30 วัน นับจากวันที่ติดประกาศ ฉบับร่างการเตรียมและตรวจสอบรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งนี้ ผู้อำนวยการเลือกตั้งระดับอำเภอและผู้อำนวยการการเลือกตั้งระดับมลรัฐจะเป็นผู้ตรวจสอบควบคุมตามลำดับขั้นตอนอีกครั้งหนึ่ง

5. กำหนดที่ตั้งและหน่วยเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งภายหลังจากคณะกรรมการ แบ่งเขตเลือกตั้ง (Delimitation Commission) แบ่งเขตเลือกตั้งแล้ว ผู้อำนวยการเขตการเลือกตั้งจะกำหนดที่ตั้งและจำนวนหน่วยเลือกตั้ง พร้อมทั้งปิดประกาศรายชื่อหน่วยเลือกตั้ง บริเวณที่ลงคะแนนเตรียมหีบเลือกตั้งเตรียมสำเนาทะเบียนบ้านผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เครื่องมือประทับตราสัญลักษณ์ลงบัตรเลือกตั้ง และสิ่งจำเป็นอื่น ๆ

6. หน้าที่รับสมัครผู้สมัครรับเลือกตั้ง หลังจากคณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดวันเวลาของการรับสมัครแล้ว ผู้อำนวยการเขตการเลือกตั้งจะปิดประกาศบอกวิธีการและสถานที่สมัครต่อ

<sup>63</sup> อัครเมศวร์ ทองนวล, “แนวทางการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการเลือกตั้งให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540, ” รัฐสภาสาร 46.4 (เมษายน 2541), น. 63.

<sup>64</sup> ประมต นันทิยะกุล, “คณะกรรมการการเลือกตั้งกับการจัดการการเลือกตั้งในอินเดีย,” วารสารธรรมศาสตร์ฉบับเศรษฐกิจ 23.3 (กันยายน-ธันวาคม 2540), น. 95-97.

สาธารณะผู้สมัครจะต้องส่งใบสมัครให้ผู้อำนวยความสะดวกการเลือกตั้ง ซึ่งจะทำการตรวจสอบใบสมัคร และมีอำนาจไม่รับใบสมัครของผู้สมัครรับเลือกตั้งได้หากตรวจสอบพบว่า มีคุณสมบัติไม่ครบถ้วน และไม่ถูกต้อง หรือไม่กระทำตามวิธีการที่กำหนดในกฎหมาย โดยผู้อำนวยความสะดวกการเลือกตั้งจะต้องเขียนเหตุผลประกอบการปฏิเสธการไม่รับสมัครไว้ด้วย ในกรณี ผู้สมัครเห็นว่า การไม่รับใบสมัครไม่ชอบด้วยเหตุผล สามารถร้องขอต่อศาลให้พิจารณาผลการตรวจสอบใหม่ได้

7. หน้าที่ควบคุมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ซึ่งผู้ทำหน้าที่ควบคุมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรมก็คือ ประธานหน่วยเลือกตั้งและกรรมการหน่วยเลือกตั้ง นอกจากนี้ผู้สมัครรับเลือกตั้งอาจตั้งตัวแทนการเลือกตั้ง เข้าไปดูแลการลงคะแนนด้วยก็ได้ โดยส่งรายชื่อแจ้งให้ผู้อำนวยความสะดวกการเลือกตั้งทราบก่อน

8. หน้าที่นับคะแนนและประกาศผลการนับคะแนนซึ่งผู้ทำหน้าที่นับคะแนนและประกาศผลนับคะแนนก็คือผู้อำนวยความสะดวกการเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้ง 1 สัปดาห์ ผู้อำนวยความสะดวกการเลือกตั้งจะแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรไปยังผู้สมัครรับเลือกตั้งทราบ ผู้มีสิทธิจะอยู่ในขณะนับคะแนน ได้แก่ ผู้อำนวยความสะดวกการเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้น จะต้องอนุญาตให้ตัวแทนมีโอกาสแสดงเหตุผลในการตรวจสอบบัตรเลือกตั้งก่อนและหลังจากนับคะแนนเสร็จสิ้น ผู้อำนวยความสะดวกการเลือกตั้ง<sup>65</sup> จะประกาศรายชื่อผู้ได้รับการเลือกตั้งและรายงานไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งจะประกาศรายชื่อผู้ได้รับการเลือกตั้งในราชกิจจานุเบกษาต่อไป

9. อำนาจยกเลิกการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ในกรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า การลงคะแนนมีการทุจริต หรือ โกงการเลือกตั้งสามารถสั่งยกเลิกการลงคะแนนและสั่งให้มีการลงคะแนนเลือกตั้งใหม่ได้

10. ตัดสินคดีต่าง ๆ เกี่ยวกับการเลือกตั้งทั่ว (อำนาจในเชิงกึ่งตุลาการ)

นอกจากคณะกรรมการการเลือกตั้งสาธารณรัฐอินเดียจะมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย ยังต้องให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ด้วยรัฐธรรมนูญจึงบัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสาธารณรัฐอินเดีย มีอำนาจกึ่งตุลาการในการ

<sup>65</sup> ผู้อำนวยความสะดวกการเลือกตั้งมีอำนาจกึ่งตุลาการ สามารถตัดสินให้มีการตรวจนับคะแนนเลือกตั้งใหม่ได้



ตรวจสอบการเลือกตั้งได้ในกรณีที่การเลือกตั้งมีการทุจริตเกิดขึ้น<sup>66</sup> ซึ่งในการเลือกตั้งกรรมการเลือกตั้งสาธารณรัฐอินเดียจะปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ ดังต่อไปนี้<sup>67</sup>

1. การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (Electoral Rolls) สมาชิกสภาแห่งมลรัฐต้องจัดทำบัญชีผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อใช้ในการเลือกตั้งสภาแห่งมลรัฐ และบัญชีรายชื่อดังกล่าว ยังนำไปใช้กับการเลือกตั้งสมาชิกโลกสภา (Lok Sabha) หรือสภาผู้แทนราษฎรด้วย<sup>68</sup> ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่มีชื่อในบัญชีผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิร้องขอให้ใส่ชื่อตนในบัญชีเลือกตั้งจนถึงวันสุดท้ายของการสมัครรับเลือกตั้ง

2. กำหนดการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งจะเป็นผู้กำหนดประกาศกำหนดวันเลือกตั้งและวันสมัครรับเลือกตั้ง โดยเป็นไปตามประกาศของประธานาธิบดี ในการเลือกตั้งทั่วไปสำหรับสมาชิกโลกสภา ประกาศของผู้ว่าราชการในการเลือกตั้งทั่วไปสำหรับสมาชิกแห่งมลรัฐ ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งในการเลือกตั้งซ่อม การลงคะแนนเลือกตั้งเริ่มตั้งแต่ เวลา 7.00-17.00 น.และการหาเสียงต้องยุติก่อน 48 ชั่วโมง ก่อนที่จะปิดหีบเลือกตั้ง

3. การรับสมัคร ผู้ประสงค์ลงสมัครรับเลือกตั้งต้องกรอกใบสมัครตามแบบที่กำหนด ผู้สมัครไม่จำเป็นต้องสมัครในนามพรรคการเมือง เพียงให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 10 คน รับรองเท่านั้น ผู้สมัครสมาชิกโลกสภาต้องเสียค่าประกันการสมัคร 10,000 รูปี ผู้สมัครเป็นสมาชิกสภาแห่งมลรัฐต้องเสียค่าประกันการสมัคร 5,000 รูปี ผู้สมัครต้องยื่นใบสมัครต่อผู้อำนวยการ

<sup>66</sup> ประมต นันทิยะกุล, “คณะกรรมการการเลือกตั้งกับการจัดการการเลือกตั้งในอินเดีย”, *เพ็ญอังก*, น. 97.

<sup>67</sup> วิฑูรย์ วงษ์ปัญญา, *เพ็ญอังก*, น. 136

<sup>68</sup> ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือรัฐสภา (Parliament) อินเดีย เป็นระบบสภาคู่ (Bicameral) ประกอบด้วย

ราชยสภา (Rajya Sabha) หรือวุฒิสภา รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ราชยสภามีสมาชิก ไม่เกิน 250 คน ปัจจุบันมีสมาชิก 245 คน โดย 12 คน เป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่างๆ ที่ได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีทุกๆ 2 ปี และอีก 233 คน มาจากการเลือกตั้งทางอ้อมโดยสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ (Legislative Assembly) หรือวิหานสภา เป็นผู้เลือก ถือเป็นตัวแทนของรัฐและดินแดนสหภาพ สมาชิกราชยสภามีวาระการทำงาน 6 ปี โดยทุกสองปีจะมีการเลือกตั้งและแต่งตั้งสมาชิกราชยสภาจำนวน 1 ใน 3 ใหม่ รองประธานาธิบดีอินเดียเป็นประธานราชยสภาโดยตำแหน่ง โลกสภา (Lok Sabha) หรือสภาผู้แทนราษฎร โลกสภามีสมาชิกได้ไม่เกิน 550 คน โดย 543 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรง (530 คน มาจากแต่ละรัฐ 13 คน มาจากดินแดนสหภาพ) และอีกไม่เกิน 2 คน มาจากการคัดเลือกของประธานาธิบดีจากชุมชนชาวผิวขาว (Anglo Community) ในประเทศ สมาชิกโลกสภามีวาระคราวละ 5 ปี เว้นเสียแต่จะมีการยุบสภา สมาชิกโลกสภามีวาระการทำงาน 5 ปี การตรากฎหมายต่างๆ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากทั้งสองสภา, สืบค้นเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2560, จาก <http://www.thaiemb.org.in>.

เขตการเลือกตั้ง (Returning Officer) ผู้สมัครสามารถถอนใบสมัครได้ตามเวลาที่กำหนด หลังจากนั้นผู้อำนวยการเขตเลือกตั้ง จะประกาศรายชื่อผู้สมัครแข่งขันรับเลือกตั้ง

4. การเลือกตั้งทางไปรษณีย์ ประเทศอินเดียกำหนดให้มีการเลือกตั้ง ทางไปรษณีย์ดังต่อไปนี้

4.1 ทหาร ข้าราชการที่ไปปฏิบัติงานนอกประเทศ

4.2 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งระหว่างถูกคุมขัง

4.3 บุคคลที่ดำรงตำแหน่งสำคัญๆ อาทิ ประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี ผู้ว่าการรัฐ คณะรัฐมนตรีของรัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐ และผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ต้องไปปฏิบัติหน้าที่เลือกตั้ง

5. การนับคะแนนและการประกาศผลการเลือกตั้ง ผู้อำนวยการเขตการเลือกตั้ง (Returning Officer) เป็นผู้รับผิดชอบการนับคะแนนและการประกาศผลการเลือกตั้ง ในเขตการเลือกตั้งของสมาชิกโลกสภาจะเป็นผู้กำหนดวัน เวลา และสถานที่ การนับคะแนน และชี้แจงข้อมูลต่างๆ ให้ผู้สมัครได้รับทราบ คณะกรรมการการเลือกตั้งจะเป็นผู้กำหนดแนวทางในการนับคะแนนและการประกาศผลแก่ผู้อำนวยการเขตเลือกตั้ง และปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว เช่น สามารถตัดสินใจให้มีการนับคะแนนใหม่ หรือสั่งให้เลือกตั้งใหม่ภายใน 1 เดือน ถ้าเห็นว่าการทุจริตเกิดขึ้น โดยการการนับคะแนนจะกระทำโดยการเทรวมบัตรเลือกตั้งคละเคล้าผสมกันไป ในเขตการเลือกตั้งและนับคะแนน เมื่อเปิดบัตรขานคะแนนแล้ว ก็ให้หย่อนบัตรลงในกล่องของผู้สมัครคนนั้น (เฉลี่ยประมาณ 29 กล่อง) เสร็จแล้วนำมานับคะแนนแต่ละกล่องอีกครั้ง ภายหลังจากนับคะแนนเสร็จ ผู้อำนวยการเขตเลือกตั้งจะประกาศผลการเลือกตั้ง ผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดจะเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งและส่งผลการเลือกตั้งไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้อำนวยการการเลือกตั้งของมลรัฐและรัฐบาลกลาง

6. ค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง รัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐจะชดเชยกันรับผิดชอบ ค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งคนละครั้ง ในส่วนที่เกี่ยวกับการเตรียมการเลือกตั้ง การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และดำเนินการเลือกตั้ง นอกจากนี้ รัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐต้องออกค่าใช้จ่ายเอง ได้แก่ การเลือกตั้งสมาชิกโลกสภา การเลือกตั้งประธานาธิบดี การเลือกตั้งกลางเทอม การเลือกตั้งซ่อม การเลือกตั้งสมาชิกราชสภา การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (สภาสูงของมลรัฐ) เป็นต้น

7. การตรวจสอบการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งสาธารณรัฐอินเดียนอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการจัดการเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย ยังต้องให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรมด้วย ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง

สาธารณรัฐอินเดียมีอำนาจกึ่งตุลาการในการตรวจสอบการเลือกตั้งได้ ในกรณีที่การเลือกตั้งนั้น มีการทุจริตเกิดขึ้น

8. การร้องเรียนและการฟ้องร้องการเลือกตั้ง เมื่อมีการทุจริตการเลือกตั้งเกิดขึ้น คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจรับคำร้องเรียน และมีอำนาจตั้งคณะตุลาการการเลือกตั้ง (Election Tribunals) ซึ่งการดำเนินคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 100-180 วัน มิฉะนั้นถือว่าการเลือกตั้งเป็นโมฆะ ให้มีการเลือกตั้งใหม่ ส่วนกรณีที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้ง คู่กรณีอาจฟ้องร้องไปที่ศาลสูงภายใน 45 วัน นับตั้งแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง และหลังจากที่ศาลสูงตัดสินแล้วสามารถอุทธรณ์ไปยังศาลสูงสุดเพื่อพิจารณาตัดสินใหม่ได้

9. อำนาจในการตัดสินคดีต่างๆ เกี่ยวกับการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งนับว่าเป็นอำนาจที่ยิ่งใหญ่และสำคัญมากทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสาธารณรัฐอินเดียมีอำนาจสูงสุดในการเลือกตั้ง

#### 3.1.4.2 การควบคุมตรวจสอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง

การจัดทำบัญชีค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง กำหนดให้เพียงผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกโลกสภาและสมาชิกวิหานสภา จะต้องทำบัญชีค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งด้วยตนเอง หรือผู้แทนการเลือกตั้ง ตั้งแต่วันสมัครรับเลือกตั้งจนถึงวันประกาศผลการเลือกตั้ง การที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งใช้จ่ายเงินเกินกว่าที่กำหนด เนื่องจากรัฐบาลไม่ได้ให้ความร่วมมือ มีหน้าซ้ำยังออกกฎหมายว่าเงินผู้สมัครจะไม่รวมกับค่าใช้จ่ายพรรคและพรรคพวก แม้คณะกรรมการการเลือกตั้งจะคัดค้านแต่ก็ไม่สำเร็จ ต่อมาเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2538 ศาลสูงสุดของอินเดียได้ตัดสินคดีที่ได้รับการร้องเรียน โดยให้พรรคการเมืองส่งรายละเอียดค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งด้วย และถ้าผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ส่งบัญชีค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งภายในเวลาที่กำหนดไว้<sup>69</sup> ก็จะถูกตัดสิทธิการสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลา 3 ปี นับแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งลงโทษ<sup>70</sup>

สำหรับค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง ระหว่างการจัดการเลือกตั้ง รัฐบาลกลางกับรัฐบาลมลรัฐจะออกค่าใช้จ่ายคนละครึ่ง ในส่วนของการเตรียมการเลือกตั้ง การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และการดำเนินการเลือกตั้ง ส่วนการเลือกตั้งสมาชิกโลกสภา รัฐบาลกลางจะเป็นผู้ออก

<sup>69</sup> ประณต นันทิยะกุล, *เพิ่งอ้าง*, น. 105.

<sup>70</sup> Representation of the People Act, 1951(RPA), section 10A. Disqualification for failure to lodge account of election expenses.—If the Election Commission is satisfied that a person—

(a) has failed to lodge an account of election expenses within the time and in the manner required by or under this Act; and

(b) has no good reason or justification for the failure,

the Election Commission shall, by order published in the Official Gazette, declare him to be disqualified and any such person shall be disqualified for a period of three years from the date of the order.

ค่าใช้จ่าย ในส่วนการเลือกตั้งสมาชิกวิหานสภา รัฐบาลมลรัฐจะเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย สำหรับค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี การเลือกตั้งกลางเทอมและการเลือกตั้งซ่อม การเลือกตั้งสมาชิกราชสภา รัฐบาลกลางเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย ส่วนการเลือกตั้งสมาชิกวิหานปาริชาด (สภาสูงมลรัฐ) ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งหมดรัฐบาลมลรัฐเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย<sup>71</sup>

#### 3.1.4.3 การวินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนผลการเลือกตั้ง<sup>72</sup>

เมื่อมีการทุจริตการเลือกตั้งเกิดขึ้น คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจรับคำร้องเรียน และมีอำนาจตั้งคณะตุลาการการเลือกตั้ง (Election Tribunals)<sup>73</sup> ซึ่งการดำเนินคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 100-180 วัน มิฉะนั้นจะถือว่าการเลือกตั้งเป็นโมฆะให้มีการเลือกตั้งใหม่ และเมื่อคณะตุลาการการเลือกตั้งตัดสินแล้ว หากคู่กรณีไม่พอใจในคำตัดสินดังกล่าว คู่กรณีอาจฟ้องร้องไปที่ศาลสูง (High Court)<sup>74</sup> ของแต่ละรัฐ ภายใน 45 วัน นับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง และหลังจากที่ศาลสูงตัดสินแล้วสามารถอุทธรณ์ไปยังศาลสูงสุด (Supreme Court of India) เพื่อพิจารณาตัดสินใหม่ได้<sup>75</sup> จึงอาจกล่าวได้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งของสาธารณรัฐอินเดียมีอำนาจที่ยิ่งใหญ่และสำคัญมากและมีอำนาจสูงสุดในการเลือกตั้ง

ในรัฐธรรมนูญมาตรา 324 (1) บัญญัติไว้ว่า “หน้าที่อำนาจโดยตรงในการควบคุมการเตรียมทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และหน้าที่ควบคุมการเลือกตั้งไปสู่วิหารสภาและสภาแห่งมลรัฐ การเลือกตั้งประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีถูกมอบอำนาจไว้ที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง” จากบทบัญญัติดังกล่าว ทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจอย่างกว้างขวางรวมทั้งอำนาจในการตัดสินคดีความต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติการเลือกตั้งประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีหรือการเลือกตั้ง

<sup>71</sup> ประณต นันทิยะกุล, *เพ็งฮ้าง*, น. 106-107.

<sup>72</sup> วิฑูรย์ วงษ์ปัญญา, *เพ็งฮ้าง*, น. 136.

<sup>73</sup> India calling “The Electoral System in India” Monthly Programme Journal of the External Service Division of All India Radio 40, 5 (May 1996) : page 2.

<sup>74</sup> RPA section 79(e) "High Court" means the High Court within the local limits of whose jurisdiction the election to which the election petition relates has been held.

<sup>75</sup> ศาลอินเดียแบ่งเป็นสามชั้น ประกอบด้วย ศาลสูงสุด (Supreme Court of India) นำโดย ประธานศาลสูงสุดแห่งอินเดีย (Chief Justice of India) ทำหน้าที่คล้ายกับศาลรัฐธรรมนูญ, ศาลสูง (High Courts) ในระดับรัฐอีกยี่สิบเอ็ดศาล เป็นศาลชั้นอุทธรณ์ และศาลชั้นต้น/ศาลรอง (Subordinate Courts) อื่นๆ อีกจำนวนมากในแต่ละมลรัฐ เช่น Judicial district, Court of Civil Jurisdiction, Criminal Court เป็นต้น ศาลสูงสุดมีเขตอำนาจชำระคดีเกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐาน, ข้อพิพาทระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นกับส่วนกลาง และคดีที่อุทธรณ์มาจากศาลสูง กับทั้งการตีความรัฐธรรมนูญ, สืบค้นเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2560, จาก <https://th.wikipedia.org>.

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การตัดสินของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จะต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลสูงแต่ศาลสูงจะไต่สวนหรือตัดสินคดีเกี่ยวกับการกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ต่อเมื่อผู้ได้รับความเสียหายจากการตัดสินของคณะกรรมการการเลือกตั้งมาร้องเรียนต่อศาลสูง

เห็นได้ว่า สาธารณรัฐอินเดียไม่มีกรณีการเพิกถอนผลการเลือกตั้งหรือการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง หากมีกรณีร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตการเลือกตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งสาธารณรัฐอินเดีย มีอำนาจแต่งตั้งคณะตุลาการการเลือกตั้ง (Election Tribunals) มาพิจารณาคดีเลือกตั้งดังกล่าว หากคู่กรณีไม่พอใจคำตัดสินของคณะตุลาการการเลือกตั้ง คู่กรณีอาจฟ้องร้องไปที่ศาลสูง (High Court) ภายใน 45 วัน นับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง และหลังจากที่ศาลสูงตัดสินแล้ว ถ้ายังไม่พอใจก็สามารถอุทธรณ์ไปยังศาลสูงสุด (Supreme Court of India) ซึ่งทำหน้าที่คล้ายกับศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาคัดสินใหม่ได้

### 3.2 มาตรการเกี่ยวกับการเพิกถอนผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

จากการศึกษาของต่างประเทศ ไม่พบว่ามีกรณีของการเพิกถอนผลการเลือกตั้ง ส่วนของไทยพบการเพิกถอนผลการเลือกตั้งในบางกรณี คือ ตามมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 และในการนี้ ผู้วิจัยจะขออธิบายถึงความแตกต่างระหว่างการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและการเพิกถอนผลการเลือกตั้งนั้น ซึ่งมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ

การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง หมายถึง การจัดการเลือกตั้งแห่งนั้น ผู้สมัครหรือผู้ที่เกี่ยวข้องได้กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นเหตุให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยไม่สุจริต คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครนั้น ทำให้ผู้สมัครดังกล่าว เสียสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้ง การใช้สิทธิเลือกตั้ง สิทธิยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้ง ไม่ว่าในระดับชาติหรือระดับท้องถิ่นแล้วแต่กรณี ผลที่ตามมาคือการจัดการเลือกตั้งใหม่ หากผู้สมัครผู้นั้นเป็นบุคคลที่อยู่ในเกณฑ์ได้รับการเลือกตั้ง ให้ผู้สมัครดังกล่าวชดเชยค่าเสียหายในการจัดการเลือกตั้งใหม่ และถูกดำเนินคดีอาญาอีกด้วย รวมทั้งเสียสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือสิทธิร้องคัดค้านการเลือกตั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่<sup>76</sup> สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย<sup>77</sup> สิทธิร้องขอให้สภาท้องถิ่นพิจารณา

<sup>76</sup> พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และแก้ไขเพิ่มเติม (ถึงฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551

<sup>77</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย. พ.ศ. 2556

ออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น<sup>78</sup> สิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น<sup>79</sup>

การเพิกถอนผลการเลือกตั้ง หมายถึง การเพิกถอนประกาศผลการเลือกตั้งที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับรองว่าการเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมแล้ว แต่ผู้สมัครที่ได้รับเลือกตั้งไม่ได้ดำเนินการตามเจตนารมณ์ของกฎหมายบางประการหรือกระทำแล้ว แต่เป็นการกระทำโดยเท็จ ผลที่ตามมาก็คือ การเลือกตั้งใหม่แทนตำแหน่งที่ว่าง แต่ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ผู้สมัครได้กระทำไปในหน้าที่ก่อนวันประกาศให้มีการเลือกตั้งใหม่ โดยการเพิกถอนผลการเลือกตั้งนี้ ตามระบบกฎหมายไทยพบได้เพียงตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

กล่าวโดยสรุป การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งคือกรณีของการเลือกตั้งเป็นไปโดยไม่สุจริต ส่วนการเพิกถอนผลการเลือกตั้ง เป็นกรณีของการเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตแล้ว แต่ไม่ทำตามเจตนารมณ์ให้ยื่นบัญชีแสดงรายรับรายจ่ายในการเลือกตั้ง ซึ่งกรณีการเพิกถอนผลการเลือกตั้งนี้พบได้แต่เฉพาะตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 เท่านั้น

### 3.2.1 คณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งราชอาณาจักรไทย

คณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งราชอาณาจักรไทย ( Election Commission of Thailand) หรือย่อว่า "กกต." หรือ ( ECT) เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีหน้าที่หลักในการควบคุมและจัดให้มีการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และการจัดทำประชามติ ให้มีความสุจริต โปร่งใส และเที่ยงธรรม มีเขตอำนาจทั่วราชอาณาจักร โดยมีสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นสำนักงานเลขานุการ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550<sup>80</sup> ให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้ง จำนวน 5 คน มีวาระการดำรงตำแหน่งเจ็ดปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว และให้ประธานกรรมการการเลือกตั้ง ทำหน้าที่เป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง นอกจากนี้ กรรมการการเลือกตั้งเมื่อพ้นตำแหน่งตามวาระ จะต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป จนกว่ากรรมการการเลือกตั้งซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่จะเข้ารับหน้าที่

<sup>78</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542

<sup>79</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542, *เพ็ญอ้าง.*

<sup>80</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, *เพ็ญอ้าง.*

ต่อมาเมื่อวันที่ 6 เมษายน 2560 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยกรรมการจำนวนเจ็ดคนซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา มีวาระการดำรงตำแหน่งเจ็ดปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว มีหน้าที่และอำนาจจัดหรือดำเนินการให้มีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกสมาชิกวุฒิสภา การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น และการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และควบคุมดูแลการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อการนี้ ให้มีอำนาจสืบสวนหรือไต่สวนได้ตามที่จำเป็นหรือที่เห็นสมควร สั่งระงับ ยับยั้ง แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกการเลือกตั้งหรือการเลือก หรือการออกเสียงประชามติ และสั่งให้ดำเนินการเลือกตั้ง เลือก หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งบางหน่วยหรือทุกหน่วย สั่งระงับการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือกไว้เป็นการชั่วคราวเป็นระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปี ดูแลการดำเนินงานของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามกฎหมาย และหน้าที่และอำนาจอื่นตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย โดยมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ กล่าวคือ ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งหรือการเลือก ถ้ามีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการเลือกนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม ให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งหรือการเลือกใหม่ในหน่วยเลือกตั้งหรือเขตเลือกตั้งนั้น<sup>81</sup> และภายหลังการประกาศผลการเลือกตั้งหรือการเลือกแล้ว หากมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือกผู้ใดกระทำการทุจริตในการเลือกตั้งหรือการเลือกหรือรู้เห็นกับการกระทำของบุคคลอื่น ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลฎีกา เพื่อสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้น และให้นำไปใช้บังคับแก่การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นด้วยโดยอนุโลมแต่ให้อำนาจของศาลฎีกาเป็นอำนาจของศาลอุทธรณ์ และให้คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์เป็นที่สุด การพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกาหรือศาลอุทธรณ์ตามมาตรานี้ ให้เป็นไปตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกา<sup>82</sup> ซึ่งต้องกำหนดให้ใช้ระบบไต่สวนและให้ดำเนินการโดยรวดเร็ว<sup>83</sup>

<sup>81</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 225.

<sup>82</sup> ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2550

<sup>83</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 226.

นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ....<sup>84</sup> ซึ่งได้ผ่านวาระที่ 3 ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้ว ให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญนอกเหนือไปจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 หรือกฎหมายอื่น เช่น สั่งให้ผู้อำนวยความสะดวกการเลือกตั้งประจำจังหวัดบันทึกพฤติกรรมแห่งการกระทำ หรือจะสั่งให้ระงับหรือยับยั้งการดำเนินการเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งบางหน่วยหรือทุกหน่วยในเขตเลือกตั้งที่พบเห็นการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำนั้นก็ได้ สั่งระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครผู้ใดไว้เป็นการชั่วคราว หรือมิให้นำบทบัญญัติของกฎหมายที่ห้ามหน่วยงานใดเปิดเผยข้อมูลในความครอบครองมาใช้บังคับแก่การแจ้งข้อมูลตามที่คณะกรรมการร้องขอ

กล่าวโดยสรุป รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. .... ได้ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งเพิ่มขึ้นอย่างมาก ดังนี้

1. อำนาจในการสืบสวนและไต่สวน และดำเนินคดีในศาล<sup>85</sup>
  1. เมื่อพบการกระทำที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าการเลือกตั้งหรือการเลือก หรือการออกเสียงประชามติมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม หรือเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย
  2. คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจในการสืบสวนและไต่สวนตามที่จำเป็นหรือเห็นสมควร และมีอำนาจสั่ง ระงับยับยั้ง แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกการเลือกตั้งหรือการเลือก หรือการออกเสียงประชามติ
  3. สั่งให้ดำเนินการเลือกตั้งหรือการเลือก หรือออกเสียงประชามติใหม่ ในหน่วยเลือกตั้งบางหน่วยหรือทุกหน่วย
  4. สั่งระงับใช้สิทธิสมัครเลือกตั้งชั่วคราวเป็นระยะเวลา 1 ปี
  5. ตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ... กำหนดให้กรรมการการเลือกตั้งแต่ละคน (คนเดียว) มีอำนาจสั่งการให้ดำเนินการบันทึกพฤติกรรม และสืบสวนและไต่สวนรวบรวมพยานหลักฐาน กรณีที่มีการกระทำหรือการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมาย

<sup>84</sup> ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. .... ปรับปรุงวันที่ 9 มิถุนายน 2560 และจะนำมาใช้แทนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 ขณะนี้อยู่ระหว่างการตั้งคณะกรรมการร่วม เพื่อพิจารณาประเด็นที่เห็นว่าอาจขัดต่อรัฐธรรมนูญ

<sup>85</sup> บุญส่ง น้อยโสภณ, เทคนิคการวิเคราะห์สำนวนการสืบสวน/ไต่สวน และการทำความเข้าใจ, เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตรสืบสวนและไต่สวน รุ่นที่ 2, (29 พฤษภาคม 2560).



5.1 กรณีเป็นเจ้าของที่รัฐ ให้มีอำนาจสั่งระงับ ยับยั้ง แก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือสั่งให้มีการกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่เห็นสมควร

5.2 กรณีเป็นการกระทำของบุคคลอื่น มีอำนาจสั่งให้เจ้าพนักงาน ฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่หรือผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจัดทำ ได้แก่ บันทึกพฤติกรรมแห่งการกระทำ รวบรวมพยานหลักฐาน หรือในกรณีจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ จะสั่งระงับหรือยับยั้งการเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งบางหน่วยบางหน่วยหรือทุกหน่วยที่กระทำผิด

5.3 เมื่อมีเหตุอันควรเชื่อว่าการเลือกตั้งเป็นไปโดยไม่สุจริต และเที่ยงธรรม หรือกรรมการการเลือกตั้งพบการกระทำผิดด้วยตนเอง มีอำนาจสั่งระงับ ยับยั้ง แก้ไขหรือยกเลิกเลือกตั้ง สั่งให้ดำเนินการเลือกตั้งใหม่ สั่งนับคะแนนใหม่ในหน่วยเลือกตั้งบางหน่วยหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง

## 2. อำนาจในการวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

1. เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมหรือการนับคะแนนเป็นไปโดยไม่ถูกต้อง แยกเป็น

1.1 กรณีก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ นับคะแนนใหม่ในหน่วยเลือกตั้งหรือเขตเลือกตั้งนั้น หรือถ้าผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้กระทำความผิดหรือรู้เห็นเป็นใจกับบุคคลอื่น ให้สั่งระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้นไว้เป็นการชั่วคราวเป็นระยะเวลาไม่เกิน 1 ปี

1.2 กรณีหลังประกาศผลการเลือกตั้ง ถ้าเป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ส่วนกรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้ยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์ เมื่อศาลฎีกาหรือศาลอุทธรณ์รับคำร้องไว้แล้วให้ผู้นั้นหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าจะมีคำพิพากษาของศาล

## 2. อำนาจในการวินิจฉัยสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้ง (คุณสมบัติ)

2.1 กรณีก่อนวันเลือกตั้ง ให้ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาให้ถอนชื่อออกจากบัญชีรายชื่อของผู้สมัครรับเลือกตั้ง

2.2 กรณีในวันเลือกตั้ง ถ้าไม่มีการยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาหรือยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแล้วแต่ศาลฎีกายังไม่วินิจฉัย ให้การพิจารณาเป็นอันยุติและให้ดำเนินการเลือกตั้งตามประกาศต่อไป

2.3 กรณีก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง ถ้าผู้สมัครได้คะแนนอยู่ในลำดับที่ได้รับเลือกตั้ง สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่และอาจจะระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น ถ้าเป็นผู้สมัครที่ได้คะแนนไม่อยู่ในลำดับที่ได้รับเลือกตั้งอาจสั่งระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

2.4 กรณีหลังประกาศผลการเลือกตั้ง ให้ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อพิจารณาสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้น

นอกจากนี้ การพิจารณาคดีเลือกตั้งของศาลฎีกา ให้นำสำนวนของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหลักในการพิจารณา และให้นำไปใช้กับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นด้วย อีกทั้ง ยังมีการคุ้มครองพยานในคดีเลือกตั้งซึ่งแต่ก่อนรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จะใช้บังคับ จะมีปัญหาอย่างมากเกี่ยวกับความปลอดภัยของพยาน และสิ่งที่เปลี่ยนแปลงไป อีกประการหนึ่ง คือ ฉบับนี้ให้มีคณะผู้ตรวจการเลือกตั้ง ซึ่งทำงานเป็นครั้งคราวในช่วงที่มีการเลือกตั้ง มาแทนคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ซึ่งเป็นตำแหน่งตามวาระและมีเงินเดือนประจำ แต่เมื่อกฎหมายดังกล่าวยังไม่มียกใช้บังคับ ผู้วิจัยจึงยังคงศึกษาตามกฎหมายเดิมคือ คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

โดยสรุปคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะฉบับไหนก็ตามจะมีอำนาจหน้าที่อยู่ 3 ประการ ครอบคลุมทั้ง

1. ด้านบริหาร คือการควบคุมและดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้ง ทั้งการเลือกตั้งระดับชาติ ระดับท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติ
2. ตุลาการ คือ การสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาด สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ นับคะแนนใหม่ รวมทั้งการสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัครและสมาชิกสภา ที่กระทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง
3. นิติบัญญัติ คือ การออกกฎ ระเบียบ คำสั่งข้อกำหนดที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน

#### 3.2.2 การควบคุมตรวจสอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง

การควบคุมตรวจสอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งตามกฎหมายไทยมีทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 เป็นต้น ซึ่งในที่นี้จะกล่าวเฉพาะกรณีของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 อันเป็นบทเกี่ยวกับการยื่นบัญชีแสดงรายรับรายจ่ายในการเลือกตั้ง และเป็นเหตุสำคัญให้มีการเพิกถอนผลการเลือกตั้ง โดยไม่พบว่ามีในระบบกฎหมายของประเทศอื่น โดยพระราชบัญญัติดังกล่าว มาตรา 54 ของกำหนดให้ “คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ประกาศกำหนดจำนวนเงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของผู้สมัคร และห้ามมิให้ผู้สมัครใช้จ่ายในการเลือกตั้งเกินจำนวนเงินค่าใช้จ่ายที่กำหนด”

มาตรา 55 “ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง ผู้สมัครต้องยื่นบัญชีรายรับและรายจ่ายในการเลือกตั้งซึ่งรับรองความถูกต้อง พร้อมทั้งหลักฐานที่เกี่ยวข้องให้ถูกต้องครบถ้วนตามความเป็นจริงต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด”

มาตรา 56 กำหนดไว้ว่าภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีเหตุอันควรสงสัยหรือได้รับแจ้งโดยมีหลักฐานอันสมควรว่า ผู้สมัครผู้ใดใช้จ่ายในการเลือกตั้งเกินจำนวนค่าใช้จ่ายที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดประกาศกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดทำการสอบหาข้อเท็จจริงโดยเร็ว ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเห็นว่าผู้สมัครผู้นั้นใช้จ่ายในการเลือกตั้งเกินจำนวนเงินค่าใช้จ่ายที่กำหนดดังกล่าวให้แจ้งพนักงานสอบสวน เพื่อดำเนินคดีตามกฎหมาย พร้อมทั้งรายงานต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง หากคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นด้วยกับความเห็นดังกล่าว ให้มีคำสั่งเพิกถอนผลการเลือกตั้งของผู้ได้รับเลือกตั้งผู้นั้น และให้ดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่สำหรับตำแหน่งที่ว่าง ซึ่งหลักเกณฑ์และการกำหนดจำนวนเงินค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ตลอดจนวิธีการจัดทำและรับรองความถูกต้องของบัญชีรายรับและรายจ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัคร ดังนี้<sup>86</sup>

1. เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 แก่การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใดแล้ว ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดประกาศกำหนดจำนวนเงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของผู้สมัคร ตามแบบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดโดยพลัน (ส.ถ./ผ.ถ. 29<sup>87</sup>) ซึ่งต้องคำนึงถึงปัจจัยต่อไปนี้

1. ขนาดพื้นที่ และลักษณะทางภูมิศาสตร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
3. จำนวนหน่วยเลือกตั้ง
4. คำนีราคาผู้บริโภคตามประกาศของกระทรวงพาณิชย์

**ตัวอย่าง** การกำหนดจำนวนเงินค่าใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>88</sup>

1. ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ระหว่าง 100,000 บาท ถึง 200,000 บาท ต่อคน

<sup>86</sup> ข้อกำหนดคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2546

<sup>87</sup> ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด เรื่อง กำหนดจำนวนเงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของผู้สมัคร

<sup>88</sup> ภูษงค์ นุตราชวงศ์, เอกสารรายงานการศึกษาในหลักสูตรการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย สำหรับนักบริหารระดับสูง รุ่นที่ 10 พ.ศ. 2549, *เพ็ญอ้อ*, น. 43.

2. ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลนคร ระหว่าง 150,000 บาท ถึง 200,000 บาท ต่อคน
3. ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลเมือง ระหว่าง 100,000 บาท ถึง 150,000 บาท ต่อคน
4. ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบล ระหว่าง 50,000 บาท ถึง 100,000 บาท ต่อคน
5. ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลชั้นที่ 1 และชั้นที่ 2 ระหว่าง 50,000 บาท ถึง 100,000 บาท ต่อคน
6. ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลชั้นที่ 3 ชั้นที่ 4 และชั้นที่ 5 ระหว่าง 10,000 บาท ถึง 50,000 บาท ต่อคน
7. ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีนคร ระหว่าง 600,000 บาท ถึง 800,000 บาท ต่อคน
8. ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีเมือง ระหว่าง 300,000 บาท ถึง 450,000 บาท ต่อคน
9. ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีตำบล คณะกรรมการการเลือกตั้งมิได้กำหนดกรอบสูงต่ำเอาไว้ คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นผู้กำหนด
10. ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล คณะกรรมการการเลือกตั้งมิได้กำหนดกรอบสูงต่ำเอาไว้ คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นผู้กำหนด
11. ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการการเลือกตั้งมิได้กำหนดกรอบสูงต่ำเอาไว้ คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นผู้กำหนดเช่น ในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดกรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2547 คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำกรุงเทพมหานคร ประกาศกำหนดจำนวนเงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของผู้สมัครผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2551 คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำกรุงเทพมหานครประกาศกำหนดจำนวนเงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของผู้สมัครผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร จำนวน 39,000,000 บาท<sup>89</sup>

<sup>89</sup> สำนักงานปกครองและทะเบียน, กรมการปกครอง, 2551.

และเพื่อประโยชน์ในการกำหนดจำนวนเงินค่าใช้จ่าย คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดอาจแต่งตั้งคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อพิจารณาให้ความเห็นได้<sup>90</sup>

2. ผู้สมัครแต่ละคนต้องใช้จ่ายในการเลือกตั้งแต่ละครั้งไม่เกินจำนวนเงินที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดกำหนด กรณีการเลือกตั้งอันเนื่องมาจากการครบวาระการดำรงตำแหน่งค่าใช้จ่ายของผู้สมัครให้คิดรวมค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นภายในหกสิบวันก่อนวันครบวาระการดำรงตำแหน่งจนถึงวันเลือกตั้ง และกรณีเหตุอื่นใดที่ต้องจัดให้มีการเลือกตั้งที่มีใช้การครบวาระการดำรงตำแหน่ง ค่าใช้จ่ายของผู้สมัครให้คิดค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นตั้งแต่วันที่มิได้ประกาศให้มีการเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้ง โดยประกาศกำหนดจำนวนเงินค่าใช้จ่ายของผู้สมัครให้ใช้ได้จนกว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจะได้มีประกาศกำหนดจำนวนค่าใช้จ่ายขึ้นใหม่ รวมทั้งกรณีที่มีการจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ ผู้สมัครแต่ละคนจะต้องใช้จ่ายในการเลือกตั้งใหม่ได้ไม่เกินหนึ่งในสามของจำนวนเงินที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดกำหนด

3. ค่าใช้จ่ายของผู้สมัคร ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งที่ผู้สมัครต้องยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการสมัครรับเลือกตั้ง ค่าใช้จ่ายแรงงาน ค่าเช่าและค่าตกแต่งสถานที่ ค่าเช่ายานพาหนะ ค่าน้ำมันเชื้อเพลิง และค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ค่าจัดซื้อหรือค่าเช่าวัสดุอุปกรณ์สำหรับการหาเสียงเลือกตั้ง ค่าโฆษณาในสื่อต่างๆ ค่าจัดทำป้าย เอกสาร สิ่งพิมพ์ต่างๆ ที่ใช้ในการโฆษณาหาเสียง ค่าสาธารณูปโภคและค่าไปรษณียากร ค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการหาเสียงเลือกตั้งที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย หรือไม่เป็นที่ให้การเลือกตั้งไม่สุจริต ได้แก่ ค่าใช้จ่ายซึ่งไม่อยู่ในรายการค่าใช้จ่ายตามข้อ 1-8 และเป็นรายการจ่ายที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งใช้จ่ายจริงในการเลือกตั้งและไม่เข้าข่ายในกิจกรรมที่กฎหมายกำหนดห้ามมิให้ผู้สมัครดำเนินการ

4. เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดออกประกาศกำหนดจำนวนเงินค่าใช้จ่ายแล้ว ให้ปิดประกาศไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ และที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการเลือกตั้งอย่างน้อยแห่งละหนึ่งชุดโดยเร็ว

### 3.2.3 การวินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนผลการเลือกตั้ง

อำนาจในการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรืออำนาจในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น แต่เดิมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

<sup>90</sup> บันทึกสำนักงานกิจการพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ ส่วนที่ 3 ชุดที่ 1 (ผตง./)413 ลงวันที่ 14 มีนาคม 2546 เรื่องแนวทางในการประกาศกำหนดจำนวนเงินค่าใช้จ่ายเลือกตั้งท้องถิ่น และข้อกำหนดคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2546 ข้อ 14

ได้นำเอาอำนาจของศาลยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ มาเป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยก่อนที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง หรือการสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่ คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องใช้อำนาจในการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และกฎหมายเสียก่อนแล้วจึงจะมีคำวินิจฉัย โดยคำสั่งของคณะหรือคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้มีการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือให้มีการเลือกตั้งใหม่ มีสภาพบังคับเด็ดขาดหรือถึงที่สุด (res judicata) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นการใช้อำนาจทางตุลาการ (judicial function) ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ที่ได้รับผลจากคำสั่งดังกล่าวไม่อาจนำไปอุทธรณ์หรือฟ้องร้องต่อองค์กรใดให้พิจารณาทบทวนได้<sup>91</sup> ต่อมาอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้เปลี่ยนแปลงไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้เปลี่ยนแปลงสาระสำคัญดังกล่าวโดยมาตรา 239 กำหนดให้การวินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งก่อนประกาศผลการเลือกตั้งให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุด ถ้าเห็นว่าควรให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหลังการประกาศผลให้ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาหรือศาลอุทธรณ์แล้วแต่กรณี

โดยมาตรา 239 นี้เปลี่ยนหลักการที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการวินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งทั้งก่อนและหลังการเลือกตั้ง เพื่อให้การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งมีผลกระทบต่อบุคคล ได้มีการตรวจสอบและถ่วงกรองความถูกต้องโดยศาลเสียก่อน ส่วนการวินิจฉัยชี้ขาดในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งยังคงหลักการเดิมเพื่อให้มีการจัดการเลือกตั้งใหม่โดยเร็ว<sup>92</sup> แต่เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ใช้บังคับ โดยมาตรา 226 กำหนดให้ภายหลังการประกาศผลการเลือกตั้งหรือการเลือกแล้ว หากมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือกผู้ใดกระทำการทุจริตในการเลือกตั้งหรือการเลือกหรือรู้เห็นกับการกระทำความผิดของบุคคลอื่น ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้น และให้นำไปใช้บังคับแก่การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นด้วยโดยอนุโลมแต่ให้อำนาจของศาลฎีกาเป็นอำนาจของศาลอุทธรณ์ และให้คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์เป็นที่สุด การพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกาหรือศาลอุทธรณ์ตาม

<sup>91</sup> กมลชัย รัตนสกวาวงศ์, คำชี้แจงเรื่องอำนาจหน้าที่ของ กกต., *เพ็ญอ้าง*, น. 2.

<sup>92</sup> สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, อนุสรณ์การถวายผ้าพระกฐินพระราชทานประจำปี 2556,

มาตรฐาน ให้เป็นไปตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกาซึ่งต้องกำหนดให้ใช้ระบบใดส่วน และให้ดำเนินการโดยรวดเร็ว<sup>93</sup>

สำหรับการเพิกถอนผลการเลือกตั้ง อันมีเหตุมาจากกรณีการยื่นบัญชีรายรับ และรายจ่าย ในการเลือกตั้งนี้ ตามระบบกฎหมายไทย มิได้มีกฎหมาย ระเบียบ หรือประกาศใดของ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้บัญญัติถึงอำนาจในการเพิกถอนผลการเลือกตั้งไว้เลย มีเพียง พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 56 เท่านั้น ที่บัญญัติถึงการเพิกถอนผลการเลือกตั้งในกรณีการยื่นบัญชีรายรับและรายจ่ายในการเลือกตั้งไว้ สำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นที่ได้รับเลือกตั้ง ส่วนผู้สมัคร ที่ไม่ได้รับเลือกตั้งให้แจ้งพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีตามกฎหมาย ซึ่งหลักการนี้เป็นการ ตรวจสอบความสุจริตของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ว่าในการ เลือกตั้งที่ผ่านมาผู้สมัครดังกล่าวได้กระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 หรือไม่ ซึ่งหลักการนี้เป็นหลักการเดียวกันกับที่ใช้ในการ ตรวจสอบความสุจริตของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิก วุฒิสภา พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ในเรื่องค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการเลือกตั้งเช่นกัน

โดยสรุป เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้รับแจ้งหรือรับเรื่องร้องเรียน กล่าวหาผู้สมัครผู้ใดว่าใช้จ่ายการเลือกตั้งเกินจำนวนเงินค่าใช้จ่ายที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ประจำจังหวัดประกาศกำหนด หรือผู้สมัครผู้ใดแจ้งบัญชีรายรับและรายจ่ายเกินกำหนดเวลา 90 วัน นับแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการเลือกตั้ง หรือผู้สมัครผู้ใดยื่นบัญชีรายรับและ รายจ่ายพร้อมหลักฐานภายในกำหนดเวลา 90 วันแล้ว แต่บัญชีรายรับ และรายจ่ายไม่ถูกต้องหรือส่ง เอกสารหลักฐานไม่ครบถ้วน หรือแจ้งบัญชีรายรับและรายจ่าย อันเป็นเท็จ เมื่อคณะกรรมการการ เลือกตั้งประจำจังหวัดและคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ดำเนินการสืบสวนสอบสวนตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 236(5) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 มาตรา 10(10) และระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วย การสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554<sup>94</sup> และมีความเห็นด้วยกับคำร้องเรียนกล่าวหา ดังกล่าว คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องมีคำสั่งให้เพิกถอนผลการเลือกตั้งผู้สมัครที่ได้รับเลือกตั้ง

<sup>93</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 226.

<sup>94</sup> ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554

ผู้นั้น รวมทั้งดำเนินคดีอาญา การชดใช้ค่าเสียหาย และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่สำหรับตำแหน่งที่ว่างต่อไป แต่เนื่องจากการเพิกถอนผลการเลือกตั้งนี้ เป็นปัญหาในทางปฏิบัติเป็นอย่างมาก โดยมีเหตุอันเกิดจากองค์กรผู้ใช้กฎหมายและบังคับใช้กฎหมายมีความเห็นต่างหรือแย้งกันในเรื่องของอำนาจพิจารณาและมีคำสั่งในการเพิกถอนผลการเลือกตั้ง ซึ่งผู้วิจัยจะได้นำเสนอในหัวข้อต่อไป

### 3.2.3.1 การเพิกถอนผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

การใช้มาตรการเพิกถอนผลการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 56 นี้ มีการใช้มาตรการทางกฎหมายกำหนดให้ผู้สมัครสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น จะต้องยื่นบัญชีค่าใช้จ่ายตามมาตรา 54<sup>95</sup> จะเห็นได้ว่ามีเหตุทำให้ต้องมีการสั่งเพิกถอนผลการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นด้วยกัน 3 ประการ ดังต่อไปนี้

#### 1. กรณีตามมาตรา 54 วรรคสอง (แจ้งค่าใช้จ่ายเกินจำนวน/เป็นเท็จ)

1.1 ผู้สมัครที่ได้รับการประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว (ผู้ที่ได้รับเลือกตั้ง) จะถูกเพิกถอนผลการเลือกตั้ง ทำให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งในวันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำวินิจฉัย แต่ไม่กระทบกระเทือนกิจการงานที่ได้กระทำไปขณะดำรงตำแหน่ง

1.2 คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่แทนตำแหน่งที่ว่างภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้มีคำวินิจฉัย

1.3 คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องแจ้งความดำเนินคดีตามมาตรา 116 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ซึ่งมีโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงห้าปีหรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาทหรือปรับเป็นจำนวนสามเท่าของจำนวนเงินที่เกินจำนวนที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดประกาศกำหนด เว้นแต่จำนวนใดจะมากกว่ากันหรือทั้งจำทั้งปรับ และขอให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดห้าปี

1.4 กรณีผู้สมัครที่ไม่ได้รับการประกาศผลการเลือกตั้ง จะถูกดำเนินคดีตามข้อ 1.3 เท่านั้น

2. กรณีตามมาตรา 55 วรรคหนึ่ง (แจ้งเกิน 90 วัน แจ้งไม่ถูกต้อง ไม่ครบถ้วนตามความจริง แจ้งเท็จ)

<sup>95</sup> มาตรา 54 วรรคแรก ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ประกาศกำหนดจำนวนเงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของผู้สมัคร ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

วรรคสอง ห้ามมิให้ผู้สมัครใช้จ่ายในการเลือกตั้ง เกินจำนวนเงินค่าใช้จ่ายที่กำหนดตามวรรคหนึ่ง



2.1 ผู้สมัครที่ได้รับการประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว (ผู้ที่ได้รับเลือกตั้ง) จะถูกเพิกถอนผลการเลือกตั้ง ทำให้ผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่งในวันที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีคำวินิจฉัยแต่ไม่กระทบต่อกิจการงานที่ได้ทำไปขณะดำรงตำแหน่ง

2.2 คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่แทนตำแหน่งที่ว่างภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้มีคำวินิจฉัย

2.3 คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องแจ้งความดำเนินคดีตามมาตรา 117 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ซึ่งมีโทษจำคุกไม่เกินสองปีหรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และขอให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดห้าปี และถ้าข้อความในบัญชีรายชื่อรับรายชื่อที่ได้ยื่นเป็นเท็จ ก็จะต้องระวางโทษจำคุกหนึ่งปีถึงห้าปีและปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท และขอให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดห้าปี

2.4 กรณีผู้สมัครที่ไม่ได้รับการประกาศผลการเลือกตั้ง จะถูกดำเนินคดีตามข้อ 2.3 เท่านั้น

3. กรณีตามมาตรา 56 (ใช้จ่ายในการเลือกตั้งเกินกว่าจำนวนเงินที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด)

3.1 ผู้สมัครที่ได้รับการประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว (ได้รับเลือกตั้ง) จะถูกเพิกถอนผลการเลือกตั้ง ทำให้ผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่งในวันที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีคำวินิจฉัยแต่ไม่กระทบต่อกิจการงานที่ได้ทำไปขณะดำรงตำแหน่ง

3.2 คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่แทนตำแหน่งที่ว่างภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้มีคำวินิจฉัย

3.3 คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจะต้องแจ้งความดำเนินคดีตามกฎหมาย

3.4 ให้ผู้ถูกเพิกถอนผลการเลือกตั้งชดเชยค่าเสียหายตามจำนวน ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด ซึ่งต้องไม่เกินค่าใช้จ่ายในการให้มีการเลือกตั้งใหม่ตาม มาตรา 99 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545

3.5 กรณีผู้สมัครที่ไม่ได้รับการประกาศผลการเลือกตั้ง จะถูกดำเนินคดีตามข้อ 3.3 เท่านั้น

3.2.3.2 การเพิกถอนผลการเลือกตั้งกับความเห็นที่แตกต่างกัน

ในส่วนนี้จะศึกษาถึงการเพิกถอนผลการเลือกตั้งที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำวินิจฉัยสั่งการให้ยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์ และคำสั่งของศาลอุทธรณ์ที่มีความเห็นเกี่ยวกับการเพิกถอนผลการเลือกตั้งที่แตกต่างกัน ดังนี้

## 1. กรณีคำวินิจฉัยสั่งการของคณะกรรมการการเลือกตั้งต่างหรือแย้งกัน

1.1 คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าการยื่นบัญชีแสดงรายรับรายจ่ายในการเลือกตั้ง จะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าการเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม แล้ว จึงเป็นกรณีภายหลังการประกาศผลการเลือกตั้งไปแล้วทั้งสิ้น เมื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็น สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นใด ไม่ยื่นบัญชีค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งหรือใช้จ่ายในการเลือกตั้งเกินจำนวนกว่าที่ประกาศกำหนด หรือยื่นบัญชีแสดงรายรับและรายจ่ายในการเลือกตั้ง ไม่ถูกต้องครบถ้วนตามความเป็นจริง คณะกรรมการการเลือกตั้งก็จะมีคำวินิจฉัยสั่งการให้เพิกถอนผลการเลือกตั้งนั้น และให้ดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่สำหรับตำแหน่งที่ว่าง โดยทำคำวินิจฉัยสั่งการดังกล่าวจะให้ดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์ เพื่อขอให้มีคำสั่งเพิกถอนผลการเลือกตั้ง และสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่สำหรับตำแหน่งที่ว่าง เนื่องจากเห็นว่าเป็นกรณีภายหลังการประกาศผลการเลือกตั้งจึงเป็นอำนาจของศาลอุทธรณ์ที่จะพิจารณาและมีคำสั่งได้ เช่น ผู้ถูกร้อง<sup>96</sup> ยื่นบัญชีรายรับและรายจ่ายล่วงหน้าระยะเวลาที่ยื่นตามที่กฎหมายกำหนด ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 มาตรา 55 คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีคำสั่งให้ดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์เพื่อพิจารณาวินิจฉัย เพื่อมีคำสั่งเพิกถอนผลการเลือกตั้งของผู้ถูกร้อง และให้มีการเลือกตั้งใหม่แทนตำแหน่งที่ว่าง (เทียบเคียงคำวินิจฉัยสั่งการคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ 204/2551<sup>97</sup>, ที่ 82/3/2551<sup>98</sup>, ที่ 1680/1/2552<sup>99</sup>)

1.2 ส่วนคณะกรรมการการเลือกตั้งเสียงข้างน้อยได้ให้เหตุผลในคำวินิจฉัยสั่งการคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ 57/1/2551 และที่ 82/3/2551 ว่าตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 56 อำนาจหน้าที่ในการสั่งเพิกถอนผลการเลือกตั้งและให้ดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งสำหรับตำแหน่งที่ว่างเป็นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ถึงแม้จะมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 239 ให้

<sup>96</sup> ผู้ถูกร้อง” หมายความว่า บุคคลที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง และให้หมายความรวมถึงผู้สมัครและสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือพรรคการเมืองที่ได้รับประโยชน์จากการกระทำดังกล่าว

<sup>97</sup> รวมคำวินิจฉัยสั่งการคณะกรรมการการเลือกตั้งและคำสั่งศาล เรื่องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2551 เล่ม 1, สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, น. 636

<sup>98</sup> เพ็งอ้าง, เล่ม 4, น. 598.

<sup>99</sup> รวมคำวินิจฉัยสั่งการคณะกรรมการการเลือกตั้งและคำสั่งศาล เรื่องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2552 เล่ม 3, น. 677.

คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์ในกรณีภายหลังประกาศผลการเลือกตั้งแล้วก็ตาม ซึ่งโดยหลักการแล้วรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 235 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุม และดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งหรือการสรรหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นแล้วแต่กรณี รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไป โดยสุจริตและเที่ยงธรรม และมาตรา 284 วรรคเจ็ด บัญญัติว่า “คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” กฎหมายดังกล่าวมีบัญญัติไว้แล้วและยังบังคับใช้อยู่ในขณะนี้ คือ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 โดยมาตรา 56 กำหนดให้กรณีที่มีผู้สมัครผู้ใดไม่ยื่นบัญชีรายรับและรายจ่ายภายในเก้าสิบวันนับแต่ประกาศ การเลือกตั้งซึ่งรับรองความถูกต้องพร้อมทั้งหลักฐานที่เกี่ยวข้องไม่ถูกต้องครบถ้วนตามความเป็นจริงต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด หากเป็นผู้ได้รับเลือกตั้งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งเพิกถอนผลการเลือกตั้งของผู้ที่ได้รับเลือกตั้งผู้นั้นและให้ดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่สำหรับตำแหน่งที่ว่าง และมาตรา 7 กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการเลือกตั้งภายในสี่สิบห้าวัน นับแต่วันที่สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุอื่นใดนอกจากครบวาระ เว้นแต่วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นจะเหลืออยู่ไม่ถึงหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ซึ่งหมายถึง เมื่อเพิกถอนผลการเลือกตั้งแล้วย่อมทำให้ผู้ถูกเพิกถอนผลการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง อันเป็นการพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุอื่นใดนอกจากครบวาระ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีหน้าที่จะต้องดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งสำหรับตำแหน่งที่ว่าง ซึ่งกรณีตามมาตรา 56 มิใช่เป็นกรณีที่มีปัญหาให้ต้องวินิจฉัยว่ามีการทุจริตการเลือกตั้งหรือไม่ เพื่อนำไปสู่การสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ กรณีจึงไม่จำเป็นต้องยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์เพื่อสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 238 และมาตรา 239 คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ในตำแหน่งที่ว่าง ได้ทันที

## 2. กรณีคำสั่งของศาลอุทธรณ์ที่มีความเห็นต่างหรือแย้งกัน

2.1 ศาลเห็นว่าเป็นกรณีคัดค้านหลังประกาศผลการเลือกตั้ง ศาลจึงมีอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 239 วรรคสองและวรรคท้าย ในการเพิกถอนผลการเลือกตั้ง เช่น คำสั่งศาลอุทธรณ์ภาค 3 คดีหมายเลขแดงที่ 123/2553 คดีคำร้องระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ร้อง กับ นาย บ. ผู้คัดค้าน<sup>100</sup> ศาลอุทธรณ์ภาค 3 เห็นว่า พระราชบัญญัติ

<sup>100</sup> ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 55 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง ผู้สมัครต้องยื่นบัญชีรายรับและรายจ่ายในการเลือกตั้งซึ่งรับรองความถูกต้องพร้อมทั้งหลักฐานที่เกี่ยวข้องให้ถูกต้องครบถ้วนตามความจริง ในกรณีที่ผู้สมัครผู้ใดไม่ยื่นบัญชีรายรับและรายจ่ายภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งซึ่งรับรองความถูกต้อง พร้อมทั้งหลักฐานที่เกี่ยวข้องไม่ถูกต้องครบถ้วนตามความเป็นจริงต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และมาตรา 56 วรรคสอง บัญญัติว่า ในกรณีที่ผู้สมัครผู้ใดไม่ยื่นบัญชีรายรับและรายจ่ายตามมาตรา 55 วรรคหนึ่ง เป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งเพิกถอนผลการเลือกตั้งของผู้ได้รับเลือกตั้งผู้นั้น และให้ดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่สำหรับตำแหน่งที่ว่าง ดังนั้น เมื่อผู้คัดค้านยื่นบัญชีรายรับและรายจ่ายในการเลือกตั้ง ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเกินกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ถือว่าผู้คัดค้านไม่ยื่นบัญชีรายรับและรายจ่ายในการเลือกตั้ง ผู้ร้องจึงมีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์ภาค 3 แผนกคดีเลือกตั้ง ขอให้คำสั่งเพิกถอนผลการเลือกตั้งของผู้ได้รับการเลือกตั้งของผู้คัดค้านได้ ตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวข้างต้น ประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 239 วรรคสองและวรรคท้าย<sup>101</sup>

2.2 กรณีศาลอุทธรณ์เห็นว่า เป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เช่น ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 56 วรรคสอง เมื่อข้อเท็จจริงได้ความว่าผู้คัดค้านไม่ยื่นบัญชีรายรับและรายจ่ายในการเลือกตั้งตาม มาตรา 55 วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา 56 วรรคสอง อย่างไรก็ตามศาลอุทธรณ์ภาคมีอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 239 วรรคสองและวรรคสี่ ที่จะสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่เท่านั้น ไม่อาจสั่งเพิกถอนผลการเลือกตั้งอีกกรณีหนึ่งได้ (เทียบเคียงคำสั่งศาลอุทธรณ์ภาค 4 คดีหมายเลขแดงที่ 2469/2552<sup>102</sup> ,คำสั่งศาลอุทธรณ์ภาค 6 คดีหมายเลขแดงที่ 551/2552<sup>103</sup>)

---

และการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2550 ข้อ 3 “ผู้ร้อง” หมายความว่า บุคคลผู้ซึ่งยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

“ผู้คัดค้าน” หมายความว่า ผู้ถูกกล่าวหาตามคำร้องที่เข้ามาในคดี

<sup>101</sup> รวมคำวินิจฉัยสั่งการคณะกรรมการการเลือกตั้งและคำสั่งศาล เรื่องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2552 เล่ม 3, น. 680.

<sup>102</sup> รวมคำวินิจฉัยสั่งการคณะกรรมการการเลือกตั้งและคำสั่งศาล เรื่องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2551 เล่ม 1, เพิ่งอ้าง, น. 640.

<sup>103</sup> เพิ่งอ้าง, เล่ม 4, น. 601

จากศาลอุทธรณ์คำสั่งศาลอุทธรณ์ภาคต่างๆ ข้างต้น เห็นได้ว่าศาลระบุไว้ชัดเจนว่าเป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการสั่งเพิกถอนผลการเลือกตั้งซึ่งศาลเองไม่มีอำนาจในการสั่ง แต่เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ยื่นคำร้องต่อศาลมาแล้ว ศาลอุทธรณ์จึงมีอำนาจ สั่งให้เลือกตั้งใหม่ภายหลังประกาศผลการเลือกตั้งแล้วเท่านั้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 239 วรรคสองและวรรคท้าย

กล่าวโดยสรุป ยังไม่แน่ชัดว่าการพิจารณาสั่งให้เพิกถอนผลการเลือกตั้งนี้เป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคที่มีอำนาจพิจารณาและสั่ง ซึ่งกรณีนี้มีปัญหาอย่างมากในทางปฏิบัติเนื่องจากการเลือกตั้ง ต้องเป็นไปอย่างรวดเร็ว โปร่งใส สุจริต และเที่ยงธรรม เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในการแสดงเจตจำนงของตนในการเลือกตั้ง

## บทที่ 4

# วิเคราะห์เปรียบเทียบอำนาจเพิกถอนผลการเลือกตั้งของต่างประเทศและของประเทศไทย

บทนี้จะเป็นการวิเคราะห์เปรียบเทียบการเพิกถอนผลการเลือกตั้งทั้งในส่วนของต่างประเทศและของประเทศไทย และวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการเพิกถอนผลการเลือกตั้งของประเทศไทยที่มีปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจอยู่ในขณะนี้ ดังนี้

### 4.1 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการเพิกถอนผลการเลือกตั้ง

ในส่วนนี้จะเป็นการกล่าวเปรียบเทียบถึงการเพิกถอนผลการเลือกตั้งว่ามีการบังคับใช้ในส่วนของประเทศหรือของไทยหรือไม่ ดังนี้

#### 4.1.1 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการเพิกถอนผลการเลือกตั้งของต่างประเทศ

จากการศึกษาของต่างประเทศ ได้แก่ สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสาธารณรัฐอินเดีย ผู้วิจัยไม่พบว่ามีกฎหมายหรือมีเหตุอันเกี่ยวกับการเพิกถอนผลการเลือกตั้ง คงมีเพียงแต่การเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งหรือจำกัดสิทธิเลือกตั้งซึ่งประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ กระทำได้โดยศาลรัฐธรรมนูญและศาลยุติธรรมหรือศาลที่สูงกว่า แต่เพื่อเป็นแนวทางในการปรับใช้ในระบอบกฎหมายของไทย จึงขอวิเคราะห์ไว้ ดังนี้

##### 1. สหราชอาณาจักร

สหราชอาณาจักรพบว่าการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเช่นกัน ปรากฏอยู่ใน Representation of the People Act 1983 การกระทำที่เป็นเหตุให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีอยู่ 2 กรณี คือ Corrupt Practice และ Illegal Practice โดยศาลเป็นองค์กรที่มีอำนาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง แต่ศาลมีอำนาจพิพากษาเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งได้โดยลำพังต้องมีโทษอาญาอื่น ๆ เข้ามาประกอบด้วยว่ามีความผิด ทั้งในอังกฤษ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ ได้แก่ ศาล Election Court ส่วนในสกอตแลนด์ ได้แก่ องค์กร Sheriffdom แต่มีใช้ว่าทั้ง Corrupt Practice และ Illegal Practice ทุกกรณีจะเป็นเหตุให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง หากแต่เฉพาะกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นพิเศษเท่านั้น ที่เป็นเหตุให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งได้ สำหรับ Corrupt Practice มีระยะเวลาในเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนด 5 ปีนับแต่วันมีคำพิพากษา เช่น กรณีเป็นการใช้สิทธิเลือกตั้งโดยแสดงตนเป็นคนอื่น กรณีเกี่ยวกับการใช้สิทธิ

เลือกตั้งทางไปรษณีย์หรือตัวแทน และ 3 ปี นับแต่วันที่ศาลพิพากษาว่ามีความผิด สำหรับ Illegal Practice เช่น กรณีเป็นการใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่มีสิทธิหรือมากกว่าหนึ่งครั้งหรือมิได้เป็นตัวแทนของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และนอกจากศาลจะมีอำนาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งแล้ว ยังเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งและเพิกถอนสิทธิที่จะดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่รัฐอีกด้วย

ส่วนการกระทำที่เป็น Corrupt Practice และ Illegal Practice ที่ไม่เป็นเหตุให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในสหราชอาณาจักรแต่เป็นเหตุให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในระบบกฎหมายไทย ซึ่งปรากฏตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 เช่น ความผิดฐานไม่แสดงค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ซึ่งมีผลเพียงทำให้การเลือกตั้งเป็นโมฆะเท่านั้น การขนคนไปลงคะแนน ให้ เสนอให้ สัญญาว่าจะให้หรือประโยชน์อื่นใด ซึ่งมีความผิดทั้งผู้รับและผู้ให้ความผิดเกี่ยวกับการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้ง เป็นต้น ส่วนระบบกฎหมายไทยที่เป็นเหตุให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งโดยที่ไม่ว่ามีในประเทศอื่น ๆ เช่น การพนันขั้นต่อว่าใครหรือพรรคใดจะได้รับเลือกตั้ง การย้ายบุคคลเข้ามาในทะเบียนบ้านเพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้งโดยมิชอบ<sup>1</sup> เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป สหราชอาณาจักรไม่พบว่ามีกรณีการเพิกถอนผลการเลือกตั้งแต่มีการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งด้วยเหตุดังที่กล่าวมาแล้ว และองค์กรที่มีอำนาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งคือศาลยุติธรรม

## 2. สหรัฐอเมริกา

โดยทั่วไปแล้วสหรัฐอเมริกาไม่มีการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือเพิกถอนผลการเลือกตั้ง คงพบเพียงการจำกัดสิทธิเลือกตั้งจึงขอเสนอไว้แทน ซึ่งอาจเป็นประโยชน์ในการปรับปรุงระบบกฎหมายของไทยอันเกี่ยวกับการเลือกตั้งในอนาคตได้

เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งของสหรัฐอเมริกาพบว่ามีกรณีฝ่าฝืนกฎหมาย ก็อาจส่งเรื่องไปให้พนักงานอัยการดำเนินกระบวนการพิจารณาและส่งฟ้องต่อศาลที่มีอำนาจของแต่ละมลรัฐ การจำกัดสิทธิเลือกตั้งในสหรัฐอเมริกานั้น ได้วางหลักให้บุคคลที่กระทำผิดอาญาร้ายแรงตามที่กฎหมายกำหนดและรับโทษจำคุก (1 ปีขึ้นไป) จะขาดคุณสมบัติเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (Felony Disfranchisement) แต่เมื่อพ้นโทษแล้วบุคคลนั้น อาจมีสิทธิเลือกตั้งกลับคืนมาเหมือนบุคคลทั่วไปได้ ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของแต่ละมลรัฐกำหนด มีเพียงบางมลรัฐเท่านั้นที่ได้กำหนดฐานความผิด

<sup>1</sup> ผู้วิจัยไม่เห็นด้วยในกรณีนี้ เนื่องจากเป็นการจำกัดสิทธิในการเดินทางและเลือกถิ่นที่อยู่อาศัย โดยไม่คำนึงถึงการย้ายถิ่นเพื่อหาปัจจัยสี่ในการดำรงชีพและสภาพทางเศรษฐกิจปัจจุบัน ซึ่งเป็นการปิดกั้นการหาหาเลี้ยงชีพของพลเมืองในรัฐ

ไว้โดยเฉพาะว่าบุคคลที่กระทำผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งจะขาดคุณสมบัติเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เช่น มลรัฐอลาสก้า เพนซิลวาเนีย และยูทาห์ เป็นต้น และจากการวิจัยจะพบว่าความผิดฐานซื้อเสียงและขายเสียง ข่มขู่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ที่เป็นเหตุให้จำกัดสิทธิเลือกตั้งก็มีความผิดเป็นเหตุให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในหลายๆ ประเทศ รวมทั้งไทยด้วย และนอกจากที่กล่าวมาแล้วนี้ การจำกัดสิทธิเลือกตั้งในสหรัฐอเมริกาซึ่งวางหลักให้บุคคลที่กระทำความผิดอาญาร้ายแรงขาดคุณสมบัติเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้น จะแตกต่างจากของไทยซึ่งถ้าถูกศาลพิพากษาให้ลงโทษจำคุกจะขาดคุณสมบัติทันที

กล่าวโดยสรุป สหรัฐอเมริกาไม่มีกรณีของการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือเพิกถอนผลการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งและศาลจึงไม่มีอำนาจดังกล่าว สหรัฐอเมริกาจึงมีเพียงแต่การจำกัดสิทธิเลือกตั้งเท่านั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า เมื่อบุคคลใดกระทำความผิดอาญาร้ายแรงตามที่กฎหมายกำหนดและรับโทษจำคุก บุคคลนั้นย่อมไม่มีสิทธิเลือกตั้ง

### 3. สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

จากการวิจัยการเพิกถอนผลการเลือกตั้งในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศอื่นๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ไม่มีกรณีของการเพิกถอนผลการเลือกตั้ง คงมีเพียงการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเท่านั้น โดยองค์กรที่มีอำนาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ได้แก่ ศาลยุติธรรมและศาลรัฐธรรมนูญ โดยในส่วนของศาลยุติธรรมมีอำนาจเพิกถอนในคดีอาญาสำหรับการเลือกตั้งทุกระดับชั้น เมื่อเห็นสมควรให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นระยะเวลาตั้งแต่ 2 ปี ถึง 5 ปี และกฎหมายต้องบัญญัติให้ไว้ว่าเป็นความผิดเท่านั้น เนื่องจากการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจะกระทำได้ต่อเมื่อศาลต้องมีคำพิพากษาให้จำคุกขั้นต่ำหกเดือนเสียก่อน โดยฐานความผิดสำคัญที่สมควรให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ได้แก่ ความผิดฐานขัดขวางกระบวนการเลือกตั้ง ปลอมแปลงคะแนนเสียง ขู่เข็ญทางเศรษฐกิจต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซื้อเสียงขายเสียง และความผิดฐานซื้อเสียงขายเสียงของผู้แทน

ส่วนกรณีของเหตุให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งโดยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ มีเพียงเหตุเดียวเท่านั้นคือการใช้สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญในทางที่เป็นปฏิปักษ์ต่อหลักประชาธิปไตย สำหรับระยะเวลาการในการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งขึ้นอยู่กับว่าการใช้สิทธิที่เป็นปฏิปักษ์นี้สิ้นสุดลงเมื่อใด หากสิ้นสุดลงแล้วการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งย่อมสิ้นสุดลงด้วย

การเพิกถอนสิทธิที่กล่าวมานี้ต้องสั่งไว้ชัดเจนในคำพิพากษาของทั้งศาลยุติธรรมและศาลรัฐธรรมนูญและต้องห้ามมิให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งย้อนหลัง ซึ่งในกรณีของศาลยุติธรรมนั้นปรากฏในมาตรา 2 ของประมวลกฎหมายอาญาว่าบุคคลจะได้รับโทษหรือมาตรการข้างเคียงใดๆ ก็ต่อเมื่อกฎหมายบัญญัติว่าขณะกระทำความผิดต้องเป็นความผิดเท่านั้น โดย “มาตรการข้างเคียง (Nebenfolge)” นี้ หมายรวมถึงการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งด้วย ทั้งศาลยุติธรรมและศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่สามารถใช้อำนาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งโดยปราศจากมาตรการอื่นซึ่งเป็นโทษหรือมาตรการหลัก



เช่น ต้องมีโทษอาญา หรือมีการเพิกถอนสิทธิที่เป็นปฏิปักษ์ต่อหลักประชาธิปไตยเสียก่อน จึงจะสามารถเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งได้ ซึ่งกรณีนี้แตกต่างจากการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของไทยที่ให้เหตุผลแบบพิสดารว่า “หลักการห้ามออกกฎหมายมีผลย้อนหลังเป็นผลร้ายแก่บุคคลนั้น มีที่มาจากหลักการที่ว่า ไม่มีกฎหมาย ไม่มีความผิด ไม่มีโทษ แต่หลักการดังกล่าวใช้บังคับกับการกระทำอันเป็นความผิดอาญาเท่านั้น” แต่ “การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมิใช่โทษทางอาญา เป็นเพียงมาตรการทางกฎหมายที่เกิดจากผลของกฎหมายที่ให้อำนาจยุบพรรคการเมือง” ย่อมมีผลใช้บังคับย้อนหลังได้ และแม้สิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิพื้นฐานของประชาชนในสังคมที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่การมีกฎหมายกำหนดว่าบุคคลใดสมควรมีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อให้เหมาะสมแก่สภาพแห่งสังคม หรือเพื่อให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยในสังคมนั้นดำรงอยู่ ย่อมมิได้ (คำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ 3-5/2550)

กล่าวโดยสรุป สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ไม่มีกรณีของการเพิกถอนผลการเลือกตั้งคดีแต่การเพิกถอนผลการเลือกตั้งซึ่งต้องกระทำโดยศาลยุติธรรมหรือศาลรัฐธรรมนูญ และความผิดที่เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งได้กฎหมายในขณะนั้นต้องบัญญัติว่าเป็นความผิดและไม่มีผลย้อนหลัง

#### 4. สาธารณรัฐอินเดีย

จากการวิจัยพบว่าเมื่อมีการทุจริตการเลือกตั้งเกิดขึ้น คณะกรรมการการเลือกตั้งของสาธารณรัฐอินเดียมีอำนาจรับคำร้องเรียน และมีอำนาจตั้งคณะตุลาการการเลือกตั้ง (Election Tribunals) ขึ้นมาดำเนินการพิจารณาเกี่ยวกับข้อร้องเรียนนั้น และต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 100-180 วัน ไม่เช่นนั้นจะถือว่าการเลือกตั้งเป็นโมฆะและให้มีการเลือกตั้งใหม่ หากกรณีมีข้อพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้ง คู่กรณีอาจฟ้องร้องไปที่ศาลสูง (High Court) ของแต่ละรัฐ ภายใน 45 วัน นับตั้งแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง และหลังจากที่ศาลสูงตัดสินแล้วสามารถอุทธรณ์ไปยังศาลสูงสุด (Supreme Court) เพื่อพิจารณาคัดสินใหม่ได้ ซึ่งอำนาจในการตัดสินคดีต่างๆ เกี่ยวกับการเลือกตั้งทั่วไปอำนาจนี้ นับเป็นอำนาจที่ยิ่งใหญ่และสำคัญมาก ที่ทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งอินเดียมีอำนาจสูงสุดในการเลือกตั้ง

อย่างไรก็ตามการตัดสินของคณะกรรมการการเลือกตั้งสาธารณรัฐอินเดีย จะต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลสูง แต่ศาลสูงจะไต่สวนหรือตัดสินคดีเกี่ยวกับการกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ต่อเมื่อ ผู้ได้รับความเสียหายจากการตัดสินของคณะกรรมการการเลือกตั้งมาร้องเรียนต่อศาลสูง

กล่าวโดยสรุป คดีเลือกตั้งต่างๆ แม้จะได้รับการพิจารณาโดยคณะตุลาการเลือกตั้ง แต่ยังสามารถใช้สิทธิทางศาลสูงได้ ซึ่งเทียบได้กับศาลอุทธรณ์ของไทย และหากยังไม่พอใจ

คำตัดสินของศาลสูงสามารถยังสามารถอุทธรณ์ไปศาลสูงสุดได้<sup>2</sup> ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้เพื่อให้เกิดการกลั่นกรองตรวจสอบโดยศาลที่สูงกว่า เมื่อเทียบกับของไทยแล้วมีเพียงศาลเดียว โดยคดีเลือกตั้งระดับชาติพิจารณาโดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ส่วนคดีเลือกตั้งท้องถิ่นพิจารณาโดยศาลอุทธรณ์ ที่อาจเป็นเช่นนี้ก็เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งของไทยใช้อำนาจกึ่งตุลาการอยู่แล้ว เมื่อคดีเลือกตั้งขึ้นสู่ศาลจึงอาจถือได้ว่าเป็นการกลั่นกรองโดยศาลที่สูงกว่าอีกชั้นหนึ่ง

#### 4.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับการเพิกถอนผลการเลือกตั้งของไทย

จากการวิจัย จะเห็นได้ว่าอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือจำกัดสิทธิเลือกตั้ง และข้อพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้งของต่างประเทศนั้น คือ ศาลยุติธรรมหรือศาลรัฐธรรมนูญ และไม่มีกรณีของการเพิกถอนผลการเลือกตั้งเหมือนกับระบบกฎหมายไทย อันเป็นเงื่อนไขของกฎหมายในการควบคุมตรวจสอบเรื่องค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง ปรากฏตาม มาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 เพียงฉบับเดียวเท่านั้น ซึ่งแต่เดิมนั้นไม่ได้มีปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือเพิกถอนผลการเลือกตั้ง เนื่องจากอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดอยู่ที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่เมื่อมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ปัญหาจึงได้เกิดขึ้นเกี่ยวกับองค์กรที่ใช้อำนาจ โดยกำหนดให้กรณีก่อนการประกาศผลการเลือกตั้ง อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ส่วนกรณีหลังประกาศผลการเลือกตั้งเป็นอำนาจของศาลยุติธรรม ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่เพิ่งประกาศใช้ ได้กำหนดให้ถ้าเป็นกรณี ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งหรือการเลือก เป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งหรือการเลือกใหม่ในหน่วยเลือกตั้งหรือเขตเลือกตั้งนั้น และภายหลังการประกาศผลการเลือกตั้งหรือการเลือกแล้ว เป็นอำนาจของศาลฎีกาหรือศาลอุทธรณ์ แล้วแต่กรณี เพื่อสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้น

การเพิกถอนผลการเลือกตั้งนี้ เป็นกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับรองว่าการเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมแล้ว แต่ผู้ได้รับเลือกตั้งไม่ดำเนินการตามเงื่อนไขของกฎหมาย กล่าวคือ ไม่ยื่นบัญชีแสดงรายรับและรายจ่าย หรือยื่นแต่ไม่ถูกต้องตามความเป็นจริงหรือยื่นเท็จ เป็นเหตุให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเพิกถอนประกาศผลการเลือกตั้ง ผลที่ตามมาก็คือการเลือกตั้งใหม่แทนตำแหน่งที่ว่าง ให้ชดใช้ค่าใช้จ่ายในการจัดการเลือกตั้งใหม่ และดำเนิน

<sup>2</sup> เฟิ่งฮ้าง, โปรดดูคำอธิบายเชิงอรรถที่ 185, น. 90

คดีอาญา ทั้งนี้ ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ผู้ยื่นได้กระทำไปในหน้าที่ก่อนวันประกาศให้มีการเลือกตั้งใหม่

กล่าวโดยสรุป จะเห็นได้ว่าการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของไทยมีความคล้ายคลึงกับประเทศอื่นๆ อาจแตกต่างกันบ้างในบางฐานความผิด ซึ่งจากการวิจัยของต่างประเทศจะเน้นหลักความเสมอภาคในการเลือกตั้งและให้ความสำคัญกับผู้มิสิทธิเลือกตั้งมากกว่าของไทย ฐานความผิดในการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจึงน้อยมาก ต่างจากของไทยบางฐานความผิดของต่างประเทศไม่เป็นเหตุให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งแต่เป็นความผิดตามกฎหมายเลือกตั้งไทย ซึ่งอาจมองในแง่ร้ายว่า พลเมืองของตนด้อยความรู้ในเรื่องประชาธิปไตย ฐานความผิดจึงมีมากกว่า ส่วนกรณีการเพิกถอนผลการเลือกตั้งนั้น ไม่พบในระบบกฎหมายของต่างประเทศ จะมีแต่เฉพาะระบบกฎหมายของไทย ซึ่งมีปัญหาเกี่ยวกับองค์กรที่ใช้อำนาจในการพิจารณามีคำสั่งให้เลือกตั้งใหม่ ระหว่างองค์กรคณะกรรมการการเลือกตั้งและองค์กรศาล ซึ่งปัญหานี้จะได้วิเคราะห์ในหัวข้อต่อไป

#### 4.2 วิเคราะห์เกี่ยวกับปัญหาขององค์กรที่ใช้อำนาจในการเพิกถอนผลการเลือกตั้ง

จากการวิจัยการใช้อำนาจเพิกถอนผลการเลือกตั้งในต่างประเทศ พบว่าไม่มีการเพิกถอนผลการเลือกตั้ง มีเพียงแต่การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง การจำกัดสิทธิเลือกตั้ง และการพิจารณาข้อร้องเรียนหรือข้อพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้ง โดยให้อำนาจศาลยุติธรรม ศาลรัฐธรรมนูญ และตุลาการการเลือกตั้ง มีอำนาจพิจารณาคดีเลือกตั้งดังกล่าว ซึ่งต่างจากของไทยให้ทั้งอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งและศาลยุติธรรมใช้อำนาจร่วมกัน ซึ่งกรณีของการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งอันมีมูลเหตุมาจากการทุจริตในการเลือกตั้ง ไม่มีปัญหาการใช้อำนาจทั้งการเลือกตั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น แต่ที่มีปัญหาคือการใช้อำนาจที่มาจากกรณีการเพิกถอนผลการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นการเลือกตั้งที่ผ่านการรับรองจากคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าเป็นไปโดยสุจริตแล้ว เพียงแต่ไม่ยื่นบัญชีแสดงรายรับและรายจ่ายในการเลือกตั้ง อันเป็นเงื่อนไขตาม มาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ว่าเป็นอำนาจขององค์กรใดระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งและศาลอุทธรณ์ ที่จะมีอำนาจพิจารณาและสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ดังนี้

##### 4.2.1 กรณีเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

1. อำนาจในการวินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 239 แยกเป็น 2 กรณี

1.1 กรณีก่อนการประกาศผลการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจวินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ การเลือกตั้ง เป็นที่สุด ซึ่งการวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ต้องทบทวนตรวจสอบโดยศาลแต่อย่างใด

1.2 กรณีหลังประกาศผลการเลือกตั้ง ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า การเลือกตั้งเป็นไปโดยไม่สุจริต และเที่ยงธรรม ควรให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาผู้ใด ให้ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัยกรณีดังกล่าว ส่วนกรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้ศาลอุทธรณ์เป็นผู้วินิจฉัยและสั่ง และให้คำสั่งของศาลอุทธรณ์เป็นที่สุด เห็นได้ว่าการวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับการทบทวนตรวจสอบโดยศาล เพื่อความรอบคอบอีกครั้ง

2. เมื่อวิเคราะห์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 225 และมาตรา 226 แยกเป็น 2 กรณี

2.1 กรณีก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง ตามมาตรา 225 ให้คณะกรรมการ การเลือกตั้งมีอำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ในหน่วยเลือกตั้งหรือเขตเลือกตั้ง กรณีเห็นว่า การเลือกตั้งนั้นเป็นไปโดยไม่สุจริต ถ้าผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้กระทำความผิดหรือรู้เห็นเป็นใจให้กับบุคคลอื่น ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้นไว้เป็นการชั่วคราวระยะเวลาไม่เกิน 1 ปี

2.2 กรณีหลังประกาศผลการเลือกตั้ง ตามมาตรา 226 ในกรณีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ส่วนกรณีของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้ยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์ เพื่อสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

จะเห็นได้ว่าการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไม่ได้มีปัญหาในทางปฏิบัติหรือมีปัญหาในการใช้อำนาจ เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ชัดเจน โดยกรณีดังกล่าวนี้เป็นกรณีการเลือกตั้งที่เป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม

#### 4.2.2 กรณีการเพิกถอนผลการเลือกตั้ง

ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 54 ถึง มาตรา 56 เป็นกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริต เที่ยงธรรมแล้ว จึงประกาศผลการเลือกตั้ง แต่ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้ได้รับประกาศผลการเลือกตั้งไม่ทำตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ ไม่ยื่นบัญชีแสดงรายรับ รายจ่ายในการเลือกตั้ง หรือยื่นเท็จ หรือยื่นไม่ครบถ้วนตามความเป็นจริง หรือยื่นเกินระยะเวลาที่กำหนด คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเพิกถอนผลการเลือกตั้งแล้วจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่แทนตำแหน่งที่ว่าง และเรียกเรื่องค่าใช้จ่ายในการจัดการเลือกตั้งใหม่ รวมทั้ง ดำเนินคดีอาญาดำเนินคดีอาญาด้วย

การเพิกถอนผลการเลือกตั้งนี้ มีปัญหาในการใช้อำนาจอันเกิดจากคำวินิจฉัยสั่งการของคณะกรรมการการเลือกตั้งเอง และปัญหาอันเกิดจากคำสั่งของศาลอุทธรณ์ เกี่ยวกับการเพิกถอนผล

การเลือกตั้งอันเป็นเงื่อนไขตาม มาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ทั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งและศาลยุติธรรมต่างมีความเห็นต่างหรือแย้งกันอยู่ว่าเป็นอำนาจขององค์กรใดระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือศาลอุทธรณ์

1. ปัญหาการวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง เห็นว่าการเลือกตั้งสุจริต โปร่งใส และเที่ยงธรรมแล้ว ก็จะประกาศผลการเลือกตั้ง และภายหลังจากประกาศผลการเลือกตั้งแล้วคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ซึ่งมีอำนาจตรวจสอบการยื่นบัญชีค่าใช้จ่ายของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นหรือกรณีที่ปรากฏหลักฐาน ก็ดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงตามคำร้อง และหากมีหลักฐานอันสมควรว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นใดไม่ยื่นบัญชีค่าใช้จ่าย ในการเลือกตั้งหรือใช้จ่ายในการเลือกตั้งเกินจำนวนกว่าที่ประกาศกำหนด หรือยื่นบัญชีแสดงรายรับและรายจ่ายในการเลือกตั้ง ไม่ถูกต้องครบถ้วนตามความเป็นจริง คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดก็จะรายงานให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณา เพื่อมีคำสั่งให้เพิกถอนผลการเลือกตั้ง และให้ดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่สำหรับตำแหน่งที่ว่างนั้น เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นพ้องด้วยแล้ว จะดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์ เพื่อขอให้มีคำสั่งเพิกถอนผลการเลือกตั้งและสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่สำหรับตำแหน่งที่ว่างนั้น

สำหรับเหตุผลในการยื่นต่อศาลอุทธรณ์ เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าเป็นกรณีภายหลังการประกาศผลเลือกตั้ง จึงอยู่ภายใต้อำนาจของศาลอุทธรณ์ที่จะพิจารณาสั่ง เช่น คำวินิจฉัยสั่งการคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ 1680/1/2552 ที่ 204/2551 ที่ 82/3/2551 และที่ 19/2554

ส่วนคณะกรรมการการเลือกตั้งเสียงข้างน้อยในการโหวตลงมติให้เหตุผลว่ากรณีตาม มาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มิใช่เป็นกรณีที่มีปัญหาให้ต้องวินิจฉัยว่ามีการทุจริตการเลือกตั้งหรือไม่ แต่หมายถึง เมื่อเพิกถอนผลการเลือกตั้งแล้วยอมทำให้ผู้ถูกเพิกถอนผลการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง อันเป็นการพ้นจากตำแหน่ง เพราะเหตุอื่นใดนอกจากครบวาระ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีหน้าที่จะต้องดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งสำหรับตำแหน่งที่ว่าง กรณีจึงไม่จำเป็นต้องยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์เพื่อสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 238 และมาตรา 239 ได้แก่ คำวินิจฉัยสั่งการคณะกรรมการการเลือกตั้ง ( ฝ่ายเสียงข้างน้อย) ที่ 57/1/2551 และที่ 82/3/2551 คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ในตำแหน่งที่ว่างได้ทันที

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการการเลือกตั้งเมื่อมีคำวินิจฉัยสั่งการให้เพิกถอนผลการเลือกตั้งแก่ผู้ได้รับเลือกตั้งบุคคลใด ก็จะให้ดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่สำหรับตำแหน่งที่ว่าง โดยท้ายคำวินิจฉัยสั่งการดังกล่าวจะให้ดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์ เพื่อขอให้มีคำสั่ง

เพิกถอนผลการเลือกตั้งและสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่สำหรับตำแหน่งที่ว่าง เนื่องจากเห็นว่าเป็นกรณี ภายหลังประกาศผลการเลือกตั้งจึงเป็นอำนาจของศาลอุทธรณ์ที่จะพิจารณาและมีคำสั่งได้

## 2. ปัญหาจากคำสั่งของศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาค

เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้มีคำวินิจฉัยสั่งการแล้ว ก็จะดำเนินการยื่นคำร้อง ต่อศาลอุทธรณ์ภาคที่มีเขตอำนาจ แต่เมื่อได้ยื่นคำร้องดังกล่าวไปแล้วปรากฏว่าศาลอุทธรณ์ได้มี คำสั่งที่แตกต่างกันในประเด็นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง 2 ประการ ดังนี้

2.1 ศาลอุทธรณ์เห็นว่าเป็นกรณีคัดค้านหลังประกาศผลการเลือกตั้ง ศาลจึงมีอำนาจตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 239 วรรคสอง และวรรคท้าย ในการ สั่งเพิกถอนผลการเลือกตั้งได้ เช่น คำสั่งศาลอุทธรณ์ภาค 3 คดีหมายเลขแดงที่ 123/2553

2.2 กรณีศาลอุทธรณ์เห็นว่าเป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยศาลได้ระบุ ไว้อย่างชัดเจนว่าเป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการสั่งเพิกถอนผลการเลือกตั้งซึ่งศาลเอง ไม่มีอำนาจในการสั่ง แต่เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ยื่นคำร้องต่อศาลมาแล้ว ศาลอุทธรณ์จึงมี อำนาจสั่งให้เลือกตั้งใหม่ภายหลังประกาศผลการเลือกตั้งแล้วเท่านั้น ตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 239 วรรคสอง และวรรคท้าย ได้แก่ คำสั่งศาลอุทธรณ์ ภาค 4 คดีหมายเลขแดงที่ 2469/2552 คำสั่งศาลอุทธรณ์ภาค 6 คดีหมายเลขแดงที่ 551/2552 คำสั่ง ศาลอุทธรณ์ภาค 5 คดีหมายเลขแดงที่ ล.ต.10/2554

นอกจากนี้ ตามความเห็นของผู้วิจัย กรณีให้ศาลอุทธรณ์มีอำนาจเกี่ยวกับการ เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น” น่าจะหมายถึงเฉพาะ ศาลอุทธรณ์ไม่รวมศาลอุทธรณ์ภาค แต่เมื่อระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยวิธีพิจารณาและ วินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2550 ข้อ 3 “ศาล” หมายความว่า ศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค หรือ ผู้พิพากษาในศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ หรือศาลอุทธรณ์ภาค หรือผู้พิพากษาอาวุโสในศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค” จึงน่าจะเป็นการ เขียนขยายอำนาจของศาลให้หมายความรวมถึงศาลอุทธรณ์ภาคด้วย จึงทำให้เกิดปัญหาในการ พิจารณาและมีคำสั่งที่ไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน เนื่องจากจากว่าผู้พิพากษามีอิสระในการ พิจารณาวินิจฉัยคดี

จากปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น จึงยังไม่เป็นที่แน่ชัดว่าการเพิกถอนผลการเลือกตั้งนี้เป็น อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือของศาลอุทธรณ์ เพราะมีความเห็นที่ต่างหรือแย้งกันว่า เป็นอำนาจขององค์กรในที่จะพิจารณาและสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ โดยยังไม่ได้รับการแก้ไข หรือแก้ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการเพิกถอนผลการเลือกตั้งดังกล่าวแต่อย่างใด

จากการศึกษาของต่างประเทศไม่พบว่ามีกรณีของการเพิกถอนผลการเลือกตั้ง โดยแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันไป ได้แก่ สหราชอาณาจักร คงมีแต่การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งองค์กรที่มีอำนาจเพิกถอนคือศาลยุติธรรม สหรัฐอเมริกามีการจำกัดสิทธิเลือกตั้งบุคคลที่กระทำ ความผิดอาญาร้ายแรง องค์กรที่มีอำนาจจำกัดสิทธิเลือกตั้ง คือศาลยุติธรรมของแต่ละมลรัฐที่มีอำนาจ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งกระทำโดยศาลยุติธรรมและศาล รัฐธรรมนูญ และสาธารณรัฐอินเดีย เป็นกรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับคดีเลือกตั้งได้รับตรวจสอบโดยศาลสูงของแต่ละรัฐ หากไม่พอใจสามารถอุทธรณ์ไปศาลสูงสุดตัดสินได้ จึงทำให้ไม่เกิดปัญหาเหมือนอย่างกับของไทยให้ต้องมีการแก้ไขแต่อย่างไร



## บทที่ 5

### สรุปและเสนอแนะ

#### 5.1 สรุป

การเพิกถอนผลการเลือกตั้งมีความต่างกับการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในข้อที่ว่า การเพิกถอนผลการเลือกตั้งเป็นกรณีที่มีการเลือกตั้งเป็นไปอย่างสุจริตและเที่ยงธรรมแล้ว มิใช่เป็นกรณี ที่มีปัญหาให้ต้องวินิจฉัยว่ามีการทุจริตการเลือกตั้งหรือไม่ แต่ถ้าหากผู้ได้รับเลือกตั้งไม่ดำเนินการตามเงื่อนไขของ มาตรา 56 ของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 คณะกรรมการการเลือกตั้งก็มีอำนาจในการออกคำสั่งเพิกถอนผลการเลือกตั้งได้ พร้อมทั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ในตำแหน่งที่ว่าง ให้ชดใช้ค่าใช้จ่ายในการจัดการเลือกตั้งใหม่ และดำเนินคดีอาญาได้อีกด้วย ส่วนกรณีเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง เป็นกรณีที่มีการเลือกตั้งเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม เช่น ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 57 เป็นกรณีให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดแก่ผู้ใด หรือมูลนิธิ สมาคม สถานศึกษา จัดให้มีมหรสพหรืองานรื่นเริง หลอกหลวง บังคับ ชูเชื้อ หรือตาม มาตรา 43 ย้ายบุคคลเข้ามาในทะเบียนบ้านเพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้งโดยมิชอบ เป็นต้น ซึ่งตามรัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2550 มาตรา 239 ถ้าเป็นกรณีก่อนประกาศผลการเลือกตั้งเป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในการสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง แต่ถ้าเป็นกรณีหลังประกาศผลการเลือกตั้งเป็นอำนาจของศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคที่มีเขตอำนาจที่จะสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง สำหรับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ภายหลังจากประกาศผลการเลือกตั้งให้ศาลอุทธรณ์มีอำนาจในการสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

จากการศึกษาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยเฉพาะกรณีเกี่ยวกับการเพิกถอนผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พบว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 236 (6) (9) ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น และได้ถูกยกเลิกไปและใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาใช้บังคับแทน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 มาตรา 10 (12) (17) ซึ่งปัจจุบันฉบับใหม่ คือ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. .... ได้ผ่านการลงมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้ว ในวาระที่ 3 เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2560 แต่ยังไม่มีการใช้บังคับ และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 56 และมาตรา 7 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนี้ เป็นการชัดเจนว่ามีเจตนา



ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น รวมตลอดถึงการพิจารณาและวินิจฉัยหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติอันเป็นอำนาจเด็ดขาดและโดยพลัน ถึงแม้ว่าจะมีการประกาศผลการเลือกตั้งแล้วก็ตาม แต่อำนาจหน้าที่ดังกล่าวยังคงเป็นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (เทียบเคียง คำสั่งศาลอุทธรณ์ภาค 7 คดีหมายเลขแดงที่ 3855/2553)

จากการวิจัยนี้ มีประเด็นที่ต้องพิจารณา คือ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจ ในการออกคำสั่งเพิกถอนผลการเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 56 หรือไม่ และเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้เพิกถอนผลการเลือกตั้งแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งจะดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่สำหรับตำแหน่ง ที่ว่างอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเพิกถอนผลการเลือกตั้งดังกล่าวนั้น ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 56 ได้หรือไม่ ซึ่งประเด็น ทั้งสองนี้ผู้วิจัยเห็นว่า อำนาจหน้าที่ในการสั่งเพิกถอนผลการเลือกตั้งและให้ดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งสำหรับตำแหน่งที่ว่างนั้น เป็นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ถึงแม้จะมีรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 239 ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้อง ต่อศาลอุทธรณ์ในกรณีภายหลังประกาศผลการเลือกตั้งแล้วก็ตาม แต่ก็เป็นที่กรณีขอให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเท่านั้น ซึ่งโดยหลักการแล้วรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 235 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งหรือการสรรหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นแล้วแต่กรณี รวมทั้งการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และมาตรา 284 วรรคเจ็ด บัญญัติว่า “คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” กฎหมายดังกล่าวมีบัญญัติไว้แล้วและยังบังคับใช้อยู่ในขณะนี้ คือ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 โดยมาตรา 56 กำหนดให้กรณีที่ผู้สมัครผู้ใด ไม่ยื่นบัญชีรายรับและรายจ่ายภายในเก้าสิบวันนับแต่ประกาศการเลือกตั้งซึ่งรับรองความถูกต้อง พร้อมทั้งหลักฐานที่เกี่ยวข้องไม่ถูกต้องครบถ้วน ตามความเป็นจริงต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประจำจังหวัด เป็นผู้ได้รับเลือกตั้งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งเพิกถอนผลการเลือกตั้ง ของผู้ได้รับเลือกตั้งผู้นั้นและให้ดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่สำหรับตำแหน่งที่ว่าง และ มาตรา 7 กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการเลือกตั้งภายในสี่สิบห้าวัน นับแต่วันที่ สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุอื่นใดนอกจากครบวาระ เว้นแต่ วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นจะเหลืออยู่ไม่ถึง

หนึ่งร้อยแปดสิบวัน ซึ่งหมายถึง เมื่อเพิกถอนผลการเลือกตั้งแล้วย่อมทำให้ผู้ถูกเพิกถอนผลการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง อันเป็นการพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุอื่นใดนอกจากครบวาระ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งสำหรับตำแหน่งที่ว่าง ซึ่งกรณีตามมาตรา 56 มิใช่เป็นกรณีที่มีปัญหาให้ต้องวินิจฉัยว่ามีการทุจริตการเลือกตั้งหรือไม่ เพื่อนำไปสู่การสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ กรณี จึงไม่จำเป็นต้องยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์เพื่อสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 238 และมาตรา 239 คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ในตำแหน่งที่ว่างได้ทันที อีกทั้ง เมื่อพิจารณาตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 มาตรา 226 ก็ไม่ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลง เช่นเดียวกัน คงมีเพียงอำนาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งกรณีหลังประกาศผลการเลือกตั้งเท่านั้น ไม่มีการกล่าวถึงกรณีการเพิกถอนผลการเลือกตั้งแต่อย่างใด

สำหรับการเพิกถอนผลการเลือกตั้ง จากการศึกษาคงมีแต่การของเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง การจำกัดสิทธิเลือกตั้ง และคดีของการเลือกตั้งได้รับการตรวจสอบโดยศาลสูง แตกต่างกันไป ได้แก่ สหราชอาณาจักร มีการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งองค์กรที่มีอำนาจเพิกถอนคือศาลยุติธรรม สหรัฐอเมริกามีการจำกัดสิทธิเลือกตั้งบุคคลที่กระทำความผิดอาญาร้ายแรง องค์กรที่มีอำนาจจำกัดสิทธิเลือกตั้ง คือศาลยุติธรรมของแต่ละมลรัฐที่มีอำนาจ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งกระทำโดยศาลยุติธรรมและศาลรัฐธรรมนูญ และสาธารณรัฐอินเดีย เป็นกรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับคดีเลือกตั้งได้รับตรวจสอบโดยศาลสูงของแต่ละรัฐ หากไม่พอใจสามารถอุทธรณ์ไปศาลสูงสุดตัดสินได้ จึงทำให้ไม่เกิดปัญหาเหมือนอย่างกับของไทยให้ต้องมีการแก้ไขแต่อย่างใด

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการวิจัย จะเห็นได้ว่าภายหลังประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า ควรให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาผู้ใด ให้ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย ส่วนกรณีของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้ยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์ และให้คำสั่งของศาลอุทธรณ์เป็นที่สุด ซึ่งจากการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเคยมีอำนาจแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดทั้งก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งและภายหลังประกาศผลการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่ปัจจุบันกรณีภายหลังประกาศผลการเลือกตั้งกลับกลายมาเป็นอำนาจของศาลฎีกาหรือศาลอุทธรณ์แล้วแต่กรณี นอกจากนี้ ศาลอุทธรณ์ยังหมายความรวมถึงศาลอุทธรณ์ภาคด้วย ทำให้การวินิจฉัยหรือสั่งของศาลอุทธรณ์แต่ละภาคไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน และยังไม่ระบุชัดเจนว่าอำนาจในการสั่งเพิกถอนผลการเลือกตั้งตาม มาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภา

ท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ว่าเป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือไม่ และถ้าหากเป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว กรณีจะสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่สำหรับตำแหน่งที่ว่างอันเป็นคำสั่งสืบเนื่องมาจากการเพิกถอนผลการเลือกตั้งดังกล่าวนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีอำนาจสั่งได้หรือไม่ ดังนั้น จึงขอเสนอแนะดังนี้

1. ให้มีการบัญญัติถึงกรณีการเพิกถอนผลการเลือกตั้งของผู้ได้รับการเลือกตั้งผู้นั้นเพิ่มเติมไว้ในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ... ซึ่งอยู่ระหว่างพิจารณาว่างอยู่ในขณะนี้ โดยกำหนดให้ชัดเจนว่า “ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ในการเพิกถอนผลการเลือกตั้ง และดำเนินการจัดการเลือกตั้งใหม่สำหรับตำแหน่งที่ว่าง” ในร่างมาตรา 22 ซึ่งเป็นมาตราอันเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อให้สอดคล้องกันกับ มาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545

2. ให้แก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 226 บัญญัติให้ “คำสั่งของศาลอุทธรณ์ให้เป็นที่สุดในกรณีเกี่ยวกับคดีเลือกตั้งท้องถิ่น” โดยให้คู่พิพาทเกี่ยวกับคดีเลือกตั้งสามารถอุทธรณ์คำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ เพื่อให้ได้รับการตรวจสอบถ้อยแถลงโดยศาลที่สูงกว่า อีกทั้งศาลที่สูงกว่าจะได้วางหลักการไว้ให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันเพื่อไม่ให้เกิดความแตกต่างกันเหมือนกับคำสั่งศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค ดังที่ได้ศึกษามาแล้ว (เทียบเคียงกับของสาธารณรัฐอินเดีย ในคดีเลือกตั้งเมื่อศาลสูงสุดตัดสินแล้ว ถ้าคู่ความไม่พอใจคำตัดสินสามารถอุทธรณ์ไปศาลสูงสุดได้ หรือได้รับการตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญ ดังเช่นของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี)

3. อย่างไรก็ตาม เพื่อให้มีการค้นคว้าศึกษาต่อไป ผู้วิจัยขอเสนอให้มีการศึกษาว่าสมควรที่จะมีการแก้ไขระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง และการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2550 ให้มีความชัดเจนว่าศาลอุทธรณ์หมายถึงศาลอุทธรณ์เท่านั้น ไม่รวมถึงศาลอุทธรณ์ภาค โดยแก้ความหมายของศาลอุทธรณ์ ซึ่งมีลักษณะเป็นการขยายอำนาจของศาลอุทธรณ์ใน ข้อ 3 ของระเบียบดังกล่าว “ศาล หมายความว่า ศาลอุทธรณ์ หรือศาลอุทธรณ์ภาค หรือผู้พิพากษาในศาลอุทธรณ์ หรือศาลอุทธรณ์ภาคซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค หรือผู้พิพากษาอาวุโสในศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค” เพื่อแก้ไขปัญหากรณีที่ศาลอุทธรณ์ภาคมีความเห็นแตกต่างกันในการพิจารณาและมีคำสั่งในคดี



**บรรณานุกรม**

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

“การพิจารณาคดี: ศึกษาเฉพาะคดีการเลือกตั้งท้องถิ่นในศาลอุทธรณ์,” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต  
คณะนิติศาสตร์ : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2559.

กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ. พิมพ์ครั้งที่  
ที่ 7. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547.

กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสาร ประกอบการ  
สอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.

กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2530.

กมลชัย รัตนสกววงศ์. คำชี้แจงเรื่องอำนาจหน้าที่ของ กกต. เอกสาร โรเนียว, ม.ป.ป.

การยกสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาล. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร:  
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2549.

การเลือกตั้งและพรรคการเมือง: บทเรียนจากเยอรมัน. กรุงเทพมหานคร: พี เพรส, 2542.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร:  
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2545.

โกวิท พวงงาม. การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543.

เข้มทอง ต้นสกุลรุ่งเรือง. “การควบคุมการเงินของพรรคการเมือง ตามกฎหมายไทย.” <http://public-law.net>, 2560.

คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ: รัฐธรรมนูญเยอรมัน. กรุงเทพมหานคร: เรือนแก้วการ  
พิมพ์, 2535.

คู่มือการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: กรมการปกครอง.

จิตรภาณี นราวีรุฒติ. “มาตรการทางกฎหมายเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม: ศึกษา  
เฉพาะกรณีค่าใช้จ่ายของพรรคการเมือง.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์  
มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2540.

ฉัตรตุพล รัตน์แสง. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิทางศาลและเขตอำนาจศาล, 2558.

เฉลิมพล ไททางกูร. “การเลือกตั้ง เงินอุดหนุนพรรคและประชามติ : กรณีศึกษาประเทศอังกฤษ.”

<http://www.bangkokbiznews.com>, 2560.

- ชลัช จงสืบพันธ์ และคณะ. รายงานการการศึกษาวิจัย: ความเป็นอิสระขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2540.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. ชนกิจการเมืองกับการปฏิรูปการเมือง. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2543.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. การเลือกตั้งพรรคการเมือง รัฐสภาและคณะทหาร. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2524.
- จิตติกร สังข์แก้ว และอรรถสิทธิ์ พานแก้ว. ชนกิจการเมือง. สถาบันพระปกเกล้า, 2560.
- ณัฐสิทธิ์ เขียวประเสริฐ. มาตรการควบคุมชนกิจการเมือง : เสือกระดาษ หรือ มือปราบเสือไทย. เอกสารประกอบการสัมมนาประจำปี 2558. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ธโรธร ตู้อทองคำ. ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาบนพื้นฐานของนโยบายและผลประโยชน์แห่งชาติของไทยและสหรัฐอเมริกา: อดีต ปัจจุบันและอนาคต. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2545.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. “การกระจายอำนาจ.” กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, <http://wiki.kpi.ac.th>, 2560.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. รายงานการศึกษาวิจัยเรื่องวิจยทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย และต่างประเทศ. ม.ป.ท: ม.ป.ท, 2556.
- นิจจารีย์ ภาคินปริพรรษ์. “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการถอดถอนสมาชิกสภาและผู้บริหารในองค์กรปกครองท้องถิ่น,” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2555.
- แนวทางปฏิรูประบบการเลือกตั้งและพรรคการเมือง. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2555.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552.
- บรรหาร ศิลปะอาชา. “การพัฒนาพรรคการเมือง: ศึกษาเฉพาะกรณีเงินอุดหนุนพรรคการเมือง,” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2538.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนต่างๆ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. “ก้าวต่อไปของการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย.” วารสารสถาบันพระปกเกล้า. ปีที่ 8 ฉบับที่ 3, (2544-2545): 94-95.

บุญศรี มีวงษ์อุโฆษ. (2538). รายงานวิจัยเรื่องการปรับปรุงระบบพรรคการเมืองเพื่อจัดทำข้อเสนอ  
การปฏิรูปการเมืองไทยเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (กปพ.).

กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

บุญศรี มีวงษ์อุโฆษ. แนวทางปฏิรูประบบการเลือกตั้งและพรรคการเมือง. กรุงเทพมหานคร: สถาบัน  
พระปกเกล้า, 2555.

บุญส่ง น้อยโสภณ. เทคนิคการวิเคราะห์ส่วนงานการสืบสวน/ไต่สวน และการทำความเข้าใจ. เอกสาร  
ประกอบการบรรยายหลักสูตรสืบสวนและไต่สวน รุ่นที่ 2. (29 พฤษภาคม 2560).

ประณต นันทิยะกุล. “คณะกรรมการการเลือกตั้งกับการจัดการการเลือกตั้งในอินเดีย.” วารสาร  
ธรรมศาสตร์ฉบับเศรษฐกิจ. ปีที่ 23 ฉบับที่ 3, (2540): 95-97.

ประยูร กาญจนกุล. การปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2530.

ประหยัด หงส์ทองคำ. การปกครองท้องถิ่นไทย. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไทย  
วัฒนาพานิช, 2535.

ปรัชญา เวสารัชช์. การเลือกตั้งท้องถิ่นฟิลิปปินส์. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ กพ, 2537.

ปิยบุตร แสงกนกกุล. “ห้าแหละคำวินิจฉัยคดียุบพรรค” (6 มิถุนายน 2550).

พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทักษ์. สิทธิทั่วไปในการออกเสียงเลือกตั้งและอำนาจของรัฐ. กรุงเทพมหานคร:  
สภาวิจัยแห่งชาติ, 2513.

พงศา เรืองนาม. “มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมและตรวจสอบการใช้จ่ายเงินในการหา  
เสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญแห่ง  
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540,” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย  
รามคำแหง, 2548.

พรชัย เลื่อนฉวี. กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธุรกิจ  
บัณฑิตย์, 2544.

พรชัยวัฒน์ พูนทองพันธ์. “ปัญหาบางประการของการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งที่ปรากฏในระบบ  
กฎหมายไทย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.

พรชัยวัฒน์ พูนทองพันธ์. “ปัญหาการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง,” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต  
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.

พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. รายงานการวิจัยเรื่องคณะกรรมการการเลือกตั้ง.  
นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

พิมลจรรย์ นามวัฒน์. การจัดตั้งองค์กรเพื่อสนับสนุนการเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์  
ยุติธรรม. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538.

ภัสววรรณ อุซุงพงศ์อมร. “การจำกัดการใช้สิทธิ และเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 29: ศึกษาเฉพาะกรณีการระบอบทบัญญัติแห่งกฎหมาย รัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพ,” วิทยานิพนธ์ มหาวิทยาลัย คณະนิตศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.

กุชงค์ นุตราชวงศ์. เอกสารรายงานการศึกษาในหลักสูตรการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย สำหรับนักบริหารระดับสูง รุ่นที่ 10 พ.ศ. 2549. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า. โภคิน พลกุล. ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องจากรัฐธรรมนูญไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์พลชัย, 2529.

มีชัย ฤชุพันธุ์. “ถามตอบกับมีชัย” (14 ธันวาคม 2553).

เมธา สุกบรรทัด. ประชาธิปไตยและหน้าที่ของผู้แทนราษฎร. กรุงเทพมหานคร: เจริญวิทย์การพิมพ์, 2517.

รวมคำวินิจฉัยสั่งการคณะกรรมการการเลือกตั้งและคำสั่งศาล เรื่องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2552 เล่ม 3.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. “เงื่อนไขการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน: “มาตร” ในการควบคุมตรวจสอบความชอบธรรมด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย.” วารสารนิติศาสตร์. ปีที่ 30 ฉบับที่ 2, (2543): 191.

วรพจน์ วิสริตพิชญ์, บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ และ วิษณุ วัลญญ. “แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการให้การสนับสนุนทางการเงินและประโยชน์อย่างอื่นจากรัฐและเอกชน แก่พรรคการเมืองและสมาชิกพรรคการเมือง,” งานวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2540.

วรพจน์ วิสริตพิชญ์. สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2543.

วิฑูรย์ วงษ์ปัญญา. “อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการวินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง,” วิทยานิพนธ์มหาวิทยาลัย คณະนิตศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2554.

วิวัฒน์ เอี่ยมไพบรวัน และอมร รักษาสัตย์. “การเมืองกับประชาชน,” บทความการเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. ปีที่ 11 ฉบับที่ 1, (2544): 10.

วิษณุ เครืองาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ธีรานุสรณ์, 2521.

สถานทูตอินเดีย. “การเมืองการปกครองของอินเดียปัจจุบัน.” สืบค้นวันที่ 12 เมษายน 2560, จาก <http://newdelhi.thaiembassy.org>.



สมคิด เลิศไพฑูรย์. กฎหมายเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์  
วิญญูชน, 2542.

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. “อนุสรณ์การถวายผ้าพระกฐินพระราชทานประจำปี 2556.”  
รวมคำวินิจฉัยสั่งการคณะกรรมการการเลือกตั้งและคำสั่งศาล เรื่องคัดค้านการเลือกตั้ง  
สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2551 เล่ม 1, เล่ม 3, เล่ม 4.

สุรัชย์ เจนประโคน. “การเลือกตั้ง/ประชาธิปไตย.” สืบค้นวันที่ 11 มีนาคม 2560, จาก

<http://surachaichenprakhon.blogspot.com>.

หยุด แสงอุทัย. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 15. กรุงเทพมหานคร:

สำนักพิมพ์ประกายพรึก, 2545.

อภิชาติ นาคสุข. “พฤติกรรมกรรมการเลือกตั้งของประชาชนในพื้นที่เขตบางรักและเขตมีนบุรี.”

วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2536.

อัครเมศวร์ ทองนวล. “แนวทางการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการ

เลือกตั้งให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540.” รัฐสภาสาร ปีที่ 46 ฉบับที่ 4, (2541):

63.

อาษา เมฆสวรรค์. “Election in USA.” <http://eletion-usa.blogspot.com>, 2560.

อาษา เมฆสวรรค์. “ความหมายของการเลือกตั้ง.” [http:// www.gpf.or.th](http://www.gpf.or.th), 2557.

อาษา เมฆสวรรค์. “แนวความคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งในสังคมสมัย.” <http://www.chaiwut.net>,

2560.

อาษา เมฆสวรรค์. “ประเภทประชาธิปไตย.” <http://th.wikipedia.org>, 2560.

อาษา เมฆสวรรค์. “รัฐสภา พรรคการเมืองและการเลือกตั้ง.” <http://www.baanjommyut.com>, 2560.

อาษา เมฆสวรรค์. “ศาลอินเดีย.” <https://th.wikipedia.org>, 2560.

อาษา เมฆสวรรค์. “สหรัฐ.” <https://th.wikipedia.org>, 2560.

อาษา เมฆสวรรค์. “องค์กรจัดการเลือกตั้งของประเทศสหพันธรัฐเยอรมัน.” สถาบันพระปกเกล้า.

<http://www.kpi.ac.th>, 2555.

อาษา เมฆสวรรค์. “อำนาจอธิปไตย.” <https://sites.google.com>, 2559.

อาษา เมฆสวรรค์. “การเลือกตั้ง.” <http://th.wikipedia.org>, 2557.

อาษา เมฆสวรรค์. “ความเป็นมาเรื่องการปกครองท้องถิ่นไทย,” เทศาภิบาล ปีที่ 84 ฉบับที่ 3 (2532):

17.

อาษา เมฆสวรรค์. “ความหมายของอำนาจอธิปไตย.” <http://th.wikipedia.orgmaticchon.co.th>, 2557.

อาษา เมฆสวรรค์. “ฌอง โบแดง (Jean Bodin), Six Livres de la Republique, 1576, (8 กันยายน 2553).

<http://www.oknation.nationtv.tv>, 2559.

อาษา เมฆสวรรค์. “ทฤษฎีเทวสิทธิ์.” <http://www.baanjomiyut.com>, 2560.

อาษา เมฆสวรรค์. “ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือรัฐสภา (Parliament) อินเดีย.” <http://www.thaiemb.org.in>,

2560.

อาษา เมฆสวรรค์. “อำนาจอธิปไตย.” สถาบันพระปกเกล้า. <http://wiki.kpi.ac.th>, 2560.

อาษา เมฆสวรรค์. บันทึกสำนักกิจการพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ ด่วนที่สุดที่ ลต (ฝตง.)/413 ลงวันที่ 14 มีนาคม 2546 เรื่องแนวทางในการประกาศกำหนดจำนวนเงิน ค่าใช้จ่ายเลือกตั้งท้องถิ่น และข้อกำหนดคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2546 ข้อ 14.

อุกฤษ มงคลนาวิน. “ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน.” บทบัญญัติ เล่ม 32 (2518):13.

อุดม รัฐอมฤต. กฎหมายว่าด้วยการเงินในการดำเนินกิจการทางการเมืองของสหรัฐอเมริกา.

กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538.

อดุลย์ โกมลปานิก. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศ. กรุงเทพมหานคร:

สำนักพิมพ์ศรีเมือง, 2527.

เอนก สร้างเกตุ. “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับความเสมอภาคในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร,” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2545.

เอี่ยมพร ตสาริกา และวิโรจน์ อาลี. รายงานการวิจัยการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง : ศึกษา

เฉพาะกรณีบทบาทและการสนับสนุนพรรคการเมือง. เสนอต่อกระทรวงมหาดไทย.

กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2537.

เอี่ยมพร ตสาริกา และวิโรจน์ อาลี. รายงานการการศึกษาวิจัย: ระบบงบประมาณองค์กรอิสระ.

นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2548.

เอี่ยมพร ตสาริกา และวิโรจน์ อาลี. รายงานวิจัยปัญหาอุปสรรคและทางออก: ศึกษาแนวทางการ

เสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.

กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2545.

## ภาษาต่างประเทศ

Division of All India Radio 40, 5 (May 1996) : page 2.

India calling “The Electoral System in India” Monthly Programme Journal of the External Service

Representation of the People Act, 1951

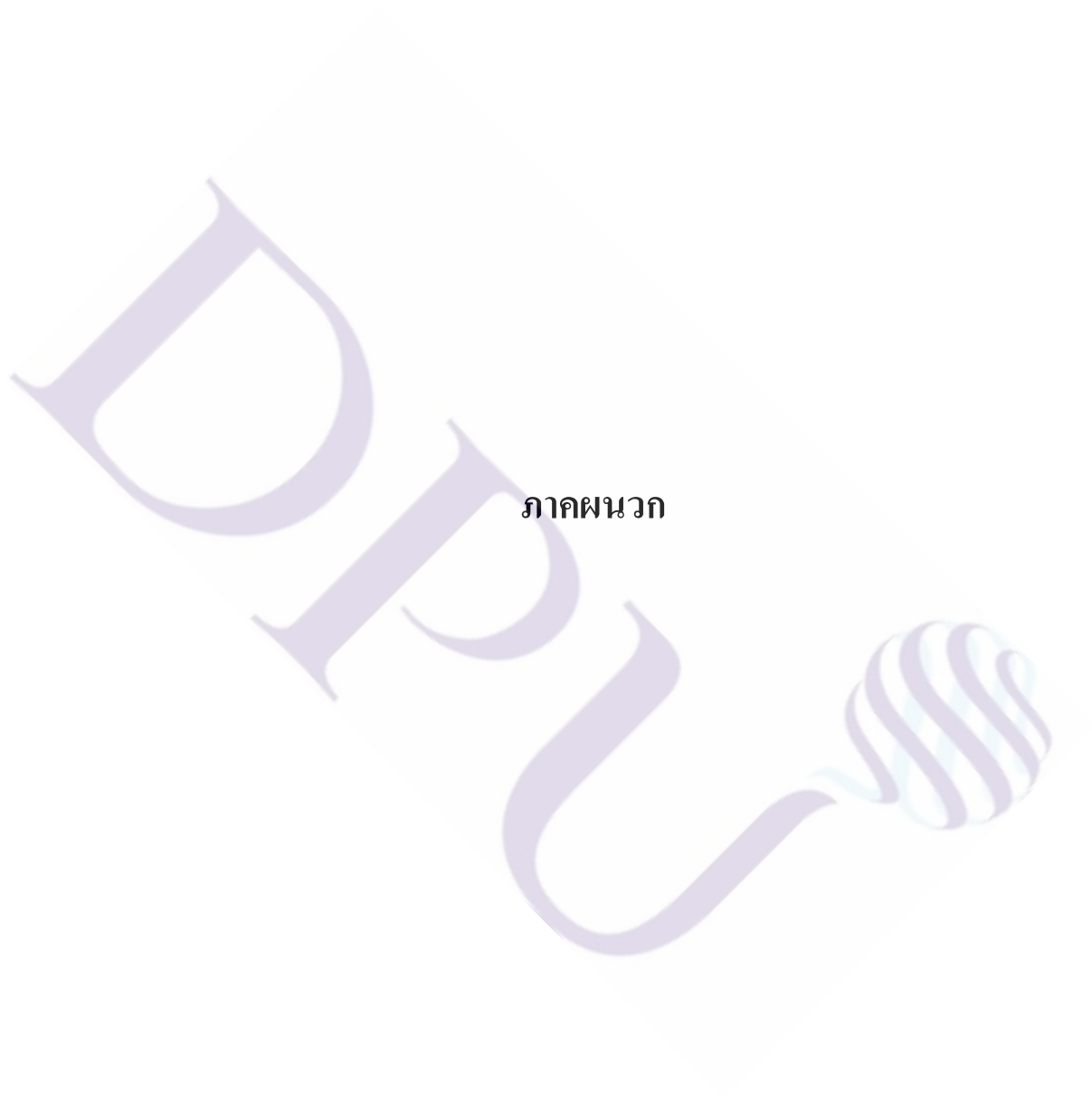
The FEC and Campaign Financial Law Federal Election Commission, Annual Report 1991

(Washington D.C. : The Commission Information Service, 1992), p. 125.

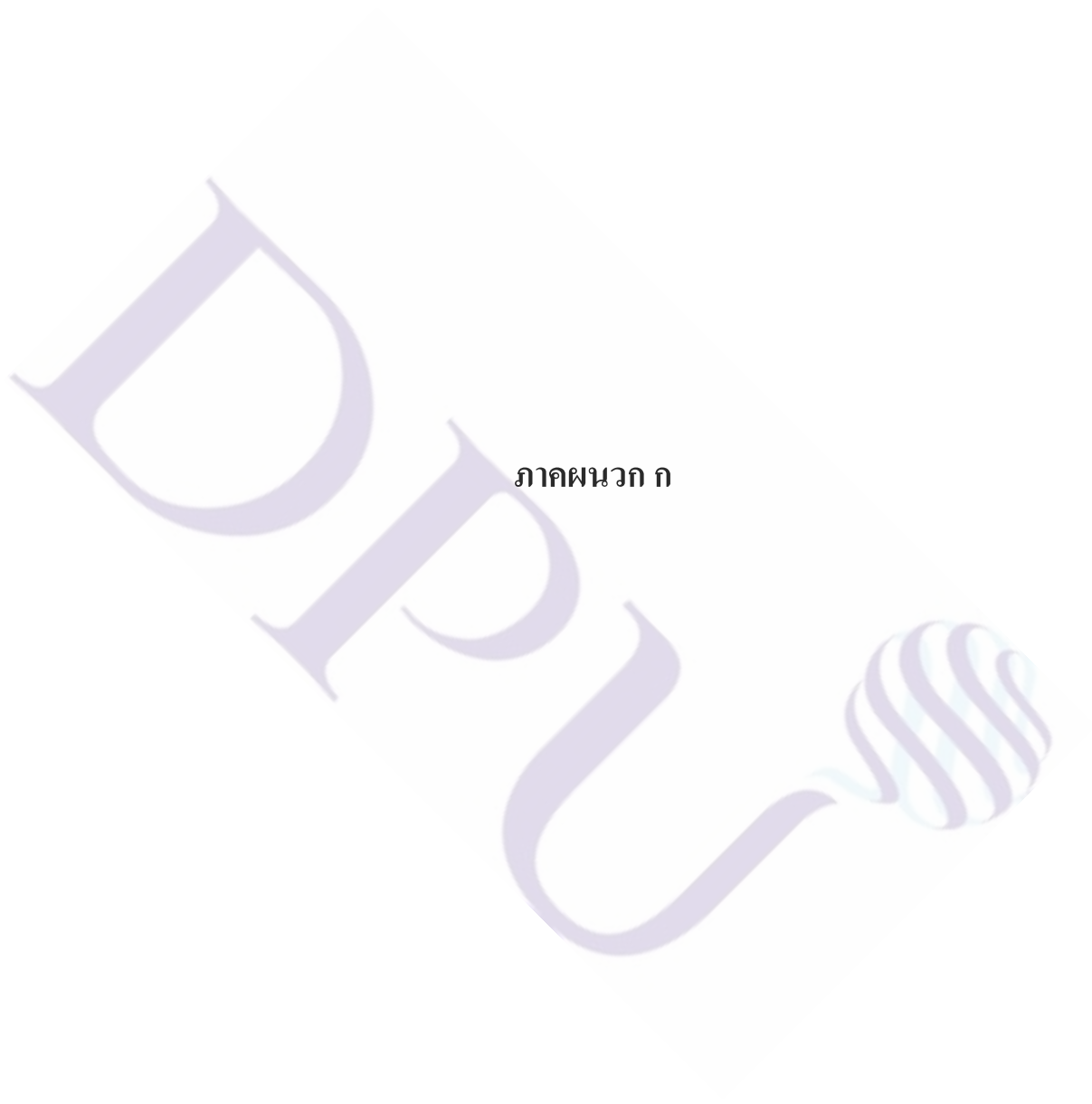
The Sheriffdom (Online). “The Office of Sheriff Principal in Scotland.”

<http://www.judicialappointmentscotland.gov.uk>. 418 U. S. 24 (1974)

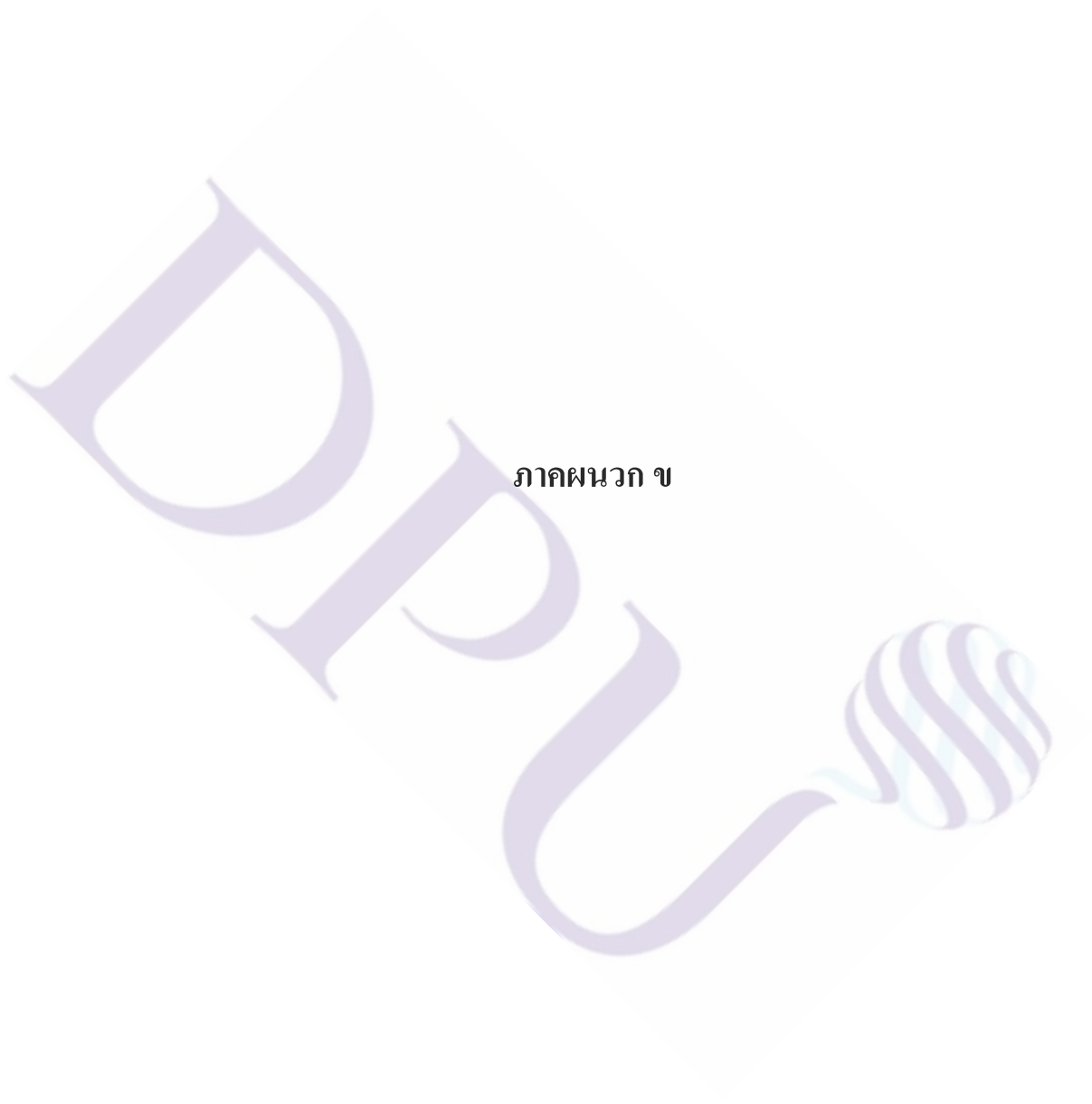
Turner and Others 1996, 214.



ภาคผนวก



ภาคผนวก ก



ภาคผนวก ข

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ - สกุล

ประวัติการศึกษา

เมฆสุวรรณ พันธุ์สนิท

ศศบ.(รัฐศาสตร์การเมืองการปกครอง) มหาวิทยาลัยรามคำแหง

นบ. มหาวิทยาลัยรามคำแหง

