



## เอกสารวิชาการกรณีศึกษาส่วนบุคคล

เรื่อง การใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง :  
กรณีศึกษา อำนาจการสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัครรับ  
เลือกตั้งและอำนาจการไม่ประกาศรับรองผลการเลือกตั้ง

นางบังอร มาลาศรี

เอกสารนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาในหลักสูตร “การพัฒนานักบริหารระดับสูง” รุ่นที่ ๑  
สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ ซึ่งดำรงตำแหน่งระดับ ๘ ที่มีคุณสมบัติพร้อมที่จะได้รับ  
การประเมินให้ดำรงตำแหน่งระดับ ๙

สำนักพัฒนาบุคลากร  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

พ.ศ. ๒๕๕๗



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

วันที่...../...../.....

เลขทะเบียน.....

เลขหมู่.....

## เอกสารวิชาการกรณีศึกษาส่วนบุคคล

เรื่อง การใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง :  
กรณีศึกษา อำนาจการสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัครรับ  
เลือกตั้งและอำนาจการไม่ประกาศรับรองผลการเลือกตั้ง

นางบังอร มาลาศรี

เอกสารนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาในหลักสูตร “การพัฒนานักบริหารระดับสูง” รุ่นที่ ๑  
สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ ซึ่งดำรงตำแหน่งระดับ ๘ ที่มีคุณสมบัติพร้อมที่จะได้รับ  
การประเมินให้ดำรงตำแหน่งระดับ ๙

สมบัติห้องสมุดรัฐสภา

สำนักพัฒนาบุคลากร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

พ.ศ. ๒๕๕๗



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

## คำนำ

การศึกษาเรื่องการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง : กรณีศึกษาอำนาจการสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและอำนาจการไม่ประกาศรับรองผลการเลือกตั้ง ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงผลที่ได้รับจากการปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นจริงในภารกิจทางการเมืองของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และแนวความคิดกฎหมาย ระเบียบและวิธีปฏิบัติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ต่อการปรับใช้บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและการไม่ประกาศรับรองผลการเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยเน้นการศึกษาไปที่การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๔๔ เพื่อเสนอผลการศึกษาต่อผู้เกี่ยวข้องในการนำมาเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาแก้ปัญหา กฎ ระเบียบ และกฎหมายในการเลือกตั้งครั้งต่อไป

ขอขอบคุณอาจารย์ที่ปรึกษาและเจ้าหน้าที่โครงการฝึกอบรมหลักสูตรการพัฒนาผู้บริหารระดับสูง รุ่นที่ ๑ สำนักพัฒนาบุคลากร สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ที่ทำให้ได้มีโอกาสนำเสนอผลการศึกษาในครั้งนี้ และหวังว่าคงจะเป็นประโยชน์ต่อผู้สนใจต่อไป

บังอร มาลาศรี

มกราคม ๒๕๔๔

## บทคัดย่อ

ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ก่อให้เกิดผลอย่างมากต่อการเปลี่ยนแปลงระบบการเมืองและการปกครองในส่วนที่ว่าด้วยการเลือกตั้ง และได้สร้างระบบการเลือกตั้งแบบใหม่ ซึ่งมีลักษณะแตกต่างไปจากเดิมหลายประการนับตั้งแต่การกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของปวงชนชาวไทย การกำหนดให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีที่มา ๒ แบบด้วยกันคือ มาจากเขตเลือกตั้งเขตละ ๑ คน และมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อพรรคการเมือง นอกจากนี้ยังได้กำหนดกลไกสำคัญทางการเมืองไว้ ๓ ประการคือ

๑. บทบาทในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ในฐานะผู้ควบคุมและจัดการเลือกตั้ง

๒. บทบาทของพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง

๓. บทบาทของประชาชนในการปรับเปลี่ยนแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบบการเลือกตั้งใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญด้วย

การศึกษาเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญ ๒ ประการคือ (๑) การศึกษาผลที่ได้รับจากการปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นจริงในภารกิจทางการเมืองของคณะกรรมการการเลือกตั้งและ (๒) เพื่อศึกษาความคิด ข้อกฎหมาย ระเบียบ และวิธีปฏิบัติของคณะกรรมการการเลือกตั้งต่อการปรับใช้บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับอำนาจในการสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและการไม่ประกาศรับรองผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีขอบเขตในการศึกษาคือ ศึกษาถึงการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการบริหารจัดการการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้บริสุทธิ์ ยุติธรรม เมื่อวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๔๔ เท่านั้น

โดยผลการศึกษาโดยภาพรวมพบว่า การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ผ่านมาเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและได้รับการยอมรับในระดับหนึ่งแต่ต้องพบปัญหาสำคัญ เช่น ปัญหาโครงสร้าง อำนาจ หน้าที่ และการบริหารจัดการเลือกตั้ง ปัญหาความเป็นกลางทางการเมือง และยังมีปัญหาบทบาทของประชาชน ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากเป็นช่วงเวลาเปลี่ยนผ่านจากสภาพเดิม ๆ ไปสู่สภาพการณ์ใหม่ ๆ

ผลจากการศึกษาครั้งนี้ผู้ศึกษามีความเห็นว่า เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรอิสระที่ถูกกำหนดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ และเป็นเจตนาของรัฐธรรมนูญในการนี้จะทำให้การเลือกตั้งบริสุทธิ์ ยุติธรรม และเที่ยงธรรม โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งควรจะได้มีการปรับเปลี่ยนในเรื่องต่อไปนี้

๑. ปรับบทบาท ภารกิจของคณะกรรมการการเลือกตั้งใหม่ โดยให้มีอำนาจควบคุม กำกับ การเลือกตั้ง และวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาในการเลือกตั้ง โดยมีส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ เป็นผู้ดำเนินการเลือกตั้ง โดยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจออกกฎ ระเบียบ และสั่งการ อันเกี่ยวกับขบวนการเลือกตั้ง ควบคุม กำกับให้เป็นไปตามกฎ ระเบียบ รวมทั้งระงับ ยับยั้ง หรือสั่ง แก้ไขการดำเนินการของส่วนราชการ รวมถึงการชี้ขาดปัญหา ยับยั้งและให้ความเห็นชอบในการ ประกาศผลการเลือกตั้ง แต่ถ้าไม่เห็นชอบก็สามารถสั่งให้มีการลงคะแนนใหม่ เพิกถอนการเลือกตั้งหรือสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ รวมทั้งการสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งด้วย

๒. การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้กระทำความผิดกฎหมายเลือกตั้งก่อนการเลือกตั้ง และระหว่างการเลือกตั้งให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง การร้องคัดค้าน การประกาศผลการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้ร้องต่อศาลชั้นต้นในพื้นที่และให้ยุติที่ ศาลดังกล่าว

๓. การจัดการเลือกตั้งทุกประเภท ควรกำหนดให้มีเพียงครั้งเดียวเท่านั้น ในกรณีที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งได้คะแนนสูงสุด กระทำการผิดกฎหมายเลือกตั้ง ให้เลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งคนที่ ได้คะแนนในลำดับรองลงมา เป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งและต้องทำเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อพรรคด้วย

๔. การทุจริตการเลือกตั้ง พรรคการเมืองต้องร่วมรับผิดชอบด้วยทั้งทางแพ่งและทาง อาญา เพราะพรรคเป็นผู้เลือกคนให้สมัครพรรคจึงต้องรับผิดชอบการกระทำด้วย เพื่อให้พรรคได้ กู้เงินกรองเอาคนที่ดีลงสมัครในพรรคด้วย รวมทั้งการลาออกของ ส.ส. เขต เพื่อไปเป็นรัฐมนตรี พรรคต้องรับผิดชอบ

๕. จากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยเฉพาะการใช้ดุลพินิจในการ พิจารณาเรื่องการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและการไม่ประกาศรับรองผลการเลือกตั้งของผู้สมัครเลือก ตั้ง ถือว่าเป็นกระบวนการในการพิจารณาในรูปแบบคณะกรรมการที่สามารถนำมาบูรณาการใช้ กับการบริหารจัดการของผู้บริหารของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ในกระบวนการตัดสินใจใช้กลยุทธ์การพัฒนาองค์กรและบุคลากรของสำนักงานให้พัฒนาไปในทิศทางเดียวกัน

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ค
สารบัญ	ง
สารบัญแผนภูมิ	จ
บทที่ ๑ บทนำ	
- ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
- วัตถุประสงค์ของการศึกษา	๓
- ขอบเขตของการศึกษา	๔
- วิธีดำเนินการศึกษา	๕
- คำนียามศัพท์	๕
- ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา	๕
บทที่ ๒ แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง	
- แนวคิดการจัดตั้งองค์กรเพื่อสนับสนุนและบริหารงานการเลือกตั้ง	๗
- แนวความคิดองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ	๘
- วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	๙
บทที่ ๓ คณะกรรมการการเลือกตั้ง	๑๑
บทที่ ๔ การพิจารณาเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและการไม่ประกาศรับรองผลการเลือกตั้ง	๓๒
บทที่ ๕ สรุปและข้อเสนอแนะ	๔๔
บรรณานุกรม	๔๘
ประวัติผู้ศึกษา	๕๐



LIART

## สารบัญแผนภูมิ

	หน้า
แผนภูมิที่ ๑ กระบวนการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้ง	๑๒
แผนภูมิที่ ๒ สายการบังคับบัญชาของคณะกรรมการการเลือกตั้ง	๒๗
แผนภูมิที่ ๓ กรอบการดำเนินงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง	๒๘
แผนภูมิที่ ๔ การประสานงานในการจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง	๒๙
แผนภูมิที่ ๕ การจัดการลงคะแนนเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง	๓๐
แผนภูมิที่ ๖ แสดงกระบวนการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง	๔๓

## บทที่ ๑

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นกระบวนการที่สำคัญในระบบการปกครองประชาธิปไตย การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นกิจกรรมที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งผลของการที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ทำให้ได้ผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนที่แท้จริง เพื่อจะทำหน้าที่เป็นปากเสียงแทนประชาชน รักษาสิทธิ เสริมสร้างเสรีภาพแห่งปวงชน และเป็นตัวแทนประชาชนในการใช้อำนาจให้เกิดความเสมอภาค เท่าเทียมกัน โดยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังเป็นการแสดงออกและการสื่อสารระหว่างผู้ปกครองและผู้ถูกปกครอง ในการสะท้อนปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาของสังคม การเลือกตั้งยังเป็นกระบวนการปลูกฝัง และถ่ายทอดวัฒนธรรมทางการเมืองที่สำคัญยิ่งของระบบประชาธิปไตยอีกด้วย

การเลือกตั้งเป็นการสะท้อนการพัฒนาทางการเมืองแบบประชาธิปไตย แต่ในขณะเดียวกันทุกครั้งที่มีการเลือกตั้งเรามักจะได้รับทราบข่าวสารในเรื่องของการทุจริตการเลือกตั้ง การปฏิบัติหน้าที่อย่างไม่เป็นธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยเฉพาะการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นการเลือกตั้งระดับชาติที่มีความสำคัญและมีการแข่งขันกันอย่างรุนแรง ดังนั้นนักการเมืองจึงทำทุกวิถีทางเพื่อให้ตนได้รับการเลือกตั้งโดยไม่สนใจว่าจะเป็นวิธีที่ชอบหรือไม่ มีทั้งการใช้อำนาจและอิทธิพลทั้งในฐานะที่เป็นนักการเมือง กลุ่มอำนาจทางทหารกลุ่มนักธุรกิจ และผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น กระทำการใด ๆ เพื่อให้ฝ่ายตนได้รับการเลือกตั้งเป็นเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร และหมายถึงการมีสิทธิเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล สังคมมักจะมีการเรียกขานการเลือกตั้งที่ไม่สุจริตนี้ว่าเป็น “การเลือกตั้งสกปรก” ซึ่งพบว่าการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรก ๆ ก็มีการทุจริตกันแล้ว เช่น การเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๐ มีพรรคการเมืองเข้าสมัครแข่งขันถึง ๒๓ พรรค มีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งถึงร้อยละ ๕๗.๕๐ แต่ในขณะเดียวกันเป็นการเลือกตั้ง “สกปรกที่สุด”<sup>๑</sup> ทั้งนี้เพราะมีข่าวว่ามีการทุจริตที่เรียกกันว่า “พลร่ม” บ้าง “เวียนเทียน” บ้าง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งบางคนซื้อตักทาย ในขณะที่บางคนใช้สิทธิเข้าไปลงคะแนนเสียงหลายครั้ง มีการข่ม

<sup>๑</sup> ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, ประวัติการเมืองไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ดอกหญ้า, ๒๕๓๘) หน้า ๔๒๘ - ๔๓๑

หนังสือ “การพัฒนาระบบบริหารระดับสูง” หน้า ๑

ระหว่างวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ - ๑๐ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๘



นี่เอกสารที่จัดเก็บที่ปราชญ์ในเอกสารของเรามี  
จัดทำเพื่อการศึกษาและเรียนรู้ด้วยตนเองเท่านั้น  
มิอาจนำไปเป็นเหตุผลทางธุรกิจใด ๆ ทั้งสิ้น

รัฐที่จะลงคะแนนให้ฝ่ายค้านมิให้ไปลงคะแนนเสียง และที่เป็นข่าวอื้อฉาวที่สุดที่อำเภอคูสิต จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ซึ่งการนับคะแนนเป็นไปอย่างเที่ยงช้าผิดปกติ เป็นที่เข้าใจกันว่าจะรอเพิ่มคะแนนให้แก่ผู้สมัครซึ่งมาจากพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล ประชาชนบางส่วนไม่พอใจอย่างรุนแรง จนเป็นเหตุให้การเดินขบวนไปยังทำเนียบรัฐบาลเพื่อเรียกร้องให้มีการนับคะแนนใหม่ และในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งต่อ ๆ มา ก็มักจะมีการกล่าวหาว่ามีการใช้อำนาจรัฐช่วยเหลือฝ่ายรัฐบาลอยู่เสมอ เช่นการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๒๙ ที่จังหวัดศรีสะเกษ มีการกล่าวหาว่ามีการแก้คะแนนที่หน่วยอำเภอเป็นร้อย ๆ แผน ให้ผู้สมัครฝ่ายรัฐบาลที่ประกาศผลว่า แพ้การเลือกตั้งไปแล้ว กลับเป็นผู้ชนะในการประกาศผลการเลือกตั้งครั้งใหม่ การเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๓๑ มีข้อกังขากันว่า ข้าราชการระดับสูงมีส่วนเกี่ยวข้องหรือพฤติกรรมที่ไม่เป็นกลาง ทั้งนี้เพราะเกิดไฟฟ้าดับในระหว่างการนับคะแนนที่เขตเลือกตั้งที่ ๑ จังหวัดนครราชสีมา และหลังจากไฟฟ้าติดเป็นปรกติแล้ว ผู้สมัครคนหนึ่งซึ่งมีคะแนนนำมาในตอนแรกก็ตกจากอันดับไป” และนายโกศล ไกรฤกษ์ อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดพิษณุโลก ได้กล่าวไว้ในการอภิปรายเรื่อง “กลไกการเลือกตั้ง” เมื่อวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๓๕ ที่มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชว่า “แม้แต่บนศาลากลางจังหวัดก็สามารถเปลี่ยนตัวบุคคลที่จะได้รับเลือกตั้งได้ หากคะแนนออกมาสูสีกัน ส่วนราชการจึงเป็นส่วนสำคัญมากในเรื่องการโกงหรือไม่โกงการเลือกตั้ง” และการใช้อำนาจและอิทธิพลให้ผู้สมัครได้รับการเลือกตั้งยังคงมีให้เห็นจนปัจจุบัน

การเลือกตั้งในประเทศไทยที่ผ่านมา นอกจากจะไม่ใช่การเลือกตั้งเพื่อเลือกผู้บริหารประเทศและสมาชิกรัฐสภา ซึ่งจะทำหน้าที่เป็นตัวแทนของคนไทยทั้งประเทศอย่างแท้จริงแล้ว ยังเป็นการเลือกตั้งที่ฝ่ายผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นผู้กำหนดพฤติกรรมของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งมากขึ้นเรื่อยๆ การตัดสินใจในการลงคะแนนซึ่งเป็นเรื่องของปัจเจกบุคคล มีการโน้มน้าวการลงคะแนนเสียงในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของกลุ่ม หรือตามข้อตกลงของกลุ่มที่ได้ทำความตกลงไว้ก่อนแล้วและโดยภาพรวมแล้ว การเลือกตั้งในปัจจุบันมีแนวโน้มที่จะเป็นกระบวนการจัดสรรทรัพยากรหรือแบ่งปันอำนาจทางการเมืองในกลุ่มด้วยกัน การเลือกตั้งจึงเป็นเพียงเครื่องมือในการให้ความชอบธรรมในการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองจะตกอยู่ในมือของคนส่วนน้อยเท่านั้น ดังนั้น แม้ว่าการเลือกตั้งจะมติดต่อกันไปอีกหลายครั้ง ก็มิได้หมายความว่า การเลือกตั้งที่เป็นประชาธิปไตยที่แท้จริงกลับสร้าง

<sup>๒</sup> ไทยรัฐ วันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๓๑

<sup>๓</sup> อิศระ สุวรรณกุล และคณะ. กลไกการเลือกตั้ง (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๓๕)

ความแปลกแยกไปจากระบบประชาธิปไตยมากขึ้น จนถึงขั้นการเลือกตั้งในสภาพดังกล่าวจะเป็นตัวทำลายประชาธิปไตยเอง

ตามเจตนารมณ์หลักของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มุ่งปฏิรูปทางการเมืองไทย โดยมีสาระสำคัญที่จะขยายสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนมากขึ้น ปฏิรูปกระบวนการเข้าสู่อำนาจรัฐโดยเฉพาะปฏิรูปและกระบวนการเลือกตั้งเสียใหม่และมุ่งเน้นตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้นนั้น ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง เจตนารมณ์หลักของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้กำหนดบทบาทของกลไกสำคัญทางการเมืองไว้ ๓ ประการ คือ (๑) บทบาทในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) (๒) บทบาทพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง และ (๓) บทบาทของประชาชนในการปรับเปลี่ยนแบบแผนมีส่วนร่วมทางการเมืองในกระบวนการเลือกตั้งให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

เมื่อมีการใช้รัฐธรรมนูญมาระยะหนึ่งแล้วการตอบสนองเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอย่างไร การปฏิบัติหน้าที่ของกลไกทางการเมืองในด้านการเลือกตั้งระบบใหม่ตามความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญเป็นไปอย่างไร ส่วนที่คาดหวังให้เป็นไปตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญคือภารกิจของ กกต. หน้าที่และบทบาทของพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งและพฤติกรรมกรรมการเลือกตั้งของประชาชนโดยรวม ว่าส่วนใดบรรลุผล ส่วนใดไม่บรรลุผล ส่วนใดเบี่ยงเบนไปจากเจตนารมณ์ดังกล่าว นั้น และสมควรจะปรับแก้ในลักษณะอย่างไรในการแก้รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ต้องมีการพิจารณาอย่างรอบคอบว่ามีวัตถุประสงค์เพื่ออะไร และเพื่อใคร

ดังนั้น การศึกษาในเรื่องนี้จึงมุ่งไปที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ในฐานะที่เป็นองค์กรบริหารและจัดการการเลือกตั้งว่ามีวิธีการปฏิบัติงานอยู่ในกรอบแห่งเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานได้ดีหรือไม่เพียงไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้ดุลพินิจในการบริหารจัดการองค์กรและขบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

๑. ศึกษาผลที่ได้รับจากการปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นจริงในภารกิจทางการเมืองของคณะกรรมการการเลือกตั้ง
๒. ศึกษาถึงแนวความคิด ข้อกฎหมาย ระเบียบและวิธีปฏิบัติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ต่อการปรับใช้บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการสังเกตอนสิทธิเลือกตั้งและการไม่ประกาศรับรองผลการเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

### ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้ เป็นการศึกษาถึงการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการบริหารจัดการการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะดุลพินิจในการสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและการไม่ประกาศรับรองผลการเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๔๔ เท่านั้น

### วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาเรื่องการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการพิจารณาสั่งเพิกถอนสิทธิและการไม่ประกาศรับรองผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งนี้ ได้ทำการค้นคว้าจากเอกสาร ตลอดจนบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ หนังสือ บทความ งานวิจัยและการสำรวจความคิดเห็น ข้อวิจารณ์จากสื่อสิ่งพิมพ์ แล้วนำข้อมูลดังกล่าวมาวิเคราะห์เพื่อให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวโดยละเอียด

### คำนิยามศัพท์

เนื่องจากการศึกษานี้ เน้นการศึกษาตามช่วงเวลาที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง ดังนั้น เพื่อความเข้าใจในการศึกษาจึงนิยามศัพท์ ต่อไปนี้

“การเลือกตั้ง” หมายถึงการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

“วันเลือกตั้ง” หมายถึงการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปในวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๔๔”

“ภายหลังวันเลือกตั้ง” หมายถึงภายหลังวันลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๔๔”

“การหาเสียง” หมายถึงการประชาสัมพันธ์หรือดำเนินกิจกรรมที่ทำให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งรู้จักและเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง

“การซื้อเสียง” หมายถึงการที่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ผู้สนับสนุน หรือหัวหน้าคณะให้เงินหรือสิ่งของเพื่อให้ประชาชนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดผู้หนึ่งหรือพรรคการเมืองใดพรรคพรรคการเมืองหนึ่ง



“การขายเสียง” หมายถึง การที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งยอมรับเงินหรือสิ่งของหรืออื่น ๆ เป็นการแลกกับการลงคะแนนเสียงให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งรายใดรายหนึ่ง หรือพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง

“การซื้อสิทธิขายเสียง” หมายถึง กิจกรรมที่มีการปฏิบัติเพื่อการสร้างคะแนนเสียงและการยอมรับผลตอบแทนจากการลงคะแนนเสียงเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมืองโดยจะดำเนินการก่อนมีการเลือกตั้ง

“การประกาศผลการเลือกตั้ง” หมายถึง การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งทำการประกาศหรือไม่ประกาศรับรองผลให้ผู้สมัครที่ได้คะแนนสูงสุด ให้เป็นหรือไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

“การเลือกตั้งใหม่” หมายถึง การเลือกตั้งที่ถูกคณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศให้มีการเลือกตั้งใหม่บางหน่วยหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง โดยมีผลเนื่องมาจากการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่สามารถประกาศผลให้ผู้สมัครบางคนเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตหรือหน่วยเลือกตั้งใด ๆ

“การตัดสิทธิการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง” หมายถึง การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ลงมติโดยคะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์ ในการระงับสิทธิของผู้สมัครที่ถูกประกาศว่ามีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าทำการทุจริตการเลือกตั้งจำนวน ๒ ครั้งให้หมดฐานะในการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในครั้งที่กำลังดำเนินการเลือกตั้งอยู่

#### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๑. ความเข้าใจเกี่ยวกับเจตนารมณ์และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ รวมทั้งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง
๒. ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในการดำเนินการเลือกตั้งให้มีความบริสุทธิ์ ยุติธรรม
๓. ความเข้าใจต่อผลกระทบที่เกิดขึ้นในการดำเนินการทางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและองค์กรที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ อันเนื่องมาจากมาตรการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง
๔. ข้อเสนอแนะที่มีประโยชน์ต่อการเลือกตั้งที่จะมีในอนาคตต่อไป

## บทที่ ๒

### แนวคิด ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

#### แนวความคิดการจัดตั้งองค์กรเพื่อสนับสนุนและบริหารงานการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งเป็นขั้นตอนที่สำคัญในกระบวนการปกครองประชาธิปไตย การบริหารงานเลือกตั้งจึงจำเป็นที่จะต้องให้ดำเนินไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม เพราะเกี่ยวข้องกับเจตนารมณ์ของประชาชนทั้งประเทศ การเลือกตั้งสกปรกเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๐ เป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า การทุจริตในการเลือกตั้งมีอิทธิพลกระทบกระเทือนเสถียรภาพของรัฐบาล และของประเทศชาติมากน้อยเพียงใด รัฐบาลจึงต้องมีความจริงจังต่อประชาชนและการปกครองในระบบประชาธิปไตยในการจัดการเลือกตั้งแต่ละครั้งไม่เลือกปฏิบัติ โดยกรรมการเลือกตั้งต้องรักษาความเป็นกลางอย่างเคร่งครัด รัฐบาลจึงมีบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบที่สำคัญในการอำนวยความสะดวกให้เกิดความบริสุทธิ์ยุติธรรมในการเลือกตั้ง ด้านประชาชนก็มีส่วนสำคัญที่จะทำให้การเลือกตั้งมีความบริสุทธิ์ยุติธรรม โดยประชาชนต้องมีความสนใจ และพิทักษ์รักษาสิทธิทางการเมืองของตน ดังนั้น ภาครัฐจึงควรส่งเสริมให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการควบคุมการเลือกตั้ง โดยรัฐอาจร่วมมือกับพรรคการเมือง กลุ่มพลังทางการเมือง หรือหน่วยงานอาสาสมัครเกี่ยวกับการเลือกตั้ง เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การจัดให้มีองค์กรอิสระขึ้นมากำกับดูแลบริหารการเลือกตั้งโดยตรงก็จะทำให้ประชาชนมีความมั่นใจในความบริสุทธิ์ยุติธรรมของการเลือกตั้งมากยิ่งขึ้น ซึ่งในอดีตประเทศไทยมีแนวความคิดในการแก้ปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตในการเลือกตั้ง ดังนี้

คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง ในสมัยรัฐบาลของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช หลังจากที่ได้ยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๑๒ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๙ และได้จัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นเมื่อวันที่ ๕ เมษายน พ.ศ. ๒๕๑๙ กระทรวงมหาดไทยซึ่งมีหน้าที่ดำเนินการในการบริหารงานเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ก็ได้เริ่มเตรียมการเกี่ยวกับการเลือกตั้ง โดยได้สั่งการถึงผู้ว่าราชการจังหวัดให้รับผิดชอบและดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามกฎหมายและคำสั่งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้สั่งการไว้แล้วเช่น การเตรียมทำบัญชีผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และเตรียมกำหนดหน่วยเลือกตั้ง นอกจากนี้ยังได้จัดตั้ง "ศูนย์อำนวยความสะดวกเลือกตั้งกระทรวงมหาดไทย" ขึ้นเมื่อวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๙ ให้มีหน้าที่ดูแลให้คำปรึกษาแนะนำหน่วยงานต่าง ๆ ที่ควบคุมปฏิบัติงานเลือกตั้งทั่วประเทศ เพื่อ

ให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งนั้นได้ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อยและถูกต้องตามกฎหมาย พร้อมกันนี้นายกรัฐมนตรีได้แต่งตั้ง “คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง” แต่ปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น ได้แก่ การไม่สามารถทำงานได้อย่างอิสระ และไม่ได้รับการยอมรับจากนักการเมืองและพรรคการเมืองที่เกี่ยวข้อง ทั้งยังมีปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการปฏิบัติงานเลือกตั้ง จึงทำให้คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งต้องถูกยกเลิกไปโดยปริยาย

องค์กรกลางการเลือกตั้ง ในสมัยของรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ก่อนการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๓๕ ได้มีคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๓๙/๒๕๓๕ แต่งตั้งองค์กรกลางการเลือกตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนตื่นตัวทางการเมือง รวมทั้งให้มีหน้าที่ติดตามดูแลสอดส่องการเลือกตั้ง แจ้งเหตุเกี่ยวกับการทำการทุจริตการเลือกตั้ง สงเกตการเลือกตั้ง รวมทั้งทำรายงานเกี่ยวกับการเลือกตั้งพร้อมทั้งข้อเสนอแนะในการปรับปรุงการเลือกตั้งในคราวต่อ ๆ ไป เสนอต่อคณะรัฐมนตรีภายใน ๙๐ วัน นับจากวันเลือกตั้ง องค์กรกลางจะสิ้นสุดหน้าที่ลงเมื่อทำรายงานเสนอนายกรัฐมนตรีเรียบร้อยแล้ว

องค์กรกลางในการเลือกตั้งมีปัญหาหลายประการเช่น ในบางจังหวัดมีการแต่งตั้งญาติหรือห้วคณะนของผู้สมัครรับเลือกตั้งเข้ามาเป็นเจ้าหน้าที่องค์กรกลาง ทำให้ขาดความเป็นกลาง การบริหารงานไม่ชัดเจนเพราะองค์กรกลางถูกจัดตั้งขึ้นในเวลาทีกระชั้นชิดเกินไป ผู้ปฏิบัติงานขององค์กรกลางจำนวนมากขาดความเข้าใจในกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้เจ้าหน้าที่องค์กรกลางลงไปทำหน้าที่จับผิดเจ้าหน้าที่ของรัฐมากกว่าจะไปตรวจสอบสอดส่องการเลือกตั้งให้เกิดความบริสุทธิ์ยุติธรรม “

องค์กรกลางได้ดำเนินการภายใต้ข้อจำกัดของเวลาและความจำเป็นในการที่ต้องสร้างแนวคิด แนวปฏิบัติขึ้นมาในระยะเวลาระชั้นชิด แต่จุดเด่นขององค์กรกลางคือการแสวงหาความร่วมมือในแนวกว้างจากหนังสือราชการ รัฐวิสาหกิจ ธุรกิจเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน และสื่อสารมวลชน สะท้อนถึงการที่ประชาชนในทุกกลุ่มอาชีพโดยทั่วไปมีความต้องการที่จะเห็นการเลือกตั้งที่บริสุทธิ์ยุติธรรม แม้ว่าการบริหารงานภายในมีปัญหาอุปสรรคและข้อบกพร่องอยู่มาก แต่จากการประเมินผลพบว่าองค์กรกลางน่าจะเป็นประโยชน์โดยเฉพาะในการสร้างความตื่นตัวทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน

“ไพฑูรย์ บุญวัฒน์, รายงานการวิจัยการจัดตั้งองค์กรเพื่อสนับสนุนการเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม, (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย , ๒๕๓๘) หน้า ๑๙-๒๕



## แนวความคิดองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ

แนวความคิดในเรื่ององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent Regulatory Agency) จากรายงานวิจัยเรื่อง องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ โดยวิชญ์ วรบุญญ์ ได้ให้แนวคิดขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระว่าเป็นองค์กรที่มีสถานะพิเศษ คือ ทั้ง ๆ ที่ยังคงเป็นองค์กรของรัฐอยู่แต่ได้รับหลักประกันให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยอิสระปลอดพ้นจากการแทรกแซงจากองค์กรของรัฐอื่นหรือจากสถาบันการเมืองอื่น ทั้งนี้โดยที่สถานะความเป็นอิสระนั้นไม่ถึงกับจำต้องทำให้องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระกลายเป็นองค์กรตุลาการ และส่วนใหญ่แล้วองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระจะสามารถใช้อำนาจได้ทั้ง ๓ อำนาจ คือ อำนาจในการออกกฎระเบียบ หรือเทียบได้กับอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบังคับการให้เป็นไปตามกฎระเบียบที่ได้วางขึ้น หรือเทียบได้กับอำนาจบริหาร รวมทั้งอำนาจวินิจฉัยว่าได้มีการกระทำฝ่าฝืนกฎระเบียบและลงโทษการฝ่าฝืนนั้น หรือเกี่ยวข้องกับอำนาจตุลาการ การรวมอำนาจทั้งสามอำนาจไว้ในองค์กรเดียว เช่นนี้เป็นลักษณะเฉพาะพิเศษขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระซึ่งไม่มีในองค์กรอื่นหรือในการจัดองค์การปกครองหรือการบริการอื่นภายในรัฐ

ลักษณะพิเศษดังกล่าวข้างต้นขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเป็นสิ่งที่ทำให้องค์กรประเภทนี้เป็นกลไกสำคัญที่ช่วยเสริมประสิทธิภาพของการบริหารรัฐสมัยใหม่ซึ่งถ้าปราศจากกลไกเหล่านี้โดยจำกัดรูปแบบโครงสร้างของสถาบันการเมืองและการบริหารของรัฐไว้ในรูปแบบเดิม ๆ รัฐจะตามไม่ทันกับความเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจและสังคม และจะเกิดปัญหาทางการบริหารอันเป็นการบ่อนทำลายอำนาจของรัฐลงเสียเอง

โดยลักษณะพิเศษทั้งในแง่ของสถานะขององค์กร (ความเป็นอิสระทั้ง ๆ ที่เป็นองค์กรอยู่ภายในฝ่ายบริหาร) และในแง่ของอำนาจหน้าที่ ทำให้องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระสามารถทำในสิ่งที่องค์กรของรัฐอื่น ๆ ที่มีได้มีสถานะอย่างเดียวกันยากจะทำได้ กล่าวคือให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพและควบคุมการดำเนินกิจกรรมบางประการที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจและสังคมเป็นส่วนรวมทั้งที่ดำเนินการโดยรัฐและโดยเอกชนให้อยู่ในกรอบที่สมควร

รูปแบบการดำเนินการประการหนึ่งขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ ซึ่งเป็นประโยชน์มากและมีประสิทธิภาพมากด้วยก็คือการทำรายงานและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกิจการที่ตนดูแลพิมพ์เปิดเผยอย่างเป็นทางการ เอกสารนั้นนอกจากจะทำให้ประชาชนได้ทราบความเป็นไปของกิจกรรมต่าง ๆ อย่างโปร่งใสแล้ว องค์กรอื่น ๆ ของรัฐไม่ว่าจะเป็นรัฐบาล รัฐสภา ศาลยังต้องนำไปคำนึงถึงในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ของตนด้วย



โดยสรุปแล้ว องค์การของรัฐที่เป็นอิสระนี้เป็นกลไกการบริหารของรัฐสมัยใหม่ที่มีแนวความคิดในการแก้ปัญหาอันเกิดจากการบริหารที่นับว่าเห็นปัญหาร่วมกัน ๓ ประการใหญ่ ๆ นั้น คือปัญหาอันเกิดจากความล่าช้าในการตัดสินใจเนื่องจากโครงสร้างการบริหารแบบดั้งเดิมที่มักจะยึดติดอยู่กับกฎหมาย โดยไม่พิจารณาเจตนารมณ์แท้จริงของกฎหมาย ปัญหาการขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องใหม่ ๆ ซึ่งมีความสลับซับซ้อนทางเทคนิคและต้องอาศัยการปรับตัวของฝ่ายปกครองอย่างสูง และในประการสุดท้ายคือปัญหาอันเกิดจากความไม่มีประสิทธิภาพของโครงสร้างการบริหารแบบดั้งเดิมในการรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมของรัฐและในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของราษฎร

### วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

เนื่องจากการศึกษาการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการการเลือกตั้งกับมาตรการในการเพิกถอนสิทธิในการเลือกตั้งและอำนาจในการไม่ประกาศรับรองผลการเลือกตั้งนั้น ไม่เคยมีใครศึกษามาก่อน ส่วนใหญ่งานวิจัยเป็นการศึกษาเกี่ยวกับองค์การในการจัดการเลือกตั้งหรือการเลือกตั้งโดยทั่วไป ผู้วิจัยจึงได้พยายามคัดเลือกงานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่สุดมาพิจารณาประกอบการศึกษา ในครั้งนี้ด้วย ดังนี้คือ

วรรณกรรม กาญจนสุวรรณ \* (๒๕๓๘) ศึกษาเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์และวัฒนธรรมทางการเมืองของสังคมไทย ที่มีความสัมพันธ์กับการกระทำผิดกฎหมายการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไป พบว่าประชาชนส่วนใหญ่มีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในระดับที่สูงและมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้าอย่างแนบแน่น จะพบมากในพื้นที่ชนบท ในขณะที่เดียวกันช่องว่างระหว่างรายได้ของประชาชนมีความเหลื่อมล้ำกันมาก กลุ่มประชาชนในพื้นที่ชนบทมักจะมีรายได้ต่ำ มีความยากจนสูงกว่ากลุ่มประชาชนในเมือง ส่งผลให้เกิดการซื้อขายเสียงในทุกครั้งสมัยของการเลือกตั้งในพื้นที่ชนบทอย่างกว้างขวาง จึงเป็นสาเหตุสำคัญของ การกระทำผิดกฎหมายการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยประชาชนผู้กระทำผิดกฎหมายการเลือกตั้งกลุ่มนี้มักพบในพื้นที่ชนบทของทุกภาคจากการศึกษาพบว่าภาคที่มีประชาชนกลุ่มนี้มากที่สุดคือภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ ภาคตะวันออก ภาคกลาง และภาคใต้ ตามลำดับ

\* วรรณกรรม กาญจนสุวรรณ , “ระบบอุปถัมภ์และวัฒนธรรมทางการเมืองของคนไทยกับการกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” , (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , ๒๕๓๘ )

วุฒิ พัวเวส<sup>๖</sup> ศึกษาถึงอำนาจและหน้าที่ขององค์กรกลาง และบทบาทของคณะกรรมการอนุกรรมการ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ขององค์กรกลางในการเลือกตั้งและผลที่ได้รับจากการจัดตั้งองค์กรกลางว่าสามารถส่งเสริมให้ประชาชนและผู้มีสิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้ง เข้ามีส่วนร่วมในการเลือกตั้งในรูปแบบที่ถูกต้องได้หรือไม่ ซึ่งพบว่าการทำงานขององค์กรกลางในภาพรวมนั้น ประสบผลสำเร็จในเบื้องต้นในแง่ของการป้องปรามการกระทำทุจริตในการเลือกตั้งทำให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรมมากขึ้น และก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมทั้งทำให้ประชาชนได้รู้ข่าวสารการเลือกตั้งและออกมาใช้สิทธิเลือกตั้งมากขึ้น แต่ทั้งนี้้องค์กรกลางมีผลงานบางส่วนที่ไม่ประสบความสำเร็จ คือการดำเนินคดีต่อผู้กระทำผิดตามที่ได้รับแจ้งเหตุมาซึ่งสาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากปัญหาและข้อจำกัดขององค์กรกลาง และข้อจำกัดจากการที่องค์กรกลางต้องพึ่งพาหน่วยงานอื่นเพื่อดำเนินคดีความตามกฎหมาย บุคลากรขององค์กรกลางที่อาจมีบางส่วนวางตัวไม่เป็นกลาง ขาดประสบการณ์ เกรงกลัวอิทธิพล

กวิณ จารุจินดา<sup>๗</sup> ศึกษาพบว่านักศึกษาไทยโดยส่วนใหญ่มีความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทองค์กรกลางในระดับปานกลาง มีความแตกต่างระหว่างนักศึกษาศาสนาต่าง ๆ ที่มีต่อความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทขององค์กรกลาง นอกจากนี้มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางเพศ ระดับปีการศึกษา และผลการเรียนของนักศึกษากับความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทขององค์กรกลาง

วิญญู อุฬารกุล<sup>๘</sup> ศึกษาถึงบทบาทคณะกรรมการการเลือกตั้งกับการปฏิรูปการเมืองของไทย โดยได้ศึกษาถึงอำนาจในการไม่ประกาศรับรองผลการเลือกตั้งพบว่า การไม่ประกาศรับรองผลการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นการใช้อำนาจที่ขาดพื้นฐานรองกฎหมายโดยองค์กร ได้ขยายอำนาจในรอบองค์กรอิสระมากเกินไป โดยไปละเมิดกรอบสิทธิของประชาชน ตลอดจนอาจจะละเมิดหลักการประชาธิปไตยและหลักการแบ่งแยกอำนาจและอาจสร้างปัญหาให้กับหลักการและเจตนารมณ์ในการปฏิรูปการเมืองในระยะยาว

<sup>๖</sup> วุฒิ พัวเวส , พ.ต.อ. , “องค์กรกลางกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร”, (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , ๒๕๓๘)

<sup>๗</sup> กวิณ จารุจินดา , “ ความเข้าใจของนักศึกษาไทยเกี่ยวกับบทบาทขององค์กรกลางในการเลือกตั้งทั่วไป”, (วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (รัฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๐)

<sup>๘</sup> วิญญู อุฬารกุล, “บทบาทคณะกรรมการการเลือกตั้งกับการปฏิรูปทางการเมืองไทย : กรณีศึกษาอำนาจในการไม่ประกาศรับรองผลการเลือกตั้ง”, (เอกสารวิชาการส่วนบุคคล สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๓).

## บทที่ ๓

### คณะกรรมการการเลือกตั้ง

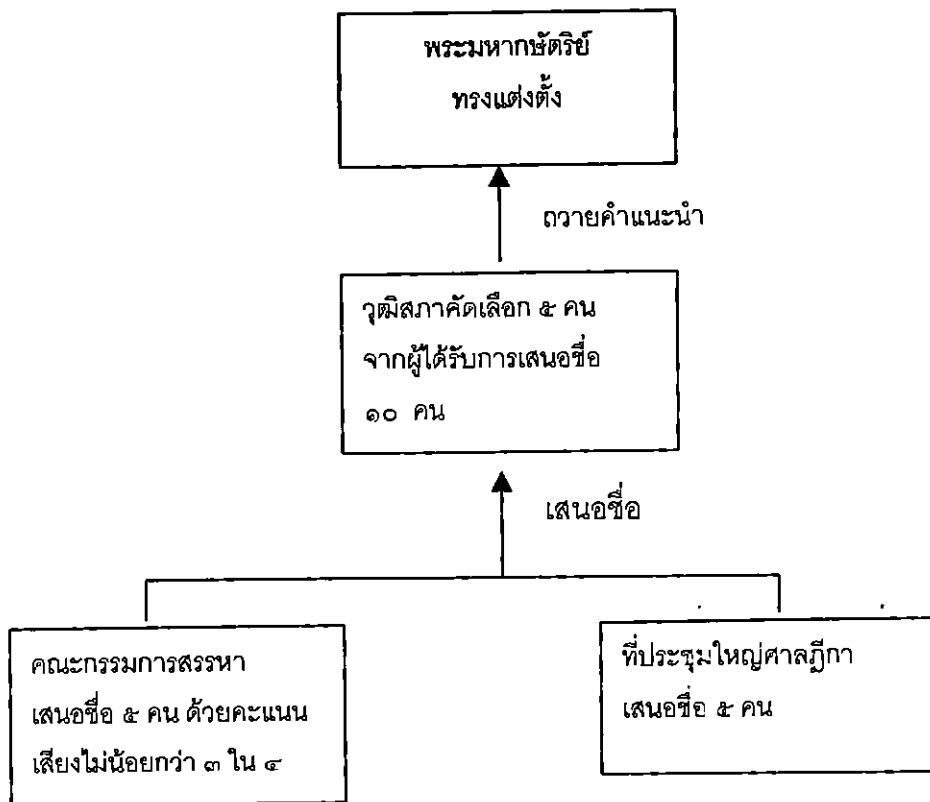
เมื่อการเลือกตั้งเป็นหัวใจของการปกครองประชาธิปไตย คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีความสำคัญยิ่งในการเลือกตั้ง ซึ่งจะทำหน้าที่คัดเลือกผู้แทนประชาชน โดยผ่านกระบวนการตัดสินใจของประชาชน คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการจัดการและควบคุมการเลือกตั้งในทุกระดับของประเทศ ตั้งแต่การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ไปจนถึงการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น ในบทนี้จะได้นำเสนอ ที่มา โครงสร้าง บทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผลการจัดการและควบคุมการเลือกตั้งในระยะเวลาที่ผ่านมา ซึ่งเป็นการดำเนินการภายใต้กรอบ หรือบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๒ และ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๓

#### ที่มา

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๖, ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งขึ้น โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้งที่มาจากแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ตามคำแนะนำของวุฒิสภา และผ่านกระบวนการสรรหาซึ่งในส่วนของรายละเอียดอื่น ๆ เกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น ได้ถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไว้เป็นการเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๒ และ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๓)

**กระบวนการสรรหา กกต.**

**กระบวนการสรรหาและการคัดเลือกโดยวุฒิสภาสรุปได้ดังนี้**



**แผนภูมิที่ ๑ กระบวนการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้ง**

**โครงสร้างบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง**

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีโครงสร้างประกอบไปด้วย ๒ องค์กรหลักด้วยกันคือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

## ๑. คณะกรรมการการเลือกตั้ง

วัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง การเลือกตั้งทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นทุกระดับจะมีปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง คือ ประชาชนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมือง เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเลือกตั้ง และกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับการเลือกตั้ง และยังมีปัจจัยย่อยอีกมากมาย ที่ส่งผลให้การเลือกตั้งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการเลือกตั้งภายใต้ระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อทำหน้าที่ควบคุมและดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม เพื่อให้เป็นองค์การรับผิดชอบเกี่ยวกับการเลือกตั้งขึ้นอย่างชัดเจน ระบุขอบเขตความรับผิดชอบ และมีหน่วยงานรับผิดชอบในเรื่องการบริหารการเลือกตั้ง การกำกับสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง และการเสริมสร้างให้ความรู้แก่ประชาชนอย่างชัดเจนที่จะช่วยป้องกันการ “ซื้อสิทธิ ขายเสียง” เลือกตั้งซึ่งอาจจะไม่หมดไป แต่ก็น่าจะลดลงกว่าที่เป็นอยู่ ปราศจากอิทธิพลแทรกแซงอย่างแท้จริงต่อไป

รูปแบบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งได้จัดตั้งขึ้นในรูปแบบของคณะกรรมการ ซึ่งจะมีอำนาจหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดไว้ โดยอาศัยหลักการบริหารงานแบบรับผิดชอบร่วมกัน โดยกรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งจะไม่สามารถใช้อำนาจกระทำการใดได้โดยลำพังเลย ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้เกิดการใช้อำนาจในทางที่ให้คุณให้โทษแก่บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยความอคติของกรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งได้ (ตามมาตรา ๘) นอกจากนั้นแล้ว การที่กำหนดให้การดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีระยะเวลายาวนานถึง ๗ ปี แต่ให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว (รัฐธรรมนูญมาตรา ๑๔๐) ก็เพื่อวัตถุประสงค์ให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีความเป็นอิสระสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่โดยไม่ต้องห่วงเกรงต่ออิทธิพลหรือผลประโยชน์อื่นใดที่จะชักจูงใจให้ไปปฏิบัติหน้าที่เอนเอียงไปเพื่อประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใดที่จะบันดาลให้ตนสามารถกลับมาดำรงตำแหน่งคณะกรรมการการเลือกตั้งได้อีก

“สมชาติ ธรรมศิริ, คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ๒๕๕๒)

หน้า ๖-๑๔.

หลักสูตร “การพัฒนาระบบบริหารระดับสูง” รุ่นที่ ๑  
ระหว่างวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๓ - ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔

องค์ประกอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีจำนวนห้าคน ประกอบด้วยประธานกรรมการหนึ่งคนและกรรมการอื่นอีกสี่คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ โดยให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง และให้มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๗ ปี แต่ในวาระแรกเริ่มให้มีวาระดำรงตำแหน่ง ๓ ปี ๖ เดือน (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๓๒๒ วรรคแรก)

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง<sup>๑๐</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นทั้งการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ที่เป็นสาระสำคัญของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ ดังนี้

๑. ดำเนินการจัดการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ควบคุมและดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม (มาตรา ๑๑๐ (๑)) ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำจังหวัด บุคคล คณะบุคคลหรือผู้แทนองค์การเอกชน ปฏิบัติหน้าที่ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมายไว้

๒. ออกประกาศในการปฏิบัติตามกฎหมาย คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจออกประกาศกำหนดการทั้งหลาย อันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (มาตรา ๑๐ (๒))

๓. มีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามกฎหมาย คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถมีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติภารกิจทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบ

<sup>๑๐</sup> สภาวุฒิสภา, คณะกรรมการการเลือกตั้ง, ควบคุมและดำเนินการจัดการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ



รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (มาตรา ๑๐ (๓))

๔. กำหนดแนวทางปฏิบัติหน้าที่ของผู้ที่ได้รับแต่งตั้งที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง หรือการออกเสียงประชามติ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจออกข้อกำหนดเป็นแนวทางปฏิบัติหน้าที่ของผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง หรือออกเสียงประชามติ (มาตรา ๑๐ (๔))

๕. ดำเนินการแบ่งเขตเลือกตั้งและจัดทำทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่จัดให้มีการทำทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จากหลักฐานทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรแยกเป็นรายจังหวัดไว้เป็นประจำ และดำเนินการแบ่งเขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งไว้ทุกจังหวัด เพื่อให้ประชาชนได้ทราบล่วงหน้า (มาตรา ๑๐ (๕))

๖. สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นกับการปฏิบัติตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ หรือกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (มาตรา ๑๐ (๖))

ในกรณีที่มีเหตุผลให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหา หรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวข้างต้น ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการโดยพลัน วิธีการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

๗. สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่ง หรือทุกหน่วยเลือกตั้ง หรือสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด (มาตรา ๑๐ (๗))

๘. ประกาศผลการเลือกตั้ง หรือการออกเสียงประชามติ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่ประกาศผลการเลือกตั้ง หรือการออกเสียงประชามติ (มาตรา ๑๐ (๘))



๙. ให้การศึกษาแก่ประชาชน คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการหรือประสานงานกับหน่วยราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือสนับสนุนองค์กรเอกชนในการให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (มาตรา ๑๐ (๙))

๑๐. จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงาน คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำและข้อสังเกตเสนอต่อรัฐสภา (มาตรา ๑๐ (๑๐))

๑๑. แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมายได้ (มาตรา ๑๔)

๑๒. แจ้งพนักงานสอบสวนและดำเนินการฟ้องคดีต่อศาล กรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า ผู้ใดกระทำความผิดตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ หรือกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้มีอำนาจแจ้งพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินการสอบสวน และให้มีอำนาจดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลไม่ว่าจะเป็นทางแพ่ง ทางอาญาหรือทางปกครอง โดยถือว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการแทนได้ และให้พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ หรือศาลอำนวยความสะดวกและเร่งรัดให้การดำเนินคดีเสร็จสิ้นไปโดยเร็ว และในการนี้ให้ได้รับยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียมทั้งปวง

๑๓. รับรององค์การเอกชนที่ช่วยเหลือในการตรวจสอบการเลือกตั้ง องค์กร เอกชนใดที่มีความประสงค์จะช่วยเหลือการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในการตรวจสอบการเลือกตั้ง ให้ยื่นคำขอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง และเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตรวจสอบแล้วเห็นว่า องค์กรเอกชนที่ยื่นคำขอมีความเป็นกลางในทางการเมือง คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจรับรองให้้องค์กรเอกชนนั้นช่วยเหลือในการตรวจสอบการเลือกตั้งได้ (มาตรา ๒๐) ในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจแต่งตั้งผู้แทนขององค์กรเอกชนที่ได้รับรองไว้เพื่อช่วยดูแลตรวจสอบการเลือกตั้ง และรายงานให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบ ในกรณีที่พบเห็นว่าการเลือกตั้งเป็นไปโดยไม่สุจริตหรือเที่ยงธรรม หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย



(๑) ให้นำหมายราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็นในการปฏิบัติงาน หรือส่งเอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา

(๒) ให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานตาม (๑) เจ้าหน้าที่ของรัฐ พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวนหรือบุคคลใดมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง หรือมาให้ถ้อยคำ หรือส่งเอกสาร หลักฐานหรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา

(๓) ขอให้ศาลส่งเอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา

(๔) เข้าไปในที่เลือกตั้ง ที่ออกเสียงประชามติ หรือสถานที่นับคะแนนเลือกตั้ง หรือนับคะแนนการออกเสียงประชามติ

การดำเนินงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง การดำเนินงานต่าง ๆ ของคณะกรรมการการเลือกตั้งจะกระทำโดยการตัดสินใจร่วมกันของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยออกเป็นข้อมติซึ่งมีผลผูกพันทางกฎหมายต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยการประชุมของคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องมีกรรมการการเลือกตั้งมาประชุมไม่น้อยกว่า ๔ ใน ๕ ของจำนวนกรรมการการเลือกตั้งทั้งหมดเท่าที่มีอยู่จึงจะเป็นองค์ประชุม และคะแนนเสียงที่จะมีผลเป็นมตินั้นต้องใช้คะแนนเสียงข้างมาก ซึ่งกรรมการการเลือกตั้งแต่ละคนไม่มีอำนาจในการตัดสินใจในเรื่องใด ๆ โดยลำพัง ทั้งนี้ก็เพราะว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการจัดการและควบคุมการเลือกตั้ง และเป็นองค์การที่มีอิสระสูงจึงจำเป็นต้องให้มีการกลั่นกรองตรวจสอบในระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งด้วยกันประกอบกับหากให้กรรมการการเลือกตั้งแต่ละคนมีอำนาจสั่งการได้เองโดยตรงแก่ผู้ปฏิบัติงานต่าง ๆ แล้ว ก็อาจทำให้เกิดความสับสนว่าผู้ปฏิบัติควรรับฟังคำสั่งจากกรรมการการเลือกตั้งคนไหน ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหายุ่งยากได้ โดยเฉพาะเมื่อกรรมการการเลือกตั้งแต่ละคนมีนโยบายแตกต่างกัน ดังนั้น จึงกำหนดให้แต่เฉพาะเรื่องที่กรรมการการเลือกตั้งโดยที่เสียงส่วนใหญ่จะต้องเห็นชอบด้วยเท่านั้นที่จะมีผลผูกพันให้ผู้เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติ

## ๒. สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง<sup>๑๑</sup>

วัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นเพียงคณะบุคคลซึ่งมีจำนวนเพียง ๕ คน ในขณะที่มีภารกิจความรับผิดชอบและภาระงานที่ต้องปฏิบัติสูงมาก ประกอบกับคณะกรรมการการเลือกตั้งมีบทบาทหลักในการตัดสินใจและกำหนดนโยบาย และมีวาระการดำรงตำแหน่งเพียงช่วงระยะเวลาหนึ่งที่แน่นอน ซึ่งจะต้องมีการจัดตั้งหน่วยงานช่วยเหลือทำหน้าที่เป็นหน่วยงานปฏิบัติการ ที่มีการทำงานต่อเนื่องถาวรขึ้นมารองรับการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงจำเป็นต้องจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว

รูปแบบของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง จากบทบัญญัติมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหน่วยงานของรัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคล และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยมีประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด และให้กิจการของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน รูปแบบของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งนี้เป็นรูปแบบที่เรียกว่า “องค์การมหาชนอิสระ” (independence public organization) ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐบาลรูปแบบหนึ่ง แต่ไม่ใช่หน่วยงานราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ การจัดตั้งองค์การของรัฐในรูปแบบนี้มักใช้กับหน่วยงานที่ต้องการความเป็นอิสระในการดำเนินงานสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเป็นอิสระจากการครอบงำของฝ่ายบริหาร (executive branch) สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหน่วยงานที่รองรับการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งทำหน้าที่จัดการและควบคุมการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นการเกี่ยวข้องโดยตรงกับการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งจะเข้ามากุมอำนาจในการบริหารประเทศ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีความอิสระไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร มิฉะนั้นแล้วอาจถูกฝ่ายบริหารใช้อำนาจในการแทรกแซงการทำงานได้ จึงจำเป็นต้องจัดตั้งองค์การในลักษณะนี้

องค์ประกอบของสำนักงาน สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมีเลขาธิการซึ่งประธานกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และรับผิดชอบการ

<sup>๑๑</sup> สมชาติ ธรรมศิริ, คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๔๒)

ปฏิบัติงานของสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งขึ้นตรงต่อประธานกรรมการการเลือกตั้ง และมีรองเลขาธิการเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติงาน<sup>๒๒</sup> คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจขอให้ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐมาปฏิบัติงานเป็นพนักงานหรือลูกจ้างในสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นการชั่วคราวได้ ทั้งนี้เมื่อได้รับการอนุมัติจากผู้บังคับบัญชาหรือนายจ้างของผู้นั้น แล้วแต่กรณี

การดำรงตำแหน่งของเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีวาระการดำรงตำแหน่งห้าปีนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และอาจได้รับแต่งตั้งใหม่ได้แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินสองวาระติดต่อกัน เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ที่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก เพราะเป็นผู้ที่จะนำมติและนโยบายของคณะกรรมการการเลือกตั้งมาปฏิบัติ จึงกำหนดให้เป็นสิทธิของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะเลือกผู้ที่ตนไว้วางใจมาทำหน้าที่เลขาธิการ เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมายโดยไม่ต้องห่วงเกรงการแทรกแซงจากฝ่ายต่าง ๆ เช่น ฝ่ายบริหาร หรือพรรคการเมือง แต่เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่มีความต่อเนื่องถาวร และเพื่อป้องกันมิให้เลขาธิการใช้อำนาจและอิทธิพลครอบงำองค์กร จึงกำหนดให้เลขาธิการสามารถดำรงตำแหน่งได้ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

อำนาจหน้าที่ของสำนักงาน รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการทั่วไปของคณะกรรมการการเลือกตั้งและนายทะเบียนพรรคการเมือง และให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้<sup>๒๓</sup>

(๑) รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการการเลือกตั้งและนายทะเบียนพรรคการเมือง ศึกษาและรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งและนายทะเบียนพรรคการเมือง

(๒) ศึกษาและสนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการเลือกตั้ง การออกเสียงประชามติและการพัฒนาพรรคการเมือง

(๓) เผยแพร่วิชาการและให้ความรู้และการศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(๔) รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับ การเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติ ผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยในการเลือกตั้งหรือเกี่ยวกับการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งหรือเกี่ยวกับการทุจริต

<sup>๒๒</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๔.

<sup>๒๓</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๖.

หรือประพดิมชอบในการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ผู้เลือกตั้ง พรรคการเมือง หรือบุคคลอื่นใดเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(๕) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมาย

การกำกับดูแลสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงิน และทรัพย์สิน และการดำเนินงานอื่นในเรื่องดังต่อไปนี้<sup>๑๔</sup> ได้แก่ การจัดแบ่งส่วนสำนักงานและขอบเขตหน้าที่ กำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าตอบแทน การคัดเลือก บรรจุ แต่งตั้ง การบริหารจัดการทรัพย์สินของทางราชการและจัดสวัสดิการแก่พนักงาน ลูกจ้างของสำนักงาน

การดำเนินงานของสำนักงาน เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของพนักงานและลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยจะมีหน้าที่ควบคุมดูแลงานโดยทั่วไปของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบ ประกาศ และมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งและมีอำนาจดำเนินการดังต่อไปนี้<sup>๑๕</sup>

(๑) บรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอน เลื่อน ลดเงินเดือนหรือค่าจ้าง ลงโทษทางวินัย พนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตลอดจนให้พนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งออกจากตำแหน่ง

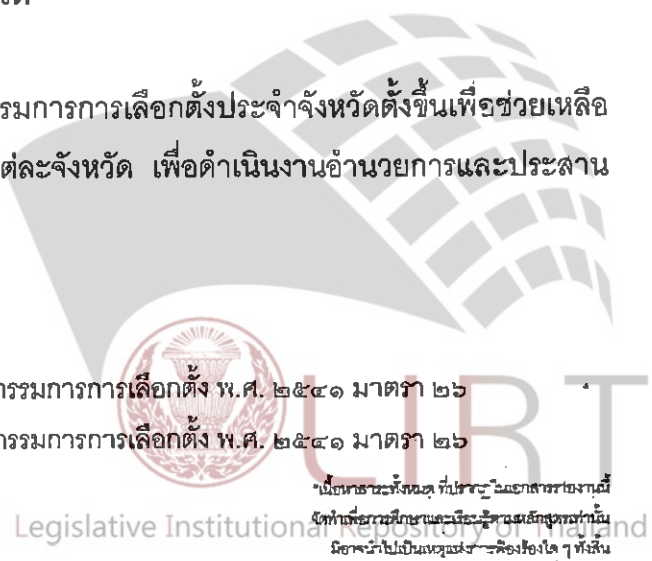
(๒) วางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของพนักงานหรือลูกจ้างในสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้าง ซึ่งมาปฏิบัติงานเป็นพนักงานหรือลูกจ้างในสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นการชั่วคราว

(๓) วางระเบียบเกี่ยวกับงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง  
ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด และเท่าที่ไม่ขัดกับระเบียบหรือประกาศ หรือมติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

๓. คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

วัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด เพื่อดำเนินงานอำนวยความสะดวกและประสาน

<sup>๑๔</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๖  
<sup>๑๕</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๖



งานระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้ง และหน่วยงานของรัฐกับเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง และการออกเสียงประชามติในแต่ละจังหวัด

รูปแบบคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยมีลักษณะเป็นคณะกรรมการถาวรมีวาระดำรงตำแหน่งที่แน่นอน แต่งตั้งโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดละ ๑ คณะ

องค์ประกอบคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด มีจำนวนจังหวัดละไม่เกิน ๙ คน จากผู้ที่ได้รับการสรรหาโดยมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๖ ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว สรรหาจากผู้ที่มีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดนั้นเป็นหลัก โดยรายละเอียดวิธีการสรรหาให้เป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๑

(๑) จังหวัดที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งไม่เกินห้าคนให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกสี่คน

### สมบัติของสมุครัฐสภา

(๒) จังหวัดที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ตั้งแต่หกคนถึงสิบห้าคนให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกแปดคน

(๓) จังหวัดที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ตั้งแต่สิบห้าคนขึ้นไปให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกแปดคน

อำนาจหน้าที่ คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด จะปฏิบัติหน้าที่ได้แต่เฉพาะเท่าที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดเท่านั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีอำนาจหน้าที่เป็นการเฉพาะในเรื่องต่อไปนี้<sup>๑๖</sup>

- (๑) อำนาจการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติที่กระทำภายในจังหวัดนั้น
- (๒) เสนอแนะการแบ่งเขตเลือกตั้งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง
- (๓) รวบรวมและตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือผู้มีสิทธิออกเสียง

<sup>๑๖</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๓.

(๔) สรรหาและเสนอแนะต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อพิจารณาแต่งตั้งบุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ

(๕) ปฏิบัติงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมาย

#### ๔. คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง

วัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง เนื่องจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ จะมีการแบ่งเขตเลือกตั้งทั่วประเทศออกเป็น ๔๐๐ เขตเลือกตั้ง<sup>๑๑</sup> ดังนั้นจำเป็นต้องอาศัยเจ้าหน้าที่จำนวนมากในการดำเนินการเลือกตั้งดังกล่าว ซึ่งเป็นสิ่งที่เกินกำลังของคณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงจำเป็นต้องจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งเพื่อช่วยเหลือการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตเลือกตั้งดังกล่าว

รูปแบบของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งเป็นคณะกรรมการชั่วคราว ซึ่งจัดตั้งขึ้นเฉพาะเวลาที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละครั้งเท่านั้น เมื่อเสร็จสิ้นการเลือกตั้ง คณะกรรมการนี้ก็จะสิ้นสภาพไป<sup>๑๒</sup> คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งจะได้รับการแต่งตั้งโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยแต่ละเขตเลือกตั้งมีคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งจำนวน ๑ คณะ

องค์ประกอบ คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งแต่ละเขตเลือกตั้ง มีจำนวนไม่น้อยกว่า ๙ คน และมีผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งอีกเขตละ ๑ คน ซึ่งแต่งตั้งโดยวิธีการสรรหาตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

อำนาจหน้าที่ คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งมีหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดหน่วยเลือกตั้ง ที่เลือกตั้ง และสถานที่นับคะแนนในเขตเลือกตั้ง การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งการเพิ่มชื่อและการถอนชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้ง การกำกับดูแลการลงคะแนนเลือกตั้ง การนับคะแนนเลือกตั้งและการประกาศผลการนับคะแนนเลือกตั้งสำหรับผู้อำนวยความสะดวก

<sup>๑๑</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๐๒, มาตรา ๑๐๓.

<sup>๑๒</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๒

การเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งมีหน้าที่เกี่ยวกับการรับสมัครเลือกตั้งและดำเนินกิจการที่จำเป็นเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

## ๕. คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง

**วัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง** การจัดการและควบคุมการเลือกตั้งในแต่ละเขตเลือกตั้งมีการจัดตั้งหน่วยเลือกตั้งจำนวนมากเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปอย่างทั่วถึง จึงจำเป็นต้องมีการจัดตั้งกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งเพื่อช่วยเหลือการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งในการดูแลการดำเนินการเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งแต่ละหน่วย (หนึ่งหน่วยเลือกตั้งจะมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งประมาณ ๔๐๐ คน)

**รูปแบบของคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง** คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งเป็นคณะกรรมการชั่วคราว ซึ่งจัดตั้งขึ้นเฉพาะเวลาที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละครั้งเท่านั้น เมื่อการเลือกตั้งสิ้นสุดลง คณะกรรมการนี้ก็จะสิ้นสุดสภาพไป จนกว่าจะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งใหม่ โดยในแต่ละเขตเลือกตั้งจะมีคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งเป็นจำนวนหลายคนเท่ากับจำนวนหน่วยเลือกตั้งทั้งหมดที่มีอยู่ในเขตเลือกตั้งนั้น:

**องค์ประกอบ** คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งแต่ละคณะจะมีกรรมการจำนวนไม่น้อยกว่าเจ็ดคนได้รับการแต่งตั้งโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง โดยผู้ที่เป็นประธานกรรมการและกรรมการจำนวนสองคนจะได้รับการแต่งตั้งโดยตรงจากคณะกรรมการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง ส่วนกรรมการอื่นจะเป็นผู้ที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคเสนอชื่อโดยเสนอได้พรรคละหนึ่งคน<sup>๑๔</sup>

อำนาจหน้าที่ มีหน้าที่เกี่ยวกับการลงคะแนนเลือกตั้งของหน่วยเลือกตั้งที่ตนรับผิดชอบ

## ๖. คณะกรรมการนับคะแนน

**วัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง** รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้ดำเนินการนับคะแนนทุกหน่วยเลือกตั้งรวมกันและประกาศผลการนับคะแนนโดยเปิดเผย ณ สถานที่แห่งใดแห่งหนึ่งแต่เพียงแห่งเดียวในเขตเลือกตั้งนั้น เว้นแต่จะมีความจำเป็นเฉพาะท้องถิ่น<sup>๑๕</sup> โดยคณะกรรมการการ

<sup>๑๔</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.

๒๕๕๑

<sup>๑๕</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐๔

เลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งจะเป็นผู้กำหนดสถานที่นับคะแนนในเขตเลือกตั้งนั้น<sup>๑๐</sup> ทั้งนี้ เพื่อให้คณะกรรมการนับคะแนนเป็นศูนย์กลางในการรับและนับคะแนนและเพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้สมัครและพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น

รูปแบบของคณะกรรมการนับคะแนนเลือกตั้ง คณะกรรมการนับคะแนนเลือกตั้งเป็นคณะกรรมการชั่วคราวซึ่งจัดตั้งขึ้นเฉพาะเวลาที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละครั้งเท่านั้น เมื่อการเลือกตั้งสิ้นสุดลงคณะกรรมการนี้ก็จะสิ้นสภาพไป จนกว่าจะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งใหม่ โดยในแต่ละเขตการเลือกตั้งจะมีคณะกรรมการนับคะแนนเลือกตั้งเพียงเขตเลือกตั้งละหนึ่งคณะเท่านั้น เว้นแต่กรณีจำเป็นที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศให้เขตเลือกตั้งใดมีสถานที่นับคะแนนมากกว่าหนึ่งแห่ง ก็ให้มีคณะกรรมการนับคะแนนเลือกตั้งเพิ่มขึ้นเท่ากับจำนวนสถานที่นับคะแนน

องค์ประกอบ คณะกรรมการนับคะแนนเลือกตั้งแต่ละคณะจะได้รับแต่งตั้งโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง โดยวิธีการสรรหาจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น และให้มีผู้แทนพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้นร่วมอยู่ทั้งนี้จำนวนกรรมการนับคะแนนเลือกตั้งที่คณะกรรมการนับคะแนนเลือกตั้งแต่ละคณะจะพึงมีนั้นขึ้นอยู่กับดุลพินิจของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง

อำนาจหน้าที่ คณะกรรมการนับคะแนนมีหน้าที่เกี่ยวกับการนับคะแนนในสถานที่นับคะแนนเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่ตนรับผิดชอบอยู่ในแต่ละเขตเลือกตั้ง หน่วยเลือกตั้งจำนวนมาก เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปอย่างทั่วถึง จึงจำเป็นต้องมีการจัดตั้งกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง เพื่อช่วยเหลือการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งในการดูแลการดำเนินการเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งแต่ละหน่วย (หนึ่งหน่วยเลือกตั้งจะมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งประมาณ ๔๐๐ คน)

### การบริหารจัดการและการควบคุมการเลือกตั้งที่ผ่านมา

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้จัดโครงสร้างการบริหารจัดการการเลือกตั้งให้สัมพันธ์กับโครงสร้างการปกครอง เพื่อให้การบริหารจัดการและการควบคุมการเลือกตั้ง รวมทั้งการประสาน

<sup>๑๐</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.

๒๕๕๑ มาตรา ๑๒

งานในการจัดการเลือกตั้งให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยยึดหลักการความสอดคล้องกับการปกครองและผู้ดำเนินการเลือกตั้ง ดังนี้<sup>๒๒</sup>

#### หลักการ

- (๑) โครงสร้างองค์กรจะต้องเล็กแต่สามารถปฏิบัติงานได้
- (๒) ต้องกระจายองค์กรให้มีระดับ สอดคล้องกับรูปแบบการปกครองประเทศที่แบ่งเป็น จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน เนื่องจากการเลือกตั้งเป็นการบริการ ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถลงคะแนนในหมู่บ้านหรือในหน่วยเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
- (๓) ต้องอาศัยหน่วยงานของรัฐและเอกชน ตลอดจนจรรยาบรรณ บุคลากรและอื่น ๆ ของหน่วยงานนั้น
- (๔) ยึดหลักหน่วยการปกครองท้องถิ่นซึ่งมีหน้าที่ให้บริการประชาชน ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร เทศบาล เมืองพัทยา องค์กรบริหารส่วนตำบล
- (๕) อำนาจในการวิจัย กำหนดนโยบาย และกำกับดูแล เป็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นหลัก

#### ๒. ความสอดคล้องของระบบการปกครองกับระบบการเลือกตั้ง

- (๑) พื้นที่หลักการปกครองของประเทศไทย แบ่งเป็น ประเทศ จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน
- (๒) อำนาจการปกครองซึ่งอาจรวมเรียกว่า ภูมิภาคหรือท้องถิ่น ตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และกฎหมายลักษณะการปกครองท้องถิ่น กำหนดผู้เป็นหัวหน้ารับผิดชอบ คือ นายกรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด
- (๓) อำนาจของราชการส่วนท้องถิ่น เมื่อมีการตั้งหน่วยราชการส่วนท้องถิ่นขึ้นมาเป็นหน่วยการปกครองตนเอง มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้เข้ามาเป็นผู้ดำเนินการโดยเฉพาะงานบริการ เช่น ทำถนน การศึกษา การรักษาความสะอาด หรืออื่น ๆ ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร เทศบาล พัทยา องค์กรบริหารส่วนตำบล

<sup>๒๒</sup> ยิวรัตน์ กมลเวช, "โครงสร้างองค์กรของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, ๒๕๔๒)

(๔) การบริหารงานเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบ่งเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด (๗๖ คณะ) คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง (๔๐๐ คณะ) คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง (๘๖,๐๐๐ คณะ)

### ๓. ผู้ดำเนินการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามระบบการเลือกตั้งใหม่ เป็นการเลือกตั้งที่ต่างไปจากรูปแบบเดิม โดยจะมีการแบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็น ๔๐๐ เขตทั่วประเทศ และมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๒ ประเภท คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ๔๐๐ คน กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ๑๐๐ คน รวม ๕๐๐ คน มีการเพิ่มบทบาทของประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการเลือกตั้งในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งในรูปของคณะกรรมการ บุคลากร และอาสาสมัครเพื่อปฏิบัติงานเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม โดยแบ่งเป็นประเภทต่าง ๆ ได้ดังนี้

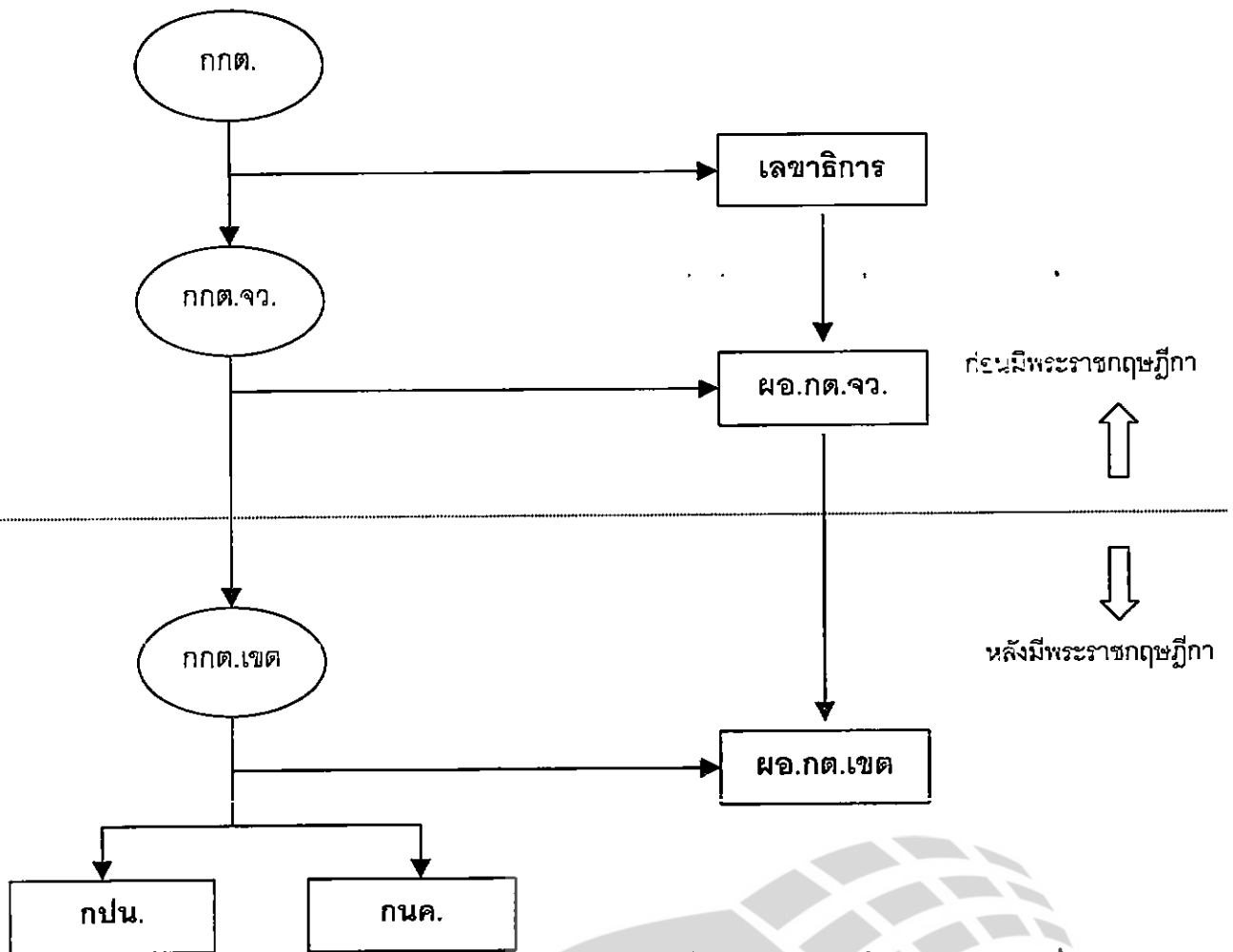
#### (๑) คณะกรรมการ

- ๑.๑ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) จำนวน ๕ คน
- ๑.๒ คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด (กกต.จว.) รวมทั้งประเทศมี ๔๓๔ คน โดยกำหนดสัดส่วนดังนี้
  - จังหวัดใดมี ส.ส. ๑-๕ คน มี กกต.จว. ๕ คน
  - จังหวัดใดมี ส.ส. ๖-๑๕ คน มี กกต.จว. ๗ คน
  - จังหวัดใดมี ส.ส. ๑๖ คนขึ้นไป มี กกต.จว. ๙ คน
- ๑.๓ คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง (กกต.เขต) จำนวนเขตละไม่น้อยกว่า ๙ คน
- ๑.๔ คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง (กปน.) จำนวนไม่น้อยกว่าหน่วยละ ๗ คน
- ๑.๕ คณะกรรมการนับคะแนนเลือกตั้ง (กนค.) จำนวนที่เพียงพอแก่การปฏิบัติหน้าที่

#### (๒) เจ้าหน้าที่

- ๒.๑ เลขานุการคณะกรรมการการเลือกตั้ง

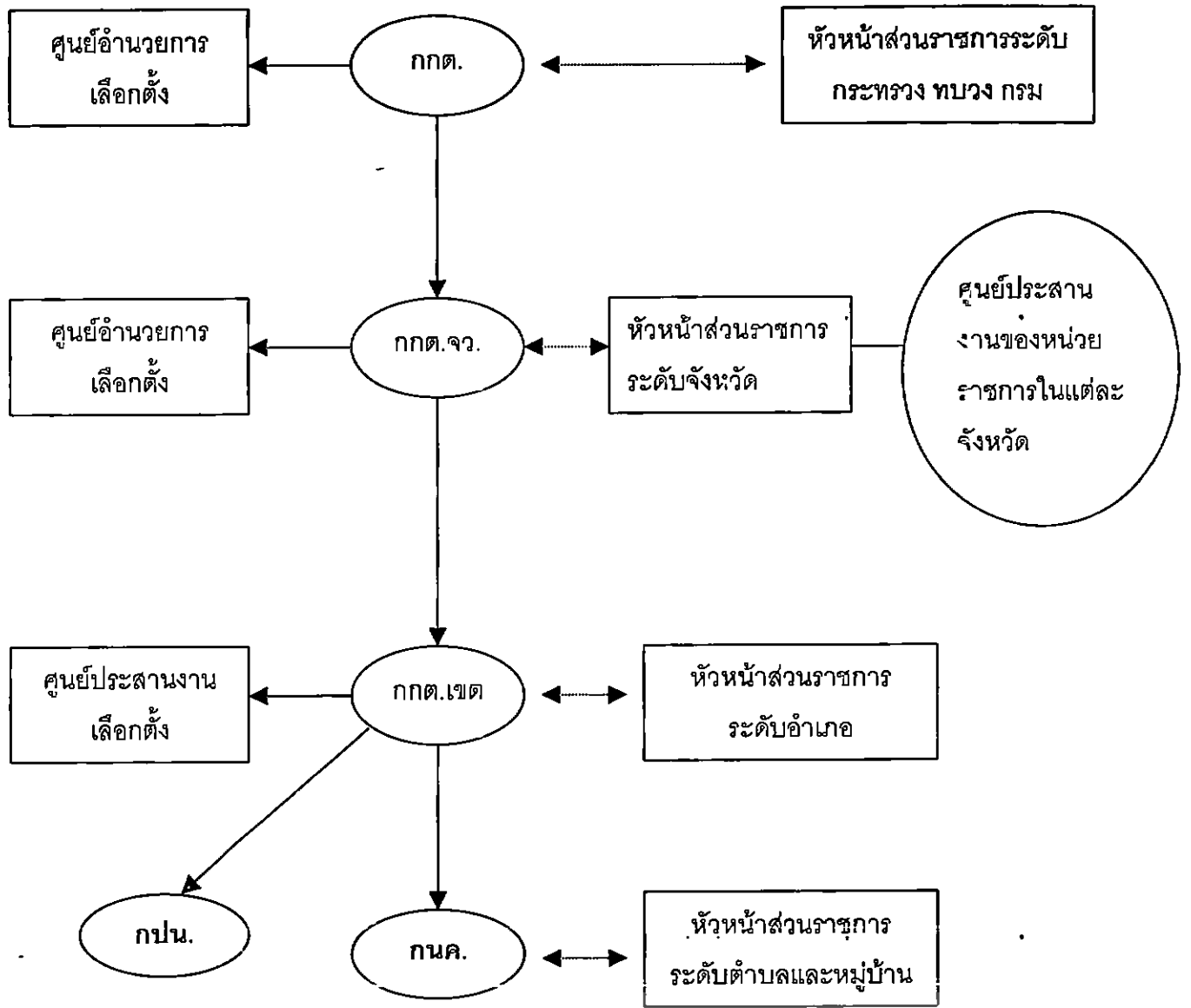
- ๒.๒ ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด (ผอ.กต.จว.)
- ๒.๓ ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง (ผอ.กต.เขต)
- ๒.๔ เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย (เจ้าหน้าที่ตำรวจ)
- ๒.๕ พนักงานตรวจสอบการเลือกตั้ง (ผู้แทนองค์การเอกชน)
- ๒.๖ พนักงานรับแจ้งความ
- ๒.๗ ผู้อำนวยการประจำหน่วยเลือกตั้ง (ผอ.ปน.)



แผนภูมิที่ ๒ สายการบังคับบัญชาของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

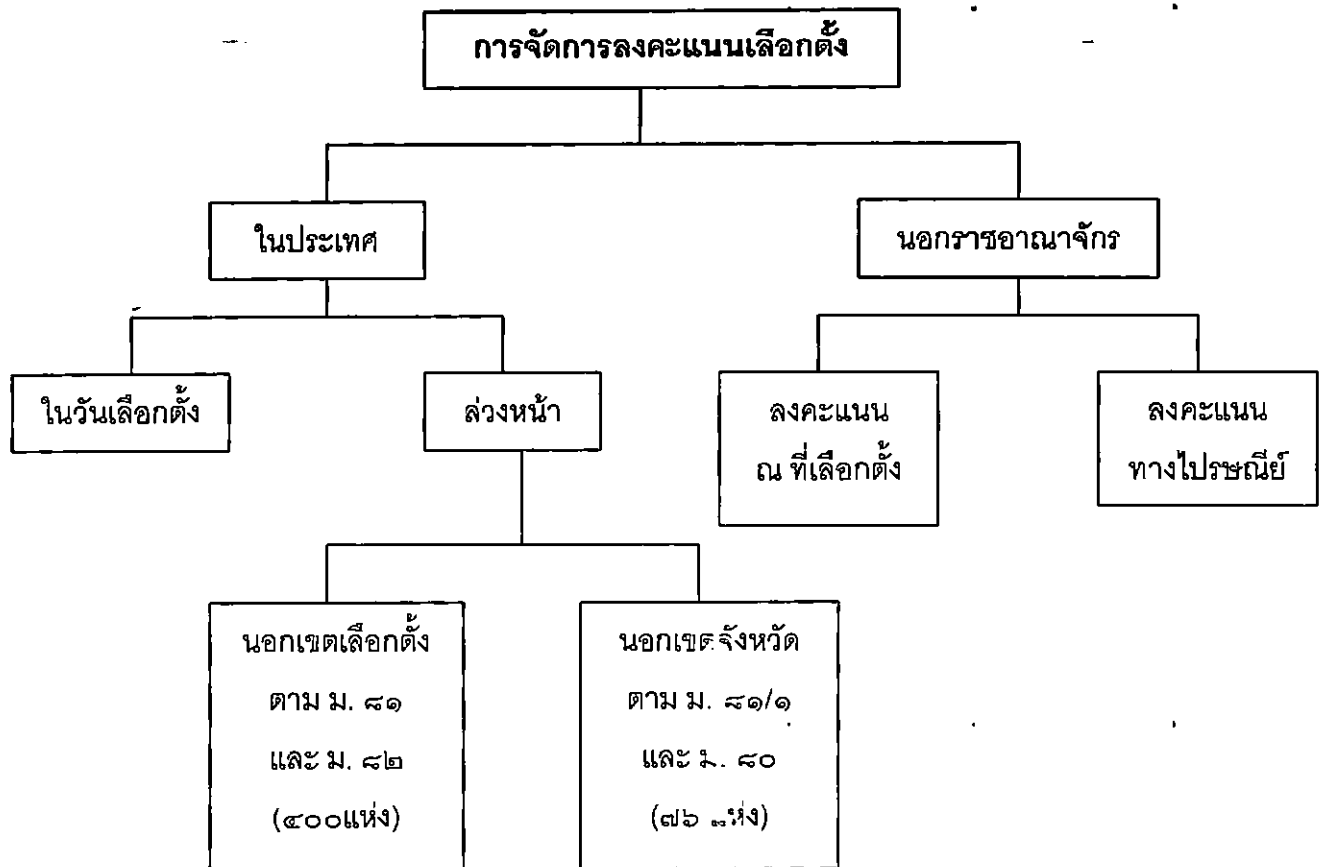






แผนภูมิที่ ๔ การประสานงานในการจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง





**แผนภูมิที่ ๕ การจัดการลงคะแนนเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง**

สรุปโดยรวม ในการจัดการและการควบคุมการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกอบด้วยด้านการอำนวยความสะดวก การกำหนดเขตเลือกตั้ง หน่วยเลือกตั้งและที่เลือกตั้ง การกำหนดผู้ดำเนินการเลือกตั้ง การแต่งตั้ง กปน., กนค., เจ้าหน้าที่อื่นที่ปฏิบัติงาน ฯ ที่เลือกตั้ง เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน ฯ ที่เลือกตั้งกลาง การจัดเตรียมวัสดุอุปกรณ์ การดำเนินการเกี่ยวกับผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ได้แก่ การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งการเพิ่มชื่อ ถอนชื่อ การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง การรับสมัครเลือกตั้ง ส.ส. ได้แก่ การสมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ การสมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง การประกาศรับสมัครและสถานที่รับสมัครหรือสถานที่ยื่นใบสมัครรับเลือกตั้ง การตรวจสอบสิทธิการสมัครรับเลือกตั้ง การให้หมายเลขประจำตัวผู้สมัครที่จะใช้ในการลงคะแนน การจับสลากเพื่อยื่นใบสมัครรับเลือกตั้งการประกาศการรับสมัคร การกำกับดูแลการลงคะแนน

เลือกตั้ง (การลงคะแนนเลือกตั้งกรณีปกติ การลงคะแนนนอกเขตเลือกตั้ง) การกำกับดูแลการลง  
 คะแนนเลือกตั้งและประกาศผลการนับคะแนนเลือกตั้ง (การนับคะแนนเลือกตั้งและประกาศผล  
 การนับคะแนนเลือกตั้ง การรายงานผลการนับคะแนนเลือกตั้ง การเก็บรักษาบัตรเลือกตั้งและ  
 กรอกหลักฐาน) การรักษาความปลอดภัยและการรักษาความสงบเรียบร้อย และการประสานงาน  
 สืบสวนและการมีส่วนร่วมของประชาชน

ต่อไปจะได้กล่าวถึงการคัดค้านการเลือกตั้งและมาตรการต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในกรณี  
 การเลือกตั้งที่มีได้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์และเที่ยงธรรม ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งได้กำหนด  
 วิธีการดำเนินการไว้มากมายแล้วแต่กรณี ดังจะได้กล่าวถึงในบทต่อไป

## บทที่ ๔

### การเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งและการประกาศไม่รับรอง ผลการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้ง

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งถือได้ว่ามีอย่างกว้างขวาง<sup>๒๓</sup> กล่าวคือ มีอำนาจควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งและออกเสียงประชามติ การออกประกาศทั้งหลายอันมีความจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ระเบียบต่าง ๆ สำหรับใช้เป็นแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้มีอำนาจเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ดำเนินการแบ่งเขตเลือกตั้งและจัดให้มีบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สั่งให้เลือกตั้งใหม่หรือนับคะแนนใหม่ ประกาศผลการเลือกตั้ง การสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๓ ถือได้ว่าเป็นงานแรกหลังจากจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ จากนั้นได้จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๔๔ แม้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งจะเข้ามาเป็นผู้รับผิดชอบการจัดการเลือกตั้งและได้ทำหน้าที่อย่างเต็มกำลังจนได้รับคำสรรเสริญจากสื่อต่าง ๆ แต่ปรากฏว่ายังคงมีการทุจริตการเลือกตั้งกันอย่างกว้างขวาง ดังจะเห็นได้จากหลักฐานที่น่าเชื่อถือจาก PNET ซึ่งเป็นองค์กรเอกชนที่ตรวจสอบการเลือกตั้งอย่างเข้มแข็ง รวมทั้งคดีความต่าง ๆ ที่ขึ้นสู่ศาลเป็นจำนวนมากเกี่ยวกับการร้องคัดค้านการประกาศผลการเลือกตั้งของผู้สมัครที่แพ้การเลือกตั้ง

ในกระบวนการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะประกาศรับรองผลการเลือกตั้งนั้นมีขั้นตอนการเปิดให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้มีการคัดค้าน ซึ่งเป็นมาตรการที่นำมาใช้ได้ทั้งในกรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เงื่อนไขของการเปิดโอกาสให้มีการคัดค้านได้นั้น สามารถกระทำได้ในกรณีต่อไปนี้

<sup>๒๓</sup> พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, ๒๕๔๑) หน้า ๑๓-๒๗, ๔๙-๕๕

## ๑. การคัดค้านในกรณีทั่วไปในเขตเลือกตั้ง<sup>๒๔</sup>

ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัครหรือพรรคการเมือง ที่อยู่ในเขตเลือกตั้งเห็นว่าการเลือกตั้งในเขตนั้นบางส่วนหรือทั้งหมด มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้ผู้นั้นหรือพรรคการเมืองนั้น ยื่นคำร้องคัดค้านต่อ กกต. ได้

## ๒. คัดค้านในกรณีการใช้จ่ายในการเลือกตั้งของผู้สมัคร และพรรคการเมืองและการแจ้งบัญชีรายรับรายจ่ายของผู้สมัครและพรรคการเมือง

ในกรณีทั่วไปในเขตเลือกตั้งให้เวลา ๑๔๐ วันนับแต่วันประกาศผลเลือกตั้ง เพราะกฎหมายได้ให้เวลาผู้สมัครหรือพรรคการเมือง ๙๐ วัน หลังวันประกาศผลการเลือกตั้งในการยื่นบัญชีรายรับรายจ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งแก่ กกต. และเมื่อ กกต. ได้รับคำร้องคัดค้านแล้วให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ถ้าเห็นว่าการเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งหรือเขตเลือกตั้ง มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม สมควรจะให้มีการนับคะแนนใหม่หรือเลือกตั้งใหม่ ให้ กกต. มีคำสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่หรือเลือกตั้งใหม่ในหน่วยเลือกตั้งหรือเขตเลือกตั้งนั้น แต่ถ้าเป็นการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา กกต. จะมีคำสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่หรือเลือกตั้งเฉพาะแต่สมาชิกวุฒิสภาคนใดที่ถูกคัดค้านในเขตเลือกตั้งตามคำร้องคัดค้านนั้นก็ได้

(๒) ถ้าเห็นว่าการที่ผู้ใดได้รับการเลือกตั้งโดยสุจริตและเที่ยงธรรมหรือแม้มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมแต่ไม่มีเหตุอันสมควรจะให้มีการนับคะแนนใหม่ ในกรณีดังกล่าวให้ยกคำร้องคัดค้านเสีย

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในกรณีที่ กกต. มีคำสั่งให้เลือกตั้งใหม่ ให้สมาชิกภาพของ ส.ส. หรือ ส.ว. ซึ่งถูกคัดค้านนั้นสิ้นสุดลงตั้งแต่วันที่ กกต. มีคำสั่ง แต่ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ผู้นั้นได้กระทำลงไปในหน้าที่

กรณีที่ให้มีการนับคะแนนใหม่และเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของ ส.ส. หรือ ส.ว. ซึ่งถูกคัดค้านสิ้นสุดลง ให้มีผลตั้งแต่วันที่ กกต. ประกาศผลการนับคะแนนใหม่

ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการตามมาตรการ เมื่อการเลือกตั้งมิได้เป็นไปด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรม สามารถพิจารณาได้เป็น ๒ กรณี ด้วยกันคือ

<sup>๒๔</sup> วิสุทธิ โพธิ์แท่น "ข้อควรรู้สำหรับนักการเมืองไทยเกี่ยวกับการเลือกตั้ง" (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง , ๒๕๔๖) หน้า ๖๙

### ๑. การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้ง (หรือที่เรียกกันว่า “ใบแดง”)<sup>๒๕</sup>

การสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือที่เรียกกันว่า “ใบแดง” มีผลบังคับใช้นับตั้งแต่มิมีการลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งเท่ากับว่า กกต. สามารถให้ใบแดงแก่ผู้สมัครที่กระทำการทุจริตเลือกตั้งเช่น ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) เมื่อวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๔๔ ผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดในการเลือกตั้งแต่มีหลักฐานที่เชื่อได้ว่ากระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งและ กกต. ไม่มีมติเอกฉันท์ที่จะประกาศให้ผู้สมัครเป็นผู้กระทำความผิดกฎหมายเลือกตั้งโดยตัวเองหรือเป็นผู้ใช้เป็นผู้สนับสนุนหรือรู้เห็นเป็นใจให้บุคคลอื่นกระทำการดังกล่าว กกต. ก็จะดำเนินการส่งดำเนินคดีอาญาตามมาตรา ๘๕/๑ วรรคสี่ บัญญัติว่า “เมื่อมีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครคนใดแล้วให้พิจารณาดำเนินการให้มีการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้สมัครผู้นั้นด้วย” ซึ่งถ้าถูกดำเนินคดีอาญาจะมีโทษจำคุก ๑ - ๑๐ ปี และต้องรับโทษคดีเลือกตั้งคือถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งอีก ๑๐ ปี ผู้ที่ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง และได้รับใบแดงไม่มีสิทธิเป็นผู้สมัครในการเลือกตั้งใหม่ เนื่องจากเป็นต้นเหตุของการให้ต้องมีการเลือกตั้งใหม่ ทั้งนี้ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ที่ได้แก้ไขโดยให้อำนาจ กกต. ใช้วิธีลงโทษด้วยการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งซึ่งจะส่งผลให้สิทธิในการเป็นผู้สมัครหมดไปด้วยตามรัฐธรรมนูญที่กำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. ไว้ คือ ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็น ส.ส. จะต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งด้วย

ดังนั้น การที่ผู้สมัครที่ได้รับใบแดงจะได้รับผลกระทบคือไม่สามารถเป็นผู้สมัครในการเลือกตั้งครั้งใหม่เท่านั้น แต่เมื่อมีการเลือกตั้งซ่อมเกิดขึ้นผู้สมัครผู้นั้นไม่สามารถลงสมัคร เพราะถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ๑ ปี นอกจากไปใช้สิทธิเลือกตั้งไม่ได้ การที่จะไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นที่กำหนดสิทธิเลือกตั้งเป็นคุณสมบัติพื้นฐานจึงไม่สามารถที่จะกระทำได้ด้วยเช่นกัน เช่น ลงสมัคร ส.ส. ส.ว. ส.จ. ส.ท.

นอกจากนี้พอถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจะมีผลต่อเนื่องกันหมด ไม่สามารถดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ทางการเมืองได้ เนื่องจากตำแหน่งสำคัญต่าง ๆ จะกำหนดสิทธิเลือกตั้งเป็นคุณสมบัติพื้นฐานซึ่งเป็นเรื่องที่ยากจะรุนแรง ผู้สมัครคนใดที่ได้รับใบแดงจะถูกดำเนินคดีทั้งคดีอาญาและคดีแพ่ง ผู้สมัครรายใดที่ได้รับใบแดง นอกจากจะไม่ได้รับประกาศผลการเลือกตั้ง และถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ๑๐ ปี ส่วนคดีแพ่งคือถูกฟ้องเรียกค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งที่รัฐต้องจ่ายเพิ่ม

<sup>๒๕</sup> กมลชัย รัตนสกาววงศ์, “กว่าจะเป็นใบแดง” เอกสารสัมมนาเรื่องปัญหาการเลือกตั้งและแนวทางการแก้ไข โดยคณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน, วุฒิสภา, ๑๔ พ.ย. ๒๕๔๗

ต่อจากนี้จะได้อธิบายถึงขั้นตอนหรือกระบวนการพิจารณาการให้ใบแดงหรือการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งมีรายละเอียดและตัวอย่างที่ได้รับจากคณะกรรมการการเลือกตั้งดังต่อไปนี้

### ขบวนการพิจารณาการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง (ใบแดง)

การให้ใบแดงนั้น กกต. มีอำนาจในขอบเขต แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะให้อำนาจ แต่เพื่อให้เกิดความโปร่งใส กกต. จึงแต่งตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองขึ้นมา ๕ คณะ ประกอบด้วยอดีตนายกพิพากษาอาวุโส พนักงานอัยการ อาจารย์ ผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อพิจารณาก่อนแล้วจึงส่งให้ กกต. พิจารณา และหาก กกต. มีความเห็นเป็นเอกฉันท์จะเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งก็ต้องส่งให้ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาทุกคณะเป็นคณะกรรมการตรวจสอบเพื่อพิจารณาตรวจสอบให้ความเห็นด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า ๒ ใน ๓ ว่า กกต. พิจารณาชอบด้วยกฎหมายแล้วจึงถึงขั้นตอนที่ กกต. ทำคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ในกรณีที่คณะกรรมการตรวจสอบมิได้มีคะแนนเสียง เช่นว่านั้น กกต. ก็อาจมีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งอีกได้ แต่ต้องให้เหตุผลประกอบคำสั่งด้วย แม้หากยื่นยัน ๒ ใน ๓. แล้ว ก็ไต่ว่าผู้สมัครผู้นั้นจะถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในขั้นตอนนี้ เพราะ กกต. ต้องทำคำสั่งอีกครั้งหนึ่ง ดังนั้นการที่คณะกรรมการตรวจสอบส่งเรื่องกลับมา กกต. จะเปลี่ยนใจทีหลังก็ได้ไม่มีกฎหมายห้าม แต่หากเป็นใบแดงที่ กกต. เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจะประกาศลงราชกิจจานุเบกษาแล้วแจ้งให้ผู้สมัครผู้นั้นทราบด้วย

สำหรับกระบวนการในการพิจารณานั้นจะทำความเข้าใจกันไปโดยก่อนวันเลือกตั้งก็ส่งเจ้าพนักงานตำรวจลงพื้นที่เขตเลือกตั้งละ ๓ คน เขตเลือกตั้งใดที่ไม่มีการร้องเรียนว่ามีการกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งมากนัก ก็สามารถช่วยเขตเลือกตั้งอื่นได้ กกต. จะรวบรวมข้อเท็จจริงที่มีการร้องเรียนมา เมื่อถึงวันเลือกตั้งนำมาสรุปรวมสำนวนเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนของส่วนกลางก็รับประมวล หรืออาจลงไปสืบสวนสอบสวนด้วย และก่อนที่จะประกาศผลก็ดูว่าผู้สมัครที่มีพฤติกรรมเข้าข่ายควรได้รับใบแดงจะรีบดำเนินการเพื่อออกใบแดงก่อน ทั้งนี้เพื่อไม่ต้องเลือกตั้งใหม่คือพิจารณาเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งทันทีก่อนที่จะมีการเลือกตั้งใหม่คือพิจารณาเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งทันทีก่อนที่จะมีการเลือกตั้ง

ขณะเดียวกัน กกต. ส่วนกลางก็ยังฟังความเห็นของ กกต. จังหวัดและองค์กรเอกชนที่ช่วยเหลือตรวจสอบการเลือกตั้ง เช่น ศูนย์ประสานงานองค์กรเอกชนตรวจสอบการเลือกตั้ง (ศอช.) รวมทั้งเครือข่ายประชาชนเพื่อการเลือกตั้ง (พีเน็ต) ด้วย แต่หลักฐานส่วนใหญ่ที่องค์กรเอกชนนำเสนอจะเป็นใบแจ้งเหตุมิใช่บันทึกสอบสวนจึงค่อนข้างมีน้ำหนักน้อย เนื่องจากจะใช้วิธีการโทรศัพท์เข้ามาแจ้งเป็นส่วนใหญ่โดยที่ไม่มีการสอบสวน ดังกรณีมีหลักฐาน เช่น ส่งของและเขียนชื่อติดมาด้วย มาเปล่า ๆ เช่นนั้นไม่ได้ แต่จะต้องมีสำนวนมาด้วย เพราะทุกอย่างต้องเป็นสำนวน

ต้องบันทึกและมีการสอบสวน ขณะเดียวกันพิจารณาว่ามีการให้การขัดกันหรือไม่ เช่น ใครเป็นผู้ให้ ใครเป็นผู้รับและเกิดขึ้นเมื่อใด พยานกล้ายืนยันไหม ถ้าพยานไม่กล้ายืนยันจะทำให้มีน้ำหนักน้อย ดังนั้นพยานจึงมีความสำคัญและต้องกล้ายืนยันพอสมควร เพราะ กกต. ต้องพิจารณาตามหลักฐานและสามารถนำมาประมวล เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ผู้สมัครได้ หลักฐานใดมีน้ำหนักมากก็นำเชื่อแล้วนำมาถ่วงน้ำหนักอีกครั้ง จากนั้นจึงเรียกผู้สมัครมาฟังสรุปข้อกล่าวหาแล้วให้ชี้แจงที่ผ่านมาผู้สมัครส่วนใหญ่ก็ยอมรับข้อเท็จจริง เพียงแต่เขามีข้อต่อสู้ในเชิงข้อกฎหมาย เพราะเมื่อมีสำนวนมา กกต. จะฟังความด้านเดียวคงไม่ได้ เช่น มีการจัดงานที่ลานบ้านเขาเขาก็ยอมรับว่าจริง แต่เขาไม่ได้จ่ายเงินดังนั้นเราต้องฟังจากเขา เพื่อให้เขาชี้แจง ทั้งนี้ตามมาตรา ๑๙ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑"

#### คำวินิจฉัยของ กกต. ที่ ๕๙/๒๕๔๓

ก่อนวันเลือกตั้ง ผู้สมัครได้จัดให้มีการประชุมชาวบ้านที่วัด ในการปราศรัยผู้สมัครได้พูดถึงความยากจนของชาวบ้านในพื้นที่ จึงได้เสนอตัวสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคหนึ่งระบุหมายเลขและเขตเลือกตั้งเพื่อขออาสาเข้าไปช่วยเหลือผู้ยากจน ในตอนท้ายของการปราศรัยพูดว่าจะจ่ายค่าแรงให้ผู้ที่มาประชุมฟังการปราศรัยคนละ ๑๐๐ บาท และได้มอบเงินจำนวนหนึ่งให้แก่ชายผู้หนึ่งนำไปแจกจ่ายแก่ผู้มาประชุม ขณะที่ชายผู้นั้นเรียกผู้แทนของแต่ละหมู่บ้านขึ้นไปรับเงินบนศาลาเจ้าหน้าที่ตำรวจนอกเครื่องแบบ ๒ คน ซึ่งได้รับคำสั่งจากคณะกรรมการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งให้ไปสังเกตการณ์ ได้เดินตามชาวบ้านขึ้นไปบนศาลาและเข้าทำการจับกุมชายคนดังกล่าวพร้อมกับยึดถุงกระดาษใส่เงิน ชาวบ้านที่มาขอรับเงินไม่พอใจจึงขัดขวางล้อมเจ้าหน้าที่ตำรวจทั้งสองแล้วบังคับให้คืนถุงกระดาษใส่เงิน จนในที่สุดเจ้าหน้าที่ตำรวจทั้งสองคนจำต้องยินยอมปฏิบัติตาม

#### คำวินิจฉัย กกต. ที่ ๑๙๖/๒๕๔๔

มีบุคคลหรือคณะบุคคล ซึ่งช่วยหาเสียงให้ผู้สมัครพูดกับชาวบ้านว่า "อย่าไปเชื่อผู้สมัครอีกคนที่ไปแจกของเดี๋ยวนี้ กกต. กลางเขาจับได้แล้ว ผู้สมัครคนนั้นไม่มีสิทธิที่จะเป็น ส.ส. เขาพูดอะไรก็อย่าไปเชื่อ และมอบใบปลิวระบุว่าเป็นเอกสารของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นเอกสารปลอมระบุรายละเอียดว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งพรรคอื่นเขตเลือกตั้งเดียวกับที่ตนลงสมัครได้กระทำความผิดกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งซึ่งไม่เป็นความจริง และกลุ่มบุคคลซึ่งช่วยหาเสียงให้ผู้สมัครได้มีเอกสารแผ่นปลิวปลอมดังกล่าวจำนวน ๔๔๐ ฉบับไว้ในความครอบครอง เพื่อเตรียม



ได้กระทำความผิดกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งซึ่งไม่เป็นความจริง และกลุ่มบุคคลซึ่งช่วยเหลือให้ผู้สมัครได้มีเอกสารแผนปลิวปลอมดังกล่าวจำนวน ๔๔๐ ฉบับไว้ในความครอบครอง เพื่อเตรียมแจกจ่ายให้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ข้อเท็จจริงดังกล่าวย่อมส่งผลให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งส่วนหนึ่งที่เข้าใจผิดว่าเป็นความจริงตกลงคะแนนให้แก่ผู้สมัคร

#### คำวินิจฉัยของ กกต. ที่ ๖๐/๒๕๕๓

ก่อนวันเลือกตั้ง ผู้สมัครได้นัดกับชายผู้หนึ่งให้พาชาวบ้านผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งมารับเงิน ครั้นถึงเวলাกำหนดนัดชายผู้นั้นได้พาชาวบ้านพร้อมกับเจ้าหน้าที่ตำรวจจากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งปลอมตัวปะปนไปด้วยไปรอรับเงินจากผู้สมัคร ต่อมาผู้สมัครกลับจากหาเสียงมาถึงบ้านซึ่งจัดชั้นล่างทำเป็นสำนักงานและพบกับชายผู้นั้นพร้อมด้วยชาวบ้าน แล้วผู้สมัครได้แจกเงินให้ชาวบ้านและเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ปลอมตัวปะปนกับชาวบ้านคนละ ๑,๐๐๐ บาท ขณะแจกเงินพูดว่า “ให้ช่วยกันด้วยนะฝากด้วย” “ให้ช่วย ๆ เรื่องคะแนนเสียงให้ด้วย” “ยังงี้ ๆ ก็ขอให้ช่วยกันหน่อยนะ”

#### คำวินิจฉัยของ กกต. ที่ ๖๓/๒๕๕๔

หลังจากการกล่าวปราศรัยหาเสียงที่วัด ผู้สมัครได้แจกนาฬิกาแบบแขวนผนังมีรูปถ่ายของผู้สมัครพร้อมข้อความว่า “น้ำพั้นซีวิต พั้น (ระบุชื่อจังหวัดที่สมัคร) มีน้ำท่ากินตลอดกาล คิดใหม่ ทำใหม่ เพื่อคนไทยทุกคน” และภาพเครื่องหมายพรรค กับนาฬิกาแบบแขวนผนังมีรูปถ่ายของผู้สมัครและหัวหน้าพรรค พร้อมข้อความว่า “(ระบุชื่อจังหวัดที่สมัคร) จะรุ่งเรือง เลือคนเมืองเป็นนายก” ให้แก่ชาวบ้านผู้มาฟังการปราศรัยที่วัดนั้นและวัดอื่น ๆ และผู้สมัครได้พูดปราศรัยออกอากาศที่สถานีวิทยุของศัการสื่อสารมวลชน (อ.ส.ม.ท.) ของจังหวัดมีข้อความสรุปว่าผู้สมัครจะเข้าไปแทรกแซงราคาสับปะรดด้วยเงินทุนส่วนตัว ไปซื้อมายี่สิบคันรถสับล้อและคิดสร้างเป็นไฮโลขนาดใหญ่ กักตุนสินค้าเกษตรทุกตัวบนของเขตเลือกตั้ง ขยับไปขอรัฐบาลมาช่วย ผู้สมัครนี้แหละจะช่วยเหลือ ใช้ทุนส่วนตัวทั้งหมดเลย

#### คำวินิจฉัยของ กกต. ๖๒/๒๕๕๔

ผู้สมัครได้ปราศรัยด้วยภาษาท้องถิ่นมีข้อความตอนหนึ่งสรุปว่า “พี่น้องครับ ไม่มี ส.ส. ผู้ใดให้คำมั่นสัญญากับพี่น้อง ผมขอสัญญากับพี่น้องว่าถ้าผมได้เป็น ส.ส. ผมจะเอาเงินเดือนแค่สี่หมื่นบาทครับ อีกสี่หมื่นบาท ผมจะเอาไปประกันสุขภาพ คนทุกคน คนชราหาสิบปีขึ้นไป “ในช่วงท้ายผู้สมัครได้ปราศรัยว่า “กรุณาเลือกพรรคประชากรไทย เลือกผู้สมัคร เบอร์ ๑๘ พี่น้องกะสิ”

ผิดหวัง นี่คือลูกชานาเว้า นี่คือคนชานาเว้า...” จึงฟังได้ว่าเป็นการสัญญาจะให้เงินเดือนบาง ส่วนเป็นประโยชน์แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ที่มาฟังคำปราศรัย

## ๒. ขบวนการพิจารณาการไม่ประกาศผลการเลือกตั้ง (ใบเหลือง)

ตามมาตรา ๘๕/๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ บัญญัติว่า “เมื่อได้มีการนับคะแนนเลือกตั้งแล้ว ถ้าปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดมิได้สุจริตและเที่ยงธรรม คณะกรรมการการเลือกตั้งจะงดการประกาศผลการเลือกตั้ง และจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ในเขตเลือกตั้งนั้นก็ได้” หรือที่เรียกกันว่าการให้ใบเหลือง คือการที่ กกต. ไม่ประกาศการรับรองผลการเลือกตั้งให้แก่ผู้สมัครที่ได้คะแนนสูง เนื่องจากมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่ามีการกระทำที่ไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ใบเหลืองก็คือผู้สมัครที่ชนะคะแนนเลือกตั้ง แต่ กกต. ไม่มีมติเอกฉันท์ที่จะประกาศผลการเลือกตั้งให้ผู้สมัครผู้นั้นเป็น ส.ส. หรือ ส.ว. เพราะฉะนั้นเขตเลือกตั้งนั้นจึงต้องมีการจัดการเลือกตั้งใหม่โดยอัตโนมัติ โดยที่ กกต. ไม่ต้องมีมติอื่นใดอีก แต่ผู้สมัครที่ได้รับใบเหลืองไปแล้วนั้นเมื่อมีการเลือกตั้งใหม่ผู้สมัครผู้นั้นยังคงเป็นผู้สมัครที่อาจได้รับเลือกตั้งอีกได้ และหากได้คะแนนสูงสุดอีกครั้งในครั้งที่ ๒ โดยสุจริตและเที่ยงธรรม กกต. สามารถประกาศผลรับรองให้ผู้สมัครผู้นั้นเป็น ส.ส. ได้แม้ว่าจะเคยได้รับใบเหลืองมาครั้งหนึ่งแล้วก็ตาม ผู้สมัครที่ได้รับใบเหลืองนอกจากจะเป็นผู้สมัครในการเลือกตั้งใหม่ได้แล้ว ผู้สมัครผู้นั้นจะไม่ถูกฟ้องร้องทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา

## คำวินิจฉัยของ กกต. ที่ ๔๐/๑/๒๕๔๔

ก่อนการเลือกตั้ง หัวคะแนนของผู้สมัครจัดให้มีการลอกท่อระบายน้ำที่หมู่บ้าน และจัดทำป้ายขนาดใหญ่มีข้อความว่า “การเข้ามาลอกท่อในหมู่บ้านนี้ประสานงานโดยผู้สมัครพรรคการเมืองหนึ่ง” ต่อมาผู้สมัครจัดเลี้ยงผู้มีสิทธิเลือกตั้งประมาณ ๓๐ คน ที่ร้านอาหารผู้ใหญ่เบิ้ม

**คำวินิจฉัยของ กกต. ที่ ๗๐/๕/๒๕๔๔**

ก่อนวันเลือกตั้ง ผู้สมัครได้เลี้ยงอาหารและให้เงินแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง คนละ ๑,๐๐๐ - ๕,๐๐๐ บาท เพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้แก่ผู้สมัครที่บ้านของผู้สมัคร และที่ทำการพรรค

หัวหน้าคณะของผู้สมัครได้ให้เงินแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง คนละ ๒๐๐ บาท และแจกเสื้อแจ็กเก็ต เหล้า เบียร์ น้ำอัดลม ฯลฯ ให้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้แก่ผู้สมัครตามวันเวลาและสถานที่ต่าง ๆ ในเขตเลือกตั้ง

**คำวินิจฉัยของ กกต. ที่ ๗๐/๖/๒๕๔๗**

ผู้สมัครได้ให้หัวหน้าคณะของผู้สมัครไปแจกสิ่งของ เช่น แก้วน้ำ เสื้อ เสื้อกันหนาว ให้แก่ชาวบ้านในเขตเลือกตั้ง โดยหัวหน้าคณะของผู้สมัครจะนำแก้วน้ำที่พิมพ์รูปของผู้สมัคร และชื่อของพรรคติดอยู่ข้างแก้ว เสื้อ เสื้อกันหนาวไปแจกให้แก่ชาวบ้านในหมู่บ้านต่าง ๆ โดยนำไปรวมในจุดเดียวกันที่หมู่บ้านแล้วประกาศให้ชาวบ้านมารับเอาไป แต่ละครอบครัวจะได้รับแจกแก้วน้ำครอบครัวละ ๔ ถึง ๘ ใบ และจะได้รับแจกเสื้อกันหนาวครอบครัวละ ๒ ตัว

ผู้สมัครพร้อมด้วยหัวหน้าคณะของผู้สมัครไปปราศรัยหาเสียงตามวัด โรงเรียนต่าง ๆ พร้อมทั้งเรียกประชุมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มเยาวชนอาสาสมัคร โดยชักชวนให้แต่ละหมู่บ้านจัดตั้งกองทุนหมู่บ้าน และให้ตั้งกรรมการหมู่บ้านขึ้นมาหมู่บ้านละ ๑๕ คน เพื่อบริหารกองทุนหมู่บ้านผู้ที่เข้าเป็นสมาชิกจะต้องจ่ายเงินค่าสมาชิกคนละ ๑๐ บาท เมื่อชาวบ้านหมู่บ้านต่าง ๆ ได้นำเงินไปเปิดบัญชีกองทุนหมู่บ้านที่ธนาคาร แล้วผู้สมัครได้นำเงินฝากบัญชี อีกรับบัญชีละ ๑๐,๐๐๐ บาท โดยมีได้แจ้งวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานของกองทุน หรือจัดตั้งโครงการพัฒนาใด ๆ ให้แก่ชาวบ้านนำไปปฏิบัติจึงเป็นลักษณะที่เข้าข่ายให้เงิน

**คำวินิจฉัยของ กกต. ที่ ๗๐/๖๑/๒๕๔๔**

ก่อนและหลังประกาศพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรและจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป ผู้สมัครได้ดำเนินการแจกเงินหรือสิ่งของให้กับผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ทุกครั้งที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งรับแจกเงินหรือสิ่งของจัดให้สาบานด้วยว่า “จะต้องเลือกผู้สมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในครั้งนี่”

ศาลจังหวัดแห่งหนึ่งได้ออกหมายค้นให้กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดนั้นไปค้นสำนักงาน (บ้าน) ของพี่ชายผู้สมัคร จากการตรวจค้นพบถุงพลาสติกภายในบรรจุหมีกึ่งสำเร็จรูปจำนวน ๓ ของ ปลายกระป๋อง จำนวน ๑ กระป๋อง ยาหม่อง จำนวน ๑ ตลับ และยาพาราเซตา

มอล จำนวน ๖ เม็ด สิ่งของดังกล่าวบรรจุอยู่ในถุงจำนวน ๑๐๐ ถุง และแต่ละถุงจะเขียนชื่อผู้สมัครด้วยปากกาเคมีสีน้ำเงิน ตัว แดง เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนได้แจ้งข้อกล่าวหาให้เจ้าบ้านทราบว่ากระทำความผิดฐานจัดเตรียมเพื่อจะให้ทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่ผู้ใด

คำวินิจฉัยของ กกต. ที่ ๗๐/๑๔/๒๕๕๔

ผู้สมัครจัดงานเลี้ยงโต๊ะจีนที่โรงสีไฟแห่งหนึ่งซึ่งเป็นของพี่ชายของผู้สมัคร โดยจัดเลี้ยงอาหารให้แก่ชาวบ้านในเขตจังหวัดเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ผู้สมัครยังให้หิ้วคะแนนและ ผู้สนับสนุนแจกเงินให้แก่ชาวบ้านกลุ่มต่าง ๆ กลุ่มละ ๔,๐๐๐ บาท อ้างว่าจะจัดการประกวดอาหาร และให้ชาวบ้านแต่ละกลุ่มกลุ่มละ ๑๐ คน เข้าแข่งขันประกอบอาหาร ไก่ย่าง ส้มตำ ขนมจีน โดยใช้เงินที่แจกให้เป็นค่าแรงคนละ ๒๐๐ บาท ที่เหลือเป็นค่าอุปกรณ์และวัตถุดิบในการทำอาหาร ซึ่งมีได้มีการจัดการแข่งขันดังกล่าวแต่อย่างใด

ผู้สมัครได้จัดให้มีการปราศรัยเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไร้พี่ชายของผู้สมัคร จากนั้นผู้สมัครได้ให้หิ้วคะแนนของผู้สมัครแจกเงินแก่ชาวบ้านที่มาฟังคำปราศรัยคนละ ๒๐๐ บาท โดยผู้สมัครได้แจ้งให้ชาวบ้านทราบว่ามอบให้เป็นเบี้ยประชุมไม่ใช่ค่าจ้าง

### ข้อเปรียบเทียบผลของใบเหลืองและใบแดง<sup>๒๖</sup>

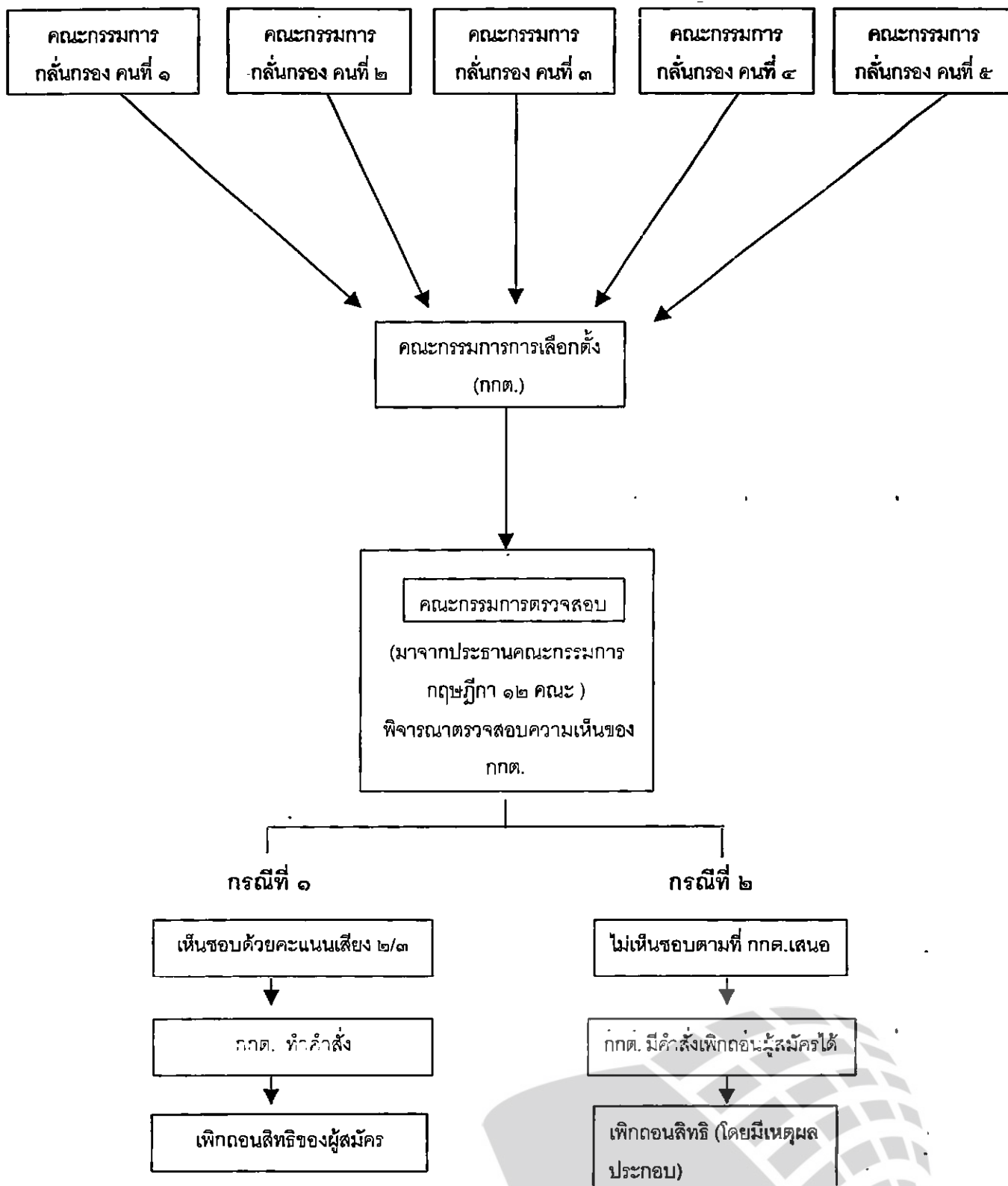
ผู้ที่ได้รับใบเหลือง	ผู้ที่ได้รับใบแดง
ผู้สมัครที่ได้คะแนนสูงสุดในเขตเลือกตั้ง	ผู้สมัครที่ทุจริตก่อนการเลือกตั้งอาจเป็นผู้ที่ได้คะแนนสูงสุดในเขตเลือกตั้งหรือลำดับที่อื่น ๆ
มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าได้รับการเลือกตั้งโดยไม่สุจริต	มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่ากระทำการไม่สุจริตมีพยานยืนยัน และมีหลักฐานชัดเจนว่าได้กระทำความผิดทำให้ผู้อื่นกระทำความผิด สนับสนุนหรือรู้เห็นเป็นใจให้ผู้อื่นกระทำความผิด
กกต. ไม่ประกาศรับรองผลการเลือกตั้งให้เป็น ส.ส. และไม่ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง	กกต. สั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นเวลา ๑ ปี
ลงสมัครรับเลือกตั้งครั้งใหม่และเลือกตั้งซ่อมได้	ไม่สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งครั้งใหม่ และเลือกตั้งซ่อมภายใน ๑ ปีที่ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง
กกต. ไม่ฟ้องศาล	กกต. ฟ้องคดีอาญา คดีแพ่ง ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในการเลือกตั้งใหม่
ไปใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งได้	ไปใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งไม่ได้ เพราะถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งแล้ว

กล่าวโดยสรุปในการเลือกตั้งที่ผ่านมา นั้นคณะกรรมการการเลือกตั้งได้พิจารณาให้ใบเหลืองหรือไม่ประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ๖ ครั้ง จำนวน ๘๘ คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๔ ครั้ง จำนวน ๘๓ คน และพิจารณาให้ใบแดงหรือเพิกถอนสิทธิผู้สมัครในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๓ ครั้ง จำนวน ๑๔ คน จากการได้ศึกษาถึงขบวนการในการพิจารณาของคณะกรรมการการเลือกตั้งในเรื่องการเพิกถอนสิทธิของผู้สมัครรับเลือกตั้งและการไม่ประกาศรับรองผลการเลือกตั้งทั้ง ๒ กรณีนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องมีความละเอียดรอบคอบ โดยใช้หลักแห่งการเลือกตั้งที่ยุติธรรม โปร่งใส รวดเร็วและการวินิจฉัยชี้ขาดต้องเที่ยงธรรม

<sup>๒๖</sup> กมลชัย รัตนะสการวงศ์, "กว่าจะเป็นใบแดง" เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเรื่องปัญหาการเลือกตั้งและแนวทางแก้ไข, โดยคณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน วุฒินิติภา . ๑๔ พ.ย. ๒๕๔๗

การมีอำนาจในการพิจารณาเพิกถอนสิทธิของผู้สมัครรับเลือกตั้งและการมีอำนาจในการไม่ประกาศรับรองผลการเลือกตั้งทั้ง ๒ กรณีนี้ ได้ส่งผลให้มีภาววิพากษ์วิจารณ์ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งจัดการเรื่องดังกล่าวน้อยไป แต่ในอีกความเห็นหนึ่งเห็นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจมากไปหรือไม่และประเด็นเรื่องความเป็นธรรมในการพิจารณารับรองผลการเลือกตั้ง แต่ทั้งนี้อาจเป็นทั้งด้านดีและเสียต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งคือ ด้านดีทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเพิ่มความระมัดระวังในการพิจารณา แต่ด้านเสียก็คืออาจทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาเพื่อความชอบธรรมมากกว่าพิจารณาตามเนื้อหาจึงทำให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นไปด้วยความยากลำบาก และเพื่อเป็นสิ่งที่จะสร้างระบบงานและพัฒนาการจัดการเลือกตั้ง รวมทั้งการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาการเลือกตั้งให้ดีขึ้นและมีประสิทธิภาพมากขึ้นต่อไป

การพิจารณาของคณะกรรมการการเลือกตั้งในกรณีเพิกถอนสิทธิและไม่ประกาศรับรองผลการเลือกตั้งนี้ จะมีมากหรือน้อยไม่ใช่เป็นเรื่องสำคัญ แต่ข้อสำคัญก็มีคือ ผู้ศึกษาเห็นว่า การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งในกรณีทั้งสองนี้ต้องตั้งอยู่บนหลักการและเหตุผลพยานหลักฐานมีความโปร่งใส ชัดเจน มีความเที่ยงธรรมและพิสูจน์ได้



แผนภูมิที่ ๒ แสดงกระบวนการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

นิตยสาร "การพัฒนากฎหมายระดับสูง" ชุดที่ ๑  
ระหว่างวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๓- ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔



เป็นสาธารณสมบัติที่ปรากฏในเอกสารข้างต้น  
จัดทำเพื่อการวิจัยและเป็นข้อมูลสาธารณะเท่านั้น  
มิอาจนำไปใช้ในทางที่ผิดหรืออื่นใด ๆ ทั้งสิ้น

## บทที่ ๕

### สรุปและเสนอแนะ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ก่อให้เกิดผลอย่างมากต่อการเปลี่ยนแปลงระบบการเมืองการปกครองในส่วนที่ว่าด้วยเรื่องการเลือกตั้งคือ การสร้างระบบการเลือกตั้งแบบใหม่ ซึ่งมีลักษณะแตกต่างจากเดิมหลายประการ นับตั้งแต่การกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของปวงชนชาวไทย การกำหนดหลักการใหม่เพื่อคำนึงถึงความเสมอภาคในการให้สิทธิเท่าเทียมกันของประชาชนมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีที่มาแบ่งเป็น ๒ แบบ คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งเขตละ ๑ คน จำนวน ๔๐๐ เขต และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง จำนวน ๑๐๐ คน นอกจากนี้ยังมีองค์กฤษฎีกาที่เกิดขึ้นมาเพื่อควบคุมและจัดการเลือกตั้ง ทั้งนี้ เพื่อให้ความคาดหวังในการช่วยลดสภาพปัญหาอันเกิดขึ้นจากการเลือกตั้งที่ผ่านมาในอดีต แต่ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๔ นั้น แม้ว่าจะคณะกรรมการการเลือกตั้งจะได้เข้ามาช่วยแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการจัดการเลือกตั้งระบบใหม่ แต่ก็ยังมีปัญหาเกิดขึ้นมากมายอันนำไปสู่การวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้ดุลพินิจในการพิจารณาเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง(ใบแดง)และการไม่ประกาศรับรองผลการเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร(ใบเหลือง)

คณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงเป็นองค์กฤษฎีกาหลักในการปฏิรูปกระบวนการเข้าสู่อำนาจ อันเป็นหนึ่งในสามของกระบวนการปฏิรูปการเมืองแบบครบวงจร นอกเหนือจากการปฏิรูปกระบวนการใช้อำนาจและการปฏิรูปกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจ ความสำเร็จของการปฏิรูปการเมือง ที่ประชาชนคาดหวังไว้มากจะเป็นไปได้หรือไม่ได้ก็ย่อมขึ้นอยู่กับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นเสมือนหัวหอกสำคัญในการปฏิรูปการเมือง ความสำเร็จในการปฏิบัติงานอันได้แก่การบริหารและจัดการเลือกตั้งเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของความสำเร็จดังกล่าวมานี้ขึ้นอยู่กับตัวชี้วัดหลาย ๆ ประการดังนี้<sup>๒๑</sup> ความซื่อสัตย์สุจริต เทียงธรรม กล้าหาญ และเสียสละของกรรมการการเลือกตั้งทุกคน ความเป็นอิสระทั้งจากฝ่ายการเมืองจากระบบราชการและจากกลุ่มทุนทางธุรกิจภาคเอกชนของคณะกรรมการการเลือกตั้งทุกคน การส่งเสริมและให้ความสำคัญแก่กระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งองค์กฤษฎีกาและเอกชน ตลอดจนการมีส่วนร่วมของ

<sup>๒๑</sup> คณิต นฤธรรม , ๗ ปี ปฏิรูปการเมือง : หนังสือปะจระเข้ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สุภาพใจ , ๒๕๔๗) หน้า

นักเรียน นิสิต นักศึกษา ให้มีส่วนร่วมในการดูแลและส่งเสริมการเลือกตั้ง นอกจากนี้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องมีศักยภาพในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการเลือกตั้ง รวมทั้งความสามารถในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์และรณรงค์ส่งเสริมการเลือกตั้งอย่างถูกต้องและสม่ำเสมอ สุดท้ายคณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องเป็นสถาบันหลักในการเผยแพร่ให้ความรู้ความเข้าใจแก่เยาวชนและประชาชนในเรื่องการเลือกตั้งรัฐธรรมนูญและการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างถูกต้อง รวมทั้งการปลูกจิตสำนึกของคนไทยในการต่อต้านการทุจริตเลือกตั้งในทุก ๆ รูปแบบด้วย

คณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นกลไกหรือสถาบันทางการเมืองใหม่ซึ่งถูกออกแบบมาเพื่อทำหน้าที่ควบคุมและจัดการเลือกตั้ง จึงจำเป็นจะต้องกำกับทุกองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการเลือกตั้ง เช่น ผู้สมัครรับเลือกตั้ง พรรคการเมือง ซึ่งมีพฤติกรรมการเลือกตั้งแบบเดิมให้ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์และกติกาการเลือกตั้งระบบใหม่ จากการปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละกลไกทางการเมืองดังกล่าวในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ผ่านมาที่มีปัญหาที่สำคัญ คือ ปัญหาการจัดโครงสร้างองค์กรบริหารของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ให้กรรมการการเลือกตั้งแต่ละคนรับผิดชอบ การปฏิบัติงานและใช้อำนาจหน้าที่วินิจฉัยสั่งการเป็นการเฉพาะด้านโดยมิได้บริหารจัดการในรูปของ “คณะกรรมการ” ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ในบทบาทของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่สอดคล้องกันทำให้ขาดศักยภาพในการจัดการและนำมาซึ่งความขัดแย้งภายในองค์กร การจัดระบบองค์กร โครงสร้าง อำนาจหน้าที่และภารกิจไม่ชัดเจน ทำให้สังคมเข้าใจว่าการจัดการเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่เพียงองค์กรเดียว จึงทำให้ขาดความร่วมมือและความเข้าใจจากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการอย่างเต็มที่ ขาดประสิทธิภาพพออย่างที่ควรจะเป็น การรวมศูนย์อำนาจไว้ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจแบบเบ็ดเสร็จในการดำเนินการทำให้องค์กรระดับล่างซึ่งอยู่ห่างไกล ขาดความเข้มแข็งไม่สามารถรับภาระแทนคณะกรรมการการเลือกตั้งได้

ส่วนในประเด็นการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและการไม่ประกาศรับรองผลการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น มาตรฐานการวินิจฉัยในการเพิกถอนสิทธิและการไม่ประกาศรับรองผลการเลือกตั้ง การเขียนคำวินิจฉัยในการพิจารณาดำเนินการกับผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำการทุจริตเลือกตั้ง ทำให้สังคมยังมีความสงสัยเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่ผู้ที่ถูกเพิกถอนสิทธิและไม่ประกาศรับรองผลการเลือกตั้ง แม้มองแล้วจะมีความผิดที่เหมือนกัน แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งกลับมุ่งเน้นพิจารณาให้ใบเหลืองหรือการไม่ประกาศผลการเลือกตั้งกับผู้สมัครหลังจากที่ได้มีการนับคะแนนแล้ว และพบว่ามีกรทุจริตมากกว่าการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาพยานหลักฐานการให้ใบแดงแก่ผู้สมัครที่ทุจริตก่อนการเลือกตั้งหรือระหว่างกาเลือกตั้ง

ซึ่งผลที่ได้เท่ากันอย่างมากกล่าวคือ ผู้ถูกเพิกถอนสิทธิได้กระทำความผิดจริงจะถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นเวลา ๑ ปี และถูกดำเนินคดีอาญาในฐานะกระทำความผิดกฎหมายเลือกตั้งด้วย ส่วนผู้ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศไม่รับรองผลการเลือกตั้ง (ใบเหลือง) ยังคงมีสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งครั้งใหม่และเลือกตั้งซ่อมได้ ทั้งที่มีข้อกล่าวหากระทำการทุจริตเช่นเดียวกัน ทำให้ผู้สมัครทั้งหลายร้องเรียนไม่ได้รับความเป็นธรรม ทั้งนี้เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๐ (๒) และ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๖ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ออกระเบียบวิธีการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการเลือกตั้งทั้งหมด ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ออกประกาศระเบียบ กฎเกณฑ์ หรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับมากกว่า ๒๐๐ ฉบับ ซึ่งกฎเกณฑ์ที่ออกมาบางเรื่องมีปัญหาทางปฏิบัติในการตีความ รวมทั้งมิได้นำประเด็นร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตการนับคะแนนมาพิจารณาก่อนการประกาศรับรองผลการเลือกตั้ง

ในเรื่ององค์ประชุมของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘ กำหนดให้องค์ประชุมของคณะกรรมการการเลือกตั้ง คือ ๔ ใน ๕ และมติที่ประชุมเป็นเสียงข้างมาก เว้นแต่มติการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการรับรองผลการเลือกตั้ง ส่งให้เลือกตั้งใหม่ ต้องมีมติเป็นเอกฉันท์ แสดงให้เห็นว่าการรับรองผลการเลือกตั้งกรรมการการเลือกตั้งเพียงคนเดียวอาจมีอคติใช้สิทธิออกเสียงของตนไปในลักษณะยับยั้งเสียงส่วนใหญ่ที่เหลือได้

ผู้ศึกษาได้ให้ความสำคัญต่อการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในกรณีการสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและการไม่ประกาศรับรองผลการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้น เนื่องมาจากการใช้ดุลพินิจในการพิจารณา โดยมีขั้นตอนและกระบวนการที่ค่อนข้างจะละเอียดทุกขั้นตอน คือ การพิจารณาจากหลักฐานการร้องเรียน หรือหลักฐานจากการสืบสวนสอบสวนจนมีหลักฐานที่พอจะเชื่อได้ว่าการทุจริตการเลือกตั้งทั้งจากที่ผู้สมัครเองและจากบุคคลที่เกี่ยวข้องก็จะนำข้อมูลและหลักฐานนั้นเข้าสู่คณะกรรมการกถนกรองที่มีผู้ทรงคุณวุฒิจากหลายสถาบันที่น่าเชื่อถืออันได้แก่ อดีตผู้พิพากษาอาวุโส พนักงานอัยการ อาจารย์ ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีอยู่ทั้งหมด ๕ คณะ กลั่นกรองเรื่องที่เกี่ยวข้องแล้วจึงส่งเรื่องพิจารณานั้นกลับมายัง กกต. จาก กกต. ก็ยังต้องส่งความเห็นนั้นไปยังคณะกรรมการตรวจสอบอันประกอบด้วย ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาทุกคณะ ซึ่งในปัจจุบันมี ๑๒ คณะ เพื่อพิจารณา เมื่อพิจารณาแล้วต้องมีเสียงเห็นชอบด้วย ๒ ใน ๓ ส่งความเห็นนี้กลับมายัง กกต. เพื่อให้ กกต. ทำคำสั่งเพิกถอนสิทธิหรือกรณีที่คณะกรรมการตรวจสอบ ไม่เห็นตามนั้นก็ส่งเรื่องกลับมายัง กกต. ถ้า กกต. ยังคงเห็นชอบที่จะเพิกถอนสิทธิ กกต. ก็จะต้องทำ

คำสั่งโดยมีเหตุผลประกอบคำสั่งนั้นด้วย และจะต้องประกาศลงราชกิจจานุเบกษา แล้วจึงแจ้งให้เจ้าตัวทราบต่อไป

โดยสรุปการใช้อำนาจหรือการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการเพิกถอนสิทธิและการไม่ประกาศผลการเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นถือว่าเป็นกระบวนการในการปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจขององค์กรอิสระ โดยมีกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ รองรับและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือว่าไม่เป็นการละเมิดกรอบสิทธิเสรีภาพของประชาชนและสถาบันการเมืองแต่อย่างใด การใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการการเลือกตั้งถือได้ว่าไม่ขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจแต่อย่างใด เพราะองค์กรมีสถานะพิเศษ คือ ทั้ง ๆ ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรของรัฐแต่ก็ได้รับหลักประกันให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยอิสระปลอดพ้นจากการแทรกแซงจากองค์กรของรัฐอื่น ๆ หรือจากสถาบันการเมืองอื่น ส่วนใหญ่แล้วองค์กรอิสระสามารถใช้อำนาจทั้งสามอำนาจ คือ อำนาจในการออกกฎระเบียบเทียบได้กับอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบังคับการ ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่วางไว้เทียบได้กับอำนาจบริหารและสุดท้ายก็คือ อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดได้มีกรกระทำฝ่าฝืนกฎระเบียบและลงโทษการฝ่าฝืนอันได้แก่ อำนาจตุลาการ เปรียบเสมือนการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการพิจารณาเพิกถอนสิทธิและการไม่ประกาศรับรองผลการเลือกตั้งในลักษณะเช่นว่านี้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้นั่นเอง

## บรรณานุกรม

- กมล รัตนสากววงศ์. ปัญหาการเลือกตั้งและแนวทางการแก้ไข. เอกสารประกอบการสัมมนา, ๒๕๔๗.
- กรมพล ทองธรรมชาติ อมร รักษาสัตย์ ประณต นันทนทียะกุล และสีต สอนศรี. การก่อตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง : การศึกษาเปรียบเทียบกรณีอินเดียและฟิลิปปินส์ เพื่อเป็นแนวทางสำหรับไทย. รายงานการวิจัย เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ๒๕๔๑.
- กวิน จารุจินดา. ความเข้าใจของนักศึกษาไทยเกี่ยวกับบทบาทขององค์กรกลางในการเลือกตั้งทั่วไป : วิทยานิพนธ์ ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (รัฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๐.
- โกสินทร์ วงศ์สุววัฒน์. เรื่องรัฐธรรมนูญและการเลือกตั้ง. กรุงเทพฯ : แพร์พิทยา, ๒๕๑๗.
- ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, ประวัติศาสตร์เมืองไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ดอกหญ้า, ๒๕๓๘.
- นันทนา วรธนะภูติ. การมีส่วนร่วมทางการเมืองของข้าราชการ : ศึกษาเฉพาะกรณีสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสุพรรณบุรี, วิทยานิพนธ์ ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (รัฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๓๙.
- บรรพต วีระลัย และคณะ. รัฐศาสตร์ทั่วไป. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๒๐.
- พรรคศักดิ์ ผ่องแผ้ว สนิท จรอนันต์ สมาน พุแสง วิเชียร ตันติโรดาดล ธงชัย ไตรภักตะกุล และศิริพร เฟื่องฟูลอย. บทบาทการปฏิบัติหน้าที่จากคณะกรรมการการเลือกตั้ง พรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และประชาชนในการเลือกตั้งระบบใหม่ตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ : รายงานการวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, ๒๕๔๕
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑, การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑, และพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, ๒๕๔๑.
- ไพฑูรย์ บุญวัฒน์. รายงานการวิจัยการจัดตั้งองค์กรเพื่อสนับสนุนการเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, ๒๕๓๘.
- มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ. เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๔๐. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๒
- วุฒิ พัวเวส, พ.ต.อ., องค์กรกลางกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร : วิทยานิพนธ์ รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๘.



วิญญู อู่ฟ้าสกุล, บทบาทคณะกรรมการการเลือกตั้งกับการปฏิรูปทางการเมืองไทย : กรณีศึกษา  
อำนาจในการไม่ประกาศรับรองผลการเลือกตั้ง, เอกสารวิชาการส่วนบุคคลสถาบันพระ  
ปกเกล้า, ๒๕๔๓.

วิสุทธิ โพธิ์แท่น, คู่มือ : ข้อควรรู้สำหรับนักการเมืองไทยเกี่ยวกับการเลือกตั้ง, กรุงเทพมหานคร :  
บริษัท เอ.พี.กราฟิคดีไซน์, ๒๕๔๕.

สมชาติ ธรรมศิริ, คณะกรรมการการเลือกตั้ง, กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทน  
ราษฎร, ๒๕๔๒.

สุธรรม รัตนโชติ, รายงานการวิจัยเรื่ององค์การการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร: องค์การจัดการ  
เลือกตั้ง, กรุงเทพมหานคร: กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๔๑.

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้ง  
สมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๒, กรุงเทพฯ ฯ : คณะกรรมการการเลือกตั้ง, ๒๕๔๒.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รัฐธรรมนูญแห่งชาติอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐.

กรุงเทพมหานคร: กองการประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๔๑.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สภาร่างรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพมหานคร: กองการพิมพ์  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๔๐.

อิสระ สุวรรณบอล วิณา เรื่องสกุล และสุปนรรต วัชรภรณ์, กลไกการเลือกตั้ง, นนทบุรี: โครง  
การวิทยาลัยการเมือง สาขารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๓๕.

## ประวัติผู้ศึกษา

นางบังอร มาลาศรี เกิดเมื่อวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๓๘ ณ กรุงเทพมหานคร สำเร็จการศึกษาปริญญาศิลปศาสตรบัณฑิต (รัฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยรามคำแหง เมื่อ พ.ศ. ๒๕๖๙ และปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การปกครอง) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๐

เริ่มรับราชการที่สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๖๒ ในตำแหน่งวิทยากร ๓ สำหรับตำแหน่งทางบริหารนั้นได้เคยดำรงตำแหน่ง หัวหน้าฝ่ายบริการคั่นคว่ำ หัวหน้าฝ่ายประสานงานการวิจัยและผู้ช่วยผู้อำนวยการกองกรรมธิการ ๒ ปัจจุบันดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกลุ่มงานคณะกรรมการการต่างประเทศ สำนักกรรมธิการ ๒ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

