



บทที่ 2

แนวความคิดในกระบวนการคัดค้าน

การเลือกตั้งของประเทศไทย

การเลือกตั้งเป็นสาระสำคัญประการหนึ่งในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง และการปกครองของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยเพราะการเลือกตั้งเป็นการแสดงออก ซึ่งเจตนารมณ์ของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยในการที่จะมอบหมายความไว้วางใจ ตัวแทนของตนไปใช้อำนาจแทน โดยตั้งอยู่บนรากฐานของความสมัครใจและเสรีภาพอันเป็น “สิทธิขั้นพื้นฐาน” ของประชาชนภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยจึงให้ความสำคัญต่อการเลือกตั้ง ด้วยการรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน รวมทั้งประกันในหลักเกณฑ์อันเป็น พื้นฐานของการเลือกตั้ง โดยการกำหนดกฎเกณฑ์และกติกาในการเลือกตั้ง เพื่อให้การเลือกตั้ง มีกระบวนการที่บริสุทธิ์ ยุติธรรม และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของระบอบประชาธิปไตยอย่าง แท้จริง

แต่อย่างไรก็ตามในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง ย่อมจะต้องมีการแข่งขันระหว่าง พรรคการเมืองและระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้ง เนื่องจากโดยปกติแล้วจำนวนของผู้ที่จะได้รับ เลือกตั้งในการเลือกตั้งครั้งหนึ่ง ๆ นั้น ย่อมจะมีจำนวนน้อยกว่าผู้สมัครรับเลือกตั้ง ดังนั้น ในการเลือกตั้งจึงต้องมีทั้งผู้แพ้และผู้ชนะ พรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งจึงต่างก็ พยายามทุกวิถีทางเพื่อให้ตนเป็นผู้ชนะได้รับการเลือกตั้ง ความพยายามดังกล่าวมีทั้งวิธีการ ที่ตั้งอยู่บนกฎเกณฑ์และกติกาที่ได้กำหนดไว้ และในขณะเดียวกันก็มีการใช้วิธีการอันเป็น การฝ่าฝืนกฎเกณฑ์และกติกาด้วยวิธีการทุจริตและคดโกงในรูปแบบวิธีการต่าง ๆ การที่จะ ป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำที่ไม่บริสุทธิ์ยุติธรรมขึ้นในการเลือกตั้ง จึงต้องมีวิธีการดำเนินการ เลือกตั้งที่สามารถป้องกันการกระทำดังกล่าวได้ ซึ่งเป็นมาตรการในการป้องกัน แต่หาก การเลือกตั้งได้เกิดการทุจริตคดโกงหรือกระทำผิดต่อกฎเกณฑ์และกติกาในการเลือกตั้ง ก็ย่อม จำเป็นที่จะต้องมีการมาตรการในการแก้ไขซึ่งมาตรการดังกล่าว คือ การคัดค้านการเลือกตั้ง

กฎหมายของนานาประเทศ ต่างก็ได้กำหนดบทบัญญัติในเรื่องการคัดค้าน การเลือกตั้งไว้ เพื่อประโยชน์ในการควบคุมและตรวจสอบการเลือกตั้งในระดับต่าง ๆ ภายใน ประเทศของตน คงมีความแตกต่างกันแต่เฉพาะรูปแบบ วิธีการ และองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ ในการวินิจฉัยชี้ขาดเท่านั้น ซึ่งประเทศโดยส่วนใหญ่มักจะกำหนดให้ศาลเป็นองค์กรในการ วินิจฉัยชี้ขาดว่าการเลือกตั้งนั้น ดำเนินไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรมหรือไม่ แต่ในบางประเทศก็

มอบให้องค์กรอื่นอันได้แก่ สภาหรือองค์กรที่อยู่ในรูปแบบของคณะกรรมการเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด¹

สำหรับประเทศไทย กฎหมายเลือกตั้งในอดีตได้เคยกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและศาลยุติธรรมเป็นองค์กรในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีคัดค้านการเลือกตั้งจนเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้ปรับเปลี่ยนองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดการคัดค้านการเลือกตั้งมาเป็นองค์กรที่อยู่ในรูปแบบของคณะกรรมการอันได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง

ความหมายของการคัดค้านการเลือกตั้ง

การคัดค้านการเลือกตั้งเป็นมาตรการที่สำคัญรูปแบบหนึ่งในการควบคุมและตรวจสอบให้การเลือกตั้งดำเนินไปตามกฎเกณฑ์และกติกาที่ถูกต้อง บริสุทธิ์ ยุติธรรม และเป็นวิธีการที่จะแก้ไขการเลือกตั้งที่มีการทุจริต คดโกง หรือเกิดข้อบกพร่องให้กลับเข้าสู่รูปเข้ารอยเป็นไปตามวิถีทางที่ถูกต้อง โดยให้ผู้มีสิทธิคัดค้านได้ยื่นคำร้องต่อองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดตามเงื่อนไขและวิธีการที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้องค์กรดังกล่าววินิจฉัยว่าการเลือกตั้งและผลการเลือกตั้งนั้นเป็นไปตามรูปแบบ วิธีการ และมีความบริสุทธิ์ ยุติธรรมตามที่ได้กำหนดไว้หรือมีการทุจริตคดโกง หรือข้อบกพร่องเกิดขึ้น อันสมควรที่จะยกเลิกเพิกถอนและให้มีการจัดการการเลือกตั้งใหม่²

เมื่อได้พิจารณาจากคำจำกัดความคำว่า “การคัดค้านการเลือกตั้ง” ข้างต้น ทำให้สามารถอธิบายความหมายของการคัดค้านการเลือกตั้งได้ ดังนี้

1. การคัดค้านการเลือกตั้งเป็นมาตรการหนึ่งในการควบคุมและตรวจสอบการเลือกตั้ง

การคัดค้านการเลือกตั้งเป็นมาตรการในการควบคุมและตรวจสอบการเลือกตั้งมาตรการหนึ่งในหลาย ๆ มาตรการเพื่อควบคุมและตรวจสอบการเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์และยุติธรรมและเป็นไปตามหลักการพื้นฐานของการปกครองในระบอบ

¹ ดำริห์ บุรณะนนท์ , กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยกฎหมายเลือกตั้งและกฎหมายพรรคการเมือง (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2539), หน้า 199.

² ชัยรักษ์ จยวรรณ, “การคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 45.

ประชาธิปไตย เนื่องจากการเลือกตั้งเป็นกิจกรรมที่มีความสำคัญในกระบวนการทางการเมือง และการปกครองเพราะเป็นการแสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชนในการปกครองประเทศ โดยการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการออกเสียงลงคะแนนตามความเห็นของตน โดยอิสระว่าจะเลือกผู้ใดเป็นผู้แทนของตนเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยในการบริหารกิจการ ของประเทศ ดังนั้น กฎเกณฑ์และกติกาในการเลือกตั้งตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเลือกตั้ง จึงต้องมีบทบัญญัติในการให้ความคุ้มครองในหลักเกณฑ์อันเป็นพื้นฐานของการเลือกตั้ง นอกจากนั้น ยังต้องกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อควบคุมและตรวจสอบการเลือกตั้งเพื่อให้ การเลือกตั้งนั้นเป็นไปตามกฎเกณฑ์และกติกาที่ได้วางไว้ มาตรการในการควบคุมและ การตรวจสอบการเลือกตั้งสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ช่วงใหญ่ ๆ คือ มาตรการในการควบคุม และตรวจสอบการเลือกตั้งก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งและมาตรการในการควบคุม และตรวจสอบการเลือกตั้งภายหลังการประกาศผลการเลือกตั้ง ซึ่งการคัดค้านการเลือกตั้งนั้น เป็นมาตรการในการควบคุมและตรวจสอบการเลือกตั้งภายหลังการประกาศผลการเลือกตั้ง และเป็นมาตรการที่มีบทบาทและมีความสำคัญเป็นอย่างมากในการควบคุมและตรวจสอบ ให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์และยุติธรรมเป็นไปตามตัวบทกฎหมายและเจตนารมณ์ ของกฎหมาย ปราศจากการครอบงำและการใช้อิทธิพลทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ และ สถานภาพทางสังคม

2. การคัดค้านการเลือกตั้งเป็นวิธีการแก้ไขการเลือกตั้งที่เกิดความบกพร่อง ให้กลับเข้าสู่กฎเกณฑ์และกติกาที่ถูกต้อง

การเลือกตั้งที่บริสุทธิ์และยุติธรรมจะต้องดำเนินไปตามกฎเกณฑ์และกติกา ตามที่ได้กำหนดไว้ แต่เนื่องจากการเลือกตั้งย่อมมีการแข่งขันกันระหว่างพรรคการเมืองและ ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งการแข่งขันนั้นย่อมมีทั้งผู้ที่ใช้วิธีการที่ตั้งอยู่บนเกณฑ์และกติกาที่ได้ กำหนดไว้ แต่ในขณะเดียวกันก็มีการใช้วิธีการอันเป็นการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์และกติกาด้วยวิธีการ ทุจริตและคดโกง และอาจทำให้ผลของการเลือกตั้งไม่เป็นไปโดยถูกต้องตรงตามเจตนารมณ์ ของประชาชน การคัดค้านการเลือกตั้งจึงเป็นวิธีการแก้ไขการเลือกตั้งที่เกิดความบกพร่อง ไม่เป็นไปตามกฎเกณฑ์และวิธีการที่ได้กำหนดไว้ให้กลับเข้าสู่กฎเกณฑ์และกติกาที่ถูกต้อง โดยให้องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดการคัดค้านการเลือกตั้งใช้อำนาจทำลาย การเลือกตั้งในกรณีที่การเลือกตั้งได้ดำเนินการไปแล้ว และเกิดความบกพร่องไม่ถูกต้องขึ้น เพื่อที่จะให้การเลือกตั้งเป็นไปตามหลักความบริสุทธิ์ของการเลือกตั้ง และให้มีการเลือกตั้ง ที่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้ง³

การคัดค้านการเลือกตั้งจะเข้ามามีบทบาทสำคัญต่อกระบวนการเลือกตั้ง

³ หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายหลักเกณฑ์ทั่วไปของการเลือกตั้งและพระราช บัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2511 (เรียงมาตรา) (พระนคร : โอเดียน สโตร์, 2512), หน้า 139.

เมื่อมีการประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว เนื่องจากการคัดค้านการเลือกตั้งเป็นมาตรการในการควบคุมและตรวจสอบการเลือกตั้งภายหลังการประกาศผลการเลือกตั้งดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น ดังนั้นแม้กระบวนการจัดการเลือกตั้งจะได้สิ้นสุดลงด้วยการประกาศผลการเลือกตั้ง แต่กระบวนการเลือกตั้งนั้นยังไม่สิ้นสุดลงเพราะกระบวนการคัดค้านการเลือกตั้ง จะเข้ามาตรวจสอบการเลือกตั้งนั้นว่าเป็นไปตามกฎเกณฑ์และกติกาที่ได้กำหนดไว้หรือไม่ จึงถือว่าเป็นวิธีการหนึ่งในการพัฒนาระบบประชาธิปไตยให้ก้าวหน้าต่อไป

3. การคัดค้านการเลือกตั้งจะต้องเป็นไปตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนด

การคัดค้านการเลือกตั้งเป็นมาตรการที่สำคัญประการหนึ่งที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเลือกตั้ง เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียดำเนินการร้องคัดค้านการเลือกตั้งต่อองค์กรผู้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัย เพื่อเพิกถอนการเลือกตั้งที่มีการทุจริตคดโกง หรือมีข้อบกพร่องเกิดขึ้น เมื่อพิจารณาในแง่ของผู้สมัคร หรือพรรคการเมืองซึ่งมีสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งที่พ่ายแพ้การเลือกตั้ง การคัดค้านการเลือกตั้งย่อมถือเป็นสิทธิโดยชอบธรรมตามกฎหมายที่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และพรรคการเมืองซึ่งเห็นว่าตนเองไม่ได้รับความเป็นธรรมในการเลือกตั้ง จะใช้สิทธิเพื่อปกป้องคุ้มครอง และเรียกร้องสิทธิที่จะพึงมีพึงได้ของตน และเมื่อพิจารณาในแง่ของประชาชนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง การคัดค้านการเลือกตั้งจะเป็นการขจัดผู้แทนราษฎรที่ได้เป็นตัวแทนโดยวิธีที่ไม่ชอบธรรม และขจัดเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการเลือกตั้งที่จัดการเลือกตั้งโดยวิธีการที่ไม่บริสุทธิ์ยุติธรรม⁴ แต่อย่างไรก็ตามหากปล่อยให้มีการคัดค้านการเลือกตั้งอย่างพร่ำเพรื่อแล้วก็อาจมีการถกเถียงโต้แย้งกันได้ง่ายทั้งจะยุ่งยากเสียเวลา และค่าใช้จ่าย ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ กฎหมายเลือกตั้งจึงต้องบัญญัติหลักเกณฑ์ และวิธีการต่างๆ โดยเฉพาะในส่วนที่ว่าด้วยใครจะเป็นผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งจะสามารถคัดค้านการเลือกตั้งได้ด้วยมูลเหตุใด เมื่อใด และโดยวิธีการอย่างไร ตลอดจนมาตรการหรือโทษที่จะตามมา รวมทั้งองค์กรที่มีอำนาจและหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีคัดค้านการเลือกตั้ง เพื่อให้กระบวนการคัดค้านการเลือกตั้งเป็นมาตรการในการควบคุม และตรวจสอบการเลือกตั้งที่ให้ความคุ้มครองแก่ผู้คัดค้าน และผู้ถูกคัดค้านการเลือกตั้งได้อย่างเต็มที่ โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของการเลือกตั้งที่บริสุทธิ์และยุติธรรม

4. การคัดค้านการเลือกตั้งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดสั่งเพิกถอนการเลือกตั้งที่บกพร่องและให้มีการเลือกตั้งใหม่

การคัดค้านการเลือกตั้งมีวัตถุประสงค์หลักอยู่ที่การให้องค์กรที่มีอำนาจ

⁴ พนม เอี่ยมประยูร, “การคัดค้านการเลือกตั้ง,” วารสารนิติศาสตร์ 18 (2 มิถุนายน 2531) : 128-129.

หน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดการคัดค้านการเลือกตั้งซึ่งเพิกถอนการเลือกตั้งที่มีการทุจริต คดโกง หรือบกพร่อง เพื่อให้มีการจัดการเลือกตั้งขึ้นใหม่ เพื่อให้การเลือกตั้งดังกล่าวนั้น เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนอย่างแท้จริง วัตถุประสงค์ของการคัดค้านการเลือกตั้งจึงแตกต่างจากการดำเนินคดีต่อผู้ฝ่าฝืนต่อกฎเกณฑ์และกติกาในการเลือกตั้ง เพราะการดำเนินคดีต่อผู้ฝ่าฝืนกฎเกณฑ์และกติกาในการเลือกตั้งมีวัตถุประสงค์เพื่อลงโทษในทางอาญาอย่างใดอย่างหนึ่งแก่ผู้ฝ่าฝืน รวมทั้งอาจมีการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้ฝ่าฝืนด้วย ดังนั้น การกระทำไดอันเป็นการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ และกติกาของการเลือกตั้งซึ่งทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยชอบแล้ว หากการกระทำนั้นกฎหมายบัญญัติให้เป็นมูลเหตุในการร้องคัดค้านการเลือกตั้งก็ร้องคัดค้านการเลือกตั้ง เพื่อให้มีการเพิกถอนการเลือกตั้งและให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ ส่วนการดำเนินคดีในทางอาญานั้นผู้มีส่วนได้เสียจะฟ้องร้องหรือไม่เป็นอีกเรื่องหนึ่ง

จากความหมายของการคัดค้านการเลือกตั้งดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้น ทำให้เห็นได้ว่าการคัดค้านการเลือกตั้งเป็นมาตรการในการควบคุมและตรวจสอบการเลือกตั้ง ภายหลังจากการเลือกตั้งที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะเป็นมาตรการในการแก้ไขการเลือกตั้งที่ดำเนินการไปแล้วแต่เกิดการทุจริต คดโกง หรือบกพร่องขึ้นให้กลับเข้าสู่กฎเกณฑ์และกติกาที่ถูกต้อง เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน และปกป้องหลักเกณฑ์อันเป็นพื้นฐานของการเลือกตั้ง อันเป็นหลักการอันสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

แนวความคิดในกระบวนการคัดค้านการเลือกตั้งก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 และได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475⁵ ซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทย

พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ได้บัญญัติที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ในมาตรา 10 ความว่า

⁵ “พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475,” ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ 149 (27 มิถุนายน 2475).

“สมาชิกในสภาผู้แทนราษฎรจะต้องเป็นไปตามกาลสมัย ดังนี้

สมัยที่ 1

นับแต่วันใช้ธรรมนูญนี้เป็นต้นไปจนกว่าจะถึงเวลาที่สมาชิกในสมัยที่ 2 จะเข้ารับตำแหน่ง ให้คณะราษฎรมีคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารเป็นผู้ใช้อำนาจแทน จัดตั้งผู้แทนราษฎรชั่วคราวขึ้นเป็นจำนวน 70 นายเป็นสมาชิกในสภา

สมัยที่ 2

ภายในเวลา 6 เดือน หรือจนกว่าการจัดประเทศเป็นปกติเรียบร้อย สมาชิกในสภาจะต้องมีบุคคล 2 ประเภททำกิจการร่วมกัน คือ

ประเภทที่ 1 ผู้แทนซึ่งราษฎรจะได้เลือกขึ้นจังหวัดละ 1 นาย ถ้าจังหวัดใดมีสมาชิกเกินกว่า 100,000 คน ให้จังหวัดนั้นเลือกผู้แทนเพิ่มขึ้นอีก 1 นายทุกๆ 100,000 นั้น เศษของ 100,000 ถ้าเกินกว่าครึ่งให้นับเพิ่มขึ้นอีก 1

ประเภทที่ 2 ผู้เป็นสมาชิกอยู่แล้วในสมัยที่ 1 มีจำนวนเท่ากับสมาชิกประเภทที่ 1 ถ้าจำนวนเกินให้เลือกกันเองว่าผู้ใดจะคงเป็นสมาชิกต่อไป ถ้าจำนวนขาดให้ผู้ที่มิได้อยู่เลือกบุคคลใดๆ เข้าแทนจนครบ

สมัยที่ 3

เมื่อจำนวนราษฎรทั่วพระราชอาณาเขตได้สอบไล่วิชาประถมศึกษา ได้เป็นจำนวนเกินกว่าครึ่ง และอย่างช้าต้องไม่เกิน 10 ปีนับแต่วันใช้ธรรมนูญนี้ สมาชิกในสภาผู้แทนราษฎรจะต้องเป็นผู้ที่ราษฎรได้เลือกตั้งขึ้นเองทั้งสิ้น สมาชิกประเภทที่ 2 เป็นอันไม่มีอีกต่อไป”

รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว หรือพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ฉบับนี้ ได้กำหนดที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้เป็น 3 ระยะ โดยในระยะแรกหรือในสมัยที่ 1 ได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีที่มาจากการแต่งตั้งโดยคณะราษฎรทั้งหมด และกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อเข้าสู่สมัยที่ 2 คือ ภายใน 6 เดือน หรือจนกว่าการจัดประเทศเป็นปกติเรียบร้อยซึ่งในสมัยที่ 2 นี้แม้จะจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่สภาผู้แทนราษฎรก็จะต้องประกอบไปด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการแต่งตั้งโดยมีจำนวนเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้ง และสภาผู้แทนราษฎรจะมีสมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้งทั้งหมดก็ต่อเมื่อเข้าสู่ในสมัยที่ 3 โดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องมีราษฎรจำนวนเกินกว่าครึ่งหนึ่งของราษฎรทั่วประเทศสอบไล่วิชาประถมศึกษาได้ ซึ่งอย่างน้อยจะต้องไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ใช้บังคับ เหตุผลสำคัญที่ทำให้ยังไม่อาจจัดให้มีการจัดการเลือกตั้งตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองก็เพราะเหตุผลอันเกี่ยวกับความรู้และความเข้าใจในระบอบประชาธิปไตยของราษฎรยังไม่ดีเพียงพอ ซึ่งแนวความคิดในเรื่องการใช้รัฐธรรมนูญแบ่งออกเป็นสมัยตามความเจริญก้าวหน้าของประเทศและตามความรู้ ความเข้าใจ และความเคยชินของประชาชนนี้ มีผู้ให้ความเห็นว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญคงจะได้เห็นตัวอย่างมาจากรัฐธรรมนูญ

ของประเทศจีน(คณะชาติ) ที่ได้มีการจัดแบ่งเป็นสมัยเช่นเดียวกัน⁶ แต่ในที่สุดแล้วก็ไม่ได้มีการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างที่ใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้แม้ว่าจะมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ด้วยก็ตาม ทั้งนี้ ก็เพราะรัฐธรรมนูญฉบับที่สอง อันได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามพุทธศักราช 2475 ซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรได้รับการร่างเสร็จภายในระยะเวลาไม่ถึง 6 เดือน⁷

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของราษฎรเพียงประเภทเดียว⁸ แต่โดยที่บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้นำเรื่องการใช้รัฐธรรมนูญแบ่งออกเป็นสมัยตามที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 มาบัญญัติไว้ด้วย ทำให้สภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ประกอบด้วยสมาชิกสองประเภท อันได้แก่ สมาชิกประเภทที่ 1 ซึ่งมีที่มาจาก การเลือกตั้งของราษฎรตามเงื่อนไขในบทบัญญัติมาตรา 16 และมาตรา 17 ของรัฐธรรมนูญ และสมาชิกประเภทที่ 2 ซึ่งมีที่มาจาก การที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างเวลาที่ใช้บทบัญญัติเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475⁹ และโดยที่จะต้อง มีสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้และเป็นไปตามเงื่อนไขที่ได้กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาล จึงได้มีการตรา“พระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างเวลาที่ใช้บทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475” เพื่อกำหนด กฎเกณฑ์และกติกายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งขึ้น และได้มีการประกาศใช้กฎหมายเลือกตั้งฉบับนี้ เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2475

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างเวลาที่ใช้บทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ซึ่งเป็นกฎหมายเลือกตั้งฉบับแรกของประเทศไทย และได้นำแนวความคิดเกี่ยวกับการคัดค้านการเลือกตั้ง มาบัญญัติไว้ในมาตรา 34 ของภาค 1 หมวด 3 อันเป็นการปรากฏตัวครั้งแรกของกระบวนการ

⁶ ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบการปกครองของไทย (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515), หน้า 117.

⁷ ไพโรจน์ ชัยนาม, รัฐธรรมนูญ บทกฎหมาย และเอกสารสำคัญในทางการเมืองของประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519), หน้า 112.

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 16

⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 65

คัดค้านการเลือกตั้งในกฎหมายของประเทศไทย และนับตั้งแต่เป็นต้นมา กฎหมายเลือกตั้งของประเทศไทยทุก ๆ ฉบับต่างก็ได้มีการบัญญัติบทบัญญัติที่ว่าด้วยการคัดค้านการเลือกตั้งมาโดยตลอดจะแตกต่างกันก็เพียงแต่ในเรื่องของรูปแบบ วิธีการ และองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีคัดค้านการเลือกตั้งเท่านั้น

1. แนวความคิดในกระบวนการคัดค้านการเลือกตั้ง

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้นำแนวความคิดเกี่ยวกับการคัดค้านการเลือกตั้งมาบัญญัติไว้ในกฎหมายเลือกตั้งฉบับแรกอันได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างเวลาที่ใช้บทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 และนับแต่นั้นต่อมากฎหมายเลือกตั้งของประเทศไทยทุก ๆ ฉบับ ต่างก็ได้บัญญัติบทบัญญัติที่ว่าด้วยการคัดค้านการเลือกตั้งไว้เป็นหมวดหนึ่งในกฎหมายเลือกตั้งมาโดยตลอด จนกระทั่งถึงพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นกฎหมายเลือกตั้งฉบับสุดท้ายก่อนที่ประเทศไทยจะจัดให้มีการปฏิรูปการเมืองและมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540¹⁰ อันเป็นที่มาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ซึ่งเปลี่ยนแปลงแนวความคิดเกี่ยวกับกระบวนการคัดค้านการเลือกตั้งไปอย่างมากหลายประการ

ระยะเวลากว่าหกสิบปี ที่แนวความคิดเกี่ยวกับกระบวนการคัดค้านการเลือกตั้งได้เข้ามาเป็นมาตรการในการควบคุมและตรวจสอบการเลือกตั้งของประเทศไทย ในช่วงเวลาดังกล่าวประเทศไทยได้มีกฎหมายเลือกตั้งซึ่งรวมถึงฉบับแก้ไขเพิ่มเติมรวมแล้วกว่า 20 ฉบับ แต่แนวความคิดเกี่ยวกับกระบวนการคัดค้านการเลือกตั้งของประเทศไทยในกฎหมายเลือกตั้งไม่มีความแตกต่างกัน ซึ่งเมื่อพิจารณากระบวนการคัดค้านการเลือกตั้งตามที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายเลือกตั้งในช่วงเวลาดังกล่าวแล้ว จะพบว่ามีความคิดหลักในเรื่องกระบวนการคัดค้านการเลือกตั้งอยู่ 2 ประการ คือ

1.1 การแยกองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้งออกจากองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดการคัดค้านการเลือกตั้ง

ในกฎหมายเลือกตั้งของประเทศไทยทุกฉบับในช่วงเวลาดังกล่าวได้กำหนดองค์กรในกระบวนการเลือกตั้งไว้ 2 องค์กรอันได้แก่ องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการ

¹⁰ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540” ราชกิจจานุเบกษา 55 ก (11 ตุลาคม 2540).

จัดการเลือกตั้งและองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดการคัดค้านการเลือกตั้ง โดยให้ ทั้ง 2 องค์กร มีอำนาจหน้าที่แยกออกจากกัน บทบาทขององค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้งจะเริ่มตั้งแต่การเตรียมการเลือกตั้งไปจนถึงการประกาศผลการเลือกตั้งว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้ง ส่วนองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดการคัดค้านการเลือกตั้ง จะเข้ามามีบทบาทในกระบวนการเลือกตั้งก็ต่อเมื่อได้มีการประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว

องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้งตามกฎหมายเลือกตั้ง ของประเทศไทยในช่วงเวลาดังกล่าว ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย ด้วยเหตุผลว่ากระทรวงมหาดไทยมีหน่วยงานในสังกัดครอบคลุมอยู่ในทุกท้องที่และมีข้าราชการที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับประชาชนกระจายอยู่ในท้องถิ่นทั่วประเทศ ดังนั้น จึงง่ายต่อการดำเนินการจัดการเลือกตั้ง

อำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยในการดำเนินการจัดการเลือกตั้ง ในแต่ละครั้งตามที่กฎหมายเลือกตั้งได้กำหนดไว้ มีดังนี้

- อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเพื่อเตรียมการเลือกตั้ง

- (1) การกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- (2) การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกำหนดเขตเลือกตั้ง
- (3) การรับสมัครและการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง
- (4) การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้เลือกตั้งและประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
- (5) การกำหนดหน่วยเลือกตั้งและประกาศระบุที่เลือกตั้ง
- (6) การแต่งตั้งเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้งกรรมการตรวจ

คะแนนและเจ้าหน้าที่คะแนน

- อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการในวันเลือกตั้ง

- (1) การเปิดและปิดให้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง
- (2) การควบคุมการเลือกตั้งเพื่อให้เป็นไปด้วยความสงบและเรียบร้อย

- อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการภายหลังการเลือกตั้ง

- (1) การประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(2) การตรวจสอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้ง
ที่ได้ยื่นแสดงรายการ

เมื่อได้พิจารณาจากอำนาจหน้าที่ในการจัดเลือกตั้งที่ได้กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่ากระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการจัดการเลือกตั้งอย่างมากมาย และกว้างขวาง และในขณะเดียวกันหากการจัดการเลือกตั้งโดยกระทรวงมหาดไทยมีอิทธิพลทางการเมืองแทรกแซงก็ย่อมทำให้เกิดความไม่บริสุทธิ์ยุติธรรมในการเลือกตั้งได้ง่ายเช่นเดียวกัน¹¹ เพราะเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้งอยู่ในสถานะของข้าราชการประจำอันอยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของรัฐมนตรีเจ้ากระทรวง จึงทำให้พรรคการเมืองที่คุมอำนาจในกระทรวงมหาดไทยในช่วงของการเลือกตั้งย่อมมีอิทธิพลต่อความเป็นกลางของข้าราชการ และเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้งอยู่พอสมควร¹² โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ในการประกาศผลการเลือกตั้งอันเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญของกระทรวงมหาดไทยในฐานะที่เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้ง แต่โดยที่กระทรวงมหาดไทยมีผู้รับผิดชอบกระทรวง เป็นนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง และเมื่อเป็นองค์กรผู้รับผิดชอบในการเลือกตั้ง จึงทำให้อาจเกิดปัญหาและข้อครหาว่าจะดำเนินการให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์และยุติธรรมได้จริงหรือ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการที่เข้าไปทำหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้งหรือเข้าไปควบคุมดูแลการเลือกตั้งย่อมมีแนวโน้มว่า จะวางตัวไม่เป็นกลางหรืออาจปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นคุณหรือเป็นโทษต่อผู้สมัครรับเลือกตั้งคนหนึ่งคนใดได้¹³ ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้จึงเห็นได้ว่าการที่จะมอบอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดการคัดค้านการเลือกตั้งให้กับองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้งซึ่งได้แก่กระทรวงมหาดไทย ย่อมจะทำให้ผู้คัดค้านการเลือกตั้งไม่ได้รับความเป็นธรรมในการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องคัดค้านการเลือกตั้งที่ดีเพียงพอ

นอกจากนี้ในกรณีที่มีข้อพิพาทโต้แย้งเกิดขึ้นในระหว่างที่มีการเลือกตั้ง อาทิ เช่น ในกรณีผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่มีรายชื่อเป็นผู้สมัครในประกาศรับสมัครหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งของหน่วยเลือกตั้งที่ผู้มีสิทธินั้นสมควรมีรายชื่ออยู่ กฎหมายเลือกตั้งของประเทศไทยก็ไม่ได้ให้อำนาจแก่องค์กรที่มีอำนาจในการจัดการเลือกตั้ง

¹¹ ธีรพันธุ์ อินุมากรราชธน, ชาตรี ชาตวิวัฒนสุขคนธ์, ณรงค์ สิ้นสวัสดิ์ และ วีระวุฒิ วัฒนายน, “การพัฒนากฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร,” รายงานผลการศึกษาวินิจฉัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ธันวาคม 2538, หน้า 106 (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่).

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 146.

¹³ อากัสรา จินตนะพัฒน์, “รูปแบบและฐานะขององค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 14.

เป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทโต้แย้งที่เกิดขึ้นแต่มอบอำนาจให้กับองค์กรที่มีความเป็นกลางเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทโต้แย้งในระหว่างการเลือกตั้ง อันได้แก่ ศาลยุติธรรม

สำหรับองค์กรในการวินิจฉัยชี้ขาดการคัดค้านการเลือกตั้งในช่วงเวลาดังกล่าว กฎหมายเลือกตั้งมอบอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดให้กับองค์กรที่มีความเป็นกลางและเป็นผู้ไม่มีส่วนได้เสียในผลของการเลือกตั้งนั้น ๆ เพราะการคัดค้านการเลือกตั้งมีวัตถุประสงค์หลักอยู่ที่ การให้มีการสั่งเพิกถอนการเลือกตั้ง เพื่อให้มีการจัดเลือกตั้งขึ้นใหม่ จึงเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อส่วนได้ส่วนเสียของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัคร เข้ารับการเลือกตั้ง การวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องดังกล่าวจึงต้องมีกระบวนการพิจารณาที่ให้ความ ค้ำคุ้มครองแก่บุคคลที่เกี่ยวข้อง และกฎหมายเลือกตั้งของประเทศไทยได้มอบอำนาจดังกล่าว ให้กับองค์กรสององค์กรในสองช่วงเวลา คือ ช่วงเวลาที่มอบให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กร ในการวินิจฉัยชี้ขาดการคัดค้านการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นระยะเวลาช่วงสั้น ๆ โดยเป็นการใช้กับการเลือกตั้งครั้งแรกของประเทศไทยและเป็นเพียงครั้งเดียวที่สภาผู้แทนราษฎรมีบทบาทในการ ดำเนินการในเรื่องดังกล่าว ต่อมาเมื่อมีการแก้ไขกฎหมายเลือกตั้งในปีพุทธศักราช 2479 และได้มีการปรับเปลี่ยนองค์กรในการวินิจฉัยชี้ขาดการคัดค้านการเลือกตั้งมาให้กับศาล ยุติธรรม นับแต่นั้นมากฎหมายเลือกตั้งของประเทศไทยก็มอบอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาด การคัดค้านการเลือกตั้งให้กับศาลยุติธรรมมาโดยตลอดด้วยเหตุผลที่ว่า¹⁴ ศาลยุติธรรม เป็นองค์กรที่วินิจฉัยตามหลักกฎหมายโดยเคร่งครัด มีวิธีพิจารณาที่แน่นอน และไม่วินิจฉัย โดยอาศัยเหตุผลทางการเมือง อีกทั้ง การวินิจฉัยย่อมมีบรรทัดฐานเดียวกัน นอกจากนี้ยังมีฐานะเป็นองค์กรที่เป็นกลางไม่เข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ย่อมทำให้ผู้มีส่วนได้เสียในการคัดค้าน การเลือกตั้งได้รับความเป็นธรรมเท่าเทียมกัน

1.2 การแยกกระบวนการวินิจฉัยชี้ขาดการคัดค้านการเลือกตั้งออกจาก กระบวนการวินิจฉัยชี้ขาดคดีอาญาเกี่ยวกับความผิดตามกฎหมายเลือกตั้ง

กฎหมายเลือกตั้งของประเทศไทยในช่วงเวลาดังกล่าวทุกฉบับได้กำหนด แยกกระบวนการวินิจฉัยชี้ขาดการคัดค้านการเลือกตั้งออกจากการวินิจฉัยชี้ขาดคดีอาญา เกี่ยวกับความผิดตามกฎหมายเลือกตั้ง ด้วยเหตุผลอันเนื่องมาจากการดำเนินการในเรื่อง ดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน แม้จะเป็นไปเพื่อให้การเลือกตั้งนั้นมีความบริสุทธิ์ ยุติธรรม และเป็นไปตามหลักเกณฑ์พื้นฐานของการเลือกตั้งเหมือนกัน กล่าวคือ การคัดค้าน การเลือกตั้งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดสั่งเพิกถอนการ เลือกตั้งที่บกพร่องนั้น และให้มีการเลือกตั้งใหม่ ส่วนการดำเนินคดีเกี่ยวกับความผิดตาม

¹⁴ ชัยรัชช์ จยวารรณ, การคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, หน้า 66.

กฎหมายเลือกตั้งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดสั่งลงโทษในทางอาญาอย่างใดอย่างหนึ่งแก่ผู้กระทำความผิดตามโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายเลือกตั้ง และสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้กระทำความผิดนั้น

โดยเหตุที่วัตถุประสงค์ของการคัดค้านการเลือกตั้งแตกต่างจากการดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับความผิดตามกฎหมายเลือกตั้ง ทำให้การดำเนินการในเรื่องดังกล่าวไม่จำเป็นที่จะต้องดำเนินการไปพร้อมกัน กล่าวคือ ในกรณีที่มีการกระทำอันเป็นเหตุให้มีการคัดค้านการเลือกตั้งได้ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่มีสิทธิในการคัดค้านการเลือกตั้งก็สามารถดำเนินการคัดค้านการเลือกตั้งได้ในทันที แม้จะปรากฏว่าการกระทำอันเป็นเหตุให้มีการคัดค้านการเลือกตั้งนั้นจะเป็นการกระทำความผิดทางอาญาตามที่กฎหมายเลือกตั้งได้กำหนดไว้ด้วย และยังไม่ได้มีการฟ้องร้องดำเนินคดีในความผิดดังกล่าวก็ตาม ในทางกลับกัน ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องก็อาจดำเนินการฟ้องร้องดำเนินคดีในความผิดทางอาญาไปก่อน แล้วจึงดำเนินการคัดค้านการเลือกตั้งในภายหลังภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด หรือจะดำเนินการไปพร้อมกันก็ได้ เนื่องจากทั้งสองกระบวนการมีการพิจารณากันคนละด้าน กระบวนการคัดค้านการเลือกตั้งมุ่งที่จะพิจารณาถึงกระบวนการในการดำเนินการเลือกตั้งว่าเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายหรือไม่ และผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้รับการประกาศให้เป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งได้กระทำการอันทำให้การเลือกตั้งไม่เป็นไปโดยบริสุทธิ์และยุติธรรมหรือไม่ ในขณะที่การดำเนินการในคดีอาญาเกี่ยวกับความผิดตามกฎหมายเลือกตั้งนั้น มุ่งพิจารณาถึงการกระทำของผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือบุคคลใด ๆ ที่ได้ถูกฟ้องร้องว่ากระทำความผิดตามกฎหมายเลือกตั้งได้กระทำความผิดจริงหรือไม่ และสมควรที่จะได้รับโทษเพียงใด ดังนั้น ทั้งสองกรณีจึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาแตกต่างกัน

สำหรับองค์กรในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีคัดค้านการเลือกตั้งและองค์กรในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีอาญาเกี่ยวกับความผิดตามกฎหมายเลือกตั้งนั้น แต่เดิมตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างเวลาที่ใช้บทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ซึ่งเป็นกฎหมายเลือกตั้งฉบับแรกของประเทศไทย จนถึงพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2476 ได้กำหนดแยกองค์กรในการวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องดังกล่าวออกจากกันเป็นสององค์กร คือ องค์กรในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีคัดค้านการเลือกตั้ง ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร และองค์กรในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีอาญาเกี่ยวกับความผิดตามกฎหมายเลือกตั้ง ได้แก่ ศาลยุติธรรม ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า แนวความคิดในยุคแรกของประเทศไทย นอกจากจะได้แยกกระบวนการวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องดังกล่าวออกจากกันแล้ว ก็ได้แยกองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องดังกล่าวด้วย แต่ต่อมาเมื่อมีการแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2479 และได้มอบอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกระบวนการคัดค้านการเลือกตั้งให้กับศาลยุติธรรมเป็นครั้งแรก และนับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาจนถึงพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 รวมทั้งฉบับแก้ไขเพิ่มเติมก็ได้มอบอำนาจ

หน้าที่ในเรื่องดังกล่าวให้กับศาลยุติธรรมในฐานะที่เป็นองค์กรในการวินิจฉัยชี้ขาดการคัดค้าน การเลือกตั้งและวินิจฉัยชี้ขาดคดีอาญาเกี่ยวกับความผิดตามกฎหมายเลือกตั้งแต่เพียงองค์กร เดียวเท่านั้น ซึ่งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 นั้น สามารถเปรียบเทียบคดีคัดค้านการเลือกตั้งและคดีอาญาเกี่ยวกับความผิดตามกฎหมายเลือกตั้งได้ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบคดีตามกฎหมายเลือกตั้ง¹⁵

<p>รูปคดี การคัดค้านการเลือกตั้งเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่</p>	<p>รูปคดี การฟ้องคดีอาญาให้ลงโทษทางอาญาแก่ผู้ทำผิดกฎหมาย</p>
<p>ผู้ร้อง ผู้เลือกตั้ง ผู้สมัคร พรรคการเมือง ซึ่งส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น</p>	<p>ผู้ร้อง พนักงานอัยการ</p>
<p>ศาล ศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดพิจารณาแล้วส่งสำนวนให้ศาลฎีกาวินิจฉัย</p>	<p>ศาล ศาลแขวง ศาลจังหวัดหรือศาลอาญาแล้วแต่คดีเกินในศาลใด</p>
<p>ข้อหา การเลือกตั้งเป็นไปโดยไม่ชอบ คือ ผู้สมัครไม่มีสิทธิใช้จ่ายเกินกำหนด หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องในการเลือกตั้งนับหรือรวมคะแนนผิด หรือช่วยเหลือผู้สมัครที่ได้รับเลือกตั้งหรือจงใจไม่ปฏิบัติตามหน้าที่</p>	<p>ข้อหา ผู้สมัครทำผิดกฎหมาย เช่น ก. ใช้จ่ายเกินที่กฎหมายกำหนด ข. ไม่ยื่นรายการค่าใช้จ่ายภายในกำหนด ค. ยื่นรายการค่าใช้จ่ายเป็นเท็จ</p>
<p>ผลแห่งคดี ศาลสั่งให้มีการเลือกตั้งหรือไม่ก็ได้</p>	<p>ผลแห่งคดี ถ้าจำเลยมีความผิดต้องรับโทษอาญาจำคุกหรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ และศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งได้</p>

¹⁵ กฤษฎา ทองธรรมชาติ, “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), หน้า 141.

2. แนวความคิดและพัฒนาการขององค์ประกอบในกระบวนการคัดค้านการเลือกตั้ง

ในกระบวนการคัดค้านการเลือกตั้งนั้น มีองค์ประกอบที่มีความสำคัญซึ่งจะทำให้เห็นถึงรูปแบบและวิธีการของกระบวนการคัดค้านการเลือกตั้งนั้น ๆ ว่ามีลักษณะเป็นเช่นใด องค์ประกอบดังกล่าวมีอยู่ 3 ประการ ซึ่งได้แก่ “ผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้ง” อันเป็นองค์ประกอบที่จะแสดงให้เห็นถึงตัวบุคคลที่จะมีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้ง “มูลเหตุในการคัดค้านการเลือกตั้ง” อันเป็นองค์ประกอบที่จะแสดงให้เห็นถึงเหตุที่จะทำให้เกิดการคัดค้านการเลือกตั้ง และ “องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดการคัดค้านการเลือกตั้ง” ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่จะแสดงให้เห็นว่าองค์กรใดเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องดังกล่าวรวมถึงทำให้ทราบได้ถึงกระบวนการพิจารณาขององค์กรนั้น ๆ

สำหรับกระบวนการคัดค้านการเลือกตั้งของประเทศไทยนับตั้งแต่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างเวลาที่ใช้บทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ไปจนถึงพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 ได้มีพัฒนาการมาเป็นระยะเวลากว่าหกสิบปีและมีการเปลี่ยนแปลงทั้งที่เป็นไปในทางที่เหมาะสมกับประเทศไทยและในทางที่ทำให้เกิดปัญหาอันส่งผลให้ประเทศไทยต้องจัดให้มีการปฏิรูปทางการเมืองในเวลาต่อมา

2.1 ผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้ง

องค์ประกอบในกระบวนการคัดค้านการเลือกตั้งในข้อนี้มีความสำคัญที่จะทำให้ทราบถึงผู้มีส่วนได้เสียที่จะมีสิทธิในการดำเนินการคัดค้านการเลือกตั้งต่อองค์กรที่มีอำนาจและหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดเพื่อเพิกถอนการเลือกตั้งที่มีการทุจริตคดโกงหรือมีข้อบกพร่องเกิดขึ้นจะประกอบด้วยบุคคลใด ซึ่งจะแสดงออกถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการคัดค้านการเลือกตั้งอันเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการควบคุมและตรวจสอบการเลือกตั้งตามรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

2.1.1 แนวความคิดเกี่ยวกับผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้ง

การกำหนดตัวบุคคลผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายเลือกตั้งของประเทศไทย ฉบับต่าง ๆ อาจสามารถแบ่งแยกแนวความคิดหลักได้เป็นสองประการ คือ แนวความคิดในการกำหนดตัวบุคคลผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งไว้แบบกว้างและแนวความคิดในการกำหนดตัวบุคคลผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งไว้แบบแคบ

ซึ่งทั้งสองแนวความคิดนั้นต่างก็มีทั้งข้อดีและข้อเสีย รวมทั้งเหตุผลสนับสนุนแนวความคิดดังกล่าว

แนวความคิดในการกำหนดตัวบุคคลผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งไว้แบบกว้างนั้นเป็นแนวความคิดที่เห็นว่าสิทธิเลือกตั้งและการเลือกตั้งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองและการปกครองในระบอบประชาธิปไตย รวมทั้งเป็นการแสดงออกซึ่งเจตจำนงอันแท้จริงของประชาชนในการเลือกผู้นำทางการเมือง เพื่อให้ไปทำหน้าที่ในรัฐสภาและในรัฐบาล กฎเกณฑ์และกติกาในการเลือกตั้งที่กำหนดไว้จึงมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรมและเป็นไปตามเจตจำนงอันแท้จริงของประชาชน เมื่อมีการทุจริตคดโกงหรือเกิดข้อบกพร่องในการเลือกตั้งซึ่งทำให้การเลือกตั้งไม่เป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรมอันกระทบกระเทือนต่อประโยชน์สาธารณะ ย่อมถือได้ว่าประชาชนทุกคนเป็นผู้มีส่วนได้เสียและได้รับผลกระทบกระเทือน ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนร้องคัดค้านการเลือกตั้งได้ แนวความคิดดังกล่าวนี้ได้รับการยอมรับและนำมายึดถือปฏิบัติอยู่ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันและประเทศอังกฤษ

ส่วนแนวคิดในการกำหนดตัวบุคคลผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งไว้แบบแคบจะให้สิทธิแก่ผู้มีส่วนได้เสียในผลของการเลือกตั้งและอยู่ใกล้ชิดกับเหตุการณ์เท่านั้นที่จะร้องคัดค้านการเลือกตั้งได้ เหตุผลในการจำกัดตัวบุคคลที่จะมีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งก็เนื่องจากมีความเห็นว่าหากเปิดโอกาสให้บุคคลทั่วไปร้องคัดค้านการเลือกตั้งได้โดยไม่จำกัดแล้ว ก็จะทำให้มีการร้องคัดค้านกันอย่างพร่ำเพรื่อ ทำให้สิ้นเปลืองเวลา ค่าใช้จ่าย และอาจก่อให้เกิดการกลั่นแกล้งใส่ร้ายกันได้ง่าย และจะทำให้มีคดีข้อพิพาทเกิดขึ้นมากมายก่อให้เกิดความยุ่งยากต่อองค์กรผู้ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาด¹⁶ จึงควรที่จะกำหนดตัวบุคคลผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งไว้โดยจำกัดเฉพาะบุคคลผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงเท่านั้น โดยแนวความคิดดังกล่าวนี้ในประเทศฝรั่งเศสได้ยึดถือปฏิบัติอยู่

2.1.2 ผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งตามกฎหมายเลือกตั้งของประเทศไทย

ในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างเวลาที่ใช้บทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ซึ่งเป็นกฎหมายเลือกตั้งฉบับแรกของประเทศไทยภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากรบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ได้บัญญัติถึงตัวบุคคลผู้มีสิทธิ

¹⁶ หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายหลักเกณฑ์ทั่วไปของการเลือกตั้งและพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน พ.ศ. 2511 (เรียงมาตรา), หน้า 139.

คัดค้านการเลือกตั้งไว้ในมาตรา 34 ความว่า “บุคคลใดมีความเห็นว่าการเลือกตั้งนั้นมิได้เป็นไปโดยชอบธรรม ผู้นั้นมีสิทธิที่จะร้องคัดค้านต่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้” จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ฉบับนี้ได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดในการกำหนดตัวบุคคลผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งไว้แบบกว้าง โดยกำหนดให้บุคคลใดที่เห็นว่าการเลือกตั้งนั้นมิได้เป็นไปโดยชอบย่อมมีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งได้ แต่ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปีพุทธศักราช 2476 โดยเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งแตกต่างไปจากเดิม โดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างเวลาที่ใช้บทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2476 ได้บัญญัติให้ผู้แทนตำบลในจังหวัดใดมีความเห็นว่าการเลือกตั้งในจังหวัดนั้นมิได้เป็นไปโดยชอบผู้นั้นมีสิทธิที่จะร้องคัดค้านต่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้¹⁷ เหตุผลในการเปลี่ยนแปลงผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งในครั้งนี้ ก็เนื่องมาจากการเลือกตั้งในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นการเลือกตั้งโดยทางอ้อม โดยผู้แทนตำบล คือ ผู้ที่ราษฎรมีสิทธิออกเสียงในตำบลได้เลือกให้เป็นผู้แทนของตำบลในจังหวัดเพื่อไปเลือกตั้งผู้แทนราษฎรของจังหวัด กล่าวคือ ในระยะเริ่มแรกที่มีการเลือกตั้งราษฎรไม่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนราษฎรโดยตรง แต่จะออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนตำบล ตำบลละหนึ่งคน และผู้แทนตำบลที่ได้รับเลือกนั้นจะเป็นผู้ใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนราษฎรอีกทีหนึ่ง¹⁸ จึงเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งโดยตรง

ต่อมาในปีพุทธศักราช 2479 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเลือกตั้งฯ จึงได้เปลี่ยนแปลงผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งแตกต่างไปจากแนวความคิดเดิมอย่างมากมาย โดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างเวลาที่ใช้บทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2479 ได้กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งมีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้ง¹⁹ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงในครั้งนี้ได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดในการกำหนดตัวผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งไว้แบบจำกัด กล่าวคือ การคัดค้านการเลือกตั้งได้ให้สิทธิแก่บุคคลสองกลุ่ม คือ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งซึ่งเป็นผู้มีส่วน

¹⁷ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างเวลาที่ใช้บทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2476 มาตรา 35.

¹⁸ มัลลิกา ศรีประเสริฐ, “การคัดค้านการเลือกตั้ง,” รัฐสภาสาร 24 ฉบับที่ 7 (กรกฎาคม 2519) : หน้า 8.

¹⁹ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างเวลาที่ใช้บทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2479 มาตรา 51.

ได้เสียในผลของการเลือกตั้งของเขตเลือกตั้งนั้น และอยู่ใกล้ชิดกับเหตุการณ์เท่านั้น ดังนั้น การคัดค้านการเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งตามกฎหมายเลือกตั้งฉบับนี้ จึงทำได้เฉพาะที่เกี่ยวกับในเขตเลือกตั้งของตนเองเท่านั้นและไม่อาจใช้สิทธิดังกล่าวไปคัดค้าน ผลการเลือกตั้งของเขตเลือกตั้งอื่นได้ ซึ่งอิทธิพลของแนวความคิดในการกำหนดผู้มีสิทธิคัดค้าน การเลือกตั้งไว้แบบแคบโดยจำกัดไว้เฉพาะผู้มีส่วนได้เสียในผลของการเลือกตั้งและอยู่ใกล้ชิดกับ เหตุการณ์เท่านั้นได้มีอิทธิพลต่อการกำหนดตัวผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งในกฎหมายเลือกตั้ง ในฉบับต่อ ๆ มาอีกด้วย

เมื่อได้มีการประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2499 ซึ่งได้กำหนดให้ยกเลิกพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างเวลาที่ใช้บทเฉพาะกาล พุทธศักราช 2476 และฉบับแก้ไข เพิ่มเติมและได้กำหนดให้ผู้เลือกตั้ง ผู้สมัครในเขตเลือกตั้ง หรือผู้แทนพรรคการเมืองมีสิทธิ คัดค้านการเลือกตั้งของเขตเลือกตั้งนั้นได้²⁰ ซึ่งได้บัญญัติแตกต่างไปจากเดิม คือ นอกเหนือ จากที่ได้กำหนดให้ผู้เลือกตั้งและผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งมีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้ง ดังเช่นที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายเลือกตั้งฉบับเดิมแล้วก็ได้กำหนดเพิ่มให้ผู้แทนพรรคการเมือง มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งได้อีกด้วย เหตุผลสำคัญที่กฎหมายเลือกตั้งได้เพิ่มให้ผู้แทนพรรค การเมืองมีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งก็ได้ก็เนื่องมาจากในขณะนั้นได้มีพระราชบัญญัติ พรรคการเมือง พ.ศ. 2498 ที่เป็นกฎหมายพรรคการเมืองฉบับแรกของประเทศไทยใช้บังคับ อยู่²¹ และเพื่อเป็นการรับรองฐานะและบทบาทในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของ พรรคการเมือง ซึ่งต่อมาพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ. 2511 ก็ได้บัญญัติให้ผู้เลือกตั้ง ในเขตเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้ง หรือพรรคการเมืองซึ่งมีสมาชิกสมัครรับ เลือกตั้งในเขตเลือกตั้งมีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นได้²² ซึ่งเป็นการบัญญัติ ไว้ในทำนองเดียวกับกฎหมายเลือกตั้งฉบับก่อน ๆ ซึ่งได้รับอิทธิพลในแนวความคิดที่เห็นว่า สิทธิในการคัดค้านการเลือกตั้งเป็นสิทธิของผู้มีส่วนได้เสียในผลของการเลือกตั้งและอยู่ใกล้ชิด กับเหตุการณ์นั้นเท่านั้น

²⁰ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2499
มาตรา 60.

²¹ วุฒิกิจ อินทวงศ์, “กฎหมายพรรคการเมืองในประเทศไทย ศึกษาในเชิง ประวัติศาสตร์และเชิงวิเคราะห์แนวความคิด,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชา นิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 84.

²² พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2511
มาตรา 62.

ผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นกฎหมายเลือกตั้งฉบับสุดท้ายก่อนที่จะได้มีการปฏิรูปการเมืองด้วยการจัดทำมีสภาร่างรัฐธรรมนูญและประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดตัวบุคคลผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งไว้ในมาตรา 78 ซึ่งบัญญัติว่า “... ผู้เลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือพรรคการเมืองซึ่งมีสมาชิกรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น ...” เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติมาตรา 78 ดังกล่าว ผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้ง ได้แก่ บุคคลดังต่อไปนี้

- (1) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น
- (2) ผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น
- (3) พรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น

ซึ่งเป็นการกำหนดให้ผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งจะต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียในผลของการเลือกตั้งและอยู่ใกล้ชิดกับเหตุการณ์ ซึ่งได้แก่บุคคลที่เกี่ยวข้องภายในเขตเลือกตั้งนั้น อันเป็นอิทธิพลของแนวความคิดในการจำกัดตัวบุคคลผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้ง ซึ่งกฎหมายเลือกตั้งของประเทศไทยในระยะหลังได้รับมาโดยตลอด

2.2 มูลเหตุในการคัดค้านการเลือกตั้ง

มูลเหตุที่จะคัดค้านการเลือกตั้งถือเป็นองค์ประกอบในกระบวนการคัดค้านการเลือกตั้งที่มีความสำคัญ เนื่องจากการกำหนดให้ผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งได้ทราบว่าเหตุใดบ้างที่ผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งเห็นว่าได้กระทำการเลือกตั้งไม่เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์และยุติธรรม และสามารถยกขึ้นโต้แย้งผลของการเลือกตั้งนั้นต่อองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดการคัดค้านการเลือกตั้งเพื่อให้มีคำวินิจฉัยเพิกถอนผลการเลือกตั้งดังกล่าวและสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่

2.2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับมูลเหตุในการคัดค้านการเลือกตั้ง

เมื่อได้พิจารณามูลเหตุในการคัดค้านการเลือกตั้งตามกฎหมายเลือกตั้งของประเทศไทย จะปรากฏแนวความคิดหลักในเรื่องดังกล่าวอยู่สองแนวความคิด ซึ่งได้แก่ แนวความคิดที่ไม่จำกัดมูลเหตุในการคัดค้านการเลือกตั้งและแนวความคิดที่จำกัดมูลเหตุในการคัดค้านด้านการเลือกตั้ง

แนวความคิดที่ไม่จำกัดมูลเหตุในการคัดค้านการเลือกตั้งเป็นแนวความคิดที่เห็นว่าการเลือกตั้งเป็นสาระสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน (Representative Democracy) และเป็นกระบวนการที่ประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐ รวมทั้งเป็นแหล่งที่มาแห่งความชอบธรรมแต่เพียงแหล่งเดียวของการใช้อำนาจปกครองประชาชนของผู้ปกครอง ดังนั้น ในการเลือกตั้งจึงต้องคำนึงถึงและให้ความสำคัญต่อหลักเกณฑ์อันเป็นพื้นฐานของการเลือกตั้ง เมื่อมีการละเมิดต่อหลักเกณฑ์อันเป็นพื้นฐานของการเลือกตั้งไม่ว่าจะด้วยเหตุใดและเป็นการกระทำโดยบุคคลใดอันส่งผลให้การเลือกตั้งไม่เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์และยุติธรรมแล้ว ผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งย่อมมีสิทธิยกเหตุนั้นขึ้นคัดค้านการเลือกตั้งได้ทุกกรณี

สำหรับแนวความคิดที่ให้จำกัดมูลเหตุในการคัดค้านการเลือกตั้งนั้น เป็นแนวความคิดที่เห็นว่าการที่เปิดโอกาสให้มีการร้องคัดค้านการเลือกตั้งได้โดยไม่มีการจำกัดมูลเหตุในการคัดค้านการเลือกตั้งแล้วจะเป็นเหตุให้มีการร้องคัดค้านกันอย่างพร่ำเพรื่อ อันจะเป็นการสิ้นเปลืองเวลาค่าใช้จ่าย เพราะในการเลือกตั้งครั้งหนึ่ง ๆ นั้น จะต้องเสียค่าใช้จ่ายอันเป็นงบประมาณของแผ่นดินเป็นจำนวนมาก และจะต้องเสียเวลาของเจ้าหน้าที่และของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งอีกด้วย รวมทั้งทำให้เป็นภาระต่อองค์กรมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดการคัดค้านการเลือกตั้ง เพราะจะมีเรื่องคัดค้านการเลือกตั้งเกิดขึ้นมากมาย นอกจากนี้ การกระทำความผิดอันเป็นเหตุให้มีการคัดค้านการเลือกตั้งได้นั้น กฎหมายเลือกตั้งของประเทศไทยมักจะกำหนดเป็นความผิดอาญาไว้หลายกรณี การที่ผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งจะนำพยานหลักฐานโดยเฉพะพยานบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับการกระทำความผิดอาญานั้นเพื่อมาพิสูจน์ว่าได้มีการกระทำความผิดอันทำให้การเลือกตั้งไม่เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรมย่อมเป็นการยากลำบากเพราะพยานบุคคลดังกล่าวย่อมเกรงว่าคำให้การของตนจะถูกใช้ไปในทางปรักปรำตนอันจะทำให้ตนถูกดำเนินคดีในความผิดอาญานั้น ในภายหลัง ดังนั้น แนวความคิดนี้จึงเห็นว่า มูลเหตุในการคัดค้านการเลือกตั้งจึงควรกำหนดไว้เฉพาะเท่าที่จะสามารถดำเนินการให้เกิดผลในทางปฏิบัติได้เท่านั้น

2.2.2 มูลเหตุในการคัดค้านการเลือกตั้งตามกฎหมายเลือกตั้งของประเทศไทย

กฎหมายเลือกตั้งของประเทศไทยในระยะแรกมิได้จำกัดมูลเหตุในการคัดค้านการเลือกตั้งไว้กล่าวคือ ตามกฎหมายเลือกตั้งฉบับแรก ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างเวลาที่ใช้บทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 34 วรรคแรก บัญญัติว่า “ภายในยี่สิบวันนับแต่วันเลือกตั้งผู้แทนราษฎร บุคคลใดมีความเห็นว่าการเลือกตั้งนั้นมิได้เป็นไปโดยชอบไซ้

ท่านว่าผู้นั้นมีสิทธิที่จะร้องคัดค้านต่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้” ต่อมาพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2476 มาตรา 35 วรรคแรก บัญญัติว่า “ภายในยี่สิบวันนับแต่วันเลือกตั้งผู้แทนราษฎร ผู้แทนตำบลในจังหวัดใดมีความเห็นว่าการเลือกตั้งในจังหวัดมิได้เป็นไปโดยชอบไซ้ ท่านว่าผู้นั้นมีสิทธิที่จะร้องคัดค้านต่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้” และตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2)

พุทธศักราช 2476 มาตรา 33 วรรคแรก บัญญัติว่า “ภายในยี่สิบวันนับแต่วันเลือกตั้งผู้แทนราษฎร บุคคลใดมีความเห็นว่าการเลือกตั้งนั้น มิได้เป็นไปโดยชอบไซ้ ท่านว่าผู้นั้นมีสิทธิที่จะร้องคัดค้านต่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้” และพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2476 มาตรา 51 บัญญัติว่า “ภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่คณะกรรมการจังหวัดประกาศผลการเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใด เห็นว่าการเลือกตั้งในเขตนั้นมิได้เป็นไปโดยชอบอันสมควรที่จะให้มีการเลือกตั้งใหม่ มีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านต่อศาลจังหวัดที่เขตเลือกตั้งนั้นตั้งอยู่” เมื่อได้พิจารณาพระราชบัญญัติการเลือกตั้งฯ ทั้งสี่ฉบับข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่ามิได้จำกัดมูลเหตุที่จะร้องคัดค้านการเลือกตั้งไว้ โดยจะเป็นสาเหตุใดก็ได้ที่ผู้ร้องคัดค้านเห็นว่าทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยชอบ คือ หมายถึงการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยชอบตามกฎหมายและกติกาในพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือกฎกระทรวงและอาจเป็นกรณีใดกรณีหนึ่งดังต่อไปนี้²³

- (1) กรณีที่การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยชอบเกิดจากการกระทำของผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งไม่ว่าผู้นั้นจะได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกผู้แทนราษฎรหรือไม่
- (2) กรณีที่การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยชอบเกิดจากการกระทำของเจ้าพนักงานหรือกรรมการตรวจคะแนน
- (3) กรณีที่การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยชอบเกิดจากการกระทำของบุคคลอื่น

ต่อมาได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พุทธศักราช 2475 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมและได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2499 ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงถ้อยคำเกี่ยวกับมูลเหตุในการคัดค้านการเลือกตั้งแตกต่างไปจากเดิม โดยมาตรา 60 บัญญัติว่า “ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศผลการเลือกตั้ง ผู้เลือกตั้ง ผู้สมัครในเขตเลือกตั้ง หรือผู้แทนพรรคการเมืองใดเห็นว่า การเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นหรือการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดได้รับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น มิได้เป็นไปโดยชอบ มีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านต่อศาลจังหวัด”

²³ หยุต แสงอุทัย, ชุมนุมกฎหมายเลือกตั้ง (พระนคร : โรงพิมพ์วิบูลกิจ, 2495), หน้า 333.

และในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2511 มาตรา 62 บัญญัติว่า “...เห็นว่าการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นหรือเห็นว่าการที่บุคคลใดได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นเป็นไปโดยมิชอบอันสมควรที่จะให้มีการเลือกตั้งใหม่...” เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าว แม้จะใช้ถ้อยคำที่แตกต่างกันไปจากพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ฉบับเดิม แต่ก็มิได้จำกัดมูลเหตุในการคัดค้านการเลือกตั้งไว้เช่นเดียวกัน

มูลเหตุในการคัดค้านการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายเลือกตั้งฉบับแรกของประเทศไทยที่ได้นำแนวความคิดในการจำกัดมูลเหตุในการคัดค้านการเลือกตั้งมากำหนดมูลเหตุในการคัดค้านการเลือกตั้ง โดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งฯ ฉบับนี้ได้บัญญัติมูลเหตุในการคัดค้านการเลือกตั้งไว้เพียง 5 กรณี ซึ่งแตกต่างไปอย่างสิ้นเชิงจากพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ฉบับก่อน ๆ ที่มีได้มีการจำกัดมูลเหตุในการคัดค้านการเลือกตั้งไว้แต่อย่างใด

มูลเหตุในการคัดค้านการเลือกตั้งทั้ง 5 กรณี ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 78 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 อาจแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ ดังต่อไปนี้²⁴

1. มูลเหตุอันเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ในการเลือกตั้ง

ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 มาตรา 78 ได้บัญญัติมูลเหตุในการคัดค้านการเลือกตั้งอันเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ในการเลือกตั้งไว้ 2 กรณี คือ

1.1 กรณีเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้ง กรรมการตรวจคะแนน หรือเจ้าหน้าที่คะแนนผู้ใดได้กระทำการทุจริตในการเลือกตั้งดังต่อไปนี้ คือ จงใจนับบัตรเลือกตั้งหรือคะแนนในการเลือกตั้งผิดไปจากความจริงหรือรวมคะแนนให้ผิดไปหรือกระทำด้วยประการใดโดยมิได้มีอำนาจกระทำได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ให้บัตรเลือกตั้งชำรุดหรือเสียหาย

²⁴ ชัยรัชช์ จงยาวรรณ, การคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, หน้า 71-74.

หรือให้เป็นบัตรเสียหรือกระทำด้วยประการใดแก่บัตรเสียเพื่อให้เป็นบัตรที่ใช้ได้หรืออ่านบัตรเลือกตั้งให้ผิดไปจากความเป็นจริงหรือทำรายงานการเลือกตั้งไม่ตรงความจริง²⁵

1.2 กรณีเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้ง กรรมการตรวจคะแนน หรือเจ้าหน้าที่คะแนนผู้ใด จงใจไม่ปฏิบัติตามหน้าที่หรือกระทำการอันใดเพื่อขัดขวางมิให้การเป็นไปตามกฎหมาย กฎกระทรวง หรือคำสั่งของศาลอันเกี่ยวกับการเลือกตั้งตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้²⁶

2. มูลเหตุอันเกิดจากการกระทำของผู้ถูกคัดค้าน

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 มาตรา 78 ได้บัญญัติถึงมูลเหตุในการร้องคัดค้านการเลือกตั้งที่เกิดจากการกระทำของผู้สมัครรับเลือกตั้งไว้ 3 กรณี โดยการกระทำดังกล่าวนี้จะต้องเป็นการกระทำของผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วย

2.1 กรณีที่ผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รู้อยู่แล้วว่าตนไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง²⁷

2.2 กรณีผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งเกินกว่าสามแสนห้าหมื่นบาท²⁸

2.3 กรณีผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่ยื่นรายการค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งให้ถูกต้องตามความเป็นจริงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ภายในกำหนดสามเดือนหลังจากวันประกาศผลการเลือกตั้ง²⁹

สำหรับความผิดอาญาอื่น ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 อาทิเช่น ความผิดฐานเล่นหรือจัดให้มีการ

²⁵ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 มาตรา 51.

²⁶ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 มาตรา 52.

²⁷ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 มาตรา 26.

²⁸ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 มาตรา 32.

²⁹ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 มาตรา 34.

เล่นการพนันขั้นต่อโดยอาศัยผลแห่งการเลือกตั้งเป็นเครื่องต่อรองตามมาตรา 13 ทวิ หรือ ความผิดฐานให้สินบนหรืออามิสสินจ้างตามมาตรา 35 นั้น พระราชบัญญัติการเลือกตั้งฯ ฉบับนี้ ไม่ได้บัญญัติให้เป็นมูลเหตุที่ผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งจะยกขึ้นคัดค้านการเลือกตั้งได้ เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติการเลือกตั้งฯ ฉบับก่อน ๆ แม้การกระทำนั้นอาจส่งผลให้การเลือกตั้งนั้นไม่เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์และยุติธรรม

2.3 องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดการคัดค้านการเลือกตั้ง

องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดการคัดค้านการเลือกตั้ง เป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญที่สุดในกระบวนการคัดค้านการเลือกตั้ง เนื่องจากเป็นขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการคัดค้านการเลือกตั้งและเป็นองค์กรที่จะเป็นผู้พิจารณาเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าสมควรที่จะเพิกถอนการเลือกตั้งและสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือไม่

2.3.1 แนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดการคัดค้านการเลือกตั้ง

ในประเทศที่ได้ยอมรับให้มีกระบวนการคัดค้านการเลือกตั้ง เพื่อเป็นมาตรการในการควบคุมและตรวจสอบการเลือกตั้งนั้น สามารถจัดแบ่งองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดคัดค้านการเลือกตั้งในประเทศต่าง ๆ ได้ 3 กลุ่ม ที่ประกอบด้วย กลุ่มที่ให้รัฐสภาหรือสภานิติบัญญัติเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาด กลุ่มที่ให้ศาลยุติธรรมเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาด และกลุ่มที่ให้องค์กรพิเศษเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดซึ่งองค์กรเหล่านี้ ได้แก่ ศาลเลือกตั้ง คณะกรรมการพิเศษในการเลือกตั้ง คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และศาลรัฐธรรมนูญ

1. แนวความคิดที่ให้รัฐสภาหรือสภานิติบัญญัติเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดการเลือกตั้ง เป็นแนวความคิดที่ยึดถือในเรื่องการแบ่งแยกอำนาจเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ อย่างเคร่งครัด และไม่ให้อำนาจทั้งสามนี้เข้ามาก้าวร้าวซึ่งกันและกัน³⁰ อีกทั้งเห็นว่าการเลือกตั้งเป็นการที่เกี่ยวกับอำนาจนิติบัญญัติ และการคัดค้านการเลือกตั้งเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับสมาชิกของสภา ถ้ายอมให้องค์กรอื่นมีอำนาจวินิจฉัย ก็เท่ากับให้องค์กรดังกล่าวมีอำนาจที่จะชี้ขาดว่าผู้ใดเป็นสมาชิก

³⁰ หยุต แสงอุทัย, หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2513), หน้า 518.

ของสภา ทำให้รัฐสภาหรือสภานิติบัญญัติขาดฐานะอันมั่นคงไป³¹ นอกจากนี้ การวินิจฉัยชี้ขาด การคัดค้านการเลือกตั้งโดยรัฐสภาหรือสภานิติบัญญัติมีข้อดีในแง่ที่จะสามารถรู้รายละเอียด และปัญหาในแง่มุมต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งที่ดีที่สุด

วิธีการที่ให้รัฐสภาหรือสภานิติบัญญัติเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดการคัดค้านการเลือกตั้งเป็นวิธีการที่ประเทศในภาคพื้นยุโรปหลาย ๆ ประเทศใช้อยู่ อาทิเช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันและอิตาลี เป็นต้น

2. แนวความคิดที่ให้ศาลเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดการเลือกตั้ง เป็นแนวความคิดที่เห็นว่าการวินิจฉัยชี้ขาดการคัดค้านการเลือกตั้ง มีลักษณะเป็นการมีคำพิพากษา โดยผู้ที่เห็นว่าการคัดค้านการเลือกตั้งเป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาว่า การเลือกตั้งนั้นเป็นไปโดยถูกต้องหรือไม่ ไม่ใช่เป็นกรณีที่อำนาจตุลาการเข้าไปก้าวล่วงอำนาจนิติบัญญัติ³² อีกทั้ง มีผู้เห็นว่าการที่ให้รัฐสภาหรือสภานิติบัญญัติเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดการคัดค้านการเลือกตั้ง อาจไม่เป็นการคุ้มครองฝ่ายข้างน้อยในสภา และอาจมีการเข้าข้างช่วยเหลือพวกเดียวกัน ดังนั้น องค์กรที่จะทำหน้าที่ดังกล่าวได้ จึงต้องเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท และเป็นองค์กรที่เป็นกลางทางการเมือง

3. แนวความคิดที่ให้องค์กรพิเศษอื่นเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดการเลือกตั้ง เป็นแนวความคิดที่เห็นว่า การที่ให้รัฐสภาหรือสภานิติบัญญัติหรือศาลเป็นองค์กรในการวินิจฉัยชี้ขาดการคัดค้านการเลือกตั้ง ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเหมาะสม เพราะการดำเนินการขององค์กรดังกล่าวต่างก็มีข้อเสีย โดยเฉพาะศาลซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาข้อพิพาทเป็นปกติ ย่อมทำให้มีข้อพิพาทที่จะต้องพิจารณามากมายอยู่แล้ว ทำให้การพิจารณาวินิจฉัยไม่อาจดำเนินการไปอย่างรวดเร็ว อีกทั้ง การวินิจฉัยชี้ขาดการคัดค้านการเลือกตั้งเป็นเรื่องที่มีลักษณะเฉพาะทางการเมืองอันมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพและประโยชน์มหาชน ดังนั้น การวินิจฉัยชี้ขาดการคัดค้านการเลือกตั้งจึงควรเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรพิเศษที่จะจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการดังกล่าว โดยมีความเป็นกลางและเพื่อสร้างความชำนาญเฉพาะด้าน

³¹ หยุต แสงอุทัย, หลักเกณฑ์ทั่วไปของการเลือกตั้งและพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน พ.ศ. 2511 (เรียงมาตรา) ,หน้า 158.

³² เดือน บุนนาค, กฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งพิศดาร คำสอนชั้นปริญญาโททางรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ม.ป.ท.,2478),หน้า 95.

สำหรับประเทศที่ให้องค์กรพิเศษเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดการคัดค้านการเลือกตั้ง ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศสที่ให้ตุลาการรัฐธรรมนูญ (Le Conseil Constitutionnel) ประเทศออสเตรเลียที่ให้ศาลรัฐธรรมนูญ และประเทศตุรกีที่ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสูงสุด (Haut Conseil electoral) เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว

2.3.2 องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดการคัดค้านการเลือกตั้งตามกฎหมายเลือกตั้งของประเทศไทย

สำหรับแนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดการคัดค้านการเลือกตั้งของประเทศไทยตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ระยะ คือ ในระยะแรกกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาด และในระยะที่สองกำหนดให้ศาลยุติธรรมเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาด

ในระยะแรก พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างเวลาที่ใช้บทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ได้บัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรในการวินิจฉัยชี้ขาด เนื่องจากได้รับอิทธิพลมาจากประเทศฝรั่งเศสและประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ซึ่งมีแนวความคิดในเรื่องการแบ่งแยกอำนาจออกเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ และไม่ให้อำนาจทั้งสามนี้เข้ามาก้าวร้าวซึ่งกันและกัน เพราะผู้มีบทบาทและอิทธิพลในการยกร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวนี้ เป็นผู้จบการศึกษามาจากประเทศในภาคพื้นยุโรป จึงได้รับแนวความคิดดังกล่าวมาด้วย³³ ดังปรากฏจากรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 44/2475 ลงวันที่ 3 ธันวาคม พุทธศักราช 2475 อีกทั้งในขณะนั้นมีประเทศต่าง ๆ หลายประเทศก็ได้ให้สภาผู้แทนราษฎรหรือสภานิติบัญญัตินี้เป็นองค์กรในการวินิจฉัยชี้ขาดการคัดค้านการเลือกตั้ง อาทิเช่น สหรัฐอเมริกา อิตาลี เบลเยียม และญี่ปุ่นและต่อมาแม้จะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2476 และโดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2476 ก็ยังคงบัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดการคัดค้านการเลือกตั้ง ต่อมาเมื่อมีการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน

³³ ไพโรจน์ ชัยนาม, รัฐธรรมนูญ บทกฎหมาย และเอกสารสำคัญในทางการเมืองของประเทศไทย เล่ม 2 (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520) หน้า 381.

ราษฎรเป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2476 ปรากฏว่าในการเลือกตั้งครั้งนี้ มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถูกคัดค้านการเลือกตั้งถึง 30 คน แต่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงคะแนนโดยเอกฉันท์ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ถูกคัดค้านไม่มีผู้ใดมีมลทินแต่ประการใด จากการเกิดเหตุการณ์ดังกล่าว ทำให้เกิดข้อครหาว่าสภาผู้แทนราษฎรไม่อาจดำเนินกระบวนการพิจารณาการคัดค้านการเลือกตั้งได้ด้วยความเป็นกลางและอาจมีการเข้าข้างช่วยเหลือพวกเดียวกัน นอกจากนี้ คำวินิจฉัยก็ไม่มีผลให้เหตุผล ทำให้มีแนวความคิดที่จะมอบอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดการคัดค้านการเลือกตั้งให้กับศาลยุติธรรมเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวแทนสภาผู้แทนราษฎร

ต่อมาเมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พุทธศักราช 2475 โดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2479 จึงได้บัญญัติมอบอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดการคัดค้านการเลือกตั้งให้กับศาลยุติธรรมด้วยเหตุผลสำคัญที่เห็นว่าศาลยุติธรรมมีความเป็นกลางทางการเมืองย่อมไม่เอนเอียงเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง³⁴ และนับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาศาลยุติธรรมจึงเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดการคัดค้านการเลือกตั้งมาโดยตลอด แม้ต่อมาจะได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2499 หรือพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2511 รวมถึงพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522

องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดการคัดค้านการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 มาตรา 78 ได้บัญญัติให้ศาลยุติธรรมเป็นองค์กรในการพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดและในมาตรา 79 และมาตรา 80 ได้บัญญัติถึงกระบวนการพิจารณาและผลของคำวินิจฉัยชี้ขาดการคัดค้านการเลือกตั้ง ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

1. องค์กรในกระบวนการคัดค้านการเลือกตั้ง

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 ได้กำหนดให้องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในกระบวนการคัดค้านการเลือกตั้ง ออกเป็น 2 องค์กร ดังนี้

³⁴ เชื้อ คงคากุล, กฎหมายเลือกตั้ง คำสอนชั้นปริญญาตรีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2475), หน้า 39.

1.1 องค์กรที่มีอำนาจพิจารณา ในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 ฉบับนี้ ได้กำหนดให้ศาลชั้นต้น ซึ่งได้แก่ ศาลแพ่ง (สำหรับกรุงเทพมหานคร) หรือศาลจังหวัด เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการดำเนินการพิจารณาเพื่อทำความเห็นเสนอต่อศาลฎีกา ซึ่งความเห็นของศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดจะต้องปรากฏข้อความสองประการ³⁵ คือ (1) ข้อเท็จจริงฟังได้หรือไม่ว่าการเลือกตั้งเป็นไปโดยมิชอบ และ (2) ความเห็นของศาลที่เป็นผู้พิจารณาว่าควรมีการเลือกตั้งใหม่หรือไม่

1.2 องค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาด ได้แก่ ศาลฎีกา โดยในการวินิจฉัยชี้ขาดนั้น ศาลฎีกาไม่ผูกมัดกับความเห็นในทางข้อเท็จจริงของศาลแพ่งหรือศาลจังหวัด และมีดุลพินิจที่จะวินิจฉัยปัญหาข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานในสำนวนที่ศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดส่งมา

2. กระบวนพิจารณา

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 มาตรา 79 ได้บัญญัติให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม หมายความว่า คดีคัดค้านการเลือกตั้งนี้โดยตัวของมันเองไม่ใช่คดีแพ่ง จึงต้องบัญญัติให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ผู้บัญญัติกฎหมายเห็นว่า มีลักษณะเป็นคดีแพ่ง ซึ่งมีหลักใหญ่อยู่ที่ว่าปล่อยให้การริเริ่มอยู่ที่คู่ความ คือ ให้คู่ความระมัดระวังรักษาผลประโยชน์ของตนเอง และนอกจากนั้น วิธีพิจารณาต่าง ๆ เช่น การยื่นบัญชีระบุพยาน การชี้สองสถาน ฯลฯ ย่อมดำเนินการไปเหมือนคดีแพ่งธรรมดา เป็นแต่ศาลต้องระวางว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนและจะต้องพิจารณาให้ได้ความสัตย์ความจริงเท่านั้น³⁶

นอกจากนี้คำร้องคัดค้านการเลือกตั้งต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 172 วรรคสอง ซึ่งจะต้องชัดเจนและไม่คลุมเครือ ในกรณีที่คำร้องนั้นไม่ชัดเจนและคลุมเครือ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งถือว่าเป็นคำฟ้องเคลือบคลุม ซึ่งศาลจะต้องยกคำร้องหรือยกฟ้อง ในกรณีที่คำร้องคัดค้านการเลือกตั้งนั้นชอบที่ศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดจะรับไว้พิจารณาได้ ก็ให้ศาลนั้นรับคำร้องนั้นไว้พิจารณาต่อไป ซึ่งจะต้องดำเนินการพิจารณาโดยไม่ชักช้า เมื่อศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดได้ดำเนินการพิจารณาเสร็จแล้ว ให้ทำความเห็นในทำนองเดียวกับคำพิพากษา

³⁵ หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายหลักเกณฑ์ทั่วไปของการเลือกตั้งและพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2511 (เรียงมาตรา), หน้า 162.

³⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 161-162.

ศาลจังหวัดได้ดำเนินการพิจารณาเสร็จแล้ว ให้ทำความเห็นในทำนองเดียวกับคำพิพากษา หรือคำสั่งตามมาตรา 141 ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยจะต้องปรากฏรายการแห่งคดีและเหตุผลแห่งคำวินิจฉัย คือ การชี้แจงน้ำหนักพยานหลักฐานว่าควรฟังสมฝ่ายใด ถ้ามีปัญหาเกี่ยวกับฟ้องเคลือบคลุมก็ควรให้ความเห็นว่าจะเคลือบคลุมหรือไม่ หากข้อเท็จจริง ฟังว่าการเลือกตั้งเป็นไปโดยมิชอบ ศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดจะลงความเห็นว่าจะสมควรจะให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือไม่ด้วยก็ได้³⁷ ในกรณีที่ศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดไม่รับคำร้องคัดค้าน การเลือกตั้ง ผู้ร้องต้องอุทธรณ์ฎีกาต่อไป เช่นเดียวกับคดีแพ่งธรรมดา เพราะกรณีดังกล่าวนี้ ไม่ใช่กรณีที่ศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดจะต้องทำความเห็นและส่งสำนวนไปยังศาลฎีกา

สำหรับอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดเป็นอำนาจของศาลฎีกา และโดยปกติศาลฎีกาต้องฟังข้อเท็จจริงตามที่ได้ความในสำนวนที่ศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดได้ส่งมา และในกรณีที่ศาลฎีกายังติดใจในข้อเท็จจริงอยู่ ก็อาจยื่นสำนวนให้ศาลแพ่งหรือศาลจังหวัด แล้วแต่กรณี ทำสำนวนเพิ่มเติมและเสนอความเห็นใหม่ได้

3. ผลของการคัดค้านการเลือกตั้ง

เมื่อศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดได้ทำความเห็นและส่งสำนวนไปยังศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัยแล้ว ศาลฎีกามีอำนาจสั่งอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้³⁸

(1) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ในเขตเลือกตั้งนั้นหรือเฉพาะ แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ที่ถูกคัดค้านในเขตเลือกตั้งตามคำร้องคัดค้าน ในกรณีที่ศาลฎีกา เห็นว่าการเลือกตั้งหรือการที่ผู้ใดได้รับเลือกตั้งเป็นไปโดยมิชอบ

(2) สั่งยกคำร้องคัดค้านของผู้คัดค้านการเลือกตั้ง ในกรณีที่ศาลฎีกาเห็นว่าการเลือกตั้งหรือการที่ผู้ใดได้รับการเลือกตั้งเป็นไปโดยชอบหรือแม้มิชอบ แต่ไม่มีเหตุอันสมควรให้มีการเลือกตั้งใหม่ในเขตเลือกตั้งนั้น หรือเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ถูกคัดค้านการเลือกตั้งนั้น

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 ฉบับนี้ ได้ให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจแก่ศาลฎีกาที่จะวินิจฉัยว่าสมควรให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือไม่ ซึ่งศาลฎีกาจะต้องวินิจฉัยเป็นเรื่อง ๆ ไปว่าสมควรให้มีการเลือกตั้งใหม่

³⁷ เสถียร ลิมปิษเฐียร, “ปัญหาเกี่ยวกับคดีคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร,” ดุลพินิจ 21 (กรกฎาคม - สิงหาคม 2517) หน้า 33-35.

³⁸ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522

หรือไม่ และโดยที่การเลือกตั้งในครั้งหนึ่ง ๆ นั้น ย่อมสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย รวมทั้งเป็นการทำลายการเลือกตั้งที่ได้ดำเนินการไปแล้ว และทำให้ผู้ได้รับเลือกตั้งไปแล้วหมดสภาพการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ฉะนั้นจึงไม่สมควรสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ในกรณีเล็กน้อยที่ไม่กระทบกระเทือนผลแห่งการเลือกตั้ง ดังนั้น ศาลฎีกาได้วางหลักไว้ว่า ศาลฎีกาจะสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก็ต่อเมื่อการกระทำที่อ้างว่าทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยชอบนั้น เป็นการทำให้ผลการเลือกตั้งแปรปรวนไป

ในกรณีที่ศาลฎีกามีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ในเขตเลือกตั้งใด ผู้ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตเลือกตั้งนั้นทุกคนย่อมหมดสภาพการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ในกรณีที่ศาลฎีกามีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่เฉพาะแต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ที่ถูกคัดค้าน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นก็จะหมดสภาพการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตเลือกตั้งนั้นแต่เพียงผู้เดียว

ปัญหาในกระบวนการคัดค้านการเลือกตั้งของประเทศไทยก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการคัดค้านการเลือกตั้งมากำหนดไว้ในกฎหมายเลือกตั้ง ซึ่งในทางปฏิบัติได้เกิดปัญหาหลายประการ แต่ในส่วนนี้จะขอกล่าวถึงเฉพาะปัญหาในกระบวนการคัดค้านการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นกฎหมายเลือกตั้งฉบับสุดท้าย ก่อนที่ประเทศไทยจะได้มีการปฏิรูปการเมืองด้วยการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และได้เปลี่ยนแปลงรูปแบบและวิธีการในการคัดค้านการเลือกตั้งไปจากเดิมหลายประการ

ปัญหาในกระบวนการคัดค้านการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 มีดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้ง

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 ได้กำหนดตัวบุคคลผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งไว้เพียง 3 กลุ่ม ดังนี้

- (1) ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
- (2) ผู้สมัครรับเลือกตั้ง
- (3) พรรคการเมืองที่มีสมาชิกสมัครเข้ารับเลือกตั้ง

โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสมัครรับเลือกตั้ง ย่อมจะมีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งของเขตเลือกตั้งที่ตนมีส่วนได้เสียเท่านั้น กล่าวคือ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้สมัครรับเลือกตั้ง จะมีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งได้แต่เฉพาะเขตเลือกตั้งที่ตนเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง แล้วแต่กรณีเท่านั้น และพรรคการเมืองจะมีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งได้แต่เฉพาะเขตเลือกตั้งที่พรรคการเมืองนั้นมีสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งเท่านั้น

การกำหนดตัวบุคคลผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งในลักษณะเช่นว่านี้ มาจากแนวความคิดในการกำหนดตัวบุคคลผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งแบบแคบ ซึ่งได้เข้ามา มีอิทธิพลต่อกระบวนการคัดค้านการเลือกตั้งของประเทศไทย โดยมีการนำมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2479 เป็นฉบับแรก ซึ่งได้กำหนดตัวบุคคลผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งไว้โดยจำกัดเฉพาะแต่ผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นเท่านั้น ดังนั้น ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งอื่นหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งอื่น รวมทั้งพรรคการเมืองที่ไม่ได้ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น อีกทั้งบุคคลอื่นใด แม้จะได้พบเห็นการกระทำอันเป็นเหตุให้มีการคัดค้านการเลือกตั้งด้วยตนเองก็ตาม ก็ไม่มีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งของเขตเลือกตั้งดังกล่าวได้ ทั้ง ๆ ที่เมื่อมีการทุจริตคดโกงหรือมีข้อบกพร่องเกิดขึ้นในการเลือกตั้งย่อมมิใช่เพียงประชาชนในเขตเลือกตั้งนั้นเท่านั้นที่ได้รับผลกระทบกระเทือน เพราะเมื่อนักการเมืองที่ทุจริตคดโกงในการเลือกตั้งได้เข้าไปมีตำแหน่งหน้าที่ในทางนิติบัญญัติหรือรัฐบาลก็มักจะทุจริตคอร์ปชั่นเพื่อถอนทุนและแสวงหาผลประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ ให้ตัวเองและพวกพ้อง อันเป็นผลกระทบต่อประโยชน์มหาชน ซึ่งประชาชนทุกคนย่อมได้รับความเสียหายและย่อมเป็นผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องดังกล่าวด้วยเช่นกัน อีกทั้ง การที่กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งคัดค้านการเลือกตั้งได้แต่เฉพาะการเลือกตั้งของเขตเลือกตั้งที่ตนมีสิทธิเลือกตั้ง ทำให้มีแนวโน้มว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จะไม่กล้าคัดค้านการเลือกตั้ง เนื่องจากผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของเขตเลือกตั้งนั้น ๆ ย่อมเป็นผู้มีอิทธิพลในเขตเลือกตั้งดังกล่าว การที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะดำเนินการดังกล่าวจึงเป็นการเสี่ยงที่จะได้รับการข่มขู่คุกคาม และอาจเป็นอันตรายต่อชีวิตหรือร่างกาย ด้วยเหตุเหล่านี้ จึงปรากฏว่า การร้องคัดค้านการเลือกตั้งโดยส่วนใหญ่แล้ว จะเป็นการกระทำของผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคพวกซึ่งเป็นผู้สนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้น เท่านั้น ทำให้มาตรการการคัดค้านการเลือกตั้งที่จะใช้เป็นกระบวนการควบคุมและตรวจสอบการเลือกตั้งไม่สามารถใช้ได้ผลอย่างจริงจัง

2. ปัญหาที่เกี่ยวกับมูลเหตุในการคัดค้านการเลือกตั้ง

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 ได้บัญญัติ

มูลเหตุในการคัดค้านการเลือกตั้งไว้ 5 กรณี ซึ่งแตกต่างจากพระราชบัญญัติการเลือกตั้งฯ ฉบับก่อน ๆ ในอดีต ซึ่งไม่ได้มีการจำกัดมูลเหตุในการคัดค้านการเลือกตั้งไว้แต่อย่างใด มูลเหตุในการคัดค้านการเลือกตั้งทั้ง 5 กรณีดังกล่าวนั้นประกอบด้วย

(1) กรณีผู้ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่แล้วว่าตนไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเข้าสมัครรับเลือกตั้ง อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 26

(2) กรณีผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 32

(3) กรณีผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้ยื่นรายการค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งให้ถูกต้องตามความเป็นจริงอันเป็นการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติมาตรา 34

(4) กรณีเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้ง กรรมการตรวจคะแนน หรือเจ้าหน้าที่คะแนน ได้กระทำการทุจริตด้วยการจงใจนับบัตรเลือกตั้งหรือคะแนนในการเลือกตั้งให้ผิดไปจากความเป็นจริงหรือรวมคะแนนให้ผิดไปหรือกระทำบัตรเลือกตั้งชำรุดหรือเสียหายหรือให้เป็นบัตรเสียหรือกระทำด้วยประการใดแก่บัตรเสียเพื่อให้เป็นบัตรที่ใช้ได้หรืออ่านบัตรเลือกตั้งให้ผิดจากความเป็นจริงหรือทำรายงานการเลือกตั้งไม่ตรงความจริง อันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา 51

(5) เจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้ง กรรมการตรวจคะแนน หรือเจ้าหน้าที่คะแนนจงใจไม่ปฏิบัติตามหน้าที่หรือกระทำการอันใดเพื่อขัดขวางมิให้การเป็นไปตามกฎหมาย กฎกระทรวง หรือคำสั่งศาลอันเกี่ยวกับการเลือกตั้ง อันเป็นการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติมาตรา 52

สำหรับการกระทำอื่น ๆ อาทิเช่น การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมายเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมืองใด อันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา 15 หรือกรณีการให้อามิสสินจ้างหรือสินบนแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อจูงใจให้ลงคะแนนหรืองดเว้นลงคะแนนเสียงเลือกตั้งแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือพรรคการเมือง อันเป็นการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติมาตรา 35 ซึ่งทั้งสองกรณิดังกล่าวนี้เป็น การกระทำที่ได้รับความนิยมจากผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมืองรวมทั้งหัวคะแนนของผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมืองอย่างมากในปัจจุบัน ดังจะเห็นได้จากข่าวที่ปรากฏในหน้าหนังสือพิมพ์ฉบับต่าง ๆ เมื่อมีการเลือกตั้งเกิดขึ้น ซึ่งการกระทำเหล่านี้ย่อมส่งผลให้การเลือกตั้งไม่เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์และยุติธรรมได้เช่นเดียวกับมูลเหตุในการคัดค้านการเลือกตั้งทั้ง 5 ประการข้างต้น แต่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 ก็ไม่ได้กำหนดให้เป็นมูลเหตุในการคัดค้านการเลือกตั้งได้แต่อย่างใด ทำให้ไม่อาจเพิกถอนการเลือกตั้งที่เกิดการกระทำดังกล่าวได้ และทำให้กระบวนการคัดค้านการเลือกตั้งไม่อาจเป็นมาตรการในการควบคุมและตรวจสอบการเลือกตั้งได้อย่างเต็มที่

3. ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการวิธีพิจารณาการร้องคัดค้านการเลือกตั้ง

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 มาตรา 79 บัญญัติให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับกับการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดการคัดค้านการเลือกตั้ง ดังนั้น การดำเนินการเกี่ยวกับการคัดค้านการเลือกตั้ง จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง อาทิเช่น คำร้องคัดค้านการเลือกตั้งก็ต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 172 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “คำฟ้องต้องแสดงโดยแจ่มชัดถึงสภาพแห่งข้อหาของโจทก์ และคำขอบังคับ ทั้งข้ออ้างที่อาศัยเป็นหลักแห่งข้อหาเช่นว่านั้น” กล่าวคือ คำร้องคัดค้านการเลือกตั้งจะต้องชัดเจน หากเป็นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งที่เคลือบคลุมศาลก็ไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ และปัญหาว่าคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งเคลือบคลุมหรือไม่นั้น ศาลมีอำนาจหยิบยกขึ้นพิจารณาได้เอง เพราะคดีคัดค้านการเลือกตั้งมีผลกระทบต่อความมั่นคงจึงเป็นข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน³⁹ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว การที่จะบรรยายคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งให้ชัดเจนถึงเหตุในการคัดค้านว่ามีเหตุอย่างไร มีรายละเอียดอย่างไรย่อมเป็นการยากลำบากที่จะระบุให้แน่ชัดลงไปได้ เพราะผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ผู้ถูกระบุว่ามีพฤติกรรมร่วมทุจริตคดโกงให้ความช่วยเหลือ ย่อมไม่ให้ความร่วมมือตรวจสอบรายละเอียดด้วย จึงมักปรากฏว่า ศาลได้สั่งยกคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งด้วยเหตุว่าเป็นคำร้องที่เคลือบคลุมไม่ชัดแจ้งตามมาตรา 172 วรรคสองของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเป็นจำนวนมาก ก่อนที่จะได้มีการพิจารณาวินิจฉัยในเนื้อหาของคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งนั้น

นอกจากนั้น กระบวนการวิธีพิจารณาตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ที่ให้นำมาใช้กับการคัดค้านการเลือกตั้ง มีขั้นตอนมากและยุ่งยาก ทำให้การวินิจฉัยชี้ขาดการคัดค้านการเลือกตั้งไม่อาจดำเนินการให้เสร็จสิ้นไปได้โดยเร็ว สมดังเจตนารมณ์ของการคัดค้านการเลือกตั้ง

4. ปัญหาเกี่ยวกับพยานหลักฐานในการคัดค้านการเลือกตั้ง

ในการพิสูจน์ความจริงตามคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งมักจะปรากฏว่า ไม่มีพยานหลักฐานหรือหากจะมีพยานหลักฐานก็มักจะเป็นพยานหลักฐานที่ยืนยันว่า ได้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นจริงแต่จะไม่ใช่พยานหลักฐานที่เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับการกระทำความผิดนั้น การจะแสวงหาพยานหลักฐานที่จะมาพิสูจน์ว่าผู้ถูกคัดค้านการ

³⁹ คำสั่งศาลฎีกาที่ 2735/2526

เลือกตั้งเป็นผู้ได้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดอันทำให้การเลือกตั้งไม่เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ และยุติธรรมจึงเป็นการยากลำบาก โดยเฉพาะการให้อามิสสินจ้างหรือสินบนแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หรือการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมายเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมืองใด หรือการที่เจ้าพนักงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการเลือกตั้งกระทำการทุจริตในการเลือกตั้ง เหล่านี้ การที่จะพิสูจน์ความผิดจนเป็นที่เชื่อได้ว่ามีการทุจริตในการเลือกตั้งจริง ก็คือ ตัวผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เป็นผู้รับอามิสสินจ้างหรือสินบนนั้น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเจ้าพนักงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการเลือกตั้ง ซึ่งได้กระทำการดังกล่าว แต่เมื่อกฎหมายเลือกตั้งได้บัญญัติให้ผู้รับอามิสสินจ้างหรือรับสินบนนั้น และผู้ที่กระทำการทุจริตต่าง ๆ จะต้องมีความผิดตามที่ได้กระทำนั้นด้วย ทำให้ไม่มีผู้ใดจะยอมมาเป็นพยานให้ด้วยเกรงว่าคำให้การของตน จะถูกใช้ในทางปรักปรำตนอันทำให้ถูกดำเนินคดีอาญารับสินบนหรือความผิดอาญาในความผิดฐานอื่น ๆ ในภายหลังได้⁴⁰ ซึ่งทำให้การคัดค้านการเลือกตั้งไม่ค่อยได้ผลในทางปฏิบัติจริงเท่าที่ควร

นอกจากนั้น ในการพิจารณาซึ่งนำพยานหลักฐานของศาล ก็จะใช้เกณฑ์ที่เห็นว่า มีพยานหลักฐานที่แน่ชัดหรือมีความชัดเจนปราศจากความสงสัย จึงจะวินิจฉัยชี้ขาดให้มีการเลือกตั้งใหม่ ดังนั้น เมื่อทางปฏิบัติผู้ร้องคัดค้านการเลือกตั้งไม่อาจอ้างพยานหลักฐานได้อย่างแน่ชัดหรือชัดเจนปราศจากความสงสัยแล้ว ศาลก็ย่อมไม่วินิจฉัยชี้ขาดให้มีการเลือกตั้งใหม่

5. ปัญหาเกี่ยวกับองค์ที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดการคัดค้านการเลือกตั้ง

นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงองค์กรในการวินิจฉัยชี้ขาดการคัดค้านการเลือกตั้งจากสภาผู้แทนราษฎรมาให้ศาลยุติธรรมเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการดังกล่าว แม้จะปรากฏข้อดีหลายประการ อาทิเช่น ความเป็นกลางของศาลยุติธรรมที่ไม่เข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งและการวินิจฉัยในเรื่องนี้ย่อมเป็นบรรทัดฐานเดียวกันอันทำให้กฎหมายมีความมั่นคง แต่การที่ให้ศาลยุติธรรมเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดการคัดค้านการเลือกตั้งก็มีข้อเสียเช่นเดียวกัน กล่าวคือ ในหลายประเทศมีความเห็นว่าไม่ใช่หน้าที่ของศาลยุติธรรมที่จะพิจารณาวินิจฉัยข้อขัดแย้งทางการเมืองซึ่งอาจทำให้ศาลยุติธรรมถูกวิพากษ์

⁴⁰ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร,” ในข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน (กรุงเทพ : นิติธรรม, 2540), หน้า 166.

วิจารณ์ทำให้เสื่อมเสียได้⁴¹ และผู้พิพากษาอาจขาดความรู้ ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับกลวิธีทุจริต คดโกงในการเลือกตั้งทำให้ไม่เข้าใจปัญหาได้อย่างถ่องแท้

นอกจากนี้ โดยที่กฎหมายเลือกตั้งบัญญัติให้กระบวนการวิธีพิจารณาการ คัดค้านการเลือกตั้งควรที่ดำเนินไปโดยไม่ชักช้า แต่เนื่องจากศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่ มากมายหลายประการและมีคดีความที่จะต้องดำเนินการเป็นจำนวนมาก อีกทั้งระบบ การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลยุติธรรมในประเทศไทยเป็นไปด้วยความล่าช้าไม่ทันการ⁴² ทำให้ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกระบวนการคัดค้านการเลือกตั้งที่ประสงค์จะให้ ดำเนินการโดยรวดเร็ว เพื่อจะป้องกันไม่ให้ผู้ทุจริตคดโกงเข้าไปดำรงตำแหน่งในสภาผู้แทน ราษฎรหรือในรัฐบาล

อีกทั้ง ศาลถือว่าคดีคัดค้านการเลือกตั้งเป็นคดีแพ่ง และพระราชบัญญัติ การเลือกตั้งฯ ในส่วนของกรรณการคัดค้านการเลือกตั้งเป็นบททางแพ่ง การพิจารณาการคัดค้าน การเลือกตั้งจึงเป็นการใช้ดุลพินิจทางแพ่ง การร้องคัดค้านการเลือกตั้งเป็นสิทธิของเอกชนต่อ เอกชนที่จะดำเนินการเมื่อเห็นว่ามีกรรณการทุจริตคดโกงเกิดขึ้น การที่ศาลมีแนวความคิดในลักษณะ เช่นนี้ ทำให้ในบางกรณีผู้คัดค้านได้ขอถอนคำร้องคัดค้านการเลือกตั้ง ศาลจึงมักจะอนุญาตให้ ถอนคำร้อง เพราะมองว่าเป็นเรื่องของเอกชนกับเอกชนในทางแพ่ง ทั้ง ๆ ที่การถอนคำร้องนั้น อาจเกิดจากการวิ่งเต้นล้มคดี

และในบางครั้ง กรณีที่มีการคัดค้านการเลือกตั้ง ซึ่งคดีอยู่ในระหว่าง การพิจารณาของศาลและต่อมาผู้ถูกคัดค้านการเลือกตั้งได้ขาดจากสมาชิกภาพไปด้วยการลาออก ไปก่อนและได้มีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นใหม่หรือได้มีพระราช กฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่วไปแล้ว ศาลก็จะมีคำสั่งว่าไม่มีความ จำเป็นที่จะต้องพิจารณาต่อไป⁴³ ซึ่งการที่ศาลมีคำสั่งเช่นนี้ทำให้เป็นช่องทางให้มีการ หลีกเลี่ยงบทบังคับ (Sanction) ของกฎหมายที่อย่างน้อยก็มีผลในทางศีลธรรมอันจะทำให้ ประชาชนทั่วไปได้ทราบว่ามีผู้กรรณการคัดค้านได้กระทำความผิดทุจริตคดโกงในการเลือกตั้ง หรือไม่ เพื่อที่จะได้ใช้เป็นข้อมูลในการประกอบการพิจารณาการตัดสินใจเพื่อเลือกสมาชิก

⁴¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 170-171.

⁴² ยุวรัตน์ กมลเวชชและคณะ, “แนวทางการร่างกฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง” (กรุงเทพ : โรงพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภา ผู้แทนราษฎร, 2541) หน้า 27.

⁴³ คำสั่งศาลฎีกาที่ 446/2490 และคำสั่งศาลฎีกาที่ 998/2532.

สภาผู้แทนราษฎรในครั้งต่อไปได้⁴⁴

จากสภาพปัญหาของกระบวนการคัดค้านการเลือกตั้งที่ได้กล่าวมาข้างต้น ประกอบกับสภาพปัญหาของกระบวนการจัดการเลือกตั้งของประเทศไทยที่ไม่อาจเป็นไปด้วย ความบริสุทธิ์และยุติธรรมและเต็มไปด้วยการทุจริตและคดโกงในการเลือกตั้งอีกทั้งปัญหา ขององค์กรทางการเมืองของประเทศไทย จึงได้เกิดกระแสผลักดันการปฏิรูปการเมืองของ ประเทศไทยขึ้นและเมื่อมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 เพื่อให้มีการ จัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อทำหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับเพื่อปฏิรูป การเมืองตามแนวทางรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism)

แนวความคิดในกระบวนการคัดค้านการเลือกตั้งภายใต้หลักการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นผลงานของ สภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีการปฏิรูปการเมืองของประเทศไทยโดยกำหนดกลไกอันเป็นโครงสร้าง พื้นฐานที่มุ่งแก้ปัญหาระบบการเมืองทั้งระบบ เพื่อให้ให้นักการเมืองมีความสุจริตยิ่งขึ้น และ แก้ปัญหาตลอดจนคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพแท้จริง ตาม แนวทางของรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) และการปฏิรูปการเลือกตั้งได้เป็นส่วนหนึ่ง ของการปฏิรูปการเมืองตามแนวทางรัฐธรรมนูญนิยมดังกล่าว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนด มาตรการต่าง ๆ ที่มีความมุ่งหมายทำให้นักการเมืองสะอาด ได้แก่ การกำหนดเขตเลือกตั้ง เพื่อให้มีโอกาสน้อยลงที่เสียเสียงได้น้อยที่สุด การกำหนดขอบเขตการหาเสียงและวิธีการที่รัฐจะช่วย เหลือในการหาเสียงให้เสมอภาค การควบคุมและตรวจสอบการบริจาคและการใช้เงินของ พรรคการเมือง รวมทั้งองค์กรกลางในการเลือกตั้ง⁴⁵

การปฏิรูปการเลือกตั้งในครั้งนี้ได้เปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์และวิธีการ ในกระบวนการคัดค้านการเลือกตั้งไปจากเดิมหลายประการโดยมีความมุ่งหมายเพื่อที่จะ แก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการคัดค้านการเลือกตั้งของประเทศไทย โดยเฉพาะปัญหาที่

⁴⁴ ชัยรักษ์ จงยาวรรณ, การคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, หน้า 181.

⁴⁵ อมร จันทรสุมบรณ์, คอนสติติวชันแนลลิสม์ (Constitutionalism) : ทาง ออกของประเทศไทย (สถาบันนโยบายการศึกษาโดยความสนับสนุนของมูลนิธิคอนราด อเดนาวร์), หน้า 72.

เกิดขึ้นจากระบวนการคัดค้านการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 ที่ไม่อาจเป็นมาตรการในการควบคุมและตรวจสอบการเลือกตั้งที่มีประสิทธิภาพเพียงพอ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการของกระบวนการคัดค้านการเลือกตั้งจะพบแนวความคิดหลักในกระบวนการคัดค้านการเลือกตั้ง ดังนี้

1. การจัดตั้งองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกระบวนการเลือกตั้งโดยเฉพาะ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติให้จัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง⁴⁶ ขึ้นโดยให้มีอำนาจหน้าที่ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม⁴⁷ และได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541⁴⁸ เพื่อกำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง รวมทั้งได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541⁴⁹ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้ง รวมทั้งวิธีการโต้แย้งและคัดค้านการเลือกตั้งอันเป็นกระบวนการเลือกตั้งที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มีมากมายหลายประการแต่สามารถแบ่งออกได้เป็น 4 กลุ่มใหญ่ ๆ ได้ดังนี้

(1) อำนาจหน้าที่ในการวางกฎเกณฑ์

อำนาจหน้าที่ในลักษณะเช่นนี้ เป็นอำนาจหน้าที่ในทำนองเดียวกับ

⁴⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 136

⁴⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 144

⁴⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541, 115 (9 มิถุนายน 2541) หน้า 25-38.

⁴⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541, 115 (9 มิถุนายน 2541) หน้า 39-70.

อำนาจนิติบัญญัติ⁵⁰ โดยมาตรา 145 ของรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจหน้าที่ในการออกประกาศกำหนดการทั้งหลายที่จำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ฯลฯ และมาตรา 10 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 ก็ได้นำถ้อยคำดังกล่าวในรัฐธรรมนูญมากำหนดไว้ นอกจากนี้ ในมาตรา 10(4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ก็ยังได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ในการออกข้อกำหนดเป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง เพื่อกำหนดรายละเอียดของมาตรการหรือวิธีการดำเนินการดังกล่าว

(2) อำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการเลือกตั้ง

อำนาจหน้าที่ในประเภทนี้เป็นอำนาจหน้าที่ในลักษณะของอำนาจบริหาร โดยในมาตรา 10(1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 ได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้ง ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจจะจัดการเลือกตั้งด้วยตนเองหรืออาจจะให้องค์กรอื่นเป็นผู้จัดการเลือกตั้ง โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นคนควบคุมก็ได้

(3) อำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาด

รัฐธรรมนูญ มาตรา 145(3) ได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสืบสวนหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญ นอกจากนั้น มาตรา 147 ของรัฐธรรมนูญ ยังได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวน เพื่อหาข้อเท็จจริงโดยพลัน เมื่อมีกรณีใดกรณีหนึ่งเกิดขึ้น คือ เมื่อมีการคัดค้านการเลือกตั้งเกิดขึ้น หรือปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าก่อนได้รับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ได้กระทำการใด ๆ โดยไม่สุจริตเพื่อให้ตนเองได้รับการเลือกตั้งหรือได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริตโดยผลของการที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดได้กระทำลง อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ จะเห็นได้ว่าเป็นอำนาจกึ่งตุลาการ เนื่องจากผลสุดท้าย คณะกรรมการการเลือกตั้งก็จะเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อ

⁵⁰ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, รัฐธรรมนูญน่ารู้ รวมสาระ-คำบรรยายหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญจากสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย(กรุงเทพ : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2542) หน้า 252.

โต้แย้งดังกล่าว⁵¹

(4) อำนาจหน้าที่ทั่วไป

อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้มีไว้เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น คือ อำนาจหน้าที่ในการวางกฎเกณฑ์ อำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการเลือกตั้ง และอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาด เพื่อให้เป็นไปโดยเรียบร้อย โดยมาตรา 146 ของรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการออกคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติตามคำสั่งหรือปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

เหตุผลสำคัญก็เนื่องมาจากภาระหน้าที่ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีมากมายหลายประการ แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกอบด้วยบุคคลเพียงห้าคน ย่อมไม่อาจที่จะดำเนินการได้ทั้งหมด รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจึงได้ให้อำนาจดังกล่าวแก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อให้การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นไปด้วยความเรียบร้อย และต้องด้วยเจตนารมณ์ของการจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง

โดยรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้มอบหมายให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ในกระบวนการเลือกตั้งทั้งกระบวนการ นับตั้งแต่อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเตรียมการเลือกตั้ง อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการในวันเลือกตั้งและอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการภายหลังการเลือกตั้ง โดยมีวัตถุประสงค์ให้เป็นองค์กรที่มีความเป็นกลางและมีความเป็นอิสระในการดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้งของประเทศไทยแทนกระทรวงมหาดไทยที่มีปัญหาการถูกวิพากษ์วิจารณ์จากหลายฝ่ายว่าไม่มีความเป็นกลางอันเนื่องมาจากมีนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งเป็นผู้รับผิดชอบกระทรวง อีกทั้งไม่สามารถจัดปัญหาการทุจริตต่าง ๆ ในการเลือกตั้งได้ ดังนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเป็นองค์กรที่เป็นด่านแรกของการปฏิรูปการเมืองตามแนวทางรัฐธรรมนูญนิยม เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในกระบวนการเลือกตั้งตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 หรืออำนาจหน้าที่ตามกลุ่มที่ (2) มีดังนี้

⁵¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 259.

- อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเพื่อเตรียมการเลือกตั้ง

- (1) การกำหนดวันรับสมัครเลือกตั้ง
- (2) การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาของแต่ละจังหวัดจะมี
- (3) การกำหนดเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัด
- (4) การรับสมัครและการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง
- (5) การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งและประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
- (6) การกำหนดหน่วยเลือกตั้งและประกาศระบุที่เลือกตั้ง
- (7) การแต่งตั้งเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้ง

- อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการในวันเลือกตั้ง

- (1) การเปิดและปิดให้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง
- (2) การควบคุมการเลือกตั้งเพื่อให้เป็นไปด้วยความสงบและเรียบร้อย

- อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการภายหลังการเลือกตั้ง

- (1) การประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- (2) การตรวจสอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้ง
- (3) การวินิจฉัยชี้ขาดการคัดค้านการเลือกตั้ง

2. การให้องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดการคัดค้านการเลือกตั้ง

การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ดังนั้น เพื่อให้บรรลุนิติวัตถุประสงค์ดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 จึงบัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดการคัดค้านการ

ต้นฉบับ หน้าขาดหาย

3. การแยกกระบวนการวินิจฉัยชี้ขาดการคัดค้านการเลือกตั้งออกจากกระบวนการวินิจฉัยชี้ขาดคดีอาญาเกี่ยวกับความผิดตามกฎหมายเลือกตั้ง

แนวความคิดในเรื่องการแยกกระบวนการวินิจฉัยชี้ขาดการคัดค้านการเลือกตั้งออกจากกระบวนการวินิจฉัยชี้ขาดคดีอาญาเกี่ยวกับความผิดตามกฎหมายเลือกตั้งเป็นแนวความคิดเดิมที่ปรากฏในกฎหมายเลือกตั้งของประเทศไทยทุกฉบับ เหตุผลสำคัญในการแยกกระบวนการวินิจฉัยชี้ขาดดังกล่าวออกจากกันก็เนื่องมาจากวัตถุประสงค์ในการวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องดังกล่าวมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ เหตุผลในการให้มีการคัดค้านการเลือกตั้งก็คือ มุ่งประสงค์จะให้การเลือกตั้งบริสุทธิ์และให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งทุกประการ ส่วนในการดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับความผิดตามกฎหมายเลือกตั้งมุ่งประสงค์จะให้มีการลงโทษทางอาญาแก่ผู้กระทำความผิดนั้น

ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าได้มีการกระทำอันทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยชอบและเป็นเหตุให้มีการร้องคัดค้านการเลือกตั้งได้ และแม้การกระทำดังกล่าวนั้นในเวลาเดียวกันเป็นความผิดอาญาด้วยก็ไม่ใช่ข้อสำคัญ ผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งย่อมยกเหตุดังกล่าวขึ้นร้องคัดค้านการเลือกตั้งได้ ส่วนคดีอาญาจะมีการฟ้องร้องกันหรือไม่เป็นอีกเรื่องหนึ่ง เพราะเป็นการพิจารณากันคนละแง่

จากแนวความคิดในกระบวนการคัดค้านการเลือกตั้งดังกล่าวทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบและวิธีการในการคัดค้านการเลือกตั้งแตกต่างไปจากเดิมหลายประการ โดยมุ่งหวังแก้ไขปัญหาของกระบวนการคัดค้านการเลือกตั้งตามกฎหมายเลือกตั้งฉบับก่อน ๆ ที่ทำให้การคัดค้านการเลือกตั้งเป็นมาตรการควบคุมและตรวจสอบการเลือกตั้งที่ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ โดยเฉพาะปัญหาเกี่ยวกับวิธีพิจารณาและปัญหาขององค์กรในการวินิจฉัยชี้ขาดการคัดค้านการเลือกตั้งโดยกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรในการวินิจฉัยชี้ขาดการคัดค้านการเลือกตั้งโดยมีวิธีพิจารณาเป็นของตนเองเพื่อให้เกิดความคล่องตัวและมีความเหมาะสม ซึ่งจะได้กล่าวถึงในบทต่อ ๆ ไป