สำนักงานวิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

# บทที่ 4

# วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น และแนวทางแก้ไขปัญหา

## 4.1 วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมาย

### 4.1.1 กรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการเลือกตั้งล่าช้า

จากที่ผู้เขียนได้กล่าวถึงปัญหาทางกฎหมายในการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นมาแล้วในบทที่ 3 ประเด็นปัญหาทางกฎหมายที่สำคัญที่สุดในการประกาศผลการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งก็คือ การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการเลือกตั้งล่าช้า ซึ่งปัจจัยที่ทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการเลือกตั้งล่าช้ามีอยู่ด้วยกันหลายปัจจัย โดยที่ผู้เขียนได้วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการเลือกตั้งล่าช้า ดังมีปัจจัยสำคัญต่อไปนี้

#### 4.1.1.1 มีการร้องเรียนของผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่น

ในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งระดับชาติ หรือการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น สิ่งที่เกิดขึ้นควบคู่กันมาก็คือ "การร้องเรียน" เนื่องจากกฎหมายได้เปิดโอกาสให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถร้องเรียนการเลือกตั้งได้ หากพบว่ามีการทุจริตในการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นการทุจริตด้วยวิธีการใด หรือโดยบุคคลใดก็ตาม ดังนั้น ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งถือว่าเป็นการเลือกตั้งที่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งรวมทั่วประเทศจำนวนมาก และคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องจัดการเลือกตั้งอยู่ จึงทำให้เรื่องร้องเรียนการเลือกตั้งย่อมมีจำนวนมากตามไปด้วย โดยผู้เขียนขออ้างถึงข้อมูล

เกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นในรอบสองปีที่ผ่านมา ดังนี้[1]

**ปี** 2547 : เรื่องร้องเรียน/คัดค้านการเลือกตั้งที่เข้าสู่คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีทั้งหมดจำนวน 8,167 สำนวน คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติไปแล้ว 7,802 สำนวน คงค้างการพิจารณาอีก 365 สำนวน

**ปี** 2548 : เรื่องร้องเรียน/คัดค้านการเลือกตั้งที่เข้าสู่คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีทั้งหมดจำนวน 3,581 สำนวน คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติไปแล้ว 1,032 สำนวน คงค้างการพิจารณาอีก 2,549 สำนวน

**สรุปเรื่องร้องเรียน/คัดค้านการเลือกตั้ง ปี** 2547 – 2548 มีจำนวนรวมทั้งสิ้น 11,748 สำนวน คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติไปแล้วทั้งสิ้น 8,834 สำนวน คงค้างการพิจารณารวมทั้งสิ้น 2,914 สำนวน

จากข้อมูลเรื่องการร้องเรียนข้างต้น แสดงให้เห็นว่าตั้งแต่ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเข้ามาควบคุมและจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ได้มีผู้ยื่นเรื่องร้องเรียนหรือคัดค้านการเลือกตั้งจำนวนมาก ในขณะเดียวกันผู้สมัครรับเลือกตั้งคนหนึ่งๆ สามารถถูกร้องเรียนจากหลายคนหรือหลายข้อหา หรือผู้ร้องเรียนหนึ่งคนก็อาจยื่นเรื่องร้องเรียนผู้สมัครรับเลือกตั้งหลายคน หรือหลายข้อหาด้วย ทำให้จำนวนสำนวนของเรื่องร้องเรียนที่คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องพิจารณามีจำนวนมาก ซึ่งต่างจากเดิมที่กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเมื่อการเลือกตั้งเสร็จสิ้น ทางกระทรวงมหาดไทยก็สามารถประกาศผลได้ในวันเดียว ส่วนเรื่องการฟ้องร้องขบวนการเลือกตั้งเป็นเรื่องของ "ศาล" ที่จะวินิจฉัย แต่ในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมานี้ เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเข้ามาดูแลการเลือกตั้งท้องถิ่นเอง รวมถึงการที่ต้องพิจารณาเรื่องร้องเรียนที่มีจำนวนมากเองด้วย อีกทั้งการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีกฎหมายกำหนดขั้นตอนและวิธีการในการพิจารณาไว้ซึ่งมีขั้นตอนและวิธีการที่ยืดเยื้อ เรื่องร้องเรียนทุกเรื่องต้องมีการสืบสวนสอบสวนซึ่งต้องใช้เวลานาน อาจจะใช้เวลาเป็นเดือนหรือ

---

[1]ข้อมูลบัญชีสรุปสำนวนเรื่องร้องเรียน/คัดค้านการเลือกตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากสำนักสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัย 1-5 สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ณ วันที่ 31 กรกฎาคม 2548

เป็นปีก็เป็นได้ และในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนเป็นเวลานานนี้ ไม่มีใครทราบได้ว่าเหตุใดคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงใช้เวลานานมากเช่นนี้ อาจจะเป็นเพราะคณะกรรมการการเลือกตั้งขาดบุคลากรหรือเป็นเพราะระบบการทำงาน หรือระบบการควบคุมตรวจสอบ เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรอิสระ ไม่มีองค์กรใดตรวจสอบได้ นอกจากนี้การพิจารณาเรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องมีการประชุมให้ครบองค์ประชุมตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อพิจารณาอย่างรอบคอบ เพื่อจะได้ตัดสินเรื่องร้องเรียนนั้นๆ ให้เป็นไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม และเพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญด้วย

#### 4.1.1.2 คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือนับคะแนนใหม่ หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง

กรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้สั่งให้มีการนับคะแนนใหม่ หรือสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ซึ่งก็คือการให้**ใบเหลือง** หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งก็คือการให้**ใบแดง** เป็นกรณีที่กฎหมายได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ โดยในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนเพื่อที่ตัดสินว่าจะมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้น กฎหมายเลือกตั้งทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นต่างก็มีข้อความที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเหมือนกัน กล่าวคือ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) มาตรา 145 ได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยที่มาตรา 145 (4) ได้บัญญัติไว้ว่า "สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมี**หลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า**การเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้นๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม" และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2541 มาตรา 10 ก็ได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ โดยที่มาตรา 10 (7) ได้บัญญัติไว้ว่า "สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง หรือสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่ เมื่อมี**หลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า**การเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้นๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด" และสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น คณะกรรมการการเลือกตั้งมีพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 ให้อำนาจในการ

**สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือนับคะแนนใหม่ หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งได้ โดยกฎหมายเลือกตั้งท้องถิ่นดังกล่าวนี้ได้บัญญัติข้อความสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2541 ที่ว่า "...มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า...การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม"**

จากบทบัญญัติที่ผู้เขียนได้กล่าวมาทั้งหมดนี้ แสดงให้เห็นว่าเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องพิจารณาว่า "มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า...การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม" ผู้เขียนวิเคราะห์ได้ว่าด้วยเหตุที่กฎหมายบัญญัติคำว่า "อันควรเชื่อได้" ซึ่งถือว่าเป็นคำที่ไม่ชัดเจน ไม่มีมาตรฐานที่สามารถวัดได้แน่นอน เนื่องจากคำว่า "ควร" เป็นเรื่องของความรู้สึกนึกคิด เป็นเรื่องสติปัญญาของแต่ละคนที่ย่อมจะมีไม่เท่ากัน จึงทำให้การพิจารณาของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ต้องพิจารณาว่ามีหลักฐานอันควรเชื่อได้หรือยังว่ามีการกระทำที่ไม่สุจริตและเที่ยงธรรมในการเลือกตั้ง ต้องมีหลักฐานอันควรเชื่อได้แค่ไหน เพียงใด ซึ่งถ้ากรรมการการเลือกตั้งบางคนบอกว่ามีหลักฐานอันควรเชื่อได้แล้ว พอแล้ว สามารถตัดสินได้แล้ว แต่ในขณะที่กรรมการการเลือกตั้งบางคน อาจบอกว่ายังมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ไม่เพียงพอต่อการตัดสิน ก็ทำให้การตัดสินวินิจฉัยขององค์ประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่เป็นเอกฉันท์ ผลที่ตามมาก็คือ เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ได้มีมติเป็นเอกฉันท์ ก็ไม่สามารถมีคำสั่งใดๆ ต่อไปได้ เนื่องจากกฎหมายกำหนดไว้ว่าในการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายต่างๆ ซึ่งรวมไปถึงกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้น[2] จะต้องลงคะแนนให้เป็นเอกฉันท์ ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประชุมเพื่อพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาต่างๆ แล้วไม่ได้ลงคะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์ ทำให้ต้องมีการสืบสวนสอบสวนกันต่อไปจนกว่ากรรมการการเลือกตั้งทุกคนเห็นว่ามีหลักฐานอันควรเชื่อได้เพียงพอแล้ว และได้ลงคะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์เท่านั้น จึงจะถือได้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ควบคุมและจัดให้มีการเลือกตั้งโดยสุจริตและเที่ยงธรรม จะเห็นได้ว่ากว่าที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีหลักฐานอันควรเชื่อได้นั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจต้องใช้เวลานาน ซึ่งถ้าหากผลการสืบสวนสอบสวนออกมาว่ายังไม่มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ และถือว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้บริสุทธิ์ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึง

---

[2]พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2541 มาตรา 8 วรรค 2 ประกอบกับ มาตรา 10 (6)

จะประกาศรับรองผลการเลือกตั้งให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งต่อไป แต่ที่เป็นปัญหาทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการเลือกตั้งล่าช้ายิ่งกว่าปกติอีก ก็คือ ถ้าผลการสืบสวนสอบสวนออกมาว่ามีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้ใดได้กระทำการอันเป็นการทุจริตหรือฝ่าฝืนข้อห้ามของกฎหมายในการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่หรือสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ (ให้ใบเหลือง) หรือสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง (ให้ใบแดง) ซึ่งการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ย่อมทำให้ต้องมีการเลือกตั้งใหม่ก่อนที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะประกาศผลการเลือกตั้ง อันเป็นการทำให้ต้องใช้เวลาในการจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่อีก จนกว่าการเลือกตั้งจะเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงจะสามารถประกาศผลการเลือกตั้งให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งได้

#### 4.1.1.3 กฎหมายมิได้กำหนดระยะเวลาในการประกาศผลการเลือกตั้ง

ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่เกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง และกฎหมายเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นมิได้มีบทบัญญัติใดๆ ที่กำหนดในเรื่องของระยะเวลาในการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นเอาไว้ ซึ่งต่างจากกฎหมายเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กล่าวคือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2541 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2543 มาตรา 7/1 ได้บัญญัติว่า "การดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไป คณะกรรมการการเลือกตั้ง ต้องดำเนินการเลือกตั้ง**ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันเลือกตั้ง**" จากบทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งถูกกฎหมายจำกัดระยะเวลาในการจัดการหรือดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยรวมไปจนถึงขั้นตอนสุดท้าย คือ การประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันเท่านั้น ซึ่งจากการที่กฎหมายกำหนดจำกัดระยะเวลาในการดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของคณะกรรมการการเลือกตั้งภายใน 30 วันนี้ ทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องเร่งการทำงาน โดยเฉพาะการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาต่างๆ ให้ทันภายใน 30 วัน หากคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่สามารถดำเนินการได้ทันภายในระยะเวลาดังกล่าว คณะกรรมการการเลือกตั้งก็ต้องประกาศผลการเลือกตั้งไปก่อน แล้วจึงดำเนินการอื่นๆ ที่จำเป็นตามกฎหมายต่อไป แต่ในขณะที่

การดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง กฎหมายมิได้กำหนดจำกัดระยะเวลาไว้ตามที่ผู้เขียนได้กล่าวมาแล้ว ผู้เขียนเห็นว่าจึงเท่ากับเป็นการให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งในการดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นโดยใช้ดุลยพินิจได้เอง ทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถใช้เวลาโดยไม่คำนึงว่าควรจะเร่งดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยพลัน ส่งผลให้การประกาศผลการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นไปอย่างล่าช้าด้วย

### 4.1.2 กรณีการกำหนดจำนวนคณะกรรมการการเลือกตั้ง และการประกาศผลการเลือกตั้งต้องมีมติเป็นเอกฉันท์

จากที่ผู้เขียนได้กล่าวถึงปัญหาทางกฎหมายในกรณีการกำหนดจำนวนคณะกรรมการการเลือกตั้ง และการประกาศผลการเลือกตั้งต้องมีมติเป็นเอกฉันท์ ซึ่งเป็นปัญหาทางกฎหมายในการประกาศผลการเลือกตั้งประการหนึ่งมาแล้วในบทที่ 3 จะเห็นได้ว่าปัญหาสำหรับปัญหาแรก คือ กรณีจำนวนคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นปัญหาที่เกิดจากตัวบทกฎหมายโดยตรงเลย เนื่องจากกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) ได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีก 4 คน ซึ่งรวมแล้วก็คือมีจำนวนทั้งหมด 5 คน และเมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดไว้จำนวน 5 คนเช่นนี้แล้ว จึงทำให้ไม่สามารถกำหนดเพิ่มจำนวนคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ เพราะจะทำให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เมื่อผู้เขียนวิเคราะห์ถึงปัญหาทางกฎหมายในเรื่องการกำหนดจำนวนคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ให้มีจำนวน 5 คน ผู้เขียนวิเคราะห์ได้ว่า เจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้งเพียงแค่ 5 คน คงเพราะต้องการให้องค์ประชุมของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีจำนวนไม่มากเกินไป เพื่อจะได้ลงคะแนนเสียงให้เป็นเอกฉันท์ได้ง่าย ประกอบกับในขณะนั้นคณะกรรมการการเลือกตั้งยังไม่ต้องเป็นผู้ดูแลควบคุมและจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ดูแลควบคุมการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นอยู่ ส่วนคณะกรรมการการเลือกตั้งเริ่มเข้ามาดูแลควบคุมและจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นตั้งแต่เดือนมีนาคม พ.ศ.2546 เป็นต้นมา จึงทำให้ในขณะที่ร่างรัฐธรรมนูญผู้ร่างน่าจะเห็นว่า การมีคณะกรรมการการเลือกตั้งเพียง 5 คน เป็นการเพียงพอแล้ว ต่อมาเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้เข้ามาควบคุมการเลือกตั้งสมาชิก

สภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ถ่ายโอนอำนาจในการควบคุมหรือดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น จากกระทรวงมหาดไทยมาเป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งทั้งหมด ซึ่งจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั่วประเทศมีทั้งหมด 7,857 แห่ง หมายความว่าจะต้องมีผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นจำนวนมากกว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายเท่าเลยทีเดียว แต่ในขณะที่คณะกรรมการการเลือกตั้งยังคงมีจำนวน 5 คน ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เหมือนเดิม

สำหรับปัญหาอีกประการหนึ่งที่ต่อเนื่องจากเรื่องการกำหนดจำนวนคณะกรรมการการเลือกตั้ง ก็คือ ปัญหาทางกฎหมายในการประกาศผลการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องมีมติเป็นเอกฉันท์ ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดจากตัวบทกฎหมายโดยตรงเช่นกัน เนื่องจากตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2541 ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนเลยว่า "...การลงมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในมาตรา 10 (5) (6) (7) และ (8) **ให้ใช้คะแนนเสียงเอกฉันท์**" ซึ่งหนึ่งในอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดบังคับไว้ก็คือ อำนาจหน้าที่ในการประกาศผลการเลือกตั้ง ดังนั้นถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งยังไม่มีมติเป็นเอกฉันท์ว่าให้ประกาศผลการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งก็จะไม่สามารถดำเนินการประกาศผลการเลือกตั้งได้ จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ผู้เขียนกล่าวมานี้ ผู้เขียนวิเคราะห์ได้ว่าการที่กฎหมายกำหนดให้การประกาศผลการเลือกตั้ง หรือจะเป็นการลืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาต่างๆ โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องมีมติเป็นเอกฉันท์นั้น เป็นสิ่งที่ทำได้ยากมาก แม้ทุกวันนี้จะมีคณะกรรมการการเลือกตั้งเพียง 5 คน ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก็ตาม แต่กรรมการการเลือกตั้งแต่ละคนก็ย่อมที่จะมีความนึกคิด มีสติปัญญาในการพิจารณา วินิจฉัยชี้ขาด หรือตัดสินในเรื่องต่างๆ แตกต่างกันไป ดังนั้นถ้ากฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องมีมติเป็นเอกฉันท์ กล่าวคือ กรรมการการเลือกตั้งต้องเห็นพ้องต้องกันทั้ง 5 คน แล้วปรากฏว่ามี 1 คนเห็นไม่ตรงกันกับอีก 4 คน ก็ย่อมถือว่ายังไม่มีมติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เนื่องจากต้องรอจนกว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีมติเป็นเอกฉันท์เท่านั้น ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าถ้ากฎหมายกำหนดบังคับไว้เช่นนี้ อาจทำให้เกิดการต่อรองกันเป็นการภายในของคณะกรรมการการเลือกตั้งก็เป็นได้ และถ้าเป็นตามที่ผู้เขียนกล่าวมาก็คงไม่อาจกล่าวได้ว่าการเลือกตั้งแต่ละครั้งเป็นการเลือกตั้งโดยสุจริตและเที่ยงธรรมอย่างแท้จริง

จากที่ผู้เขียนได้วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในเรื่องการกำหนดจำนวนคณะกรรมการการเลือกตั้ง และการประกาศผลการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องมีมติเป็นเอกฉันท์มาแล้วนี้ จะเห็นได้ว่าเป็นปัญหาทางกฎหมายในการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นด้วย เนื่องจากปัญหาดังกล่าวมีส่วนสัมพันธ์กับการประกาศผลการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง อีกทั้งยังเป็นปัญหาที่ส่งผลถึงปัญหาที่สำคัญที่สุด ซึ่งก็คือการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการเลือกตั้งล่าช้านั่นเอง

### 4.1.3 กรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ออกคำวินิจฉัยเป็นหนังสือก่อนการประกาศให้มีการเลือกตั้ง

สำหรับกรณีปัญหาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ออกคำวินิจฉัยเป็นหนังสือก่อนการประกาศให้มีการเลือกตั้ง เป็นปัญหาที่ส่งผลต่อตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยตรง เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดแบบในการทำคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2541 มาตรา 19 วรรค 3 ที่ว่า "การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้ทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อของกรรมการการเลือกตั้งที่พิจารณาวินิจฉัยทุกคน" จากบทบัญญัติดังกล่าวนี้ ผู้เขียนวิเคราะห์ได้ว่าในการที่กฎหมายกำหนดแบบให้การทำคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องทำเป็นหนังสือ ก็เพื่อให้มีการส่งหนังสือวินิจฉัยสั่งการของคณะกรรมการการเลือกตั้งไปแจ้งให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับทราบ เช่น ผู้ร้องเรียนการเลือกตั้ง ผู้ถูกร้องเรียนการเลือกตั้ง เป็นต้น นอกจากนี้การออกคำวินิจฉัยเป็นหนังสือถือว่าเป็นหลักฐานที่แสดงได้ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งได้วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาต่างๆ เป็นที่เรียบร้อยแล้ว จะได้ดำเนินการอื่นๆ ต่อไปได้อย่างถูกต้อง และจากที่ผู้เขียนได้ยกตัวอย่างข้อเท็จจริงที่เป็นคดีไปสู่ศาลยุติธรรมมาแล้วในบทที่ 3 จะเห็นได้ว่าปัญหาอยู่ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเองที่ไม่ออกคำวินิจฉัยเป็นหนังสือตามที่กฎหมายกำหนด จึงเกิดคำถามว่าแล้วเหตุใดคณะกรรมการการเลือกตั้งถึงไม่ออกคำวินิจฉัยเป็นหนังสือดังกล่าว ซึ่งผู้เขียนวิเคราะห์ได้ว่า ส่วนหนึ่งเกิดจากการที่จำนวนคณะกรรมการการเลือกตั้งมีน้อยเกินไป จึงทำให้การทำคำวินิจฉัยชี้ขาดต่างๆ ก็เกิดความล่าช้า ในขณะที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประชุมและวินิจฉัยชี้ขาดแล้ว และได้สั่งให้มีการดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้งต่อไป เช่น นาย ก เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง มีผู้ร้องเรียน นาย ก ว่าทุจริตการเลือกตั้งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ปรากฏว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งได้

พิจารณาเรื่องร้องเรียนแล้ว และมีมติเป็นเอกฉันท์ว่าให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง (ใบแดง) แก่ นาย ก ซึ่งการวินิจฉัยชี้ขาดว่าให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง นาย ก นั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องทำคำวินิจฉัยเป็นหนังสือ (คล้ายกับการทำคำพิพากษาของศาล) เพื่อแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ ซึ่งในที่นี้ก็คือ นาย ก และผู้ยื่นเรื่องร้องเรียน และเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งแล้ว ก็จะต้องสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่โดยเร็ว โดยที่ในคำสั่งที่ให้มีการเลือกตั้งใหม่มิได้มีข้อความที่แสดงให้ นาย ก รับรู้ได้ว่า ตัวเองถูกคณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง[3] จึงทำให้ นาย ก มาลงสมัครรับเลือกตั้งอีกครั้ง เป็นต้น ผู้เขียนวิเคราะห์แล้วมีความเห็นว่า การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ในขณะที่คำวินิจฉัยชี้ขาดที่เกี่ยวกับผู้สมัครรับเลือกตั้งยังไม่ออกเป็นหนังสือ ถือว่าเป็นข้อบกพร่องที่เกิดจากคณะกรรมการการเลือกตั้งเอง ดังนั้น หากกรณีตามตัวอย่างข้างต้น ปรากฏว่า นาย ก ลงสมัครรับเลือกตั้งในครั้งที่สอง แล้ว นาย ก เป็นผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดอยู่ในเกณฑ์ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถประกาศผลการเลือกตั้งได้ แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งก็ไม่สามารถประกาศผลการเลือกตั้งได้ เนื่องจาก นาย ก เป็นผู้ที่ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง จึงไม่สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งได้ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ก็ย่อมไม่เป็นธรรมต่อตัวผู้สมัครรับเลือกตั้ง และยังมีผลกระทบต่อการเลือกตั้งในครั้งที่สองนี้ รวมทั้งส่งผลกระทบต่อประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย

จากประเด็นปัญหาที่ผู้เขียนกล่าวมานี้ ผู้เขียนเข้าใจถึงปัญหานี้ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เนื่องจากปัญหาต่างๆ ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องพิจารณาวินิจฉัยนั้นมีอยู่เป็นจำนวนมาก ดังนั้น ในการออกคำวินิจฉัยเป็นหนังสือก็ย่อมที่จะต้องเป็นภาระอันหนักของคณะกรรมการการเลือกตั้งอย่างมาก ผู้เขียนเห็นว่าจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องหาแนวทางแก้ไขปัญหา โดยการแก้ไขปัญหาให้ตรงจุด เนื่องจากการที่กฎหมายได้กำหนดไว้ว่าให้คณะกรรมการการเลือกตั้งออกคำวินิจฉัยเป็นหนังสือ ผู้เขียนเห็นว่าเป็นการบัญญัติไว้ถูกต้องดีอยู่แล้ว แต่ในส่วนที่จะแก้ไขปัญหาตรงจุดใด ผู้เขียนขอกล่าวต่อไปในหัวข้อแนวทางแก้ไขปัญหา

---

[3]สัมภาษณ์ ประสิทธิ์ ไกรสิงห์เดชา, รองผู้อำนวยการสำนักบริหารการเลือกตั้ง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 14 กุมภาพันธ์ 2549.

### 4.1.4 กรณีการตรวจสอบการใช้อำนาจในการประกาศผลการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

จากที่ได้กล่าวมาแล้วถึงปัญหาทางกฎหมายในการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในบทที่ 3 ว่ามีปัญหาสำคัญสองประการ คือ ปัญหาที่เกิดจากการไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการตรวจสอบการกระทำขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุดไม่สามารถตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายได้โดยองค์กรศาล ซึ่งปัญหาที่กล่าวมานี้เป็นปัญหาที่ส่งผลต่อการใช้อำนาจในการประกาศผลการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งด้วย โดยผู้เขียนขอเสนอถึงการวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็น 2 หัวข้อ ดังนี้

#### 4.1.4.1 โดยองค์กรศาล

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) จะเห็นได้ว่า ไม่มีบทบัญญัติในมาตราใดเลยที่กำหนดถึงองค์กรที่จะเข้ามาทำหน้าที่ในการตรวจสอบการกระทำขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และด้วยเหตุที่ไม่มีบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวนี้ เมื่อมีคดีไปสู่ศาลปกครองสูงสุด โดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งที่ 84/2544 ซึ่งมีประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองหรือไม่ โดยศาลได้วินิจฉัยในประเด็นนี้ว่า "คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามนัยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ที่ว่า "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" หมายความว่า "... (2) ... คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล" และเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภทนั้นอย่างน้อยจะต้อง "อยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาล" เนื่องจากคำว่า "รัฐบาล" มีความหมายกว้างกว่าคำว่า "คณะรัฐมนตรี" โดยหมายถึงรัฐในฐานะที่เป็นตัวแทนประชาชาติ "มิใช่" คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือทบวง "ในความหมายอย่างแคบ..."

จากเหตุผลของที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดข้างต้น จะเห็นได้ว่าศาลปกครองสูงสุดพยายามให้เหตุผลโต้แย้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ได้วางหลักในเรื่องดังกล่าวไว้ในคำวินิจฉัยที่ 24/2543 เรื่อง ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการ

เลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2543 ขัดต่อรัฐธรรมนูญ หมวด 6 ส่วนที่ 4 มิใช่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ดังนั้น ระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งออกโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครอง แต่ในประเด็นนี้ที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งย่อมมีความสัมพันธ์กับรัฐบาลในแง่ของการกำกับดูแลเช่นกัน ทั้งนี้ โดยพิจารณาจากบทบัญญัติของมาตรา 34* มาตรา 38** และมาตรา 39*** แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2541 ซึ่งจาก

---

*มาตรา 34 ให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเสนองบประมาณรายจ่ายตามมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนของคณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม แล้วแต่กรณี

ในกรณีที่มีค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งหรือการจัดทำประชามติมากกว่างบประมาณที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับ ให้รัฐอุดหนุนค่าใช้จ่ายให้พอเพียงกับการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

**มาตรา 38 ให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจัดทำงบดุล งบการเงิน และบัญชีทำการส่งผู้สอบบัญชีภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันสิ้นปีบัญชีประเภทของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง รวมทั้งประเมินผลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยแสดงให้เห็นด้วยว่าการใช้จ่ายดังกล่าวเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประหยัดและได้ผลตามเป้าหมายเพียงใด แล้วทำรายงานเสนอผลการสอบบัญชีต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีโดยไม่ชักช้า

***มาตรา 39 เพื่อประโยชน์ในการพิจารณารายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งจัดทำขึ้นตามมาตรา 10 (10) สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาอาจมีมติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งชี้แจงเป็นหนังสือหรือมาชี้แจงด้วยวาจา หรือส่งเอกสารหลักฐานเกี่ยวกับการพิจารณารายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือการปฏิบัติงานใดๆ ของคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ และในกรณีที่มีเหตุอันควรจะมีข้อสังเกตเกี่ยวกับการปฏิบัติงานก็ได้

บทบัญญัติดังกล่าวย่อมเห็นได้ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งย่อมอยู่ในกำกับดูแลของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะรัฐมนตรี แม้จะเป็นการกำกับดูแลห่างๆ เพื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของตนก็ตาม เมื่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีเป็นองคาพยพของรัฐบาล จึงต้องถือว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตอยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาล **และศาลปกครองสามารถควบคุมตรวจสอบการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้**

ผลสืบเนื่องจากคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 84/2544 นี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่เห็นด้วยกับคำสั่งศาลปกครองสูงสุดนี้ เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้เป็นอำนาจหน้าที่ที่มีสภาพเสร็จเด็ดขาด ศาลจึงไม่มีอำนาจตรวจสอบได้อีก ในขณะที่ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า คำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งหากจะถือว่ามีสภาพเสร็จเด็ดขาดก็หมายความเพียงว่ามีสภาพเสร็จเด็ดขาดตามภาระหน้าที่หลักตามรัฐธรรมนูญมาตรา 144 อันเป็นการใช้อำนาจบริหารเท่านั้น ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่เห็นด้วยกับคำสั่งศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว จึงได้ทำหนังสือขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา 266 แห่งรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการจัดการเลือกตั้ง ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 52/2546 ลงวันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ.2546 โดยสรุปได้ว่า การสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา 145 (3) แห่งรัฐธรรมนูญ **และการประกาศผลการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา 145 (5) แห่งรัฐธรรมนูญนั้น** ถือเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ ไม่ใช่เป็นการใช้อำนาจทางบริหารหรือทางปกครองแต่อย่างใด ดังนั้น จึงถือว่าคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุดหรือถือเป็นยุตินั่นเอง

ด้วยความเคารพต่อศาลรัฐธรรมนูญ ผู้เขียนไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยดังกล่าว เนื่องจากเมื่อพิจารณาหลักการแบ่งแยกอำนาจและหลักนิติรัฐแล้ว[4] กิจกรรมต่างๆ ของ

---

[4]สันธนา เอื้ออารักษ์, "บทวิเคราะห์คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 24/2543 เกี่ยวกับระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2543," หน้า 56-58.

รัฐไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมขององค์กรนิติบัญญัติหรือกิจกรรมขององค์กรฝ่ายบริหารจะต้องถูกตรวจสอบทบทวนได้เสมอ แม้แต่ในต่างประเทศ เช่น ฝรั่งเศส ออสเตรเลีย เป็นต้น เมื่อเกิดกรณีโต้แย้งเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ประเทศเหล่านี้ได้เปิดโอกาสให้มีการทบทวนตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ ซึ่งสำหรับประเทศไทยนั้น ถึงแม้ว่าจะมีการยอมรับถึงความจำเป็นในการมีคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ตาม แต่มิได้หมายความว่าจะไม่เคารพต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจและหลักนิติรัฐแต่อย่างใด ดังจะเห็นได้จากการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรี ซึ่งแม้จะเป็นองค์กรสูงสุดของฝ่ายบริหาร ก็ยังสามารถถูกตรวจสอบได้โดยศาลเช่นเดียวกัน และถึงแม้ว่าจะมีบางกรณีมีเหตุจำเป็นรีบด่วนและมีผลสำคัญอย่างยิ่งต่อประเทศทำให้ฝ่ายบริหารต้องออกเป็นพระราชกำหนด ก็ยังจะต้องถูกตรวจสอบได้โดยศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งก็น่าจะต้องถูกตรวจสอบได้เช่นกัน[5]

นอกจากนั้น การแปลกฎหมายลักษณะดังกล่าวนั้น ถือเป็นการแปลเกินตัวบทกฎหมาย ซึ่งขัดต่อหลักการแปลกฎหมาย และเนื่องจากไม่มีบทบัญญัติในพระราชบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุดมิให้นำมาฟ้องต่อศาลได้ เพราะหากพิจารณามาตรา 62 แห่งรัฐธรรมนูญ ที่บัญญัติว่า "สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครองตามที่กฎหมายบัญญัติ" ประกอบกับมาตรา 27 ที่บัญญัติว่า "สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมาย" และมาตรา 28 วรรค 2 ที่บัญญัติว่า "บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้" ซึ่งจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทั้งสามมาตราดังกล่าวได้รับรองให้บุคคลสามารถใช้สิทธิทางศาลที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลได้

---

[5]รายละเอียดโปรดดู คำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี (นายบุญอนันต์ วรรณพาณิชย์) ต่อศาลปกครองสูงสุด เรื่องคำร้องอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองกลางไม่รับคำฟ้องในคดีที่ผู้อุทธรณ์เป็นผู้ฟ้องคดีโต้แย้งการกระทำของคณะกรรมการประจำเขตเลือกตั้งที่ 30 กรุงเทพมหานคร และการประกาศผลการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (คดีหมายเลขดำที่ 160/2544 หมายเลขคดีแดงที่ 47/2544)

ดังนั้น ในกรณีที่บุคคลได้รับผลกระทบอันเนื่องมาจากการกระทำ หรือการละเว้นการกระทำขององค์กรอื่นของรัฐย่อมมีสิทธิที่จะใช้สิทธิทางศาลในการฟ้ององค์กรดังกล่าวได้ และหากเห็นว่าองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญไม่อาจถูกตรวจสอบโดยองค์กรศาลได้ ก็จะเป็นการยกเว้นสิทธิของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ในมาตรา 62 ประกอบกับมาตรา 28 วรรค 2 เว้นแต่รัฐธรรมนูญจะบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า คำวินิจฉัยขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญให้ถือเป็นที่สุด โดยไม่อาจนำมาฟ้องคดีได้[6]

จากเหตุผลที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่าการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งถือเป็นเพียงองค์กรหนึ่งของรัฐ หรืออาจจะกล่าวว่ามีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่ก็มิได้หมายความว่าการใช้อำนาจขององค์กรดังกล่าวนี้จะมีเฉพาะการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น ซึ่งโดยแท้จริงแล้วองค์กรหนึ่งๆ ย่อมมีการกระทำที่แตกต่างกันได้หลายลักษณะ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้งย่อมมีการใช้อำนาจในทางรัฐธรรมนูญ มีการกระทำในทางแพ่ง มีการกระทำในทางปกครอง เป็นต้น ซึ่งถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งมีปัญหาเกี่ยวกับเรื่องทางรัฐธรรมนูญ ศาลที่มีเขตอำนาจในเรื่องดังกล่าวก็คือศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีปัญหาข้อพิพาทในทางแพ่ง ศาลที่มีเขตอำนาจในเรื่องดังกล่าวก็คือศาลแพ่ง และกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีปัญหาข้อพิพาทในทางปกครอง ศาลที่มีเขตอำนาจในเรื่องดังกล่าวก็คือศาลปกครองนั่นเอง[7] ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจใดๆ ตามที่กฎหมายกำหนดให้แล้ว ก็ย่อมสามารถถูกตรวจสอบได้โดยองค์กรศาลเช่นเดียวกับหลักสากลในต่างประเทศ

---

[6]หนังสือศาลปกครองสูงสุดที่ ศป. 1008/48 ลงวันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ.2545 เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่ 84/2544 ลงวันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ.2544 ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่, หน้า 11.

[7]บรรเจิด สิงคะเนติ, "ข้อพิจารณาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างศาลปกครองกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ". รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net., (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ), หน้า 26.

**4.1.4.2 โดยองค์กรอื่น**

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว จะเห็นได้ว่าไม่มีบทบัญญัติมาตราใดที่กำหนดถึงองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจ ตรวจสอบการกระทำ หรือตรวจสอบการดำเนินการต่างๆ ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเลย ผู้เขียนจึงวิเคราะห์ได้ว่า องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเหล่านี้เมื่อถูกจัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เป็นองค์กรอิสระที่คอยทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ หรือควบคุมการดำเนินการต่างๆ ของรัฐ ดังนั้น จึงทำให้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีความสัมพันธ์กับองค์กรต่างๆ ในขอบเขตที่แตกต่างกันออกไป และสำหรับความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ไม่ใช่องค์กรทางการเมืองนั้น องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญต่างก็มีความสัมพันธ์ที่อาจควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกันได้ แต่เป็นแค่เพียงการควบคุมตรวจสอบภายใต้อำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กรเท่านั้น เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็มีหน้าที่ตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นต้น ซึ่งไม่ใช่เป็นการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจตามกฎหมายขององค์กรอิสระต่างๆ

จากที่ผู้เขียนได้กล่าวมาข้างต้น ย่อมเป็นการแสดงให้เห็นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่อาจถูกควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจตามกฎหมายของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยองค์กรอิสระด้วยกันเองได้ และที่สำคัญเมื่อรัฐธรรมนูญก็มิได้มีบทบัญญัติกำหนดถึงองค์กรอื่นใดที่จะเข้ามาควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งอีกด้วย ผู้เขียนจึงเห็นว่าการกระทำทั้งหลายขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญโดยหลักแล้วก็ย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบขององค์กรศาลได้ ส่วนปัญหาว่าจะอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลใดนั้น คงต้องอาศัยทฤษฎีที่มาของอำนาจเป็นเกณฑ์ในการแบ่งแยกอำนาจศาลด้วย

จากการที่ผู้เขียนได้วิเคราะห์ถึงปัญหาทางกฎหมายในกรณีการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยองค์กรศาล ที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยเพื่อวางเป็นบรรทัดฐานเอาไว้แล้วว่า ศาลปกครองไม่อาจควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ อีกทั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งก็เป็นองค์กรที่ไม่

อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญด้วย จึงเกิดข้อสงสัยว่า เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วจะมีศาลใดอีกหรือไม่ที่จะเข้ามาควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หากวิเคราะห์ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) มาตรา 271 ซึ่งบัญญัติว่า "ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น" เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติของมาตรา 271 ดังกล่าวนี้ ข้อพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งย่อมอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม เนื่องจากไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะว่าให้ข้อพิพาทอันเกิดจากคณะกรรมการการเลือกตั้งอยู่ในเขตอำนาจของศาลใด อีกทั้งตามที่ผู้เขียนได้กล่าวมาแล้วว่าไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดถึงองค์กรที่จะเข้ามาทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ด้วยเหตุนี้ คดีข้อพิพาทอันเกิดจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือกรณีที่เกิดปัญหาจากการใช้อำนาจในการประกาศผลการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้เขียนเห็นว่าเมื่อในขณะนี้ประเทศไทยยังไม่มี "ศาลเลือกตั้ง" การควบคุมตรวจสอบคณะกรรมการการเลือกตั้งย่อมตกอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นองค์กรศาลที่มีเขตอำนาจเป็นการทั่วไป

## 4.2 แนวทางแก้ไขปัญหา

จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) ได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมนั้น จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งมีจำนวนเพียง 5 คน มีภาระหน้าที่อย่างหนักที่จะต้องดูแล จัดการเลือกตั้งทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 เป็นต้นมา คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องมีหน้าที่รับผิดชอบจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทุกรูปแบบ ซึ่งหนึ่งในอำนาจหน้าที่ทั้งหมดที่คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องดำเนินการก็คือ **การประกาศรับรองผลการเลือกตั้ง** โดยที่ผ่านมาเป็นเวลาเกือบสามปีแล้ว ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ดูแลจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งสิ่งที่เป็นปัญหาต่อการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นมากที่สุด คือ การประกาศผลการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามที่ผู้เขียนได้กล่าวไว้ในวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ดังนั้น ผู้เขียนขอเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาต่างๆ ดังต่อไปนี้

### 4.2.1 แนวทางแก้ไขปัญหาทางกฎหมาย

ในการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีกลไกสำคัญในการจัดการเลือกตั้ง คือ กฎหมาย ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2541 พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 รวมทั้งระเบียบ ข้อกำหนดต่างๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย ซึ่งการประกาศผลการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นก็ย่อมเป็นปัญหาในทางกฎหมาย ดังนั้น ผู้เขียนขอเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาทางกฎหมายดังนี้

**ประการที่หนึ่ง** ปัญหาทางกฎหมายในการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นที่เป็นปัญหาสำคัญที่สุด คือ ปัญหาการประกาศผลการเลือกตั้งล่าช้า ซึ่งการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการเลือกตั้งล่าช้านี้เกิดได้จากหลายสาเหตุ และยังเป็นผลมาจากปัญหาทางกฎหมายในการประกาศผลการเลือกตั้งอื่นๆ ด้วย ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า แนวทางแก้ไขปัญหาในประการที่หนึ่งที่ผู้เขียนจะกล่าวถึงนี้ ถือว่าเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาทางกฎหมายอันเป็นหลักการที่สำคัญที่สุดในการแก้ไขปัญหาการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นของคณะกรรมการการเลือกตั้งเลยทีเดียว นั่นก็คือ ควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 โดยการกำหนดเงื่อนเวลาให้ชัดเจนว่าให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องประกาศรับรองผลการเลือกตั้งภายในกี่วันนับแต่วันเลือกตั้ง กล่าวคือ เป็นการบัญญัติระยะเวลาไว้ในกฎหมายเพื่อจะได้จำกัดเวลาให้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้งให้ชัดเจนไปเลย เช่นเดียวกับการเลือกตั้งระดับชาติ ซึ่งก็คือการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา โดยที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2541 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2543 มาตรา 7/1 ได้บัญญัติว่า "การดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไป คณะกรรมการการเลือกตั้ง ต้องดำเนินการเลือกตั้งให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันเลือกตั้ง" จากบทบัญญัติที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่ากฎหมายการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ได้บัญญัติข้อความอันเป็นการกำหนดเงื่อนเวลาเอาไว้อย่างชัดเจน คือ **ภายใน 30 วันนับแต่วันเลือกตั้ง** จึงทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งถูกจำกัดหรืออาจกล่าวได้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งถูกควบคุม

กำกับโดยกฎหมาย ให้ต้องดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้เสร็จทันภายใน 30 วัน เท่านั้น และคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ไม่สามารถหลีกเลี่ยงที่จะไม่ปฏิบัติตามกฎหมายได้ เนื่องจากกฎหมายกำหนดบังคับไว้ หากไม่ปฏิบัติตามก็เท่ากับว่าเป็นการกระทำการอันขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั่นเอง

จากที่กล่าวมา ผู้เขียนเห็นว่าในการบัญญัติกฎหมายเพื่อกำหนดเงื่อนเวลาให้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้งในการดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ควรจะบัญญัติให้มีข้อความในทำนองเดียวกันกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2541 ที่กล่าวมาข้างต้น กล่าวคือ ในหมวด 1 บททั่วไป แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 มีบทบัญญัติในมาตรา 7 ที่บัญญัติในเรื่องการจัดให้มีการเลือกตั้ง โดยเป็นการกำหนดว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งแล้วแต่กรณีภายในกี่วัน ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าควรจะบัญญัติข้อความแก้ไขเพิ่มเติม หรือจะให้เพิ่มข้อความเป็นมาตรา 7/1 ว่า "ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น**ให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันเลือกตั้ง**" ซึ่งคำว่า "ให้แล้วเสร็จภายใน 60 วันนับแต่วันเลือกตั้ง" ย่อมหมายความว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องประกาศผลการเลือกตั้งให้ทันภายใน 60 วันนับแต่วันเลือกตั้งนั่นเอง เหตุผลที่ผู้เขียนเห็นว่าควรกำหนดเงื่อนเวลาหรือระยะเวลาเอาไว้ที่ 60 วันนับแต่วันเลือกตั้ง ซึ่งแตกต่างจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่กำหนดเงื่อนเวลาหรือระยะเวลาเอาไว้ 30 วันนับแต่วันเลือกตั้ง เนื่องจากในการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทั่วประเทศรวมกันทั้ง 5 รูปแบบแล้วมีทั้งหมด 7,857 แห่ง ในแต่ละแห่งก็จะมีผู้สมัครรับเลือกตั้งจำนวนมากซึ่งแตกต่างจากจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายเท่าตัว ดังนั้น เพื่อเป็นการกำหนดระยะเวลาให้เหมาะสม คือ เป็นช่วงเวลาที่ไม่มากจนเกินไปและไม่น้อยจนเกินไป สำหรับคณะกรรมการการเลือกตั้งในการดำเนินการต่างๆ จนไปสู่การประกาศผลการเลือกตั้ง ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรกำหนดระยะเวลาให้มากกว่าการกำหนดระยะเวลาของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเวลาที่ผู้เขียนเห็นว่าเหมาะสมที่สุดก็คือ ภายใน 60 วัน และหากมีผู้เห็นว่าระยะเวลา 60 วันจะน้อยเกินไป ผู้เขียนจึงเสนอทางเลือกไว้ว่าไม่ควรเกิน 90 วัน เนื่องจากถ้ามีการกำหนดระยะเวลาไว้มากเกินไป ก็จะเกิดผลกระทบต่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง ประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อีก

**ประการที่สอง** จากการที่กฎหมายเลือกตั้งทุกระดับ รวมไปถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) ได้บัญญัติข้อความในกฎหมายไว้ว่า "...**มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า**การเลือกตั้งหรือการนับคะแนนมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม..." ซึ่งผู้เขียนได้กล่าวมาแล้วว่าคำว่า "ควร" เป็นเรื่องของความรู้สึกนึกคิด เป็นเรื่องของปัญญาซึ่งแต่ละคนย่อมจะไม่เท่ากัน ดังนั้นจึงเป็นการยากที่จะทำให้คนแต่ละคน หรือกรรมการการเลือกตั้งแต่ละคนเห็นพ้องต้องกันว่าหลักฐานนั้นๆ ถือว่าเป็นหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม อีกทั้งการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องให้ความสำคัญกับคำว่า "โดยสุจริตและเที่ยงธรรม" ซึ่งเป็นคำที่กว้างมาก ก็ยิ่งทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องใช้เวลาเนิ่นนานกว่าจะประกาศผลการเลือกตั้งได้

ผู้เขียนเห็นว่าควรจะแก้ข้อความที่บัญญัติไว้ในกฎหมายต่างๆ ที่กล่าวมาเป็น "...**มีหลักฐานเชื่อได้ว่า**การเลือกตั้งหรือการนับคะแนนมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม..." ซึ่งจะทำให้เรื่องร้องเรียน ที่ทุกวันนี้มีการร้องเรียนการเลือกตั้งอยู่มาก ก็จะน้อยลงเพราะเมื่อผู้ร้องเรียนไม่มั่นใจในหลักฐานว่า จะต้อง "เชื่อได้" ไม่ใช่แค่เพียง "อันควรเชื่อ" แล้ว ผู้ที่คิดจะร้องเรียนเพื่อกลั่นแกล้งผู้สมัครรับเลือกตั้งก็จะไม่กล้าร้องเรียนอีก นอกจากนี้ เมื่อกฎหมายบัญญัติข้อความว่า "มีหลักฐานเชื่อได้ว่า" แล้ว ผลที่ตามมาคือ คณะกรรมการการเลือกตั้งก็จะสามารถพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนต่างๆ ในเบื้องต้นได้ก่อนว่า การเลือกตั้งนั้นๆ ถือว่าเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมในระดับหนึ่งพอที่จะทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถประกาศรับรองผลการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งทั้งหมดได้ โดยที่ไม่ต้องกังวลว่าการควบคุมหรือจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นของคณะกรรมการการเลือกตั้งจะไม่บรรลุเจตนารมณ์แห่งกฎหมายที่ต้องการให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม เว้นแต่ว่ากรณีที่ปรากฏชัดเจนว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นทุจริตการเลือกตั้งจริงๆ คณะกรรมการการเลือกตั้งก็สามารถใช้อำนาจในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือนับคะแนนใหม่ หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดได้ แต่ที่ผ่านมามักจะไม่ปรากฏให้เห็นถึงความไม่สุจริตและไม่เที่ยงธรรมอย่างชัดเจนอยู่แล้ว กล่าวคือ โดยปกติคณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องมีการลืบสวนสอบสวนกันอย่างละเอียด จึงจะพบพยานหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่าการเลือกตั้งเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมนั่นเอง

เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายโดยการกำหนดเงื่อนเวลาในการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นให้ชัดเจนตามที่ผู้เขียนได้กล่าวไว้ในแนวทางแก้ไขปัญหาทางกฎหมายประการที่หนึ่งแล้ว ก็จะส่งผลมาถึงแนวทางแก้ไข

ปัญหาทางกฎหมายประการที่สองนี้ด้วย กล่าวคือ การจำกัดระยะเวลาเอาไว้ว่าภายใน 60 วัน เป็นการให้เวลาแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะพิจารณาในเบื้องต้นก่อนว่าเรื่องร้องเรียนที่มีผู้ร้องเรียนยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น มีหลักฐานเชื่อได้หรือไม่ว่าการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม หากไม่มีหลักฐานที่เชื่อได้ว่าการเลือกตั้งไม่สุจริตและเที่ยงธรรม คณะกรรมการการเลือกตั้งก็สามารถประกาศผลการเลือกตั้งไปก่อนได้เลย และไม่ถือว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งจะกระทำการอันขัดต่อเจตนารมณ์แห่งกฎหมายที่ต้องการให้คณะกรรมการการเลือกตั้งควบคุมหรือจัดการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม เนื่องจากกฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจนว่า "ต้องมีหลักฐานเชื่อได้ว่า"ประกอบกับเมื่อไม่มี"หลักฐานเชื่อได้ว่า"แล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งก็ต้องดำเนินการเลือกตั้งต่างๆ จนถึงการใช้อำนาจหน้าที่ในการประกาศผลการเลือกตั้งก็ต้องให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลานับแต่วันเลือกตั้งด้วย

สำหรับแนวทางแก้ไขปัญหาทางกฎหมายทั้งสองประการข้างต้น ผู้เขียนได้กล่าวไว้แล้วว่า เมื่อมีการจำกัดระยะเวลาหรือกำหนดเงื่อนเวลาในการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง รวมทั้งการกำหนดให้ต้องมีหลักฐานเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องประกาศผลการเลือกตั้งให้เสร็จทันภายในเวลาที่กำหนดและถือว่าการประกาศผลการเลือกตั้งนั้น เป็นการดำเนินการเลือกตั้งที่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม อีกทั้งยังเป็นการเคารพต่อหลักการเป็นตัวแทนของประชาชนด้วย เพราะประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นนั่นเอง <u>หากภายหลังจากที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการเลือกตั้งภายในกำหนดระยะเวลาแล้ว ได้ปรากฏหลักฐานที่เชื่อได้ว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้กระทำการทุจริตการเลือกตั้ง</u> ไม่ว่าจะกระทำการด้วยตัวเองหรือมีผู้อื่นเป็นผู้กระทำ ประชาชนก็ย่อมที่จะไม่ต้องการให้คนทุจริตเหล่านี้เป็นตัวแทนของเขาอีกต่อไป กฎหมายจึงได้กำหนดถึง "การคัดค้านการเลือกตั้ง" และการนำเรื่องร้องเรียนที่มีการร้องเรียนก่อนประกาศผลการเลือกตั้งมารวมเป็นเรื่องคัดค้านเอาไว้ และกำหนดให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งในการที่จะ**สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่** (การให้ใบเหลือง) หรือ**สั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง** (การให้ใบแดง) แก่ผู้ที่ได้รับการประกาศผลการเลือกตั้งและเข้ามาเป็นสมาชิก

สภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้วได้ หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า"การสอย"[8] ซึ่งเป็นเครื่องมือในการกำจัดคนทุจริตภายหลังการประกาศผลการเลือกตั้งนั่นเอง

สำหรับหลักเกณฑ์หรือข้อกำหนดเรื่องอำนาจในการสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งภายหลังการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้เขียนเสนอให้นำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2541 มาเทียบเคียง กล่าวคือ มาตรา 85/9 ของกฎหมายดังกล่าวได้บัญญัติไว้ว่า "ถ้าปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าก่อนได้รับเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใด กระทำการใดๆ โดยไม่สุจริตเพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริต โดยผลของการที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดได้กระทำทั้งนี้อันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง **คณะกรรมการการเลือกตั้งจะสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของสมาชิกผู้นั้น มีกำหนดเวลาหนึ่งปีก็ได้ แต่ต้องสั่งภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง** แล้วแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและนายกรัฐมนตรีทราบ" ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า ในการใช้อำนาจสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งแก่สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ควรจะต้องจำกัดระยะเวลาไว้เช่นเดียวกับการสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย นั่นก็คือการกำหนดเวลาในการสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไว้ว่า "...ต้องสั่งภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง..." โดยบัญญัติให้ชัดเจนในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ได้รับการประกาศผลการเลือกตั้งแล้วว่า ถ้าภายหลังจากล่วงเลยกำหนดเวลา 1 ปี ที่กฎหมายกำหนดระยะเวลาในการสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง (การสอย) สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มกำลังและความสามารถไม่ต้องเกรงว่า เมื่อผ่านไป 2 ปี หรือ 3 ปีแล้ว จะต้องถูกสอยหรือไม่ นอกจากนี้ในส่วนของเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นที่สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นได้รับในระหว่างอยู่ในตำแหน่งดังกล่าว ผู้เขียนขอเสนอให้นำบทบัญญัติในมาตรา 97 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร (พ.ศ.2540) มาเทียบเคียง กล่าวคือ ให้มีการบัญญัติไว้ให้ชัดเจนในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 โดยบัญญัติให้ต่อเนื่องกับการกำหนดถึงเรื่องการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในคราวเดียวเลยว่า "...ให้คืนเงินประจำ

---

[8]รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) มาตรา 147 (2)

ตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นที่สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้รับมาเนื่องจากการดำรงตำแหน่งดังกล่าว" ด้วย เนื่องจากเมื่อสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ถูกสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีการกระทำการทุจริตเพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้ง จึงถือว่ามิได้รับเลือกตั้งมาโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ก็ไม่สมควรจะได้รับเงินหรือประโยชน์อื่นใดตอบแทนเช่นกัน แม้ว่าในระหว่างที่ยังไม่ถูกสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งได้เข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งดังกล่าวแล้วก็ตาม

### 4.2.2 แนวทางแก้ไขอื่น ๆ

สำหรับแนวทางแก้ไขอื่นๆ ถือว่าเป็นแนวทางที่เข้ามาช่วยเสริมให้แนวทางแก้ไขปัญหาทางกฎหมายมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยผู้เขียนขอเสนอแนวทางแก้ไขดังนี้

**ประการที่หนึ่ง** เมื่อมีการแก้ไขกฎหมายโดยการบัญญัติกำหนดเงื่อนเวลาหรือจำกัดระยะเวลาในการประกาศผลการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว สิ่งที่ผู้เขียนเห็นว่าควรแก้ไขเพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ทางหนึ่งก็คือ คณะกรรมการการเลือกตั้งควรมอบอำนาจในการพิจารณาประกาศรับรองผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นให้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ด้วยเหตุผลที่ว่าในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นจะมีคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่ทำหน้าที่ดูแลและจัดการเลือกตั้งอย่างใกล้ชิด รวมทั้งกรณีที่มีการร้องเรียนมาสู่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ที่มีหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนในเบื้องต้นทั้งหมดก็คือ คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดทั้งสิ้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดควรจะทราบข้อมูลที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งต่างๆ ดีมากที่สุดนั่นเอง แม้ว่าทางคณะกรรมการการเลือกตั้งได้เคยมีการประชุมเพื่อตกลงกันในเรื่องการมอบอำนาจดังกล่าวให้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดแล้ว ซึ่งผลการประชุมออกมาว่าถ้ามอบอำนาจในการพิจารณาประกาศรับรองผลการเลือกตั้งให้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจะเป็นการกระทำที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เนื่องจากตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2541 มาตรา 13 ได้บัญญัติถึงกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจมอบหมายให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ ซึ่งกฎหมายไม่ได้กำหนดถึงการมอบหมายหน้าที่ในการประกาศผลการเลือกตั้งแต่

อย่างใด จึงเป็นการแสดงให้เห็นว่า กฎหมายมิได้มีเจตนารมณ์ที่จะให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบอำนาจหน้าที่นี้ให้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด แต่น่าจะมีเจตนารมณ์ที่จะให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเองเท่านั้น

จากที่กล่าวมาผู้เขียนไม่เห็นด้วย เนื่องจากเมื่อพิจารณาบทบัญญัติในมาตรา 13 แห่งกฎหมายเดียวกันนี้ จะเห็นได้ว่าในมาตรา 13 (5) ได้บัญญัติไว้ว่า "ปฏิบัติงานอื่นที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติ" ซึ่งผู้เขียนตีความได้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถมอบหมายการปฏิบัติงานอื่นที่กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 13 (1) ถึง (4) และเป็นงานหรืออาจจะกล่าวว่าการดำเนินการที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งได้ ผู้เขียนจึงเห็นว่า "งานอื่นที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง" ย่อมหมายถึงการพิจารณาประกาศผลการเลือกตั้งได้ด้วย หรือหากต้องการให้มีการบัญญัติให้ชัดเจนในเรื่องการมอบอำนาจในการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ผู้เขียนขอเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 โดยการกำหนดไว้เลยว่า "...ในกรณีที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมิได้ถูกร้องเรียนจากผู้มีสิทธิร้องเรียนภายในสามวัน ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบอำนาจให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดประกาศผลการเลือกตั้งได้" ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งควรมอบอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาประกาศผลการเลือกตั้งดังกล่าวให้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ถ้าภายหลังจากที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นไปแล้ว แต่มีผู้มาร้องเรียนว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการประกาศผลการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ก็ให้ผู้ร้องเรียนสามารถอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ต่อไป

**ประการที่สอง** จากที่ผู้เขียนได้กล่าวมาแล้วถึงปัญหาในเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ส่งผลต่อการใช้อำนาจในการประกาศผลการเลือกตั้ง จะเห็นได้ว่าปัญหาที่สำคัญ ก็คือ การที่กฎหมายมิได้บัญญัติว่าให้มีองค์กรใดที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง อีกทั้งศาลรัฐธรรมนูญยังได้วางบรรทัดฐานไว้ด้วยว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งถือเป็นยุติ ไม่มีองค์กรใดเข้ามาควบคุมตรวจสอบได้อีก ดังนั้น ไม่ว่าจะเป็นศาลปกครอง หรือศาลยุติธรรมจึงต้องถือปฏิบัติตามแนวบรรทัดฐานดังกล่าว ด้วยความเคารพต่อศาลรัฐธรรมนูญ ผู้เขียนเห็นว่าการวางแนวบรรทัดฐานดังกล่าวนี้จะทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจและดุลยพินิจได้อย่างไม่มี

ขอบเขตจำกัด ผู้เขียนจึงเห็นควรเสนอแนวทางแก้ไขปัญหานี้ โดยการกำหนดให้มีองค์กรที่จะเข้ามาทำหน้าที่ในการตัดสินคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งและตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยเฉพาะ

เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่และวิธีปฏิบัติงานในหลายลักษณะรวมอยู่ด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นอำนาจในการบริหาร อำนาจในการชี้ขาด อีกทั้งยังมีอำนาจในการควบคุม วางหลักเกณฑ์ด้วย เมื่ออำนาจหน้าที่เหล่านี้รวมอยู่ที่องค์กรเดียวย่อมทำให้คนเกิดความไม่เชื่อถือในเรื่องของความเป็นกลางได้[9] ดังนั้น การใช้อำนาจในการพิจารณาประกาศผลการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ย่อมต้องมีการใช้อำนาจชี้ขาดให้มีการเลือกตั้งใหม่ การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งอำนาจที่กล่าวมานี้ควรเป็นอำนาจขององค์กรตุลาการ รวมถึงเมื่อมีการประกาศผลการเลือกตั้งแล้วหากผู้สมัครรับเลือกตั้งคนอื่นๆ ที่ไม่ได้รับการประกาศผลการเลือกตั้งเห็นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีความสุจริตและเที่ยงธรรม ผู้เขียนจึงขอเสนอแนวทางแก้ไขด้วยการจัดตั้งศาลเพื่อทำหน้าที่ในการตัดสินคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งและตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยเฉพาะ ซึ่งก็คือ "**ศาลเลือกตั้ง**" (Electoral Tribunal) ซึ่งในการกำหนดให้มีศาลเลือกตั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่าควรแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อกำหนดถึงเรื่องนี้ให้ชัดเจนไปเลย และสำหรับการจัดตั้งศาลเลือกตั้งดังกล่าวในประเทศไทย ผู้เขียนเห็นว่าศาลเลือกตั้งควรมีลักษณะดังต่อไปนี้

(ก) เมื่อกล่าวว่าควรมีการจัดตั้งศาลเลือกตั้งก็อาจจะคิดได้ว่าคงต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าคงไม่ต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมากเช่นว่า เนื่องจากองค์ประกอบของศาลเลือกตั้งควรมาจากองค์กรตุลาการที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันเป็นผู้ทำหน้าที่วินิจฉัยปัญหาที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยกำหนดให้เป็น "ศาลชำนัญพิเศษ" หรือ "องค์คณะพิเศษ" ซึ่งตุลาการส่วนหนึ่งมาจากศาลยุติธรรม อีกส่วนหนึ่งให้มาจากศาลปกครอง และองค์ประกอบที่สำคัญขององค์คณะพิเศษดังกล่าวก็คือ จะต้องมีผู้แทนจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง รวมทั้งบุคคลภายนอกที่ได้รับการคัดเลือกหรือได้รับการเลือกตั้งก็ได้ แม้การวินิจฉัยของบุคคลภายนอกนี้อาจคำนึงถึงเหตุผลในทางการเมืองก็ตาม แต่ก็มีตุลาการซึ่งเป็นคนกลางมาถ่วงน้ำหนักอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน

---

[9]อมร จันทรสมบูรณ์, การปาฐกถาเรื่อง "6 ปี กกต. กับการปฏิรูปการเมือง" เนื่องในโอกาสสถาปนาสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ครบรอบ 6 ปี, 9 มิถุนายน 2547.

ปัญหากฎหมายที่ตุลาการสามารถควบคุมได้โดยชี้แจงข้อกฎหมายให้ทราบ ทั้งนี้ ควรกำหนดให้ตั้งตุลาการเป็นประธานของศาลเลือกตั้ง[10] และในส่วนของการจะจัดตั้งศาลเลือกตั้งให้อยู่ในระบบของศาลใดนั้น มีผู้ให้ความเห็นแตกต่างกันคือ ฝ่ายแรกเห็นว่าควรกำหนดให้อยู่ในระบบของศาลยุติธรรม เนื่องจากระบบของศาลยุติธรรมเป็นระบบที่มีมานานและมีที่ทำการศาลอยู่ทั่วประเทศ รวมทั้งในระบบของศาลยุติธรรมเป็นระบบที่มีการสืบพยานบุคคลซึ่งจำเป็นต่อการพิจารณาวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งด้วย ในขณะที่อีกฝ่ายเห็นว่าควรกำหนดให้อยู่ในระบบของศาลปกครอง เนื่องจากคดีพิพาทที่เกิดจากการเลือกตั้งนั้น ส่วนใหญ่เกิดจากการชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งอันเป็นการกระทบสิทธิของผู้สมัครรับเลือกตั้ง และถือได้ว่าการใช้อำนาจดังกล่าวของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง รวมทั้งควรจัดให้มีองค์คณะพิเศษของศาลเลือกตั้งในภูมิภาคที่ศาลปกครองเปิดทำการด้วย เพื่อให้การพิจารณาคดีเลือกตั้งเป็นไปอย่างรวดเร็วและทั่วถึงโดยมิจำเป็นต้องยื่นต่อศาลเลือกตั้งกลางในกรุงเทพมหานครเท่านั้น จากความเห็นทั้งสองฝ่าย ผู้เขียนมีความเห็นเช่นเดียวกับความเห็นของฝ่ายแรกตามเหตุผลที่กล่าวไว้แล้ว อีกทั้งผู้เขียนยังเห็นว่าที่ผ่านมา คดีพิพาทอันเนื่องมาจากการเลือกตั้งส่วนใหญ่ก็ได้เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลยุติธรรมอยู่แล้ว จึงทำให้ตุลาการในระบบของศาลยุติธรรมมีความชำนาญในการพิจารณาปัญหาดังกล่าวมากกว่าศาลปกครอง

(ข) ในการพิจารณาคดีเลือกตั้ง ศาลเลือกตั้งต้องมีวิธีพิจารณาเป็นพิเศษสำหรับคดีเลือกตั้ง จึงต้องมีกฎหมายวิธีพิจารณาคดีเลือกตั้งโดยเฉพาะและต้องมีระบบพิจารณาเป็นแบบไต่สวน เนื่องจากระบบพิจารณาแบบไต่สวน ศาลจะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริง ซึ่งเหมาะสมกับคดีเลือกตั้ง และในการพิจารณาคดีเลือกตั้งก็ต้องกระทำอย่างรวดเร็วเพื่อให้สามารถจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้โดยไม่ล่าช้าจนเกินไป และไม่กระทบกระเทือนต่อระบบการเลือกตั้งด้วย ดังนั้น ในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีเลือกตั้งดังกล่าวก็ควรกำหนดเงื่อนเวลาหรือจำกัดระยะเวลาว่า ศาลเลือกตั้งต้องพิจารณาพิพากษาคดีเลือกตั้งให้เสร็จสิ้นภายในกี่วัน เช่น ภายใน 7 วันนับแต่รับเรื่องไว้พิจารณา เป็นต้น และเมื่อศาลเลือกตั้งมีคำวินิจฉัยออกมาแล้วก็ให้ถือว่าเป็นที่สุด ไม่สามารถอุทธรณ์ได้อีก เพื่อมิให้เกิดความล่าช้าและการประวิงคดีของฝ่ายที่แพ้คดีด้วย

---

[10]สัมภาษณ์ โภคิน พลกุล, ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานรัฐสภา, 16 กุมภาพันธ์ 2549.

(ค) ศาลเลือกตั้งควรทำหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาที่เกิดจากการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาในการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้ง (การให้ใบแดง) เพราะในปัจจุบันคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการตัดสิทธิผู้สมัครรับเลือกตั้ง **ก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง** แต่หากภาย**หลังการประกาศผลการเลือกตั้ง**แล้ว การเพิกถอนสิทธิดังกล่าวก็จะเป็นอำนาจของศาล ซึ่งระบบดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดความสับสนเป็นอย่างมาก อีกทั้งคณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้งยังมาจากผู้แทนของพรรคการเมือง ซึ่งอาจทำให้ถูกมองว่า ไม่มีความเป็นอิสระและโปร่งใสในการตัดสิทธิของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ดังนั้น ไม่ว่าจะก่อนประกาศผลการเลือกตั้งหรือภายหลังจากการประกาศผลการเลือกตั้ง ก็ควรให้ศาลเลือกตั้งเป็นผู้มีอำนาจในการเพิกถอนสิทธิของผู้สมัครรับเลือกตั้ง เนื่องจากศาลเป็นองค์กรที่มีความบริสุทธิ์ ยุติธรรม และมีความโปร่งใสในการพิจารณา จึงอาจกล่าวได้ว่า หากมีปัญหาเรื่องการกระทำโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมอันเป็นการผิดกฎหมายเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งระดับชาติ หรือการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น ก็สมควรให้ศาลเลือกตั้งเป็นผู้พิจารณาและวินิจฉัยทั้งนั้น เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในเรื่องต่างๆ ตามที่เคยเกิดขึ้นมาแล้ว รวมถึงเพื่อเป็นการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ที่ส่งผลต่อการใช้อำนาจในการประกาศผลการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งอีกด้วย และการกำหนดให้ศาลเลือกตั้งเข้ามาพิจารณาคดีเลือกตั้งโดยเฉพาะนี้ ผู้เขียนเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้มีความสอดคล้องตามที่ผู้เขียนได้กล่าวมาแล้วทั้งหมดข้างต้น