

## บทที่ 1

### บทนำ

ในรัฐเสรีประชาธิปไตยโดยการเลือกตั้งผู้แทนเป็นกระบวนการที่สำคัญประการหนึ่งกล่าวคือ การเลือกตั้งเป็นกระบวนการเริ่มต้นของการสรรหาผู้แทนเพื่อเข้ามาทำหน้าที่ปกครองประเทศตามหลักการของประชาธิปไตยที่มีผู้แทนมาจากประชาชนเป็นการปกครองประเทศโดยประชาชนและเพื่อประโยชน์ของประชาชน การเลือกตั้งเปรียบเป็นป้อมปราการด่านแรกที่จะคัดกรองเลือกสรรบุคคลที่ดีและมีความสามารถพร้อมด้วยคุณธรรมและจริยธรรม อันเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของบุคคลที่จะตั้งให้เป็นผู้ดำเนินการปกครองประเทศจากผลของการเลือกตั้งที่บริสุทธิ์และยุติธรรม ดังนั้น การเลือกตั้งจึงต้องอยู่บนพื้นฐานของความสุจริตและความเที่ยงธรรม ความเป็นอิสระ การลงคะแนนเลือกตั้งโดยลับ มีการแข่งขันกันอย่างแท้จริง มีกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนชัดเจน ตั้งอยู่บนหลักความเสมอภาคและมีความทั่วถึง ประการสำคัญคือประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งผู้แทนโดยตรง

#### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การเลือกตั้งผู้แทนเป็นเงื่อนไขพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย การเลือกตั้งเป็นกระบวนการอันสำคัญในการที่จะได้มาซึ่งผู้แทนของประชาชนที่เข้ามาใช้อำนาจปกครองประเทศ ปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งของระบอบประชาธิปไตยคือการได้ผู้แทนจากการเลือกตั้งที่ไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากการเลือกตั้งที่ไม่สุจริตและเที่ยงธรรมจะไม่ได้การยอมรับจากประชาชนเนื่องจากการได้มาซึ่งอำนาจของปวงชนจากกระบวนการที่ไม่ชอบธรรมและไม่ชอบด้วยกฎหมาย สิ่งสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยคือการมีกระบวนการและวิธีการที่ทำให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม จากเหตุผลดังกล่าวนี้จึงมีความจำเป็นที่ต้องมีองค์กรที่ทำหน้าที่จัดการการเลือกตั้งและองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการเลือกตั้งที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง มีการถ่วงดุลและคานอำนาจ (check and balance) ซึ่งกันและกัน เป็นไปตามหลักการของนิติรัฐ (The rule of law) อันเป็นหลักการสำคัญของรัฐที่เป็นรัฐเสรีประชาธิปไตย

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ.2475 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวาระแรกเกิดขึ้นโดยการแต่งตั้ง<sup>1</sup> ต่อมาจึงมีการเลือกตั้งทั่วไป<sup>2</sup> สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรก<sup>3</sup> ใช้วิธีเลือกตั้งทางอ้อม<sup>4</sup> องค์กรที่มีอำนาจจัดการเลือกตั้งในครั้งแรกนี้ได้แก่กระทรวงมหาดไทย ขณะเดียวกันองค์กรที่มีอำนาจการตรวจสอบการเลือกตั้งในครั้งแรก กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร ต่อมาการเลือกตั้งทั่วไปสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 2<sup>5</sup> ได้เปลี่ยนแปลงการเลือกตั้งจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อมมาเป็นการเลือกตั้งโดยตรง<sup>6</sup> กล่าวคือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเลือกตั้งผู้แทนได้โดยตรงด้วยตนเอง และองค์กรที่มีหน้าที่รักษาการตามกฎหมายการเลือกตั้ง ได้แก่กระทรวงมหาดไทย ส่วนอำนาจการตรวจสอบการเลือกตั้งได้เปลี่ยนแปลงให้เป็นอำนาจของฝ่ายตุลาการซึ่งได้แก่ศาลยุติธรรม<sup>7</sup>

การปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยมีวิวัฒนาการมาอย่างต่อเนื่อง ในขณะเดียวกันมีการกล่าวหาว่ามีการทุจริตการเลือกตั้งมาโดยตลอด โดยเฉพาะการเลือกตั้งทั่วไปสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 7 เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2500 มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์กันมากกว่าเป็น “การเลือกตั้งสกปรก” กล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการเลือกตั้งไม่สุจริต โกงการเลือกตั้งให้ พรรคพวกตนซึ่งเป็นฝ่ายรัฐบาลจนทำให้ประชาชน นิสิต นักศึกษาออกมาชุมนุมและเดินขบวนประท้วงรัฐบาล ในครั้งนั้นมีการแต่งตั้งอาสาสมัครจากกลุ่มนิสิตนักศึกษาของ

---

<sup>1</sup>พระราชบัญญัติการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 มาตรา 10 วรรคสอง กำหนดให้คณะราษฎรซึ่งมีคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารเป็นผู้ใช้อำนาจแทนจัดตั้งผู้แทนราษฎรชั่วคราวขึ้นเป็นจำนวน 70 นายเป็นสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎร (ในสมัยที่ 1)

<sup>2</sup>การเลือกตั้งทั่วไป หมายถึง การเลือกตั้งที่มีการลงคะแนนเสียงพร้อมกันทั่วประเทศ ปกติเกิดขึ้น 2 กรณี คือ ครบวาระและ ยุบสภาผู้แทนราษฎร และหากมีการใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ก็จะมีการเลือกตั้งทั่วไปเช่นกัน

<sup>3</sup>เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2476

<sup>4</sup>พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2476 ฉบับที่ 2

<sup>5</sup>เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2480

<sup>6</sup>พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2479

<sup>7</sup>มาตรา 52 พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.

มหาวิทยาลัยต่างๆเพื่อป้องกันการโกงการเลือกตั้งโดยใช้ชื่อว่า “กลุ่มนิสิตนักศึกษาอาสาสมัครสังเกตการณ์เลือกตั้ง” เข้าสอดส่องดูแลการเลือกตั้งโดยตั้งขึ้นในการเลือกตั้งทั่วไปสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 9<sup>8</sup> ผลทำให้การเลือกตั้งในครั้งนั้นดำเนินการไปโดยความเรียบร้อย

ในเวลาต่อมาเมื่อมีการก่อตั้ง องค์การที่เรียกว่า “ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย” เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2513 ให้มีหน้าที่สอดส่องดูแลการเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไปสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 10<sup>9</sup> และ ครั้งที่ 11<sup>10</sup> ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทยได้ส่งอาสาสมัครเข้าไปดูแลการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ทำให้ไม่ปรากฏว่ามี การโกงการเลือกตั้ง แต่เมื่อเกิดการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินโดยคณะกรรมการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน<sup>11</sup> มีการสั่งยุบศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในครั้งต่อๆมาก็มีปัญหาความไม่สุจริตและเที่ยงธรรมเกิดขึ้นอีกเป็นจำนวนมากกล่าวกันว่ามีการทุจริตการเลือกตั้งที่เรียกว่าการซื้อเสียงมีทั้ง โดยทางตรงและโดยอ้อม ทำให้มีแนวคิดที่จะจัดตั้งองค์การในรูปแบบคณะกรรมการ เพื่อควบคุมการเลือกตั้งที่เป็นอิสระและเป็นกลางเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริต และเที่ยงธรรมโดยการจัดตั้ง “คณะกรรมการสังเกตการณ์การเลือกตั้งของศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย” ขึ้นในปี พ.ศ.2519 องค์การดังกล่าวมีหน้าที่สังเกตการณ์ความเรียบร้อยของการจัดการเลือกตั้งโดยให้นิสิตนักศึกษาอาสาสมัครสังเกตการณ์การจัดการเลือกตั้งในครั้งนั้น และรัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่งให้ชื่อว่า “คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง” ควบคุมการเลือกตั้งทั่วไปสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 11 ให้มีอำนาจหน้าที่ ควบคุมการเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และในครั้งต่อมาในการเลือกตั้งทั่วไปสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 15<sup>12</sup> มีการตั้งอาสาสมัครเพื่อสอดส่องดูแลการเลือกตั้งแต่ ก็ไม่ได้เกิดผลสำเร็จมากนักเพราะนักการเมืองมีอิทธิพลมากต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่ง กับเจ้าหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย

<sup>8</sup>วันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2512

<sup>9</sup>วันที่ 26 มกราคม 2518

<sup>10</sup>วันที่ 4 เมษายน 2519

<sup>11</sup>คณะผู้ก่อการรัฐประหาร วันที่ 6 ตุลาคม 2519 นำโดยพลเรือเอกสงัด ชลออยู่

<sup>12</sup>วันที่ 24 กรกฎาคม 2531

ก่อนการเลือกตั้งทั่วไปสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 16 มีคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 139/2535 ลงวันที่ 8 มกราคม พ.ศ. 2535<sup>13</sup> แต่งตั้งคณะกรรมการติดตามสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือที่เรียกว่า “องค์กรกลาง” เพื่อปฏิบัติหน้าที่สอดส่องดูแลการเลือกตั้งให้เกิดความถูกต้องบริสุทธิ์ และยุติธรรม แต่อย่างไรก็ตามยังคงมีการวิพากษ์วิจารณ์กันว่าการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรไม่สุจริตและเที่ยงธรรม และส่วนใหญ่มีความเห็นว่าถ้ายังให้กระทรวงมหาดไทยจัดการเลือกตั้งอยู่เช่นเดิมก็จะมีภารกิจการเลือกตั้งเกิดขึ้นอีกจึงมีแนวคิดที่จะจัดตั้งองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่จัดการเลือกตั้งให้สุจริตและเที่ยงธรรม และให้มีอำนาจในการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีพฤติการณ์อันเชื่อได้ว่ากระทำการทุจริตในการเลือกตั้งด้วยไม่ว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งจะกระทำด้วยตนเองหรือให้ผู้อื่นกระทำก็ตาม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นโดยเจตนารมณ์เพื่อปฏิรูปการเมืองและต้องการแก้ปัญหาการทุจริตเลือกตั้งโดยต้องการให้มีการเลือกตั้งที่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม มีการตั้งองค์กรที่เรียกว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้ง” ให้มีอำนาจหน้าที่เป็นผู้ควบคุมดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร<sup>14</sup> สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นรวมทั้งการออกเสียงประชามติรวมทั้งให้ มีอำนาจหน้าที่สืบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริง และวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อปฏิรูปกระบวนการเข้าสู่อำนาจของนักการเมืองโดยให้มีการเลือกตั้งที่สุจริตและเที่ยงธรรมเพื่อให้ได้คนดีมีความสามารถเข้ามาบริหารบ้านเมือง การให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งในการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งเป็นการควบคุมการเลือกตั้งโดยมิได้คำนึงถึงระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจที่จะต้องมีการตรวจสอบและถ่วงดุล เพื่อมิให้องค์กรของรัฐองค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจมากเกินไปอันจะก่อให้เกิดปัญหาต่อกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจได้

จุดเริ่มต้นของปัญหาต่อกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกิดจากการที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า<sup>15</sup> การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

<sup>13</sup> รายงานการสังเกตการณ์การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 22 มีนาคม 2535, คณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, (เทพรัตน์เพรส, 2535) น.1 (บทนำ)

<sup>14</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 144

<sup>15</sup> คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 52/2546 ลงวันที่ 30 ธันวาคม 2546

กรณีนี้เป็นลักษณะการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้งอันมีผลให้การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญถือเป็นที่ยุติมิใช่เป็นการใช้อำนาจทางบริหารหรือทางปกครอง ปัญหาการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นปัญหาตามหลักแห่งการใช้อำนาจอธิปไตยที่ก้าวล่วงล้ำเข้าไปในอำนาจตุลาการตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ กล่าวคือการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้อำนาจการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทอันเป็นอำนาจของฝ่ายตุลาการมาเป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ปัญหาจึงมีว่าขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา 144<sup>16</sup> ที่ทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมและอำนาจสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา 144 วรรคสองของรัฐธรรมนูญนั้น มีขอบเขตเพียงเป็นผู้ควบคุมให้การเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมเท่านั้นหรือมีขอบเขตที่ก้าวล้ำเข้าไปในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการคือศาลยุติธรรมซึ่งมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในคดี

ปัญหาจากการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่มีผลให้การวินิจฉัยชี้ขาดถือเป็นที่ยุติ นั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มิได้บัญญัติไว้โดยตรงว่าอำนาจการตรวจสอบการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นอำนาจอันเป็นที่สิ้นสุดหรือไม่ การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ถือเป็นที่ยุติโดยที่องค์กรฝ่ายตุลาการไม่สามารถตรวจสอบได้อีก นั้น มาจากผลของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 52/2546 ซึ่งได้วินิจฉัยว่าการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่เด็ดขาดและยุติ และจากผลของคำวินิจฉัยดังกล่าวทำให้ไม่มีองค์กรใดสามารถตรวจสอบอำนาจดังกล่าวของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้อีก ผู้เขียนมีความเห็นว่าการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เป็นเด็ดขาดไม่สามารถถูกตรวจสอบได้โดยองค์กรฝ่ายตุลาการนั้น ไม่เป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจในระบบประชาธิปไตยที่จะต้องมีการอื่นเข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจในขั้นสุดท้ายและองค์กรนั้นจะเป็นองค์กรใดไม่ได้ นอกจากองค์กรฝ่ายตุลาการที่มีอำนาจการวินิจฉัยชี้ขาดและเป็นที่ยุติ

ในขณะที่ได้เขียนวิทยานิพนธ์ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้สิ้นสุดลงจากผลของการรัฐประหาร โดยคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขภายใต้การนำของพลเอกสนธิ บุญยรัตกลิน ตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 3 ประกาศ ณ วันที่ 19

<sup>16</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

กันยายน พ.ศ.2549 พร้อมกับคำสั่งสูงสุดของวุฒิสภา สมาชิกผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรี และศาลรัฐธรรมนูญ<sup>17</sup> ต่อมาคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขได้ออกประกาศของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินฯ ให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆมีผลใช้บังคับ เช่น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน<sup>18</sup> กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง<sup>19</sup> กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา<sup>20</sup> กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง<sup>21</sup> กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ<sup>22</sup> กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง<sup>23</sup> ยกเว้นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ รวม 2 ฉบับ โดยคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินฯมิได้มีประกาศบ่งบอกถึงสถานะของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งแต่อย่างไร จึงมีข้อสงสัยกันว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญทั้งหมดสิ้นสุดไปพร้อมกับรัฐธรรมนูญหรือไม่<sup>24</sup> ในเวลาต่อมาได้มีการตรารัฐธรรมนูญ

---

<sup>17</sup>ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 123 ตอนที่ 95 ก วันที่ 20 กันยายน 2549

<sup>18</sup>ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 12 ลงวันที่ 20 กันยายน 2549

<sup>19</sup>ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 13 ลงวันที่ 20 กันยายน 2549

<sup>20</sup>ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 14 ลงวันที่ 21 กันยายน 2549

<sup>21</sup>ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 15 ลงวันที่ 21 กันยายน 2549

<sup>22</sup>ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 19 ลงวันที่ 22 กันยายน 2549

<sup>23</sup>ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 19 ลงวันที่ 22 กันยายน 2549

<sup>24</sup>ปริญญา เทวานฤมิตรกุล,วารสารกฎหมายใหม่ “ฐานะทางกฎหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ 2540 :ปัญหาจากการยกเลิกรัฐธรรมนูญ 2540 และคำสั่งของ คปค.,มีนาคม 2550 น.42-46 กล่าวว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไม่ได้สิ้นสภาพ

ชั่วคราว ขึ้นกล่าวคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มาตรา 35 ให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการรัฐธรรมนูญขึ้นทำหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งในเวลาต่อมาก็ได้มีคำตอบมาจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ<sup>25</sup> ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศไทยไม่ได้มีสถานะแตกต่างไปจากพระราชบัญญัติธรรมดา เช่น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ กระบวนการยกเลิกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจึงต้องกระทำโดยมีการออกพระราชบัญญัติมายกเลิก ซึ่งคณะกรรมการรัฐธรรมนูญได้ให้เหตุผลว่าเมื่อไม่มีกฎหมายใดให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้สิ้นสุดบังคับย่อมไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายใดมาบัญญัติให้มีผลใช้บังคับต่อไป จึงสรุปได้ว่าคณะกรรมการรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมิได้สิ้นสุดไปพร้อมกับรัฐธรรมนูญที่ต้องสิ้นสุดลง<sup>26</sup> แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งก็ต้องมีการแก้ไขเพื่อจัดการเลือกตั้งให้บริสุทธิ์ยุติธรรมเป็นไปตามครรลองของระบอบประชาธิปไตย ต่อไป

จากที่ได้กล่าวมาแล้วว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มิได้บัญญัติไว้โดยตรงว่า อำนาจการตรวจสอบการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นอำนาจอันเป็นที่สิ้นสุดหรือไม่ ในเวลาต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญว่า ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็น

---

ไปพร้อมกับการฉีกรัฐธรรมนูญ 2540 เพราะตามรัฐธรรมนูญ 2540 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมิได้มีลำดับศักดิ์ที่สูงไปกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา ทั้งกระบวนการในการตราก็ได้แตกต่างไปจากพระราชบัญญัติธรรมดา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศไทยจึงเท่ากับพระราชบัญญัติ ดังนั้น เมื่อ คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ไม่ได้มีการประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้ง 8 ฉบับจึงยังใช้บังคับอยู่ เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติธรรมดาอื่นๆ ทั้งหมด การยกเลิกรัฐธรรมนูญในคืนวันที่ 19 กันยายน 2549 จึงมิได้กระทบกระเทือนอะไรทั้งสิ้นต่อการบังคับใช้พระราชบัญญัติทั้ง 8 ฉบับนี้ทั้งสิ้น

<sup>25</sup> คำวินิจฉัยของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญที่ 3-5/2550 ลงวันที่ 30 พฤษภาคม 2550

<sup>26</sup> ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 3 ลงวันที่ 19 กันยายน 2549

ที่สุด<sup>27</sup> ดังนั้น ปัญหาการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่กล่าวมาในข้างต้นก็ยังไม่ได้ถูกแก้ไขในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และยังไม่ปรากฏอย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อีกด้วย กล่าวคือการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุดไม่ต้องถูกตรวจสอบโดยฝ่ายตุลาการ จึงไม่เป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจที่จะต้องมีการตรวจสอบและถ่วงดุล

ปัญหาการตรวจสอบการเลือกตั้งโดยฝ่ายตุลาการเป็นเรื่องที่ผู้เขียนต้องการศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการในการตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และผู้เขียนต้องการศึกษาค้นคว้าเพื่อให้ได้มาซึ่งแนวทางการแก้ไขเพื่อให้ได้รัฐธรรมนูญที่มีการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชนโดยสมบูรณ์และเป็นไปตามหลักนิติรัฐของรัฐเสรีประชาธิปไตยที่มีหลักการแบ่งแยกอำนาจอันเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่าการศึกษาในครั้งนี้จะปรากฏเป็นองค์ความรู้ที่จะนำไปสู่การแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาระบอบประชาธิปไตยต่อไป

หลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มีการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญขึ้นสามฉบับ<sup>28</sup> ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 อันได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 และ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งวุฒิสภา พ.ศ. 2550 เพื่อให้การจัดการการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมตามเจตนารมณ์ของประชาชนทั้งหลายทั้งปวง

แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ได้มีการแก้ไขบทบัญญัติที่เกี่ยวกับตรวจสอบการเลือกตั้ง แต่อำนาจการตรวจสอบการ

<sup>27</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 239 วรรคหนึ่ง

<sup>28</sup>ร่างโดยคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญและพิจารณาโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 295

เลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นอำนาจที่เป็นที่สุดไม่อาจตรวจสอบโดยฝ่ายตุลาการ<sup>29</sup> หลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในรัฐเสรีประชาธิปไตยยังคงไม่ปรากฏในรัฐธรรมนูญใหม่นี้

### 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาการตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
2. เพื่อศึกษาการใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการในการตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
3. เพื่อศึกษาการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
4. เพื่อศึกษาขอบเขตของอำนาจฝ่ายตุลาการในการใช้อำนาจตรวจสอบคณะกรรมการการเลือกตั้ง
5. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบอำนาจการตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของฝ่ายตุลาการในประเทศไทยกับต่างประเทศ

### 1.3 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์นี้ศึกษาเฉพาะการตรวจสอบเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในการวินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยฝ่ายตุลาการ รวมทั้งขอบเขตอำนาจการตรวจสอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการวินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

---

<sup>29</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 239 วรรคหนึ่ง

#### 1.4 ระเบียบวิธีการศึกษา

การศึกษาโดยวิธีวิจัยเอกสาร(Documentary research) โดยการทบทวนวรรณกรรม ตำรา กฎหมาย รวบรวมบทวิเคราะห์ต่างๆ รวมทั้งวิเคราะห์คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ คำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครอง และคำพิพากษา และคำสั่งของศาลยุติธรรม

#### 1.5 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา

1. เพื่อได้เสนอข้อเสนอนโยบายแนวทางการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่สามารถแก้ปัญหาการเลือกตั้งที่ทุจริตให้เป็นการเลือกตั้งบริสุทธิ์ยุติธรรม
2. เพื่อให้ผู้สนใจได้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการเลือกตั้งตามหลักประชาธิปไตย โดยแท้
3. เพื่อให้ผู้สนใจได้มีความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับอำนาจของฝ่ายตุลาการซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจตรวจสอบการเลือกตั้งตามหลักการแบ่งแยกอำนาจในระบบประชาธิปไตย
4. เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขรัฐธรรมนูญและจัดทำหรือแก้ไขกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีเลือกตั้ง