

บทที่ 3

บทบาทของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการวินิจฉัยชี้ขาด

หลักการสำคัญของการปฏิรูปการเมืองตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับชั่วคราว พุทธศักราช 2549 ที่สำคัญประการหนึ่ง คือเมื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จตามมาตรา 29 วรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญดำเนินการยก ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเฉพาะที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการจัดให้มีการเลือกตั้งให้แล้วเสร็จภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จเพื่อเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติดำเนินการต่อไปซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่รับร่างจากคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบกับประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ฉบับที่ 13 เรื่อง ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับต่อไป กล่าวคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ควบคุมและดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 การดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้แล้วเสร็จโดยเร็วและคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องประกาศผลการเลือกตั้งซึ่งต้องไม่เกิน 30 วัน นับแต่วันเลือกตั้ง และให้รวมถึงการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นก่อนวันที่ประกาศนี้ใช้บังคับด้วย การจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งขึ้นเพื่อให้เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุม ดำเนินการจัดและจัดให้มีการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น โดยกำหนดลักษณะเป็นกาใช้มาตรการป้องกันและมาตรการแก้ไขการกระทำที่มิได้เป็นโดยสุจริตและเที่ยงธรรม โดยเฉพาะมาตรการในการแก้ไขการกระทำที่มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมในการเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 ได้มีการบัญญัติให้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในลักษณะของการเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจดังตุลาการในการวินิจฉัยชี้ขาดความผิดกรณีมีผู้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งในลักษณะของการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง การสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ การสั่งให้มีการนับคะแนนเลือกตั้งใหม่ การประกาศผลหรือไม่ประกาศผลการเลือกตั้ง ซึ่งอำนาจในการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งที่กระทำทุจริตเป็นเรื่องสำคัญ เพราะเป็นเสมือนการประหารชีวิตทางการเมืองโดยกฎหมายได้ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งทั้งก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งและภายหลังประกาศผลการเลือกตั้ง ทั้งนี้ มีหลักการสำคัญที่ว่าคณะกรรมการ

การเลือกตั้งจะต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงให้ปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า ผู้สมัครใดกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง ดังที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มาตรา 10(6) ได้กำหนดหลักไว้ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงโดยพลันเมื่อมีกรณีใดกรณีหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(1) ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือพรรคการเมืองซึ่งมีสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งหนึ่ง คัดค้านว่าการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(2) ปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าก่อนได้รับเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ใดได้กระทำการใด ๆ โดยไม่สุจริตเพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้ง หรือได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริตโดยผลของการที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดได้กระทำลงไป ทั้งนี้ อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง หรือกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(3) ปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการออกเสียงประชามติได้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งคัดค้านว่าการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งใดเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ซึ่งหมายความว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องใช้อำนาจในการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงเสียก่อนในกรณีที่มีการกล่าวหาว่ามีการกระทำทุจริตในการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นการกระทำ ความผิดก่อนได้รับเลือกตั้ง หรือภายหลังที่ได้รับการประกาศให้เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้วดำเนินการตามขั้นตอนของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2542 หรือระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2546 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เมื่อรวบรวมพยานหลักฐานที่ได้จากการสืบสวนสอบสวนเสร็จแล้วจึงจะมีการวินิจฉัยชี้ขาดโดยอาจจะมีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือสั่งให้มีการนับคะแนนเลือกตั้งใหม่ ยกคำร้อง ไม่รับเป็นเรื่องราวร้องเรียนและคัดค้าน การอนุญาตให้ถอนคำร้อง แล้วแต่กรณี สำหรับ คำวินิจฉัยสั่งการของคณะกรรมการการเลือกตั้งจะเป็นการประชุมลับเฉพาะคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยมติที่จะสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง การแบ่งเขตเลือกตั้ง การสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ การสั่งให้นับคะแนนใหม่ การงดการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การประกาศผลการเลือกตั้งหรือไม่ประกาศผลการเลือกตั้ง มติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จะต้องเป็นคะแนนเสียงเอกฉันท์ ซึ่งหมายความว่า ทุกคนจะต้องเห็นชอบด้วย ถ้ามีกรรมการการเลือกตั้งผู้หนึ่งผู้ใดไม่เห็นชอบด้วยก็ไม่

สามารถที่จะมีมติในเรื่องดังกล่าวได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา 8 และมาตรา 10(5) (6) (7) และ (8) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 และผู้ที่ได้รับผลจากคำวินิจฉัยสั่งการดังกล่าวไม่อาจนำไปอุทธรณ์หรือฟ้องร้องต่อองค์กรใดให้พิจารณาทบทวนได้อีก

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องร้องเรียนและคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(1) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541

(1.1) ควบคุมและดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

(1.2) ออกประกาศกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(1.3) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(1.4) ออกข้อกำหนดเป็นแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติ

(1.5) ดำเนินการแบ่งเขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งที่ใช้วิธีการแบ่งเขตเลือกตั้ง และจัดให้มีบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

(1.6) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(1.7) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใด หน่วยเลือกตั้งหนึ่ง หรือทุกหน่วยเลือกตั้ง หรือสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่ เมื่อมีหลักฐานอันควร เชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ มิได้เป็นโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

(1.8) ประกาศผลการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติ

(1.9) ดำเนินการหรือประสานงานกับหน่วยราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือสนับสนุนองค์กรเอกชนในการให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(1.10) จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีและข้อสังเกตเสนอต่อรัฐสภา

(1.11) ดำเนินการอื่นตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอื่นหรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(2) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541

(2.1) ออกประกาศเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง

(2.2) จัดตั้งกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง

(2.3) จัดสรรเงินสนับสนุนแก่พรรคการเมือง ควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินทุนหมุนเวียน

(2.4) พิจารณากำหนดให้พรรคการเมืองได้รับการสนับสนุน ในเรื่อง ค่าไปรษณียากร ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับสาธารณูปโภค และด้านอื่น ๆ เพื่อดำเนินกิจการทางการเมือง

(3) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541

(3.1) กำหนดวันรับสมัครเลือกตั้ง

(3.2) รับสมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ

(3.3) แต่งตั้งเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้ง

(3.4) กำหนดจำนวนเงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งและตรวจสอบค่าใช้จ่าย

(3.5) สั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยุติหรือระงับการกระทำและแจ้งผู้บังคับบัญชาสั่งให้พ้นหน้าที่เป็นการชั่วคราว หรือสั่งให้ประจำกระทรวง ทบวง กรม ศาลากลางจังหวัด หรือที่ว่าการอำเภอในเขตเลือกตั้งหรือนอกเขตเลือกตั้ง หรือห้ามเข้าเขตเลือกตั้งหนึ่งในกรณีที่เจ้าหน้าที่

ของรัฐใช้ตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย กระทำการใดเพื่อเป็นคุณหรือโทษแก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมือง

(3.6) กำหนดวิธีการให้รัฐสนับสนุนการเลือกตั้ง

(4) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545

(4.1) ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการเลือกตั้งภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นดำรงตำแหน่งครบวาระหรือภายในหกสิบวันนับแต่วันที่สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุอื่นใดนอกจากครบวาระ เว้นแต่การดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นจะเหลืออยู่ไม่ถึงหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

(4.2) ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจออกประกาศให้ยื่นหรือขยายระยะเวลา หรืองดเว้นการดำเนินการที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัตินี้เฉพาะในการเลือกตั้งนั้นเพื่อให้เหมาะสมแก่การดำเนินการเลือกตั้งใหม่ให้เป็นไปโดยรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรมได้

(4.3) ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดพิมพ์ควบคุมการพิมพ์ และจัดตั้งบัตรเลือกตั้ง และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายในการการจัดพิมพ์บัตรเลือกตั้ง

(5) ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ฉบับที่ 13 ลงวันที่ 20 กันยายน 2549 เรื่อง ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับต่อไป กล่าวคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541

(6) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศคณะปฏิรูปการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 26 ลงวันที่ 29 กันยายน 2549 กำหนดให้การยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มิให้กระทบกระเทือนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 โดยให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวยังคงใช้บังคับต่อไป จนกว่าจะมีกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิก และให้ถือว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ได้รับแต่งตั้งดังกล่าวได้รับการสรรหาและแต่งตั้งโดยชอบด้วยกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งตั้งแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้งตามประกาศดังกล่าว และมีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายอื่นที่บัญญัติให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(7) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ฉบับที่ 32 ลงวันที่ 29 กันยายน 2549 กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ควบคุมและดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 การดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้แล้วเสร็จโดยเร็วและคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องประกาศผลการเลือกตั้งซึ่งต้องไม่เกิน 30 วัน นับแต่วันเลือกตั้ง และให้รวมถึงการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นก่อนวันที่ประกาศนี้ใช้บังคับด้วย

การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งจะกระทำโดยการกำหนดนโยบาย และตัดสินใจร่วมกันของกรรมการการเลือกตั้ง โดยออกเป็นมติ ซึ่งมีผลผูกพันทางกฎหมายต่อผู้เกี่ยวข้อง ในการประชุมของคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องมีกรรมการการเลือกตั้งมาประชุมไม่น้อยกว่าสี่ในห้าของจำนวนกรรมการการเลือกตั้งทั้งหมดที่มีอยู่ จึงจะเป็นองค์ประชุม และคะแนนเสียงที่มีผลเป็นมตินั้นต้องใช้คะแนนเสียงข้างมาก ยกเว้น การมีมติในเรื่องการดำเนินการแบ่งเขตเลือกตั้ง การสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินัยข้าราชการหรือข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ หรือกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น การสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่ การประกาศผลการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติต้องมีมติเป็นเอกฉันท์ ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ทั้งหลายทั้งปวงที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการเลือกตั้ง กรรมการการเลือกตั้งจะไม่มีอำนาจตัดสินใจด้วยตนเองเพียงลำพัง เว้นแต่ได้มีการมอบหมายในที่ประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้งในเชิงนโยบายเฉพาะให้กรรมการท่านใดท่านหนึ่งดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง จึงจะสามารถกระทำได้ แต่ต้องแจ้งผลการปฏิบัติให้ที่ประชุมรับทราบด้วย ทั้งนี้ ก็ด้วยเหตุว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการบริหารจัดการ และควบคุมการเลือกตั้งในทุกระดับ และเป็นองค์กรที่มีความอิสระในการบริหารจัดการ จึงจำเป็นต้องมีการตรวจสอบระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งด้วยกันเอง ก่อนที่จะถูกตรวจสอบโดยองค์กรอื่น ซึ่งผลของการถูกตรวจสอบอาจส่งผลกระทบต่อภาพพจน์ในการปฏิบัติหน้าที่ได้ ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งชุดปัจจุบันได้รับแต่งตั้งโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นเพียงคณะบุคคลที่มีจำนวน 5 คน แต่มีภาระหน้าที่ความรับผิดชอบในการบริหารจัดการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นทุกประเภท (อบจ., อบต., เทศบาล เมืองพัทยา และ กทม.) และภารกิจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องสูงมาก ประกอบกับคณะกรรมการการเลือกตั้งมีวาระการดำรงตำแหน่งเป็นคราว ๆ ไป จึงมีความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมาช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะฝ่ายงานธุรการ และปฏิบัติการที่มีการทำงานอย่างต่อเนื่องถาวรรองรับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 ได้กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหน่วยงานของรัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคล และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยมีประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด รูปแบบของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นรูปแบบที่เรียกว่า “องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ” (Independent Regulatory Agency)⁹ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทหนึ่ง แต่มิใช่หน่วยงานราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ การจัดตั้งองค์กรของรัฐในรูปแบบนี้มักใช้กับหน่วยงานที่ต้องการความเป็นอิสระในการดำเนินงานสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความเป็นอิสระจากการครอบงำของฝ่ายบริหาร (Executive Branch)¹⁰ เมื่อสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหน่วยงานที่รองรับการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ทำหน้าที่จัดการและควบคุมการเลือกตั้ง ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง ที่จะเข้ามาใช้อำนาจในการบริหารประเทศ จึงจำเป็นต้องให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมีความอิสระไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร เพราะมิฉะนั้นแล้วอาจถูกฝ่ายบริหารใช้อำนาจในการแทรกแซงการทำงานได้

โครงสร้างและกระบวนการของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมีเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งประธานกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นผู้บังคับบัญชานักงานและลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และรับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ขึ้นตรงต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง และกฎหมายกำหนดให้เป็นสิทธิของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะเลือกผู้ที่ตนไว้วางใจมาทำ

⁹ วิษณุ วรรณุญ, “องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ”, รายงานการวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอเรื่องการปฏิรูปการเมืองไทยเสนอต่อ คปร. (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538) หน้า 7

¹⁰ สมชาติ ธรรมศิริ, “คณะกรรมการการเลือกตั้ง : การจัดองค์กร”, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (กุมภาพันธ์ 2542) หน้า 12

หน้าที่เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ปัจจุบัน ดร.สุทธิพล ทวีชัยการ ได้เข้ารับตำแหน่งเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2549) เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมาย โดยไม่ต้องหวั่นเกรงการแทรกแซงจากฝ่ายต่าง ๆ เช่น ฝ่ายบริหาร หรือพรรคการเมือง

เนื่องจากตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการแบ่งส่วนงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2547 ได้จัดแบ่งส่วนงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

1. ส่วนกลาง ได้แก่ หน่วยงานที่มีสถานที่ปฏิบัติงานตั้งอยู่ที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง
 2. ส่วนภูมิภาค ได้แก่ หน่วยงานที่มีสถานที่ปฏิบัติงานตั้งอยู่ในเขตพื้นที่จังหวัด
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งส่วนกลาง ได้จัดแบ่งส่วนงาน เป็น 5 ด้านกิจการ ได้แก่

(1) ด้านกิจการบริหารกลาง

มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติงานด้านการบริหารจัดการทั่วไป การกำหนดนโยบาย แผนงาน โครงการ และแผนปฏิบัติงาน การบริหารงานบุคคล การบริหารงานคลังและพัสดุ การพัฒนาบุคลากร การจัดสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของสำนักงาน ให้เป็นไปตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับและมติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(2) ด้านกิจการสืบสวนสอบสวนและวินิจัย

มีอำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนและวินิจัยเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียง ประชามติ กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และกฎหมาย อื่นที่เกี่ยวข้อง

(3) ด้านกิจการบริหารงานเลือกตั้ง

มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งตามที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กำหนดให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

(4) ด้านกิจการพรรคการเมืองและออกเสียงประชามติ

มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดตั้งพรรคการเมือง การควบคุมตรวจสอบ สนับสนุน การดำเนินงานของพรรคการเมือง และปฏิบัติงานให้เป็นไป

ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง และว่าด้วยการออกเสียงประชามติ การบริหารกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง และงานธุรการของนายทะเบียนพรรคการเมือง

(5) ด้านกิจการการมีส่วนร่วม

มีอำนาจหน้าที่ให้การศึกษาเรียนรู้การรณรงค์เผยแพร่ความรู้ทางการเมือง และการเลือกตั้งแก่ประชาชน รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชน คณะบุคคล องค์กรเอกชน และประชาคมจังหวัด มีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาทางการเมืองและการเลือกตั้ง ตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งส่วนภูมิภาค (ประจำจังหวัด) มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานธุรการของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด งานที่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด งานที่คณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมาย รวมทั้งงานที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมอบหมาย และปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของส่วนงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมาย

บทบาทของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการวินิจฉัยชี้ขาด

อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 13 ฉบับที่ 16 และฉบับที่ 32 โดยก่อนที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ สั่งให้มีการนับคะแนนเลือกตั้งใหม่ หรือยกคำร้อง คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องทำการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงให้ได้พยานหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้ใดได้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งหรือไม่ เพียงใด และเมื่อทำการสืบสวนสอบสวนเสร็จแล้วจึงพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องร้องเรียน หรือคัดค้านนั้น ๆ โดยคำสั่งหรือคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีสภาพบังคับเด็ดขาด ผู้ที่ได้รับผลจากคำสั่งดังกล่าวไม่อาจนำไปอุทธรณ์หรือฟ้องร้องต่อองค์กรใดให้พิจารณา ทบทวนได้อีก ทั้งนี้ เพื่อความสะดวก รวดเร็วในการจัดการเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรม สามารถประกาศผลการเลือกตั้งได้ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด ซึ่งในการดำเนินการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาด คณะกรรมการการเลือกตั้งได้กำหนดให้เป็นภารกิจของด้านกิจการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัย โดยมีสำนักสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัย 5 สำนัก รับผิดชอบในการสืบสวนสอบสวนหาข้อเท็จจริง ศึกษา วิเคราะห์ และวิจัยเพื่อเสนอแนะรูปแบบ ระบบระเบียบ และวิธีการในการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงที่มีการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืน

กฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นภายในเขตพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบ ตลอดจนเสนอแนะแนวทางการวินิจฉัยปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545

เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาความในเรื่องการสืบสวนสอบสวนและการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับการเลือกตั้งไว้โดยเฉพาะ เช่นเดียวกับองค์กรอิสระอื่น ๆ ซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับการวินิจฉัย เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นเพียงการออกระเบียบเกี่ยวกับกระบวนการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดขึ้นใช้บังคับเองไม่เหมือนการดำเนินคดีในทางอาญา หรือในทางแพ่ง ซึ่งมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แล้วแต่กรณี แต่โดยเหตุที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มาตรา 10(6) (7) (8) บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริง และต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงโดยพลัน เมื่อมีผู้ร้องเรียนหรือคัดค้านการเลือกตั้ง หรือปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าก่อนได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดกระทำการใด ๆ โดยไม่สุจริตเพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้งหรือได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริตโดยผลของการที่ผู้สมัครหรือผู้ใดได้กระทำการ อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ดังนั้นคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงต้องกำหนดวิธีการพิจารณาเรื่องร้องเรียนและคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไว้ สรุปได้ว่า เมื่อมีเหตุที่จะต้องสืบสวนสอบสวนหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการโดยพลัน ในการสืบสวนสอบสวนหรือไต่สวนต้องให้โอกาสผู้ร้องเรียนและผู้ถูกร้องเรียนมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงหลักฐาน รวมทั้งต้องให้โอกาสมาให้อัยการต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง การวินิจฉัยชี้ขาดให้ทำเป็นหนังสือ ลงลายมือชื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งที่พิจารณาวินิจฉัยทุกคน วิธีการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา สำหรับกรณีที่มีการคัดค้านการเลือกตั้ง พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 จึงออกระเบียบที่ใช้ในการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดและการไต่สวน รวม 2 ฉบับ คือ

- ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2542 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2543 ระเบียบฯ ฉบับที่ 3 และฉบับที่ 4 พ.ศ. 2547 และระเบียบฯ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2548

- ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2546 แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2547 และระเบียบฯ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2548

สำหรับอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยสั่งการนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้ยอมรับว่า การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดเป็นการใช้อำนาจดังตุลาการ ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 13/2543 ลงวันที่ 17 มีนาคม 2543 ซึ่งปรากฏในคำวินิจฉัยมีข้อความตอนหนึ่งว่า “ฯลฯ ... พิจารณาแล้วเห็นว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการสืบสวนสอบสวน เพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 นั้น เป็นอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 145 (3) ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มีข้อความดังกล่าวบัญญัติไว้ในมาตรา 10 (6) ว่า “ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้... (6) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา...” การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 145 (3) เป็นการใช้อำนาจดังเช่นตุลาการ และต่อมาศาลรัฐธรรมนูญได้รับรองว่า การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย ตามมาตรา 144 วรรคสอง และมาตรา 145 วรรคหนึ่ง (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ถือเป็นยุติ ดังปรากฏตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 52/2546 ลงวันที่ 30 ธันวาคม 2546 ฉะนั้น คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีลักษณะเช่นเดียวกับคำพิพากษาของศาลฎีกา กล่าวคือ คู่กรณีไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ได้อีกต่อไป หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าไม่สามารถอุทธรณ์ฎีกา ได้อีก คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวย่อมเป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา ศาล คณะรัฐมนตรี และองค์กรอื่นของรัฐ ตามมาตรา 268 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งได้วางแนวทางการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้เป็นบรรทัดฐานแล้ว

การสืบสวนสอบสวนเรื่องร้องเรียนและคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนจะเรียกชื่อว่า “เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวน” หมายถึง พนักงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนหรือพนักงานซึ่งเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือผู้ซึ่งเอกอัครราชทูต หรือกงสุลใหญ่ แต่งตั้งให้ทำหน้าที่สืบสวนสอบสวน และให้หมายความรวมถึงบุคคล คณะบุคคล หรืออนุกรรมการซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งให้ทำหน้าที่สืบสวนสอบสวน¹¹ โดยแบ่งแยกได้ ดังนี้

(1) พนักงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งที่มีหน้าที่สืบสวนสอบสวน

(2) พนักงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ไม่มีหน้าที่สืบสวนสอบสวน แต่ได้รับการมอบหมายจากเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือเอกอัครราชทูต หรือกงสุลใหญ่แต่งตั้งให้ทำหน้าที่สืบสวนสอบสวน

(3) บุคคล คณะบุคคล หรืออนุกรรมการ ที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด หรือคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งให้ทำหน้าที่สืบสวนสอบสวน

สำหรับพนักงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น ให้ความหมายรวมถึงข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ ซึ่งมาช่วยปฏิบัติงานในสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และหมายถึงกรรมการหรืออนุกรรมการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งด้วย¹²

กรณีการร้องเรียนการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ในเบื้องต้นให้ผู้อำนวยความสะดวกการเลือกตั้งประจำจังหวัด พิจารณาว่าควรรับหรือไม่รับคำร้องเรียนตามข้อ 10 และข้อ 19 เสียก่อน (ขั้นตรวจมูล) แล้วเสนอให้เต็ม กต.จว. พิจารณารับหรือไม่รับต่อไป แนวทางการสืบสวนสอบสวนของเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนหรือคณะอนุกรรมการสืบสวนสอบสวน เมื่อได้รับคำร้องเรียนไว้พิจารณาแล้ว ต้องกำหนดประเด็นและวางแนวทางการสืบสวนสอบสวนไว้ จากนั้น ก็เริ่มทำการสอบสวนผู้ร้องเรียนและพยานหลักฐานต่าง ๆ ของฝ่ายผู้ร้องเรียน โดยในการสอบปากคำผู้ร้องเรียน และพยาน เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนต้องจัดให้มีการบันทึกถ้อยคำถึงการกระทำทั้งหลายที่ร้องเรียน ข้อเท็จจริง และรายละเอียดเกี่ยวกับเวลา สถานที่ ซึ่งเกิดการกระทำหรือเกี่ยวข้องกับข้อร้องเรียนนั้น อีกทั้งหากมีวัตถุพยานหลักฐานใดที่จำเป็นแก่การพิสูจน์ความผิด

¹¹ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2542
ข้อ 3

¹² ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2542
ข้อ 20

ก็ให้ทำบันทึกไว้เป็นหลักฐานด้วย โดยทั่วไปเมื่อทำการสอบสวนผู้ร้องเรียนและพยานฝ่ายผู้ร้องเรียนเสร็จสิ้นแล้ว ถ้าเห็นว่าเรื่องร้องเรียนมีมูลว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดเป็นผู้กระทำ หรือเป็นผู้ก่อให้เกิดผู้อื่นกระทำ สันนิษฐาน หรือรู้เห็นเป็นใจให้บุคคลอื่นกระทำความผิดกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง จะต้องดำเนินการแจ้งข้อกล่าวหาแก่ผู้ถูกร้องเรียน หากการสอบสวนไม่มีมูลเพียงพอที่จะฟังว่าผู้สมัครใดเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดกล่าว ให้เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนหรือคณะอนุกรรมการสืบสวนสอบสวนจัดทำสรุปรายงานการสอบสวนเสนอต่อผู้แต่งตั้งว่าควรยกคำร้องเรียนเสีย โดยให้ดำเนินการ ดังนี้

(1) กรณีการสืบสวนสอบสวนกระทำโดยสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนหรือคณะอนุกรรมการสืบสวนสอบสวนทำการรวบรวมพยานหลักฐานของฝ่ายผู้ร้องเรียนที่มีทั้งหมด สรุปเรื่องเสนอให้เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้พิจารณาว่า ประเด็นข้อกล่าวหาใดมีพยานหลักฐานเพียงพอฟังว่าผู้ถูกร้องเรียนกระทำความผิดกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง สมควรแจ้งข้อกล่าวหาหรือไม่ แล้วเสนอให้เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งเรียกผู้ถูกร้องเรียนมาแจ้งและอธิบายข้อกล่าวหาให้ทราบในทางธุรการก่อน โดยการจัดทำข้อกล่าวหาและการแจ้งให้ผู้ถูกร้องเรียนมารับทราบข้อกล่าวหาเป็นหนังสือและจะต้องรวมไว้ในสำนวนการสืบสวนสอบสวน สำหรับกรณีที่พยานหลักฐานไม่เพียงพอที่จะฟังว่าผู้ถูกร้องเรียนกระทำความผิด ให้สรุปเรื่องเสนอเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอคณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ยกคำร้องเรียน

(2) กรณีการสืบสวนสอบสวนกระทำโดยสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด (กต.จว.) ให้เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนหรือคณะอนุกรรมการสืบสวนสอบสวนทำการรวบรวมพยานหลักฐานของฝ่ายผู้ร้องเรียนที่มีทั้งหมด สรุปเรื่องเสนอผ่านผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด เพื่อนำเสนอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นผู้พิจารณาว่า ประเด็นข้อกล่าวหาใดมีพยานหลักฐานเพียงพอฟังว่าผู้ถูกร้องเรียนกระทำความผิดกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง สมควรแจ้งข้อกล่าวหาหรือไม่ แล้วเสนอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเรียกผู้ถูกร้องเรียนมาแจ้งและอธิบายข้อกล่าวหาให้ทราบในทางธุรการก่อน เพื่อให้โอกาสผู้ถูกร้องเรียนมาชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงหลักฐาน ตามมติคณะกรรมการการเลือกตั้งครั้งที่ 8/2548 เมื่อวันที่ 25 มกราคม 2548 สำหรับกรณีที่พยานหลักฐานไม่เพียงพอที่จะฟังว่าผู้ถูกร้องเรียนกระทำความผิด ให้ยกคำร้องเรียน โดยดำเนินการทำนองเดียวกันกับข้อ (1)

เมื่อเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนหรือคณะอนุกรรมการสืบสวนสอบสวนได้รวบรวมพยานหลักฐานเสร็จแล้ว ให้ทำรายงานการสืบสวนสอบสวนโดยสรุปข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานพร้อมทั้งความเห็นของตนประกอบสำนวนการสืบสวนสอบสวนเสนอต่อเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดโดยพลัน และเมื่อเลขาธิการ

คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้รับสำนวนการสืบสวนสอบสวนดังกล่าวแล้ว ให้ทำความเห็นหรือข้อสังเกตให้เสร็จโดยเร็ว แล้วเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเพื่อพิจารณาเสนอคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป ทั้งนี้ ให้เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2542 โดยเคร่งครัด

สำหรับกรณีการคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น จะเกิดขึ้นได้เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศผลการเลือกตั้งรับรองให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้ว โดยผู้มีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งเห็นว่าการเลือกตั้งของหน่วยเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใด หรือการเลือกตั้งของเขตเลือกตั้งใดมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม โดยสามารถยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งได้ภายใน 30 วัน นับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง¹³ การพิจารณาสำนวนร้องคัดค้านการเลือกตั้ง ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2546¹⁴ กำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะอนุกรรมการไต่สวน สำหรับวิธีการพิจารณาการคัดค้านการเลือกตั้งที่ได้รับไว้พิจารณาแล้วให้เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้รับผิดชอบเรื่องดังกล่าว ดำเนินการไต่สวนเรื่องคัดค้านการเลือกตั้งนั้นโดยเร็ว ซึ่งในการพิจารณาของคณะอนุกรรมการไต่สวน อาจมีหนังสือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำในฐานะพยาน หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ หรือตรวจสอบข้อมูล เอกสาร วัตถุ หรือสถานที่ก็ได้ หรือคณะอนุกรรมการไต่สวน จะมอบหมายให้เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนกระทำแทนแล้วรายงานให้ทราบก็ได้ และเมื่อพิจารณาเสร็จแล้วให้คณะอนุกรรมการไต่สวน มีความเห็นหรือข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด โดยจะต้องระบุข้อเท็จจริงและเหตุผลความเห็น และความเห็นแย้งพร้อมการลงลายมือชื่อทุกคน รวมทั้งเสนอให้ดำเนินคดีอาญาแก่ผู้กระทำผิดด้วย และเมื่อเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับความเห็นหรือข้อเสนอแนะของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดแล้วให้เสนอคณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดและมีคำสั่งโดยพลัน

¹³ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 102

¹⁴ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2546 ข้อ 12

การวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องร้องเรียนและคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจในการสืบสวนสอบสวนหาข้อเท็จจริงในเรื่องที่มีการร้องเรียนหรือคัดค้านการเลือกตั้งใดแล้ว หากปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดได้กระทำการใด ๆ โดยไม่สุจริตเพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้ง หรือได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริต โดยผลของการที่ผู้สมัครหรือผู้ใดกระทำการเพื่อมุ่งให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ตนเองหรือผู้สมัครอื่นหรือให้งดเว้นการลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ผู้สมัครใด คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือมีคำสั่งให้นับคะแนนเลือกตั้งใหม่ผู้นั้นได้ ตามมาตรา 95 มาตรา 96 และมาตรา 97 ของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ซึ่งหลักการสำคัญในกรณีเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือการให้ใบแดงของคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น พิจารณาจากพยานหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งได้กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เช่น การแจกเงิน จัดเลี้ยง จัดให้มีมหรสพ หรือการรื่นเริง หลอกลวงหรือมุ่งใจให้เข้าใจผิดในเรื่องใดอันเกี่ยวกับผู้สมัครใด ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 โดยผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้นอาจจะเป็นผู้ลงชื่อกระทำในฐานะตัวการ หรือเป็นผู้ก่อให้เกิดผู้อื่นกระทำสนับสนุน หรือรู้เห็นเป็นใจให้บุคคลอื่นกระทำการดังกล่าว โดยเฉพาะบุคคลอื่น หมายถึงบุคคลที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้สมัคร เช่น เป็นบิดา มารดา ภรรยา สามี บุตร ธิดา หรือเป็นกรณีที่บุคคลอื่นกระทำการให้โดยผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยอยู่ในเหตุการณ์นั้นด้วย หรือรู้ว่ามีกระทำการดังกล่าวแล้วไม่ดำเนินการเพื่อระงับการกระทำนั้น เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาแล้วเห็นว่า การกระทำนั้นน่าจะมีผลให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ก็จะสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้นมีกำหนดเวลา 1 ปี โดยให้มีผลนับแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่ง และดำเนินคดีอาญาแก่ผู้สมัครกับผู้ที่เกี่ยวข้องในการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต่อไป ซึ่งก่อนที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะวินิจฉัยชี้ขาดต้องให้โอกาสผู้ร้องเรียนหรือผู้คัดค้าน ผู้ถูกร้องเรียนหรือผู้ถูกคัดค้านมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงหลักฐาน รวมทั้งต้องให้โอกาสมาให้อัยการต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามมาตรา 19 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 โดยมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งต้องมีคะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์ สำหรับในกรณีที่มิได้สั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งภายหลังวันลงคะแนนและผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งที่ได้คะแนนเลือกตั้งในลำดับที่

ได้รับการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ในเขตเลือกตั้งนั้นด้วย

สำหรับการคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น จะเป็นกระบวนการภายหลังเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการเลือกตั้งของเขตเลือกตั้งใดแล้ว ถ้าผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 10 คน ผู้สมัคร ผู้ว่าราชการ หรือนายอำเภอในเขตเลือกตั้งนั้น เห็นว่าการเลือกตั้งของหน่วยเลือกตั้งใดในเขตเลือกตั้งนั้นหรือของเขตเลือกตั้งดังกล่าวมิได้เป็นไปได้โดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ผู้ว่าราชการ หรือนายอำเภอ นั้นมีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายใน 30 วัน นับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ตามมาตรา 103 ของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ซึ่งหลักการสำคัญในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือการให้ใบเหลืองนั้น พิจารณาจากพยานหลักฐานที่มีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่า ในการเลือกตั้งมีบุคคลใดได้กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เช่น แจกเงิน แจกสิ่งของ ขนคนไปลงคะแนน และการนับคะแนนมิได้เป็นไปได้โดยสุจริตและเที่ยงธรรม ซึ่งจากการกระทำนั้นเป็นเหตุให้การเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งหรือเขตเลือกตั้งมิได้เป็นไปได้โดยสุจริตและเที่ยงธรรม แต่ยังไม่ปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดเป็นผู้ก่อให้เกิดผู้อื่นกระทำ สนิบสนุน หรือรู้เห็นเป็นใจให้บุคคลอื่นกระทำการดังกล่าว ซึ่งเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า การเลือกตั้งมิได้เป็นไปได้โดยสุจริตและเที่ยงธรรมด้วยเหตุดังกล่าว คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือสั่งให้มีการนับคะแนนเลือกตั้งใหม่ในหน่วยเลือกตั้งหรือเขตเลือกตั้งนั้นตามมาตรา 103 ของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 แต่ถ้าหากคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า การที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งใดได้รับการเลือกตั้งมาโดยสุจริตและเที่ยงธรรม หรือแม้มิได้เป็นไปได้โดยสุจริตและเที่ยงธรรมแต่ไม่มีเหตุอันสมควรที่จะสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือสั่งให้มีการนับคะแนนเลือกตั้งใหม่ คณะกรรมการการเลือกตั้งก็จะสั่งให้ยกคำร้องคัดค้านเสีย