

บทนำ

ในขณะจัดทำวิทยานิพนธ์นี้ได้เกิดการรัฐประหารขึ้นเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 ซึ่งมีผลทำให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สิ้นสุดลงตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 3 อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพไว้ในมาตรา 3 ว่า “ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้” ดังนั้น หลักการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงน่าจะเป็นหลักการที่มีผลใช้บังคับได้จนกว่าจะมีรัฐธรรมนูญฉบับถาวรต่อไป

นับตั้งแต่ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข กระทรวงมหาดไทยเป็นองค์กรจัดการเลือกตั้งองค์กรแรก ต่อมา เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอดส่องดูแลการเลือกตั้งซึ่งในภายหลังเปลี่ยนชื่อเป็นคณะกรรมการองค์กรกลางการเลือกตั้ง เพื่อทำหน้าที่จัดหาอาสาสมัครสังเกตการเลือกตั้ง จัดอบรมอาสาสมัคร และจัดให้มีการรับแจ้งเหตุเบาะแสทุจริตการเลือกตั้ง แต่จากประสบการณ์ขององค์กรกลางการเลือกตั้งที่เป็นฝ่ายบริหาร ไม่มีอำนาจตามกฎหมายในการดูแลการเลือกตั้งได้อย่างมีประสิทธิภาพ องค์กรกลางการเลือกตั้งจึงได้เสนอให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งขึ้นโดยให้มีอำนาจตามกฎหมายในอันที่จะกำกับดูแลการเลือกตั้งให้บริสุทธิ์ยุติธรรม และได้เสนอให้มีการควบคุมและตรวจสอบค่าใช้จ่ายในการหาเสียงของผู้สมัครให้รัดกุมยิ่งขึ้น ซึ่งในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้งในมาตรา 115 โดยในบทเฉพาะกาลกำหนดให้มีการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเวลาไม่เกิน 2 ปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ และได้มีการตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการการเลือกตั้งขึ้นแต่ยังไม่ได้มีผลบังคับใช้ เนื่องจากได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญองค์หนึ่ง ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม นอกจากนี้ ประธานกรรมการการเลือกตั้งยังทำหน้าที่นายทะเบียนพรรคการเมืองอีกด้วย

ในทางวิชาการมีข้อพิจารณาในเรื่องของสถานะและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง กล่าวคือ ในเรื่องสถานะของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวางหลักไว้ในคำวินิจฉัยที่ 24/2543 ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ใช่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงไม่อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ในขณะที่คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 84/2544 (ที่ประชุมใหญ่) ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในกำกับดูแลของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะรัฐมนตรี ซึ่งถือเป็นองค์ประกอบของรัฐบาล

ส่วนอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการออกกฎเกณฑ์ อำนาจในการจัดการเลือกตั้ง และอำนาจในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ซึ่งมีลักษณะเสมือนเป็นการรวมอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการไว้ในองค์กรเดียวก็มีข้อพิจารณาว่าเป็นการขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจหรือไม่ โดยในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรอยู่ในขณะนี้ได้มีการศึกษารายละเอียดในเรื่องที่เป็นประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง ซึ่งผู้เขียนคาดหวังว่าประเด็นปัญหาที่น่าเสนอในวิทยานิพนธ์นี้ก็ น่าจะได้รับการหยิบยกขึ้นมาพิจารณาเช่นเดียวกัน

กรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งออกประกาศเรื่อง การห้ามประกาศ โฆษณา หรือกระทำได้ด้วยประการใด ๆ ให้เป็นที่เข้าใจว่าผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใดได้รับคะแนนเท่าใดในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2546 ประกอบกับมติคณะกรรมการการเลือกตั้งในคราวประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้ง ครั้งที่ 114/2547 เมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2547 นั้น มีผลเป็นการห้ามทำและเผยแพร่โพลเลือกตั้ง อันเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากการทำโพลเป็นเสรีภาพในทางวิชาการและการเผยแพร่โพลเป็นเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งออกประกาศจำกัดการทำและเผยแพร่โพลเลือกตั้งดังกล่าวจึงขัดต่อมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นกรณีที่มีประเด็นเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทั้งในทางรูปแบบและในทางเนื้อหาที่ผู้เขียนได้นำเสนอไว้ในวิทยานิพนธ์นี้ โดยในบทที่ 1 และบทที่ 2 เป็นการทบทวนและทำความเข้าใจในหลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยและหลักการพื้นฐานของการเลือกตั้ง ตลอดจนหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ส่วนในบทที่ 3 จะนำเสนอผลจากการศึกษาข้อความคิดเกี่ยวกับโพลและหลักเกณฑ์การจำกัดการทำและเผยแพร่โพลเลือกตั้งทั้งในต่างประเทศและในประเทศไทย จากนั้นในบทที่ 4 เป็นการวิเคราะห์หลักเกณฑ์การจำกัดการทำและเผยแพร่โพลเลือกตั้งของประเทศไทย เพื่อชี้ให้เห็นถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น และในบทที่ 5 จะเป็นการสรุปและเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้ถูกต้องต่อไป