

**ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ศึกษากรณีการสั่งให้มีการ  
เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือการเลือกสมาชิกวุฒิสภาใหม่  
ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งหรือการเลือก<sup>1</sup>**

**กฤษระวิวัฒน์ พรหมอารักษ์<sup>2</sup>**

จากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ศึกษากรณีการสั่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือการเลือกสมาชิกวุฒิสภาใหม่ ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งหรือการเลือก มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงแนวคิด หลักเกณฑ์ และหลักการทั่วไปเกี่ยวกับการเลือกตั้งและการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการสั่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือการเลือกสมาชิกวุฒิสภาใหม่ ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งหรือการเลือก ซึ่งจะเห็นได้ว่า การเลือกตั้งในระบบกฎหมายไทยในปัจจุบัน เมื่อพิจารณาอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561 แล้วจะเห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือการเลือกสมาชิกวุฒิสภาใหม่ ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งหรือการเลือก ถ้าหากคณะกรรมการสืบสวนหรือไต่สวนแล้วเห็นว่ามีความผิดฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้สมัครผู้ใดกระทำการอันเป็นเหตุให้การเลือกตั้งนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม หรือมีความผิดฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้สมัครผู้ใดก่อให้เกิดผู้อื่นกระทำความผิด หรือรู้เห็นเป็นใจให้บุคคลอื่นกระทำความผิดดังกล่าว หรือรู้ว่าการกระทำความผิดดังกล่าวแล้วไม่ดำเนินการเพื่อระงับการกระทำนั้น และในกรณีที่ผู้ใดได้คะแนนอยู่ในลำดับที่จะได้รับการเลือกตั้ง อีกทั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งให้มีการเลือกสมาชิกวุฒิสภาใหม่ได้เพียงแต่มีเหตุอันควรสงสัยว่าการเลือกมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม โดยให้คำสั่งกล่าวเป็นที่สุด เมื่อวิเคราะห์แล้วจะเห็นได้ว่า คำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวไม่ต้องได้รับการตรวจสอบและควบคุมโดยองค์กรตุลาการ อันถือได้ว่าไม่มีความเท่าเทียมในการนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาพิพากษาของศาล อันเป็นการขัดต่อหลักประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของ

---

<sup>1</sup> บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ศึกษากรณีการสั่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือการเลือกสมาชิกวุฒิสภาใหม่ ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งหรือการเลือก โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร. พันธุ์เทพ วิทิตอนันต์ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ พัฒนะ เรือนใจดี และดร. ธาตุกร ศิริยุทธ์วัฒนา

<sup>2</sup> นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ได้รับรองและคุ้มครองไว้ ซึ่งได้ถือว่าไม่สอดคล้องกับหลักแบ่งแยกอำนาจตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันเป็นหลักพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐ

จากการศึกษาทำให้ทราบว่า การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง กรณีการสั่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือการเลือกสมาชิกวุฒิสภาใหม่ ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งหรือการเลือก หรือสั่งระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งไว้เป็นการชั่วคราว เป็นระยะเวลาไม่เกิน 1 ปี โดยคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุด ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้น ขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจอันเป็นหลักพื้นฐานสำคัญของหลักนิติรัฐ เนื่องจากคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าว ไม่ต้องได้รับการตรวจสอบและควบคุมโดยองค์กรตุลาการ อันถือได้ว่าไม่มีความเท่าเทียมในการนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาพิพากษาของศาล อันเป็นการขัดต่อหลักประกันสิทธิเสรีภาพพื้นฐานของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ได้รับรองและคุ้มครองไว้ ซึ่งได้ถือว่าไม่สอดคล้องกับหลักแบ่งแยกอำนาจตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันเป็นหลักพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐ ซึ่งสรุปได้ ดังต่อไปนี้

จากการศึกษาเกี่ยวกับการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในกรณีดังกล่าวข้างต้น มีประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

ปัญหาที่หนึ่ง เป็นเรื่องเกี่ยวกับการขาดหลักประกันความเป็นอิสระ กล่าวคือ โดยผลของคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งจะเป็นที่สุด การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเป็นการใช้อำนาจในลักษณะเบ็ดเสร็จที่ไม่อาจถูกตรวจสอบได้โดยองค์กรตุลาการ ทั้งยังขาดหลักประกันความเป็นกลางว่า คำสั่งให้มีการเลือกตั้งหรือการเลือกใหม่ หรือสั่งระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งไว้เป็นการชั่วคราว เป็นระยะเวลาไม่เกิน 1 ปี ดังกล่าวข้างต้นนั้น จะมีกระบวนการพิจารณาโดยสุจริตและเที่ยงธรรม เพราะองค์กรที่มีอำนาจสืบสวนหรือไต่ข้อเท็จจริงและองค์กรที่มีอำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งหรือการเลือกใหม่ หรือสั่งระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งไว้เป็นการชั่วคราวดังกล่าว เป็นองค์การเดียวกัน ประกอบกับการพิจารณาคดีของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีลักษณะการพิจารณาเป็นการภายในไม่เปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องเข้าฟังการพิจารณา ซึ่งแตกต่างจากการพิจารณาคดีขององค์กรตุลาการที่มีลักษณะการพิจารณาคดีโดยเปิดเผย จึงทำให้ขาดความน่าเชื่อถือว่าการทำหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้นจะเป็นอิสระไม่ได้ถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองจริงหรือไม่

ปัญหาที่สอง เป็นเรื่องเกี่ยวกับมาตรฐานการวินิจฉัยคดีการเลือกตั้ง กล่าวคือ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือการเลือกสมาชิกวุฒิสภาใหม่ ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งหรือการเลือก หรือสั่งระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งไว้เป็นการชั่วคราว เป็นระยะเวลาไม่เกิน 1 ปี ส่วนกรณีหลังประกาศผลการเลือกตั้งหรือการเลือกไม่ใช่อำนาจเด็ดขาด

ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกา ดังนั้น ประเทศไทยจึงมีองค์กรผู้มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีการเลือกตั้ง สององค์กร คือ คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรทำหน้าที่ในการสั่งให้มีการเลือกตั้งหรือการเลือกใหม่ หรือสั่งระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งไว้เป็นการชั่วคราว เป็นระยะเวลาไม่เกิน 1 ปี ดังกล่าว ในกรณีก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกผู้แทนราษฎรหรือการเลือกสมาชิกวุฒิสภา และศาลฎีกาเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในกรณีหลังประกาศผลการเลือกตั้งหรือการเลือก โดยจะเห็นได้ว่าการให้มืองค์กรที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องประเภทคดีการเลือกตั้งเหมือนกันถึงสององค์กรนั้น ย่อมทำให้เกิดปัญหาเรื่องความเป็นเอกภาพและผลการวินิจฉัยชี้ขาดที่อาจแตกต่างกันตามมา

ปัญหาที่สาม เป็นเรื่องเกี่ยวกับความไม่สอดคล้องกับหลักการคุ้มครองหรือหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน กล่าวคือ คำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุดในการวินิจฉัยชี้ขาดข้างต้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้น โดยไม่ให้องค์กรใดมาตรวจสอบและถ่วงดุลได้ ย่อมไม่สอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจและหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพหรือหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 4 ซึ่งได้บัญญัติว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 25 วรรคสาม

ปัญหาที่สี่ เป็นเรื่องเกี่ยวกับหลักความเสมอภาคของบุคคลผู้ได้รับคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการสั่งให้มีการเลือกตั้งหรือการเลือกใหม่ กล่าวคือ คำสั่งดังกล่าวเป็นที่สุด ก่อให้เกิดปัญหาเรื่องความเสมอภาคของบุคคลผู้ได้รับคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เนื่องจากการจำกัดการใช้สิทธิทางศาลของบุคคลและเป็นการเลือกปฏิบัติไม่ยอมรับหลักความเสมอภาคของบุคคลในทางกฎหมาย และการได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกันเนื่องจากก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งองค์กรผู้วินิจฉัยชี้ขาดในการสั่งให้มีการเลือกตั้งหรือการเลือกใหม่ หรือสั่งระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งไว้เป็นการชั่วคราว เป็นระยะเวลาไม่เกิน 1 ปี คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง และคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุด ซึ่งไม่สามารถโต้แย้งให้มีการตรวจสอบได้อีกแม้แต่องค์กรตุลาการ ดังนั้น สิทธิของผู้ได้รับคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงไม่ได้รับการคุ้มครองจากหลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยฝ่ายตุลาการ แต่หลังการประกาศผลการเลือกตั้งองค์กรผู้วินิจฉัยชี้ขาดคำสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งได้แก่ศาลฎีกา

ปัญหาที่ห้า เป็นเรื่องเกี่ยวกับการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยปราศจากการตรวจสอบและถ่วงดุล กล่าวคือ เมื่อเปรียบเทียบกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในต่างประเทศแล้ว พบว่าการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งของประเทศต่างๆ ล้วนแล้วแต่ต้องอยู่ภายใต้การทบทวนตรวจสอบโดยองค์กรศาลเป็นมาตรการสุดท้าย ดังนั้น การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมี

ฐานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้นไม่ได้หมายความว่าต้องมีอำนาจเด็ดขาดไม่อาจถูกตรวจสอบโดยองค์กรอื่นแต่อย่างใด โดยหลักแล้วการกระทำทั้งหลายขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้นต้องอยู่ภายใต้การควบคุมและตรวจสอบของศาลได้

จากการศึกษาค้นคว้าการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ศึกษากรณีการสั่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือการเลือกสมาชิกวุฒิสภาใหม่ ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งหรือการเลือก ผู้ศึกษาพบว่ามิข้อเสนอแนะคือ

โดยผู้ศึกษาขอเสนอแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาและปรับปรุง ดังต่อไปนี้

การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการสั่งให้มีการเลือกตั้งหรือการเลือกใหม่ หรือสั่งระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งไว้เป็นการชั่วคราว เป็นระยะเวลาไม่เกิน 1 ปี ก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง คำสั่งดังกล่าวเป็นที่สุด เป็นการใช้อำนาจในทางกระทบสิทธิทางการเมืองของผู้ถูกคำสั่งถึงแม้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งจะเป็นองค์กรที่เป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญ หากพิจารณาตามหลักการแบ่งแยกอำนาจแล้ว จะเห็นได้ว่าภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจโดยหลักการแล้ว ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการต้องสามารถควบคุม ตรวจสอบและยับยั้งซึ่งกันและกันได้ ทั้งนี้เพราะอำนาจทั้งสามมิได้แบ่งแยกออกจากกันโดยเด็ดขาด หากแต่มีการถ่วงดุลกันเพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครองซึ่งเป็นหลักสำคัญของหลักนิติรัฐ โดยรัฐต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย และการกระทำของรัฐต้องเคารพและเป็นไปตามกฎหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำที่เป็นการกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนก็ต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ และต้องมีกลไกที่จะให้มีองค์กรของรัฐเข้าไปตรวจสอบการกระทำนั้นได้ ด้วยเหตุนี้การใช้อำนาจจะต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งมีอำนาจเหนืออีกอำนาจหนึ่งอย่างเด็ดขาด หรืออำนาจใดอำนาจหนึ่งต้องรับภาระหน้าที่ของรัฐทั้งหมดเพื่อให้บรรลุภารกิจแต่เพียงฝ่ายเดียว การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจทั้งสามอำนาจรวมอยู่ในองค์กรเดียว จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่สอดคล้องกับหลักทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของหลักนิติรัฐ ดังนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ด้านบริหารเป็นหลัก คือ การควบคุมและดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้ง ทั้งการเลือกตั้งระดับชาติ ระดับท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติ จึงควรให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเฉพาะการออก กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง การจัดการเลือกตั้ง การประกาศผลการเลือกตั้ง และการสืบสวนหรือไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นเท่านั้น โดย 1) เห็นว่าควรให้แก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 225 วรรคหนึ่ง โดยบัญญัติว่า ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยเห็นว่า ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งหรือการเลือก มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการเลือกนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม กรณีผู้กระทำการนั้นเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือก แล้วแต่กรณี หรือรู้เห็นกับการกระทำของบุคคลอื่น คำสั่งตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัยสั่งให้มีการเลือกตั้งหรือการเลือกใหม่ในหน่วย

เลือกตั้งหรือเขตเลือกตั้งนั้น หรือสั่งระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้นไว้เป็นการชั่วคราวตามมาตรา 224 วรรคหนึ่ง (4) และให้ศาลฎีกาพิจารณาพิพากษาภายใน 30 วันนับแต่ยื่นฟ้องเป็นที่สุด และ 2) เห็นว่าควรให้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 225 วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “คำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุด” เนื่องจากหากให้คำสั่งดังกล่าวเป็นที่สุดจะทำให้ขัดกับหลักประกัน และการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เนื่องจากมีกระบวนการของฝ่ายตุลาการเข้ามาคุ้มครองผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ อีกทั้งยังเป็นการขัดกับทฤษฎีหลักการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของหลักนิติรัฐ ของประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น คำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงต้องสามารถถูกตรวจสอบได้โดยองค์กรตุลาการ

## เอกสารอ้างอิง

บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักการพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. พิมพ์ครั้งที่ 3

กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552.

สุริยา ปานแป้น และอนวัธน์ บุญนันท์. คู่มือสอบกฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไอเดียพรีนติ้ง (2013), 2560.

โอฬาริก ขวัญชัย. “การเพิกถอนการเลือกตั้งและสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ในระบบกฎหมายไทย.”

วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542.

ไพโรจน์ อารักษ์ยา. รับของขวัญอย่างไรไม่ผิดกฎหมาย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์

วิญญูชน, 2548.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง หลักการพื้นฐานของ

กฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2546.