



การศึกษาบทเรียนจากการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา  
เพื่อปรับปรุงระบบเลือกตั้งให้ดีขึ้น

โดย

สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า  
พฤศจิกายน 2543

ได้รับการสนับสนุนจาก

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

## คำนำ

สถาบันพระปกเกล้าเป็นสถาบันที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ เพื่อเป็นสถาบันทางวิชาการในกำกับรัฐสภาทำหน้าที่เผยแพร่ความรู้ด้านการเมือง การปกครองในระบอบประชาธิปไตย รวมทั้งศึกษาค้นคว้าและวิจัยปัญหา และหาแนวทางการแก้ไขอย่างมีระบบ

ในการนี้สถาบันพระปกเกล้าได้จัดทำการศึกษาวิจัยโครงการการศึกษาบทเรียนจากการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเพื่อปรับปรุงระบบเลือกตั้งให้ดีขึ้น เพื่อให้การดำเนินการเลือกตั้งของ คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่สุดภายใต้รัฐธรรมนูญและ สถานการณ์ปัจจุบัน โดยผลการวิจัยบางส่วนบางส่วนได้นำไปใช้ประโยชน์แล้ว กล่าวคือ เป็นส่วน หนึ่งของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ สมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๓ ส่วนผลการศึกษาวิจัยอื่นๆ อยู่ในรายงานวิจัยฉบับนี้

อนึ่งสถาบันฯ ขอขอบคุณ คณะผู้ทรงคุณวุฒิและฝ่ายเลขานุการฯ ที่เสียสละเวลาใน การดำเนินการวิจัยให้เสร็จสิ้นด้วยดี คณะกรรมการการเลือกตั้งที่ให้ความอนุเคราะห์ข้อมูล และ ผู้ที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย ประชาชนที่มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น หน่วยงานที่ส่งข้อมูลที่ เป็นประโยชน์มายังสถาบันฯ สถาบันราชภัฏสวนดุสิตที่ช่วยสำรวจความเห็นของประชาชน ทำายที่สุดสถาบันฯ ขอขอบคุณสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย(สกว.) ที่ให้ความสนับสนุนทาง การเงินในการวิจัย

สถาบันพระปกเกล้า

## บทคัดย่อ

### **“การศึกษาบทเรียนจากการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เพื่อปรับปรุงระบบเลือกตั้งให้ดีขึ้น”**

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ ๑๖ ของประเทศไทย แต่เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ในการดำเนินการจัดการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ครั้งแรกนั้น ปรากฏว่ามีปัญหาเกิดขึ้นมากมาย มีการเลือกตั้งมากกว่าหนึ่งครั้งในหลายจังหวัด นอกจากนี้ยังมีปัญหาเกี่ยวกับความถูกต้องชอบธรรมในการจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งอีกด้วย ดังนั้นมีการคาดการณ์กันว่า การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะเกิดปัญหา และผลกระทบมากกว่าที่เกิดขึ้นในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา

สถาบันพระปกเกล้า ได้สังเกตเห็นปัญหาดังกล่าวข้างต้นว่าเป็นปัญหาที่สำคัญ ควรได้รับการแก้ไขโดยด่วน โดย เมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๔๓ ประธานรัฐสภา นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ได้แต่งตั้งคณะผู้ทรงคุณวุฒิฯ จำนวน ๑๒ ท่าน โดยมี นายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธานเพื่อทำการศึกษาแนวทางปรับปรุงระบบเลือกตั้งให้เกิดความเรียบร้อย และสอดคล้องกับการปฏิรูปการเมืองตามแนวทางรัฐธรรมนูญ

ในการศึกษาของคณะผู้ทรงคุณวุฒิฯ นี้ได้จัดให้มี **“โครงการศึกษาบทเรียนจากการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เพื่อปรับปรุงระบบเลือกตั้งให้ดีขึ้น”** โดยมีวัตถุประสงค์ของโครงการคือรวบรวมข้อมูล ข้อเท็จจริงและความเห็นเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่ผ่านมา เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานประกอบการพิจารณาจัดทำข้อเสนอในรูปรายงาน เพื่อเสนอแนะการปรับปรุงการจัดการเลือกตั้งให้เกิดผลดีที่สุดในอนาคต เปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องทุกกลุ่มมีส่วนร่วมในการเสนอข้อเท็จจริง ข้อคิดและความเห็นตลอดการดำเนินโครงการนี้ และนำเสนอรายงานต่อผู้เกี่ยวข้อง รวมทั้งจัดพิมพ์รายงาน และข้อมูลที่ได้จากการรับฟังความเห็น เผยแพร่ทั่วไปแก่สาธารณชน ซึ่งประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ คือ มีรายงานเพื่อเสนอแนะแนวทางในการเลือกตั้งที่เหมาะสมอันจะนำไปสู่การพัฒนาประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์ต่อไป และเป็นตัวอย่างของการประยุกต์ระบบ Royal Commission มาใช้ในประเทศไทยในอนาคต

วิธีการศึกษาคือการให้ข้อมูลโดยคณะผู้ทรงคุณวุฒิที่มีประสบการณ์ และความรู้เกี่ยวกับระบบรัฐสภา และระบบการเลือกตั้งเป็นอย่างดี โดยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ การรวบรวมความคิดเห็นจากประชาชนโดยผ่านสื่อ (หนังสือพิมพ์ และ อินเทอร์เน็ต) เพื่อประกอบการศึกษาของผู้ทรงคุณวุฒิ จัดทำรายงานฉบับร่างและจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อรายงาน

และสำรวจความเห็นของประชาชนโดยใช้แบบสอบถาม แล้วจัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์และจัดพิมพ์เสนอหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเผยแพร่อย่างกว้างขวาง

คณะผู้ทรงคุณวุฒิฯ ได้ทำการสรุปประเด็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อการควบคุม และดำเนินการจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งสามารถจำแนกออกได้เป็น ๕ ประเด็นหลัก ได้แก่ ประเด็นปัญหาทั่วไป ประเด็นปัญหาก่อนมีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้ง ประเด็นปัญหาในระหว่างที่มีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งแล้ว ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการตรวจสอบการเลือกตั้ง และประเด็นปัญหาภายหลังจากที่มีการประกาศผลการเลือกตั้ง

แนวทางการแก้ไขปัญหาของคณะผู้ทรงคุณวุฒิ นำมาจากร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ของรัฐบาล (โดยคณะกรรมการปรับปรุงแก้ไขร่างกฎหมายของรัฐบาลนั้น ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิจากงานวิจัยนี้เป็นส่วนใหญ่ และได้้นำผลการศึกษาในเบื้องต้นของคณะผู้ทรงคุณวุฒิไปใช้เป็นแนวในการร่างกฎหมายดังกล่าวด้วย) นอกจากนั้นแนวทางการแก้ไขปัญหาของคณะผู้ทรงคุณวุฒิ ยังมาจาก ข้อคิดเห็นจากการสัมมนาระดมความคิดเห็น ข้อเสนอของสมาคมพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ข้อคิดเห็นจากประชาชนทั่วไป และข้อคิดเห็นของประชาชนจากการสำรวจความคิดเห็นโดยสถาบันราชภัฏสวนดุสิต

ผลการพิจารณาของคณะผู้ทรงคุณวุฒินี้ นำไปสู่การพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายต่างๆ และผู้วิจัยได้ทำการยกกฎหมาย เพื่อเสนอต่อบุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

## Abstract

### **“The Study of Lessons from the Senate Election for the Purpose of Revising the Electoral System”**

The Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2540 is the country's 16<sup>th</sup> constitution. It is the first constitution stipulating that senators must be elected by the people. There were, however, many problems in the first Senate election, which was also the first national election conducted by the Election Commission of Thailand (ECT). Citing violations of electoral regulations, the ECT chose to hold more than one election in many provinces. Several ECT decisions, including the one to hold multiple elections were controversial and raised questions about the scope of the ECT's authority. The upcoming House of Representatives election seemed to hold the promise of even greater trouble.

Realizing the importance of the election problem, on May 20, 2000, the president of the National Assembly, Wanmuhamadnor Matha, appointed a twelve-member election system advisory committee, composed of parliamentary and electoral system experts, led by former senate speaker Meechai Ruchupan. The committee was assigned the responsibility of proposing revisions to the electoral system that would reduce the likelihood of problems in future elections.

As part of the committee's study, KPI embarked on the project, **the Study of Lessons from the Senate Election for the Purpose of Revising the Electoral System**. The emphasis of the project was on gathering facts and comments about the recent Senate election. In addition, it was an example of applying the Royal Commission in Thailand.

Information was gathered through a variety of techniques: qualitative research, using questionnaires, an expert forum on the electoral system and assessment of public

opinions expresses through newspapers and the Internet. The opinions of people involved in the Thai election system were welcomed throughout the project.

A final report, which proposed regulations and procedures for conducting a fair and honest election, was produced and presented to the organizations involved and the public.

The committee summed up the important issues that touch on the controlling and organizing of an election by the ECT. These issues are divided into five major groups, namely general electoral issues, issues occurring before the Royal Decree to hold an election, issues occurring after the Royal Decree to hold an election, issues on ECT's authority on monitoring an election and issues occurring after the declaration of election results.

The committee's recommendations were based on guidelines for electoral law amendment, submitted to the government by the electoral law reform committee. (This electoral law reform committee was set up by the government. However, most of its members were the committee of the KPI project and the preliminary recommendations that came out of the KPI study served as a starting point for government work on electoral law amendment.) The committee's recommendations were also based upon brainstorming results, suggestions from Social Development Society, National Institute for Development Administration, and people's opinions from seminars, incoming letters and Suan Dusit poll.

The results of the election system advisory committee's deliberation led to the revision of law that would be presented to persons and agencies the involved.

**บทสรุปผู้บริหาร**  
**“โครงการศึกษาบทเรียนจากการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา**  
**เพื่อปรับปรุงระบบเลือกตั้งให้ดีขึ้น”**

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ ๑๖ ของประเทศไทย แต่เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน โดยที่กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นจากในอดีต กล่าวคือ นอกจากมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณากลับกรรมาธิการร่างกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้กับบุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบหรือองค์กรอิสระต่างๆ และอำนาจหน้าที่ที่สำคัญอีกประการหนึ่งของวุฒิสภา คือ การพิจารณาและลงมติถอดถอนข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ หรือเจ้าหน้าที่ในองค์กรตรวจสอบหรือองค์กรอิสระต่างๆ

การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภานั้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ทำหน้าที่ในการควบคุมและดำเนินการจัดการเลือกตั้ง และกำหนดไว้เป็นหลักเกณฑ์กว้างๆ ว่าให้มีสมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๒๐๐ คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ซึ่งที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งได้หนึ่งคน โดยวิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ ในการนี้รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.๒๕๔๑ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.๒๕๔๑ เพื่อวางหลักเกณฑ์ และแนวทางปฏิบัติในการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ในการดำเนินการจัดการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ของคณะกรรมการการเลือกตั้งครั้งแรก นั้น ปรากฏว่ามีปัญหาเกิดขึ้นมากมาย นับตั้งแต่วันที่ที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๒ กำหนดให้มีการเลือกตั้งวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๓ ภายหลังจากการเลือกตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกาศรับรองผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เพียง ๑๒๒ คน และประกาศให้เลือกตั้งครั้งที่สองใน ๓๕ จังหวัด เพื่อเลือกสมาชิกวุฒิสภาอีกจำนวน ๗๘ คน ในวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๔๓ ภายหลังจากการเลือกตั้งครั้งที่สอง คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศรับรองสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๖๖ คน และประกาศให้เลือกตั้งครั้งที่สามใน ๙ จังหวัด เพื่อเลือกสมาชิกวุฒิสภาอีกจำนวน ๑๒ คน ในวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๔๓ ภายหลังจากเลือกตั้งครั้งที่สาม คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศรับรองสมาชิกวุฒิสภาอีกจำนวน ๘ คน และประกาศให้เลือกตั้งครั้งที่สี่ใน ๔ จังหวัด เพื่อเลือกสมาชิกวุฒิสภาอีกจำนวน ๔ คน ในวันที่ ๒๔

มิถุนายน ๒๕๔๓ และวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๓ ภายหลังจากเลือกตั้งครั้งที่สี่นี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศรับรองอีกจำนวน ๓ คน และต้องจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นครั้งที่ห้าใน ๑ จังหวัด เพื่อเลือกสมาชิกวุฒิสภาที่เหลืออีก ๑ คน ในวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๔๓ ซึ่งภายหลังจากเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศรับรองสมาชิกวุฒิสภารายสุดท้ายเมื่อวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๔๓

เมื่อพิจารณานับตั้งแต่มีประกาศพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๒ จนกระทั่งถึงการประกาศรับรองสมาชิกวุฒิสภารายสุดท้าย เมื่อวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๔๓ รวมใช้ระยะเวลาทั้งสิ้น ๗ เดือน ๑๒ วัน และต้องจัดการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาถึงห้าครั้ง จึงสามารถได้สมาชิกวุฒิสภาครบจำนวน ๒๐๐ คน ซึ่งการที่ใช้เวลาในการจัดการเลือกตั้งถึง ๗ เดือน ๑๒ วัน ทำให้ต้องใช้งบประมาณในการจัดการเลือกตั้งเป็นจำนวนมาก และมีปัญหาเกี่ยวกับความถูกต้องชอบธรรมในการจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งอีกด้วย อาทิเช่น ปัญหาในเรื่องการแนะนำตัว คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัคร การเพิกถอนการรับสมัคร การตรวจสอบในเรื่องการทุจริตและกระทำผิดกฎหมาย การประกาศผลการเลือกตั้ง เป็นต้น ประกอบกับศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๒๐/๒๕๔๓ วินิจฉัยว่าสมาชิกวุฒิสภาชุดเก่าไม่สามารถทำหน้าที่รักษาการตามรัฐธรรมนูญได้อีกต่อไป และสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งยังไม่ครบจำนวน ๒๐๐ คน ไม่สามารถเริ่มประชุมหรือปฏิบัติหน้าที่ได้ ส่งผลให้เกิด “สูญญากาศ” ไม่มีวุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ อีกทั้งส่งผลให้เกิดปัญหาในเรื่องการเริ่มและสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาด้วย เพราะรัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกภาพเริ่มนับตั้งแต่วันเลือกตั้ง (มาตรา ๑๑๗)

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การควบคุมและดำเนินการจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้นเป็นไปโดยขาดประสิทธิภาพ ไม่ประสบความสำเร็จ ซึ่งคาดกันว่าหากนำหลักการที่กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจทั้งการควบคุมและมีอำนาจในการดำเนินการจัดการเลือกตั้งไปใช้กับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบมากกว่าที่เกิดขึ้นในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ทั้งนี้เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มี ๒ ประเภท คือ ประเภทบัญชีรายชื่อ (Party List) และประเภทเขตเดียวเบอร์เดียว มีจำนวนรวมถึง ๔๐๐ คน ซึ่งมากกว่าจำนวนสมาชิกวุฒิสภาถึงหนึ่งเท่า ด้วยเหตุนี้หากยังคงมีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในลักษณะเช่นเดียวกับสมาชิกวุฒิสภา จะต้องใช้เวลา บุคลากร และงบประมาณเพิ่มมากขึ้นอีกอย่างน้อยสองเท่า ซึ่งประการที่สำคัญที่สุดคือเรื่องระยะเวลาในการจัดการเลือกตั้งทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดกรอบระยะเวลาไว้ให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรก ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา ๑๕๙) และสภาผู้แทน



ราษฎรต้องพิจารณาให้ความเห็นการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีให้แล้วเสร็จ ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันประชุมรัฐสภาครั้งแรก (มาตรา ๒๐๒)

สถาบันพระปกเกล้า ได้เล็งเห็นปัญหาดังกล่าวข้างต้นว่าเป็นปัญหาที่สำคัญ ควรได้รับการแก้ไขโดยด่วน อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ ตามมติสภาสถาบันพระปกเกล้าในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๔๓ เมื่อวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๔๓ ให้แต่งตั้งคณะผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อทำการศึกษาแนวทางปรับปรุงระบบเลือกตั้งให้เกิดความเรียบร้อย และสอดคล้องกับการปฏิรูปการเมืองตามแนวทางรัฐธรรมนูญ โดยให้จัดทำรายงานและต้องแก้ไขกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือทางปฏิบัติใดก็ได้ให้เสนอแนะด้วย พร้อมทั้งเหตุผลและความจำเป็น โดยให้จัดพิมพ์เผยแพร่รายงานดังกล่าวเป็นการทั่วไปแก่ประชาชน ทั้งนี้ให้แล้วเสร็จภายในสองเดือน นับแต่ประกาศนี้มีผลบังคับใช้

เมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๔๓ ประธานรัฐสภา นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ได้แต่งตั้งคณะผู้ทรงคุณวุฒิฯ ประกอบด้วย

- |  |                            |
|--|----------------------------|
| (๑) นายมีชัย ฤชุพันธุ์                   | เป็นประธานคณะผู้ทรงคุณวุฒิ |
| (๒) รองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกาวงศ์ | เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ          |
| (๓) นายชาวัฒน์ สายเชื้อ                  | เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ          |
| (๔) รองศาสตราจารย์ ธงทอง จันทรางศุ       | เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ          |
| (๕) รองศาสตราจารย์ นรนิติ เศรษฐบุตร      | เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ          |
| (๖) คุณหญิง นันทกา สุประภาตะนันท์        | เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ          |
| (๗) นายพิเชต สุนทรพิพิธ                  | เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ          |
| (๘) ศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม        | เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ          |
| (๙) ศาสตราจารย์ ศักดิ์ สนองชาติ          | เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ          |
| (๑๐) ศาสตราจารย์ สุชาติ ไตรประสิทธิ์     | เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ          |
| (๑๑) นายเอนก สิทธิประศาสน์               | เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ          |
| (๑๒) ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ   | เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ          |

ในการศึกษาของคณะผู้ทรงคุณวุฒิฯ นี้ได้จัดให้มี “โครงการศึกษาทเรียนจากการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เพื่อปรับปรุงระบบเลือกตั้งให้ดีขึ้น” ซึ่งมีรายละเอียดของโครงการฯ ดังต่อไปนี้

## วัตถุประสงค์

๑. รวบรวมข้อมูล ข้อเท็จจริงและความเห็นเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่ผ่านมา เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานประกอบการพิจารณาจัดทำข้อเสนอในรูปรายงาน (Report) ของคณะผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อเสนอแนะการปรับปรุงการจัดการเลือกตั้งให้เกิดผลดีที่สุดในอนาคต
๒. เปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องทุกกลุ่มมีส่วนร่วมในการเสนอข้อเท็จจริง ข้อคิดและความเห็นตลอดการดำเนินโครงการนี้
๓. นำเสนอรายงานต่อผู้เกี่ยวข้องโดยเฉพาะคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะรัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภา และวุฒิสภา รวมทั้งจัดพิมพ์รายงาน (Report) และข้อมูลที่ได้จากการรับฟังความเห็น เผยแพร่ทั่วไปแก่สาธารณชน

## ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

รายงานเพื่อเสนอแนวทางในการจัดการเลือกตั้งที่เหมาะสมอันจะนำไปสู่การพัฒนาประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์ต่อไป และเป็นตัวอย่างของการประยุกต์ระบบ Royal Commission มาใช้ในประเทศไทยในอนาคต

## ระยะเวลา

ตั้งแต่ กรกฎาคม ๒๕๔๒ – กันยายน ๒๕๔๓ รวม ๑ ปี

## วิธีการศึกษา

๑. ทำการวิจัยเอกสาร สังเกตการณ์และวิจัยภาคสนามใน ๖ จังหวัดตัวอย่างทั่วประเทศ (กทม. สงขลา เชียงใหม่ สกลนคร ชลบุรี และฉะเชิงเทรา) โดยใช้แบบสอบถามเพื่อสอบถามประชาชนจำนวน ๒,๔๐๐ คน (จังหวัดละ ๔๐๐ คน) และสังเกตการณ์ในจังหวัดสมุทรปราการ
๒. การศึกษา และให้ข้อมูลโดยคณะผู้ทรงคุณวุฒิที่มีประสบการณ์ และความรู้เกี่ยวกับระบบรัฐสภา และระบบการเลือกตั้งเป็นอย่างดี โดยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ
  - ๒.๑ เรียบเชิญผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน ๑๒ ท่าน
  - ๒.๒ จัดตั้งคณะเลขานุการโครงการเพื่อช่วยงานผู้ทรงคุณวุฒิ
  - ๒.๓ รวบรวมเอกสารที่เกี่ยวข้องประกอบการทำงานของผู้ทรงคุณวุฒิ
  - ๒.๔ ผู้ทรงคุณวุฒิทำการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้อง ผลการวิจัย สัมมนาต่างๆ และประเด็นปัญหาตลอดจนเอกสารที่เกี่ยวข้อง
  - ๒.๕ จัดการประชุมกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ (Focus Group) เพื่อวิเคราะห์ปัญหา ประเด็นที่เกี่ยวข้อง แนวทางแก้ไข จำนวน ๒ เดือน (มิ.ย.-ต้นส.ค.๒๕๔๓)

เพื่อระดมความคิดและร่วมพิจารณาแนวทางปรับปรุงแก้ไขระบบการเลือกตั้ง  
ตั้งในรายละเอียด

๒.๖ สรุปการประชุมทุกครั้ง เพื่อการพิจารณาของผู้ทรงคุณวุฒิ

๒.๗ เขียนรายงาน

๓. การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อแนวทางแก้ไข โดยการใช้แบบสำรวจ

๓.๑ รวบรวมแนวทางในการแก้ไขจากการศึกษาของผู้ทรงคุณวุฒิ

๓.๒ ร่างแบบสอบถาม

๓.๓ ทดสอบแบบสอบถาม

๓.๔ แก้ไขแบบสอบถาม

๓.๕ ทำการสำรวจทั่วประเทศ โดยใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างที่เหมาะสมและถูกต้อง

๓.๖ วิเคราะห์แบบสอบถาม

๓.๗ สรุปผลและเขียนรายงานเพื่อไปประกอบการจัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์

๔. การรวบรวมความคิดเห็นจากประชาชนโดยผ่านสื่อ (หนังสือพิมพ์ และ  
อินเทอร์เน็ต) เพื่อประกอบการศึกษาของผู้ทรงคุณวุฒิ

๔.๑ ร่างแบบสอบถามตามข้อเสนอของคณะผู้ทรงคุณวุฒิขนาดย่อ

๔.๒ ตีพิมพ์แบบสอบถามในหนังสือพิมพ์ และ Website ของสถาบันพระปกเกล้า

๔.๓ รับแบบสอบถามทางโทรสาร หรือไปรษณีย์ หรือทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์

๔.๔ วิเคราะห์แบบสอบถาม

๔.๕ สรุปและเขียนรายงานเพื่อไปประกอบการจัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์

๕. จัดทำรายงานฉบับร่างและจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อรายงาน

๖. จัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์และจัดพิมพ์เสนอหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเผยแพร่

อย่างกว้างขวางต่อไป

คณะผู้ทรงคุณวุฒิฯ ได้ประชุมครั้งแรกเมื่อวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๔๓ และทำการสรุป  
ประเด็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อกระบวนการควบคุม และดำเนินการจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการ  
เลือกตั้ง ซึ่งสามารถจำแนกออกได้เป็น ๕ ประเด็นหลัก ได้แก่

๑. ประเด็นปัญหาทั่วไป

๒. ประเด็นปัญหาก่อนมีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้ง

๓. ประเด็นปัญหาในระหว่างที่มีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งแล้ว

๔. ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการตรวจสอบการ  
เลือกตั้ง

## ๕. ประเด็นปัญหาหลังจากที่มีการประกาศผลการเลือกตั้ง

ในระหว่างทำการศึกษาวิจัยของคณะผู้ทรงคุณวุฒิฯ รัฐบาลได้ประกาศแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.๒๕๔๑ ในส่วนที่ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้เสร็จสิ้นภายใน ๓๐ วันนับแต่วันแต่งตั้ง ซึ่งประธานคณะผู้ทรงคุณวุฒิคือ นายมีชัย ฤชุพันธุ์ และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกจำนวนหนึ่ง ได้รับแต่งตั้งเป็นประธานและกรรมการในคณะกรรมการฯ ของรัฐบาลด้วย ด้วยเหตุนี้คณะผู้ทรงคุณวุฒิฯ ของสถาบันพระปกเกล้า และคณะกรรมการฯ ของรัฐบาลจึงดำเนินการไปพร้อมๆ กัน

### การดำเนินงานของคณะผู้ทรงคุณวุฒิฯ

ในเบื้องต้นคณะผู้ทรงคุณวุฒิฯ ทำการรวบรวมประเด็นปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น โดยที่รวบรวมจากบุคคลและองค์กรต่างๆ ที่เสนอปัญหาไว้ ในการนี้ได้เปิดให้ประชาชนเสนอปัญหาเกี่ยวกับการเลือกตั้งและแนวทางการแก้ไขปัญหาในแต่ละประเด็นด้วย ซึ่งประชาชนมีความสนใจและเสนอความคิดเห็นเข้ามาเป็นจำนวนมาก จากนั้นทำการรวบรวมและจัดหมวดหมู่ของปัญหาได้เป็น ๕ ประเด็นหลัก จำนวน ๔๓ ประเด็นย่อย คณะผู้ทรงคุณวุฒิฯ พิจารณาว่าจะแก้ไขปัญหานั้นให้เป็นอย่างไ ยังไม่ต้องพิจารณาว่าจะแก้ไขอย่างไร โดยที่ได้เดินทางไปประชุม ณ โรงแรมรอยัล คลิฟ บีช พัทยา จ.ชลบุรี ระหว่างวันที่ ๑๔-๑๘ กรกฎาคม ๒๕๔๓ ซึ่งคณะกรรมการฯ ชุดของรัฐบาลได้ร่วมเดินทางไปปฏิบัติงานในครั้งนี้ด้วย ดังนี้

วันที่ ๑๕-๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๓ ได้ที่ประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกายก่างเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ภายหลังการพิจารณาเสร็จสิ้นที่ประชุมมีมติให้คณะกรรมการกฤษฎีกานำร่างที่พิจารณาเสร็จแล้วกลับไปแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนของถ้อยคำให้สอดคล้องและไม่ขัดแย้งซึ่งกันและกัน เพื่อนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีรัฐบาลต่อไป และวันที่ ๑๙-๒๐ กรกฎาคม ๒๕๔๓ ที่ประชุมพิจารณาหาแนวทางการแก้ไขปัญหาต่างๆ ซึ่งรวบรวมโดยคณะผู้ทรงคุณวุฒิฯ

เมื่อได้แนวทางการแก้ไขปัญหาแล้ว คณะผู้ทรงคุณวุฒิฯ ได้จัดประชุมสัมมนาระดมความคิดเห็น เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากภายนอก เมื่อวันที่ ๒๕ - ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๓ ณ โรงแรมมิราเคิลแกรนด์ มีผู้เข้าร่วมการประชุมครั้งนี้ จำนวน ๒๐๗ คน โดยนำเสนอประเด็นปัญหาและแนวทางการแก้ไข และแบ่งกลุ่มสัมมนากลุ่มย่อยเป็น ๓ กลุ่ม ได้แก่

- กลุ่มที่ ๑ เรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง
- กลุ่มที่ ๒ เรื่องการดำเนินการจัดการเลือกตั้ง
- กลุ่มที่ ๓ เรื่องการตรวจสอบการเลือกตั้ง

ผู้เข้าร่วมสัมมนาในแต่ละกลุ่มส่วนใหญ่เห็นด้วยในหลักการกับแนวทางการแก้ไขที่ คณะผู้ทรงคุณวุฒิฯ เสนอ ยกเว้นประเด็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ผู้เข้าร่วม สัมมนาไม่เห็นด้วยที่เสนอให้ลดอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่อย่างไรก็ตามความคิดเห็น ของผู้เข้าร่วมสัมมนากลุ่มนี้จะเชื่อถือและนำมาประกอบรายงานการวิจัยได้มากน้อยเพียงใด คงต้องพิจารณาให้รอบคอบ ทั้งนี้เนื่องจากสมาชิกกลุ่มนี้ส่วนใหญ่เป็นกรรมการการเลือกตั้ง ประจำจังหวัด ซึ่งเป็นผู้ที่จะเสียประโยชน์หากมีการแก้ไขไปตามแนวทางที่เสนอ และสมาชิกกลุ่ม เห็นว่าในระยะแรกยังไม่ควรแก้ไขรัฐธรรมนูญ เพราะยังมีได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎร ยังเห็นสภาพปัญหาไม่ชัด เห็นว่าควรให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการ เหมือนเดิมไปก่อน ซึ่งเป็นการมองปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น และแนวทางการทำงานของ คณะผู้ทรงคุณวุฒิฯ นั้นมิได้จำกัดว่าไม่แก้ไขรัฐธรรมนูญ ดังนั้นคณะผู้ทรงคุณวุฒิฯ เห็นว่าควร ยืนตามแนวทางที่เสนอไว้ คือกำหนดให้มีการมอบอำนาจให้ส่วนราชการต่างๆ ดำเนินการในเรื่อง ใดเรื่องหนึ่งโดยชัดแจ้ง

นอกจากจัดสัมมนาระดมความคิดเห็นแล้ว คณะผู้ทรงคุณวุฒิฯ ได้นำเสนอแนวทางการ แก้ไขปัญหานี้ต่อประชาชนและให้ประชาชนเสนอความคิดเห็นเข้ามา (ผู้ปณ.๒๓๐ ปณจ.นนทบุรี ๑๑๐๐๐) มีประชาชนสนใจเสนอความคิดเห็นเข้ามาประมาณ ๗๕ ราย ซึ่งคณะผู้ทรงคุณวุฒิฯ ได้นำข้อเสนอนี้ไปพิจารณาประกอบในการศึกษาของคณะผู้ทรงคุณวุฒิฯ ด้วย และได้ให้ สถาบันราชภัฏสวนดุสิตทำการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน กรณี “การแก้กฎหมายเลือกตั้ง” ซึ่งประชาชนเห็นด้วยกับแนวทางการแก้ไขของคณะผู้ทรงคุณวุฒิฯ ทุกประเด็น โดยที่ประเด็นที่ เห็นด้วยมากที่สุดคือ ประเด็นที่กำหนดให้ทำเครื่องหมายกากบาทในบัตรเลือกตั้ง เป็นเหตุให้มี บัตรเสียจำนวนมาก สมควรกำหนดบัตรเลือกตั้งและวิธีการทำเครื่องหมายและวิธีการลงคะแนน ในบัตรตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ตามคำแนะนำของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประชาชนเห็นด้วยกับแนวทางการแก้ปัญหาถึงร้อยละ ๙๓.๘๑ และประเด็นที่เห็นด้วยน้อยที่สุด คือ การกำหนดเรื่องการเสียสิทธิของผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ไม่เพียงพอที่จะทำให้ผู้มีสิทธิออกไปใช้ สิทธิเลือกตั้ง สมควรกำหนดเรื่องการเสียสิทธิใหม่ โดยการเรียกเก็บเงินจากผู้ไม่ไปใช้สิทธิเป็นค่า พินัยหลวง เพื่อนำเงินเข้ากองทุนพัฒนาประชาธิปไตยหรือกองทุนอื่นตามที่กฎหมายกำหนด โดย ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้เรียกเก็บ หากไม่มีเงินจ่ายก็ให้ทำบริการสาธารณสุขวันแต่ได้แจ้ง เหตุขัดข้องล่วงหน้า ประชาชนเห็นด้วยร้อยละ ๖๕.๒๕ ส่วนประเด็นที่ว่าคณะกรรมการการเลือก ตั้งมีอำนาจหน้าที่เบ็ดเสร็จ ทั้งการออกกฎ ดำเนินการจัดและควบคุมการเลือกตั้ง รวมถึงวินิจฉัย

ชี้ขาดปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาเรื่องกำลังคนและมีข้อครหาในความเป็นกลาง สมควรให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการออกกฎ ควบคุมการจัดการเลือกตั้งและวินิจฉัยชี้ขาด ส่วนการดำเนินการจัดการเลือกตั้งนั้นควรมอบให้หน่วยงานอื่นรับผิดชอบในการจัดการ เป็นต้น

ขณะนี้การดำเนินงานของคณะผู้ทรงคุณวุฒิฯ อยู่ในช่วงสุดท้าย ที่จะต้องทำการรวบรวมความคิดเห็นทั้งจากการสัมมนากลุ่มย่อย ความคิดเห็นจากประชาชนที่ส่งเข้ามา และจากการสำรวจความคิดเห็น (โพล) เพื่อนำไปพิจารณาว่าจะยืนยันตามแนวทางการแก้ไขเดิมหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลง อย่างไร แล้วนำข้อสรุปไปจัดทำรายงานการศึกษาและร่างกฎหมายต่อไป ส่วนร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ของรัฐบาลนั้น ขณะนี้ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว อยู่ระหว่างการพิจารณาของวุฒิสภา

เมื่อวันที่ ๑ กันยายน พ.ศ.๒๕๔๓ คณะผู้ทรงคุณวุฒิฯ ได้ประชุมพิจารณาให้ความเห็นชอบในแนวทางการแก้ไขปัญหาต่างๆ เป็นครั้งสุดท้าย โดยที่นำแนวทางการแก้ไขปัญหาของคณะผู้ทรงคุณวุฒิ แนวทางการแก้ไขซึ่งนำไปใส่ไว้ในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ของรัฐบาล ข้อคิดเห็นจากการสัมมนาระดมความคิดเห็น (ณ โรงแรมมิราเคิลแกรนด์) ข้อเสนอของสมาคมพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ข้อคิดเห็นจากประชาชนทั่วไป และข้อคิดเห็นของประชาชนจากการสำรวจความคิดเห็น โดยสถาบันราชภัฏสวนดุสิต ซึ่งภายหลังจากพิจารณาแล้ว คณะผู้ทรงคุณวุฒิ ให้ความเห็นชอบแนวทางการแก้ไขปัญหาต่างๆ ดังต่อไปนี้

#### **อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง**

๑. ปัจจุบันคณะกรรมการการเลือกตั้งทำหน้าที่ทั้งการดำเนินการเลือกตั้ง และควบคุมการเลือกตั้ง ต่อไปอาจเกิดปัญหาทั้งในเรื่องกำลังคนและข้อครหาในความเป็นกลางขึ้นได้ เพราะคณะกรรมการการเลือกตั้งออกกฎเอง ดำเนินการเอง และควบคุมและตัดสินเอง เป็นการใช้อำนาจโดยเบ็ดเสร็จ จะสมควรให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีแต่อำนาจในการออกกฎ และควบคุมและชี้ขาด ส่วนการดำเนินการเลือกตั้งให้เป็นเรื่องของหน่วยงานอื่น ซึ่งอาจเป็นหน่วยงานเดียวหรือหลายหน่วยงาน

คณะผู้ทรงคุณวุฒิ พิจารณาแล้วเห็นชอบให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจ ควบคุม กำกับ การเลือกตั้งและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาในการเลือกตั้ง โดยส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการเลือกตั้ง

อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ควรมีดังนี้

- (๑) ออกกฎ ระเบียบ และสั่งการอันเกี่ยวกับขบวนการเลือกตั้ง

(๒) ควบคุมกำกับให้เป็นไปตามกฎ ระเบียบ รวมทั้งระงับ ยับยั้งหรือสั่งให้แก้ไขการดำเนินการของส่วนราชการ

(๓) ชี้ขาดปัญหา ยับยั้ง และให้ความเห็นชอบในการประกาศผลการเลือกตั้ง ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ให้ความเห็นชอบมีอำนาจสั่งการให้ลงคะแนนใหม่ เพิกถอนการเลือกตั้ง หรือสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ รวมตลอดทั้งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

นอกจากนี้ คณะผู้ทรงคุณวุฒิเห็นชอบให้แก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๗ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง และเพิกถอนการเลือกตั้งได้ โดยกำหนดให้ผู้ที่ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งนั้นพ้นจากสมาชิกภาพนับตั้งแต่วันที่คำสั่งเพิกถอน ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และในการออกกฎหมายของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เห็นควรให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการควบคุมการออกกฎหมายซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ ทั้งควบคุมก่อนออกกฎหมายและควบคุมหลัง ยกเว้นกรณีการเพิกถอนสิทธิ เพราะเป็นอำนาจดุลพินิจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

๒. ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญจะยังคงเกิดขึ้นอีกไม่น้อย จะสมควรให้สิทธิหรืออำนาจในการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเสียก่อนที่จะดำเนินการต่อไปหรือจะควรปล่อยให้ดำเนินการไปแล้วศาลรัฐธรรมนูญจึงจะมาวินิจฉัยในภายหลังเรื่องเกิดแล้ว

คณะผู้ทรงคุณวุฒิ พิจารณาแล้วเห็นชอบตามแนวทางการแก้ไขของคณะผู้ทรงคุณวุฒิ ที่มีอยู่เดิม กล่าวคือ แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้คณะกรรมการการเลือกตั้งหารือในประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญได้

๓. อำนาจในการวินิจฉัยว่าคุณสมบัติของผู้สมัครจะต้องเป็นอย่างไร ควรจะยังอยู่ที่ศาลรัฐธรรมนูญ หรือควรอยู่ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือควรอยู่ที่องค์กรใด เพื่อให้เกิดความรวดเร็วและแน่นอน

คณะผู้ทรงคุณวุฒิ พิจารณาแล้วเห็นชอบตามแนวทางการแก้ไขของคณะผู้ทรงคุณวุฒิ ที่มีอยู่เดิม กล่าวคือ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งก่อนการประกาศผลการเลือกตั้ง และหากคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยแล้วมีการโต้แย้งเกิดขึ้น ให้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ

### การดำเนินการจัดการเลือกตั้ง

๑. ปัจจุบันจะต้องจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกครั้งที่จะมีการเลือกตั้ง นอกจากจะสิ้นเปลืองแล้วยังทำให้ต้องใช้เวลาไม่น้อย จะสมควรให้มีการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิ

เลือกตั้งอย่างถาวร ซึ่งผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะขอเพิ่มเติมหรือตัดคนส่วนเกินได้ตลอดเวลา โดยไม่ต้องรอให้มีการเลือกตั้ง

คณะผู้ทรงคุณวุฒิ พิจารณาแล้วเห็นชอบให้มีการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งอย่างถาวรเป็นรายปี ซึ่งผู้มีสิทธิเลือกตั้งและพรรคการเมืองสามารถตรวจสอบและขอแก้ไขได้ตลอดเวลา โดยไม่ต้องรอให้มีการเลือกตั้ง ทั้งนี้ โดยไม่ต้องปิดประกาศทุกครั้งที่มีการเลือกตั้ง และต้องยกเลิกระบบทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

๒. บรรดาระยะเวลาต่างๆ ที่กำหนดไว้ในกฎหมายเลือกตั้ง จะสมควรเปิดโอกาสให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะกำหนดหรือไม่ เพื่อให้เกิดความคล่องตัว และสามารถดำเนินการเลือกตั้งให้แล้วเสร็จโดยรวดเร็ว

คณะผู้ทรงคุณวุฒิ พิจารณาแล้วเห็นว่าในการเลือกตั้งใหม่ตามคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นควรกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจในการยื่นขยายระยะเวลาในการดำเนินการจัดการเลือกตั้งได้ เว้นแต่ในการเลือกตั้งทั่วไป การยื่น ขยายระยะเวลาดังกล่าวต้องมีการหารือกับพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งก่อน

๓. การดำเนินการหลายอย่างหลายประการของผู้ที่ตั้งใจว่าจะสมัครรับเลือกตั้ง ถ้าได้กระทำก่อนมีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้มีการเลือกตั้ง ไม่ถือว่าเป็นความผิด แต่การกระทำเดียวกันนั้นถ้าได้กระทำภายหลังที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดวันเลือกตั้งแล้ว กลับเป็นความผิด และถูกเรียกว่า “ชื่อเสียง” ควรมีการปรับปรุงอย่างไรจึงจะสามารถควบคุมได้ โดยไม่กระทบต่อการบริการประชาชนที่ผู้จะสมัครนิยมทำกันอยู่ เช่น การบริการรถพยาบาล หรือรถรับส่งศพ

คณะผู้ทรงคุณวุฒิ พิจารณาแล้วเห็นชอบตามแนวทางการแก้ไขของคณะผู้ทรงคุณวุฒิ ที่มีอยู่เดิม กล่าวคือ

กำหนดให้ ในระหว่างการมีพระราชกฤษฎีกา ชำระราชการการเมืองทั้งหลายต้องไม่กระทำการดังต่อไปนี้

- ๑) การแจกของ ไม่ว่าของส่วนตัว หรือของทางราชการ
- ๒) เปิดงาน จัดหรือร่วมการสัมมนา เว้นแต่งานราชพิธีหรือรัฐพิธี

ในการบริจาดเงิน ให้พรรคการเมืองควบคุมบัญชีรายรับรายจ่ายให้รัดกุม ให้มีการควบคุมค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งของพรรคการเมือง ไม่ว่าจะมิใช่พระราชกฤษฎีกา ให้มีการเลือกตั้งหรือไม่ อนึ่ง การใช้จ่ายของบุคคลอื่นเพื่อประโยชน์ของพรรคการเมืองหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคนั้น ให้ถือว่าเป็นรายได้ และการใช้จ่ายของพรรคการเมือง และให้ถือว่าบุคคลนั้นบริจาดให้แก่พรรค และต้องปรากฏในบัญชีรายรับรายจ่ายของพรรค



ตั้งแต่มิพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้ง ผู้สมัครต้องดำเนินการดังนี้

๑) การใช้จ่ายและการบริจาคในการเลือกตั้งต้องกระทำโดยผ่านบัญชีที่สมุหบัญชีเลือกตั้งควบคุมเท่านั้น และห้ามผู้อื่นใช้จ่ายเงินเพื่อผู้สมัครนอกจากการบริจาคเข้าบัญชีที่สมุหบัญชีเลือกตั้งควบคุม

๒) ให้ผู้สมัครแจ้งบัญชีทรัพย์สิน/หนี้สิน ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งพร้อมการสมัคร

๓) การบริจาคแก่ผู้สมัครให้ทำเป็นตั๋วเงินหรือหลักฐานอื่น และต้องกระทำโดยเปิดเผย เว้นแต่การบริจาคจำนวนน้อย(เช่น ไม่เกิน ๑๐๐ บาทต่อคน)

การบริจาคเงินให้แก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองต้องไม่เกินจำนวนเงินที่กฎหมายกำหนด

การบริจาคเงินของสมาชิกพรรคการเมืองให้แก่พรรคการเมืองกระทำได้โดยไม่จำกัดจำนวนเงิน

เงินของพรรคให้ใช้ได้เพื่อกิจกรรมของพรรคเท่านั้น

นอกจากนี้ ในการควบคุมความสุจริตและเที่ยงธรรมนั้น ให้เป็นอำนาจดุลพินิจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งออกประกาศกำหนดห้ามเกี่ยวกับการกระทำใดๆ ซึ่งมีผลต่อความสุจริตและเที่ยงธรรมต่อการเลือกตั้งไว้ เป็นแนวทางการปฏิบัติ (Code of Conduct)

๔. หลักเกณฑ์ในการดำเนินการรับสมัคร โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติของผู้สมัคร ยังไม่ได้รับการเผยแพร่ให้ทันต่อเหตุการณ์และอย่างทั่วถึง

คณะผู้ทรงคุณวุฒิ พิจารณาแล้วเห็นชอบให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเผยแพร่แนวทางการพิจารณาไว้ล่วงหน้า

๕. ระยะเวลาในการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครมีจำกัด หากพบในภายหลังที่รับสมัครไว้แล้ว ไม่ว่าจะเป็นการพบในระหว่างที่กำลังหาเสียงกันอยู่หรือเมื่อเลือกตั้งแล้วแต่ก่อนมีการประกาศผลการเลือกตั้ง จะสมควรให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในชี้ขาดอย่างไร เพื่อให้มีให้ต้องประกาศผลการเลือกตั้งต่อไป และถ้าปรากฏว่าคนที่ขาดคุณสมบัติได้รับเลือก ก็ต้องยกเลิกการเลือกตั้งและไปดำเนินการเลือกตั้งใหม่

คณะผู้ทรงคุณวุฒิ พิจารณาแล้วเห็นควรให้ขยายระยะเวลาในการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งให้เหมาะสม และกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้พิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดแทนศาลยุติธรรม โดยกำหนดให้มีระยะเวลาในการตรวจสอบคุณสมบัติให้แล้วเสร็จโดยเร็ว ในกรณีที่ปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อในภายหลัง ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าผู้สมัครรายใดขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งให้เพิกถอน

การสมัคร แต่ถ้าปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อในเรื่องดังกล่าวต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายหลังจากที่มีการนับคะแนนแล้ว ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการดังนี้

(๑) ในกรณีที่เป็นการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ให้ถือว่าบัตรเลือกตั้งที่เลือกผู้สมัครนั้นให้ถือว่าเป็นบัตรเสีย

(๒) ในกรณีที่เป็นการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อพรรคการเมือง ให้ตัดชื่อผู้นั้นออกจากบัญชีรายชื่อพรรคการเมือง

๖. ในขณะที่ผู้สมัครทุกคนถูกห้ามมิให้โฆษณาทางทีวี หรือ วิทยู หรือแม้แต่ใช้ไมโครโฟน แต่ผู้สมัครที่มีอาชีพเป็นพิธีกรทางวิทยุและทีวี กลับสามารถออกรายการเพื่อให้คนได้รู้จัก จะสมควรแก้ไขให้เกิดความเป็นธรรมหรือไม่

คณะผู้ทรงคุณวุฒิ พิจารณาแล้วเห็นควรให้แก้ไขแนวทางการแก้ไขของคณะผู้ทรงคุณวุฒิ กล่าวคือ ห้ามผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภากระทำการต่างๆ ซึ่งเป็นการทำให้ปรากฏชื่อ ภาพ เสียง ในสื่อสาธารณะต่างๆ ในระหว่างที่มีพระราชกฤษฎีกาจนถึงประกาศผลการเลือกตั้ง

รัฐควรกำหนดให้สื่อวิทยุ โทรทัศน์ให้โอกาสแก่ฝ่ายค้านและรัฐบาลโดยเท่าเทียมกันในการใช้สื่อดังกล่าว

ควรกำหนดให้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งออกประมวลจริยธรรมของผู้สมัครเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันในการเข้าสู่ตำแหน่ง

7. จะสมควรกำหนดค่าใช้จ่ายในการแนะนำตัวของ สมาชิกวุฒิสภาหรือไม่

คณะผู้ทรงคุณวุฒิ พิจารณาแล้วเห็นชอบตามแนวทางการแก้ไขของคณะผู้ทรงคุณวุฒิ ที่มีอยู่เดิม กล่าวคือ

๑) กำหนดค่าใช้จ่ายในจำนวนที่ไม่สูงมาก

๒) ห้ามผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พรรคการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐสนับสนุนจูงใจไม่ว่าด้วยทางตรงหรือทางอ้อมให้ผู้สมัครคนใด

การกระทำฝ่าฝืนตาม ๑) และ ๒) ผู้กระทำอาจถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

๓) องค์กรเอกชนใดที่รับเงินสนับสนุนจากรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พรรคการเมือง หรือรับจากต่างประเทศใน ๓ ปีที่ล่วงมา จะสนับสนุนผู้สมัครคนใดมิได้

ผู้สมัครคนใดที่รู้เห็นเป็นใจกับการทำกิจกรรม ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากองค์กรดังกล่าว ให้ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งได้

๘. ข้อความในการแนะนำตัวที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด จะเป็นการจำกัดเกินไปหรือไม่ จะสมควรให้ผู้สมัครได้แสดงทัศนคติ ความตั้งใจ และแม้แต่นโยบายส่วนตัวหรือไม่

คณะผู้ทรงคุณวุฒิ พิจารณาแล้วเห็นชอบตามแนวทางการแก้ไขของคณะผู้ทรงคุณวุฒิที่มีอยู่เดิม กล่าวคือ เห็นควรให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาสมาชิกสามารถแสดงทัศนคติ ความตั้งใจและนโยบายส่วนตัวได้ โดยต้องไม่มีการโจมตีหรือกล่าวพาดพิงผู้สมัครรายอื่น ผู้กระทำการฝ่าฝืนให้ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

๙. การกำหนดให้รัฐเป็นผู้ดำเนินการแนะนำตัวและจัดสถานที่ให้ แต่ที่ผ่านมามีปรากฏว่า รัฐโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่สามารถจะทำได้อย่างทั่วถึง เพราะขาดความเข้าใจและกำลังเงิน จะสมควรให้รัฐเป็นผู้จัดทำต่อไป หรือจะสมควรปล่อยให้เป็นเรื่องของผู้สมัครเอง

คณะผู้ทรงคุณวุฒิ พิจารณาแล้วเห็นควรให้แก้ไขแนวทางการแก้ไขของคณะผู้ทรงคุณวุฒิที่มีอยู่เดิม กล่าวคือ เห็นควรให้รัฐเป็นผู้สนับสนุนและอำนวยความสะดวกในการแนะนำตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.๒๕๔๑ โดยให้กำหนดค่าใช้จ่ายในการแนะนำตัวและกำหนดราคากลางด้วย (แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๙ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.๒๕๔๑ มาตรา ๙๑ และ ๙๒)

๑๐. การควบคุมค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ยังมีได้คลุมถึงค่าใช้จ่ายที่ใช้ไปก่อนมีพระราชกฤษฎีกา จะก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบและทุบเงินทองเกินกว่าเหตุหรือไม่

คณะผู้ทรงคุณวุฒิ พิจารณาแล้วเห็นชอบตามแนวทางการแก้ไขของคณะผู้ทรงคุณวุฒิที่มีอยู่เดิม กล่าวคือ ให้ใช้แนวทางในการดำเนินการจัดการเลือกตั้ง ข้อ ๓ เกี่ยวกับการควบคุมค่าใช้จ่ายก่อนมีพระราชกฤษฎีกา

๑๑. ทุกวันนี้การดูแลค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง คงอาศัยแต่บัญชีรายจ่ายของผู้สมัครที่ต้องยื่นภายหลังการเลือกตั้ง จะมีวิธีใดที่จะตรวจสอบตลอดระยะเวลา เพื่อรวบรวมไว้ตรวจสอบเทียบเคียงกับบัญชีรายจ่าย

คณะผู้ทรงคุณวุฒิ พิจารณาแล้วเห็นชอบตามแนวทางการแก้ไขของคณะผู้ทรงคุณวุฒิที่มีอยู่เดิม กล่าวคือ ให้ใช้แนวทางในการดำเนินการจัดการเลือกตั้ง ข้อ ๓ เกี่ยวกับการควบคุมค่าใช้จ่ายก่อนมีพระราชกฤษฎีกา นอกจากนี้ให้กำหนดระยะเวลาควบคุมในกรณีสภาหมดวาระให้

ควบคุมค่าใช้จ่ายย้อนไป ๑ ปีนับจากวันหมดวาระ ส่วนกรณียุบสภาให้ควบคุมย้อนไป ๓ เดือนนับแต่วันยุบสภา

๑๒. เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการดำเนินการเลือกตั้งใหม่ ผู้สมัครบางคนไม่ประสงค์จะสมัครต่อไป หรือเขาขาดคุณสมบัติไปแล้ว เช่น กลับไปรับราชการใหม่แล้ว จะยอมให้เขาถอนตัวหรือไม่ และจะทำอย่างไรจึงจะไม่ให้มีการฮั้วกัน หรือซื้อผู้สมัครให้ถอนตัว

คณะผู้ทรงคุณวุฒิ พิจารณาแล้วเห็นชอบตามแนวทางการแก้ไขของคณะผู้ทรงคุณวุฒิที่มีอยู่เดิม กล่าวคือ

๑) ในกรณี ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอลถอนตัวในการเลือกตั้งใหม่ โดยได้รับความยินยอมจากพรรคการเมืองและคณะกรรมการการเลือกตั้งอนุญาต ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการตกลงร่วมกันระหว่างพรรคการเมือง อันจะทำให้การจัดตั้งรัฐบาลเป็นไปโดยง่ายขึ้น

๒) ในกรณี ผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็น สมาชิกวุฒิสภา ขอลถอนตัวได้ ในกรณีมีการเลือกตั้งใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของผู้สมัคร ซึ่งหากมิให้ถอน ก็อาจทำให้ตนเองขาดคุณสมบัติได้อยู่แล้ว อาทิการไปสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมือง หรือกลับเข้ารับราชการ

๑๓. การเสียสิทธิเท่าที่กำหนดไว้ในปัจจุบัน เพียงพอที่จะทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกไปใช้สิทธิหรือไม่

คณะผู้ทรงคุณวุฒิ พิจารณาแล้วเห็นชอบตามแนวทางการแก้ไขของคณะผู้ทรงคุณวุฒิที่มีอยู่เดิม กล่าวคือ กำหนดให้เรียกเก็บเงินจากผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นค่าพินัยหลวงเพื่อนำเข้ากองทุนเพื่อพัฒนาประชาธิปไตย หรือกองทุนอื่นตามที่กฎหมายกำหนดโดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้เรียกเก็บ ถ้าไม่มีเงินจ่ายก็ให้ทำงานสาธารณะตามที่กำหนด ทั้งนี้เว้นแต่จะได้แจ้งเหตุขัดข้องล่วงหน้าก่อนเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบวัน ถ้าเป็นกรณีที่ไม่อาจแจ้งล่วงหน้าได้ให้แจ้งภายหลัง ทั้งนี้โดยให้ยกเลิกการเสียสิทธิในปัจจุบัน

๑๔. การอำนวยความสะดวกให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในประเทศ ด้วยวิธีการให้ลงคะแนนล่วงหน้า จะเป็นช่องทางให้ทุจริตหรือไม่ และเป็นการอำนวยความสะดวกแท้จริง

คณะผู้ทรงคุณวุฒิ พิจารณาแล้วเห็นชอบตามแนวทางการแก้ไขของคณะผู้ทรงคุณวุฒิที่มีอยู่เดิม กล่าวคือ ให้อำนวยความสะดวกในการไปใช้สิทธิเลือกตั้งให้แก่ผู้เลือกตั้งซึ่งอยู่นอกเขตเลือกตั้ง และประสงค์จะใช้สิทธิเลือกตั้งในจังหวัดที่ตนอยู่ได้ โดยให้ลงทะเบียนก่อนวันเลือกตั้งเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๒๐ วัน และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีที่เลือกตั้งกลางในแต่ละจังหวัดจำนวน ๑ แห่ง

๑๕. การจัดให้คนที่อย่างต่างประเทศลงคะแนนได้ ในการเลือกตั้งระดับประเทศทุกกรณี ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งทั่วไปหรือการเลือกตั้งใหม่หรือเลือกตั้งซ่อม จะเป็นการใช้ถ่ายเกินตัวหรือไม่ในยามที่เศรษฐกิจยังเป็นเช่นนี้ โดยเฉพาะเมื่อคำนึงถึงจำนวนผู้มาใช้สิทธิที่ผ่านมา

คณะผู้ทรงคุณวุฒิ พิจารณาแล้วเห็นชอบตามแนวทางการแก้ไขของคณะผู้ทรงคุณวุฒิที่มีอยู่เดิม กล่าวคือ ให้การจัดการเลือกตั้งให้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรต้องดำเนินการดังนี้

๑) ประเทศที่มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งพำนักและลงทะเบียนแจ้งความประสงค์ขอใช้สิทธิลงคะแนนเกินกว่า ๕๐๐ คนขึ้นไปจึงควรจัดให้มีที่เลือกตั้งกลาง

๒) ประเทศที่มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งพำนักอยู่และลงทะเบียนแจ้งความประสงค์ขอใช้สิทธิลงคะแนนไม่ถึง ๕๐๐ คนหรือมีเหตุจำเป็น ให้จัดให้มีการลงคะแนนทางไปรษณีย์หรือวิธีอื่น

๑๖. การนับคะแนนของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จุดเดียว กฎหมายกำหนดให้หรือหีบบัตรเลือกตั้งมาพร้อมกันทั้งหมดจึงจะเปิดหีบเพื่อนับได้ ถ้าหีบมาไม่ถึงเพียง ๒ - ๓ หีบหรือสูญหายไป จะทำอย่างไร

คณะผู้ทรงคุณวุฒิ พิจารณาแล้วเห็นชอบตามแนวทางการแก้ไขของคณะผู้ทรงคุณวุฒิที่มีอยู่เดิม กล่าวคือ กำหนดให้การนับคะแนนเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สามารถเริ่มนับคะแนนก่อนที่หีบบัตรเลือกตั้งมาครบทุกหน่วยเลือกตั้งได้โดยมีวิธีการดังต่อไปนี้

๑) เมื่อหีบบัตรเลือกตั้งมาถึงสถานที่นับคะแนนจำนวน ๑ ใน ๓ ของหน่วยเลือกตั้งทั้งหมดในเขตเลือกตั้งนั้น

๒) หากหีบบัตรเลือกตั้งใดมาถึงสถานที่นับคะแนนเมื่อพ้นเวลา ๒๔ ชั่วโมง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือสั่งการอย่างอื่นตามที่เห็นสมควร

๓) ถ้าหน่วยเลือกตั้งมีหลักฐานอันควรเชื่อว่ามีกรกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายเกิดขึ้นคณะกรรมการการเลือกตั้ง จะสั่งให้เปิดหีบหรือไม่นับคะแนนหรือสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ในหน่วยเลือกตั้งนั้นได้

๑๗. ในการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ถ้าเกิดกรณีต้องเลือกซ้ำแล้วซ้ำเล่าอย่างที่เกิดขึ้นกับการเลือกตั้ง สมาชิกวุฒิสภา จะแก้ปัญหายุทธศาสตร์ทางการเมือง และความล่าช้าในการเปิดสภาและจัดตั้งรัฐบาลได้อย่างไร

คณะผู้ทรงคุณวุฒิ พิจารณาแล้วเห็นชอบตามแนวทางการแก้ไขของคณะผู้ทรงคุณวุฒิที่มีอยู่เดิม กล่าวคือ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องจัดการเลือกตั้งให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันเลือกตั้ง

### การตรวจสอบการเลือกตั้ง

๑. คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีกำลังคนของตนเองและขีดความเชี่ยวชาญในการสืบสวนสอบสวนเองได้ทั้งหมด และเมื่อฝ่ายสอบสวนได้ดำเนินการแล้วก็ต้องส่งมาให้ คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณา ถ้าเป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะมีถึง ๔๐๐ เขต บวกกับการเลือกตั้งตามบัญชีรายชื่ออีก ๗๖ จังหวัด คณะกรรมการการเลือกตั้งจะอย่างไร จึงจะสามารถดำเนินการได้อย่างรอบคอบและภายในเวลาอันรวดเร็ว

คณะผู้ทรงคุณวุฒิ พิจารณาแล้วเห็นควรให้แก้ไขแนวทางการแก้ไขของคณะผู้ทรงคุณวุฒิที่มีอยู่เดิม กล่าวคือ ให้แก้ไขเพิ่มเติมที่มา โครงสร้างของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และกำหนดให้มีการถอดถอนออกจากตำแหน่งได้อย่างรวดเร็ว หากวางตนไม่เป็นกลาง หรือมีส่วนช่วยเหลือสนับสนุนผู้สมัครหรือพรรคการเมือง และกำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเพิ่มเติมว่าต้องไม่ช่วยเหลือ สนับสนุนหรือฝักใฝ่พรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง ภายในระยะเวลา ๕ ปีก่อนวันได้รับแต่งตั้ง นอกจากนี้ให้มีการส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปเป็น “คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดส่วนกลาง” เพื่อสืบเสาะดูแลการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด โดยให้มีอำนาจดำเนินการต่างๆ เช่นเดียวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดทุกๆ ปี

๒. ก่อนวันเลือกตั้ง หากคณะกรรมการการเลือกตั้งพบว่าการทุจริตอย่างชัดแจ้ง หรือเกิดความไม่เป็นธรรมอย่างชัดเจน จะสมควรให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการตัดไฟเสียแต่ต้นลมได้มากน้อยเพียงไร

คณะผู้ทรงคุณวุฒิ พิจารณาแล้วเห็นชอบตามแนวทางการแก้ไขของคณะผู้ทรงคุณวุฒิที่มีอยู่เดิม กล่าวคือ

๑) เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งจนถึงวันประกาศผลการเลือกตั้งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเข้าไปในเคหสถาน สถานที หรือยานพาหนะใด ๆ เมื่อมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า มีการกระทำความผิดเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย เพื่อตรวจค้น ยึด หรืออายัดเอกสาร ทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐานใด และในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าหากเน้นซ้ำ เอกสาร ทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐานดังกล่าวจะถูกยกย้าย ซุกซ่อน ทำลาย หรือทำให้เข้าทำการค้นโดยไม่ต้องมีหมายค้นก็ได้

๒) คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดเงินหรือทรัพย์สินของผู้กระทำการทุจริตเลือกตั้งหรือจัดเตรียมเงินหรือทรัพย์สินเพื่อดำเนินการดังกล่าว เมื่อยึดหรืออายัดแล้วให้ยื่นคำร้องต่อศาล เพื่อให้ศาลพิจารณามีคำสั่งว่าเงินหรือทรัพย์สินดังกล่าวน่าจะได้อำนาจไว้หรือใช้เพื่อการไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๓) คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจประกาศงดการลงคะแนนและกำหนดวันลงคะแนนเลือกตั้งใหม่ เมื่อมีเหตุอันควรเชื่อว่าการเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม โดยการกระทำของเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการการเลือกตั้งหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ

๓. ในวันเลือกตั้ง หากพบการกระทำทุจริตคณะกรรมการการเลือกตั้งจะสมควรมีอำนาจจัดการทุจริตนั้นได้อย่างไร

คณะผู้ทรงคุณวุฒิ พิจารณาแล้วเห็นชอบตามแนวทางการแก้ไขของคณะผู้ทรงคุณวุฒิที่มีอยู่เดิม กล่าวคือ ให้ใช้แนวทางในการดำเนินการจัดการเลือกตั้ง ข้อ ๓ เกี่ยวกับการควบคุมค่าใช้จ่ายก่อนมีพระราชกฤษฎีกา

๔. ในกรณีที่ผู้ได้รับเลือกตั้งตกเป็นผู้ทุจริตหรือกระทำการอันไม่เป็นธรรม จะสมควรให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งแขวนแล้วสั่งให้เลือกตั้งใหม่ หรือสมควรแก้ไขด้วยวิธีอื่น เช่น เลื่อนผู้สมัครที่ได้คะแนนลำดับถัดไปได้คะแนนถึงจำนวนที่กำหนดให้ขึ้นมาเป็นผู้ได้รับเลือกตั้งแทน

คณะผู้ทรงคุณวุฒิ พิจารณาแล้วเห็นชอบตามแนวทางการแก้ไขของคณะผู้ทรงคุณวุฒิ ที่มีอยู่เดิม กล่าวคือ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งเป็นผู้ทุจริตการเลือกตั้ง โดยมีอำนาจสั่งการดังต่อไปนี้

๑) ก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครผู้นั้นเป็นเวลา ๑ ปี นับแต่วันที่มีคำสั่ง ซึ่งส่งผลให้ต้องขีดชื่อผู้นั้นออกจากประกาศผู้สมัครรับเลือกตั้ง แล้วเลื่อนผู้สมัครที่ได้คะแนนลำดับถัดไปได้คะแนนถึงจำนวนที่กำหนดให้ขึ้นมาเป็นผู้ได้รับเลือกตั้งแทนได้

๒) ภายใน ๒ ปี นับแต่วันเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครผู้นั้นเป็นเวลา ๑ ปี ซึ่งจะส่งผลให้บุคคลนั้นพ้นจากสมาชิกภาพ คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่

๕. การเลือกตั้ง สส. แบบบัญชีรายชื่อ หากมีการทุจริตเกิดขึ้นในเขตใดเขตหนึ่ง จะสมควรให้ดำเนินการอย่างไร จะให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่เฉพาะหน่วยเลือกตั้งหรือในจังหวัดนั้นๆ โดยยังไม่ประกาศ หรือจะให้ทำอย่างไร

คณะผู้ทรงคุณวุฒิ พิจารณาแล้วเห็นชอบตามแนวทางการแก้ไขของคณะผู้ทรงคุณวุฒิที่มีอยู่เดิม กล่าวคือ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจประกาศให้บัตรเลือกตั้งที่ลงคะแนนให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อเป็นบัตรเสีย มีให้นับเป็นคะแนน เฉพาะพื้นที่ที่มีการกระทำนั้น และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัคร

๖. ถ้าพบว่าผู้สมัครที่อยู่ในบัญชีรายชื่อพรรคการเมืองขาดคุณสมบัติหรือทุจริตในการเลือกตั้ง จะสมควรให้ คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการอย่างไร

คณะผู้ทรงคุณวุฒิ พิจารณาแล้วเห็นชอบตามแนวทางการแก้ไขของคณะผู้ทรงคุณวุฒิที่มีอยู่เดิม กล่าวคือ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครผู้นั้น และให้ตัดชื่อผู้สมัครซึ่งขาดคุณสมบัติหรือทุจริตในการเลือกตั้งออกจากบัญชีรายชื่อพรรคการเมือง

๗. จะสมควรให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจสั่งให้ธนาคารแห่งประเทศไทยและธนาคารพาณิชย์รายงานการเคลื่อนไหวทางบัญชีของผู้สมัครและผู้เกี่ยวข้องหรือไม่

คณะผู้ทรงคุณวุฒิ พิจารณาแล้วเห็นชอบตามแนวทางการแก้ไขของคณะผู้ทรงคุณวุฒิที่มีอยู่เดิม กล่าวคือ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจขอให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน แจ้งรายงานการทำธุรกรรมของบุคคลที่น่าจะเกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง หรือให้ธนาคารแห่งประเทศไทยหรือธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินอื่นแจ้งให้ทราบถึงการโอนเงินตามที่ร้องขอ

๘. เมื่อมีผู้คัดค้านการเลือกตั้งภายหลังจากที่ได้ประกาศผลไปแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งจะอย่างไรจึงจะให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภานั้นพ้นจากสมาชิกภาพ เพราะรัฐธรรมนูญกำหนดเหตุแห่งการพ้นจากสมาชิกภาพไว้แน่นอนตายตัว แต่ไม่ได้ระบุเหตุที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเพิกถอนการเลือกตั้งไว้ให้เป็นเหตุในการพ้นจากสมาชิกภาพ นอกจากนี้คนที่คณะกรรมการการเลือกตั้งชี้ว่าทุจริตจะยังมีสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งได้อีก จะสมควรแก้ไขหรือไม่อย่างไร

คณะผู้ทรงคุณวุฒิ พิจารณาแล้วเห็นชอบตามแนวทางการแก้ไขของคณะผู้ทรงคุณวุฒิที่มีอยู่เดิม กล่าวคือ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งมีหลักฐานอันควรเชื่อว่าทุจริตการเลือกตั้งได้ และจะส่งผลดังต่อไปนี้

๑) พ้นจากสมาชิกภาพการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา



๒) จัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ โดยผู้ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไม่สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งใหม่ได้

กล่าวโดยสรุปได้ว่า จากประเด็นปัญหาต่างๆ และแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวทั้งหมด เมื่อคณะผู้ทรงคุณวุฒิ พิจารณาศึกษาอย่างละเอียดรอบคอบแล้ว เห็นควรให้ยื่นตามแนวทางการแก้ไขของคณะผู้ทรงคุณวุฒิที่มีอยู่เดิม ยกเว้นประเด็นการดำเนินการจัดการเลือกตั้ง ข้อ ๖ (การห้ามผู้สมัครโฆษณาทางโทรทัศน์ วิทยุ หรือใช้ไมโครโฟนในการหาเสียงหรือแนะนำตัว) และ ข้อ ๙ (การดำเนินการของรัฐเกี่ยวกับการแนะนำตัวหรือจัดสถานที่ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง) และ ประเด็นการตรวจสอบการเลือกตั้ง ข้อ ๑ (การดำเนินการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยสั่งการ) ซึ่งคณะผู้ทรงคุณวุฒิ เห็นควรให้แก้ไขแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวทั้งสามประการ ดังปรากฏรายละเอียดข้างต้น นอกจากนี้ คณะผู้ทรงคุณวุฒิ ได้เห็นชอบให้เพิ่มเติมในแนวทางการแก้ไขปัญหามิบางประเด็นด้วย

ผลการพิจารณาของคณะผู้ทรงคุณวุฒินี้ นำไปสู่การพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายต่างๆ และผู้วิจัยได้ทำการร่างกฎหมาย เพื่อเสนอต่อผู้เกี่ยวข้องต่อไป

## สารบัญ

	หน้า
คำนำ	
บทคัดย่อ	
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ก - ๑
การแต่งตั้งคณะผู้ทรงคุณวุฒิ	ข - ๑
บทที่ ๑ บทนำ	๑ - ๑
หลักการและเหตุผล	๑ - ๑
วัตถุประสงค์	๑ - ๙
ระยะเวลา	๑ - ๙
วิธีการศึกษา	๑ - ๙
ขอบเขตของการศึกษาวิจัย	๑ - ๑๓
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	๑ - ๑๓
บทที่ ๒ ประเด็นปัญหาทั่วไป	๒ - ๑
บทที่ ๓ ประเด็นปัญหาก่อนมีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้ง	๓ - ๑
บทที่ ๔ ประเด็นปัญหาในระหว่างที่มีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งแล้ว	๔ - ๑
บทที่ ๕ ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในการตรวจสอบการเลือกตั้ง	๕ - ๑
บทที่ ๖ ประเด็นปัญหาภายหลังจากที่มีการประกาศผลการเลือกตั้ง	๖ - ๑
บทที่ ๗ บทสรุปและข้อเสนอแนะ	๗ - ๑
บรรณานุกรม	
ภาคผนวก ก ทบทวนวรรณกรรมและตารางเปรียบเทียบ	ภาคผนวก เล่ม ๑
ภาคผนวก ข ผลการวิเคราะห์แบบสอบถามและข้อเสนอแนะ	ภาคผนวก เล่ม ๑
ภาคผนวก ค รายงานการประชุม	ภาคผนวก เล่ม ๒
ภาคผนวก ง กฎหมายและระเบียบ	ภาคผนวก เล่ม ๒

## การศึกษาบทเรียนจากการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเพื่อปรับปรุงระบบเลือกตั้งให้ดีขึ้น

### การแต่งตั้งคณะผู้ทรงคุณวุฒิ

คณะผู้ทรงคุณวุฒิได้รับการแต่งตั้งโดยประธานรัฐสภา นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา เมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๔๓ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ ตามมติสภาสถาบันพระปกเกล้าในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๔๓ เมื่อวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๔๓ ให้แต่งตั้งคณะผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อทำการศึกษาแนวทางปรับปรุงระบบเลือกตั้งให้เกิดความเรียบร้อยและสอดคล้องกับการปฏิรูปการเมืองตามแนวทางรัฐธรรมนูญ โดยให้จัดทำรายงานและต้องแก้ไขกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือทางปฏิบัติใดก็ได้ให้เสนอแนะด้วย พร้อมทั้งเหตุผลและความจำเป็น โดยให้จัดพิมพ์เผยแพร่รายงานดังกล่าวเป็นการทั่วไปแก่ประชาชน

คณะผู้ทรงคุณวุฒิประกอบด้วย

- |  |                               |
|--|-------------------------------|
| ๑) นายมีชัย ฤชุพันธุ์                    | เป็นประธานคณะผู้ทรงคุณวุฒิ    |
| ๒) รองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกาววงศ์ | เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ             |
| ๓) นายเชาว์ สายเชื้อ                     | เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ             |
| ๔) รองศาสตราจารย์ ธงทอง จันทรางศุ        | เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ             |
| ๕) รองศาสตราจารย์ นรนิติ เศรษฐบุตร       | เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ             |
| ๖) คุณหญิง นันทกา สุประภาตะนันท์         | เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ             |
| ๗) นายพิเชต สุนทรพิพิธ                   | เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ             |
| ๘) ศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม         | เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ             |
| ๙) ศาสตราจารย์ ศักดิ์ สมองชาติ           | เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ             |
| ๑๐) ศาสตราจารย์ สุชาติ ไตรประสิทธิ์      | เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ             |
| ๑๑) นายเอนก สิทธิประศาสน์                | เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ             |
| ๑๒) ศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ   | เป็นผู้ทรงคุณวุฒิและเลขานุการ |

การทำงานของคณะผู้ทรงคุณวุฒินี้สำเร็จลงได้ด้วยความสนับสนุนทางการเงินจากสถาบันพระปกเกล้า และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยแห่งชาติ และการสนับสนุนด้านข้อมูลทางวิชาการ ตลอดจนข้อมูลอื่นๆที่เกี่ยวข้องจากหลายฝ่าย อาทิ คณะกรรมการการเลือกตั้ง และประชาชนที่ให้ความร่วมมือในการส่งความคิดเห็นและข้อมูลแก่คณะผู้ทรงคุณวุฒิ จึงขอขอบคุณ ณ ที่นี้

ขอขอบคุณบุคคลและหน่วยงานดังต่อไปนี้

- นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ที่รับเป็นประธานในการทำงานครั้งนี้
- คณะผู้ทรงคุณวุฒิทุกท่านที่เสียสละเวลาในการช่วยระดมความเห็น
- ฝ่ายเลขานุการซึ่งมาจากสถาบันพระปกเกล้า สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งทุกท่านที่ช่วยจัดการประชุม และทำงานสนับสนุนให้งานชิ้นนี้สำเร็จลงได้
- สื่อมวลชนที่ช่วยประชาสัมพันธ์และร่วมมือในการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน

สำคัญที่สุดในการทำงานชิ้นนี้คือแรงผลักดันจากประชาชนที่ต้องการให้มีการศึกษาบทเรียนจากการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเพื่อปรับปรุงระบบเลือกตั้งให้ดีขึ้น อันเป็นการพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศเพื่อสันติสุขสถาพรต่อไป

หนึ่งรายงานฉบับนี้ประกอบด้วย ๗ ส่วนสำคัญดังนี้คือ ๑) บทนำ ๒) ประเด็นปัญหาทั่วไป ๓) ประเด็นปัญหาก่อนมีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้ง ๔) ประเด็นปัญหาในระหว่างที่มีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งแล้ว อันประกอบด้วย การสมัครรับเลือกตั้ง การหาเสียงและแนะนำตัว การใช้สิทธิเลือกตั้ง และการนับคะแนน ๕) ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในการตรวจสอบการเลือกตั้ง ๖) ประเด็นปัญหาภายหลังจากที่มีการประกาศผลเลือกตั้ง และ ๗) บทสรุปและการนำเสนอร่างกฎหมาย

## บทที่ ๑

### บทนำ

#### หลักการและเหตุผล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้สร้างมิติทางการเมืองใหม่ โดยเปลี่ยนแปลงวิธีการเข้าสู่อำนาจขององค์กรทางการเมืองรวมทั้งเพิ่มมาตรการในการตรวจสอบขององค์กรทางการเมืองดังกล่าวหลายประการ อันได้แก่ การเปลี่ยนแปลงวิธีการและรูปแบบในการเลือกตั้งสมาชิกสภา การกำหนดให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในขณะเดียวกันไม่ได้ การจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินของสภา ศาลปกครอง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น ต่อมา เมื่อรัฐธรรมนูญได้มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๐ แล้ว ก็ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งขึ้น ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ<sup>๑</sup> ขึ้นทำหน้าที่เป็นองค์กรควบคุม จัดการหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นและการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ซึ่งเมื่อนับเวลาที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งมาจนถึงวันจัดทำรายงานการศึกษาวิจัยฉบับนี้ รวมระยะเวลาประมาณ ๒ ปีเศษ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้เข้าไปควบคุม จัดและจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย เมื่อวันที่ ๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓

ตามที่ทราบกันอยู่โดยทั่วไปแล้วว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง นับเป็นการเปลี่ยนแปลงไปจากที่มีมาในอดีตที่สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง ทั้งนี้เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเลือกผู้ที่เขาต้องการเห็นว่ามีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ เข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้และเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองมากขึ้น

ในการเตรียมการก่อนการเลือกตั้งและระหว่างการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาได้มีข้อวิพากษ์วิจารณ์จากหลายฝ่ายเกี่ยวกับการเตรียมการและการจัดการของคณะกรรมการการเลือกตั้งและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง เช่น รัฐบาล กระทรวง ทบวง กรม เป็นต้น อาทิ ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการเลือกตั้งยังอาจไม่ชัดเจนเพียงพอที่จะทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่ ดำเนินการจัดการเลือกตั้งได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเต็มที่ การพิจารณาคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ความสับสนในการไปหรือไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง การเสียสิทธิบางประการของประชาชนผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง

<sup>๑</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๓๑๙

การไปใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้าก่อนวันเลือกตั้งจริง การแจ้งเหตุจำเป็นของการไม่ใช้สิทธิ ซึ่งล้วนแล้วแต่ไม่มีความกระจ่างชัดเจน ซึ่งในการวิเคราะห์ในเบื้องต้นอาจเกิดจากการประชาสัมพันธ์ไม่ทั่วถึงหรือบุคลากรและงบประมาณของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่มีไม่เพียงพอ คณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดก็ล้วนมารับหน้าที่ใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่มีการยืมตัวบุคลากรจากทางราชการและรัฐวิสาหกิจให้มาช่วยกัน ในสถานะที่มีความไม่พร้อมทั้งกำลังคน อุปกรณ์และสิ่งอำนวยความสะดวก นอกจากนี้การประสานงานของหน่วยงานภาครัฐในการดูแลให้ประชาชนกลับไปใช้สิทธิ ยังมีน้อย ทำให้ประสิทธิภาพของการทำงานเลือกตั้งยังไม่สมบูรณ์เต็มที่ ส่วนด้านประสิทธิภาพผลอาจพิจารณาที่สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการเลือกตั้งทั้ง ๒๐๐ คน และผู้ไปใช้สิทธิ โดยมีประเด็นที่อาจนำมาประกอบ เช่น จำนวนผู้ได้รับคะแนนสูงแต่ไม่สามารถเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ด้วยสาเหตุหลายประการ จำนวนผู้ไปใช้สิทธิที่มากขึ้นอันแสดงถึงการมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย อันเป็นจุดมุ่งหมายหนึ่งของการเลือกตั้งมีมากขึ้นแต่จำนวนบัตรเสียก็มีมากถึงร้อยละสิบ อย่างไรก็ตามหลังจากวันเลือกตั้งวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๓ มา คณะกรรมการการเลือกตั้ง ก็ยังต้องทำงานหนักเพื่อสะสางปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นเรื่องการไม่ประกาศรับรองผู้สมัครรับเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาในบางจังหวัด การสอบสวนผู้กระทำการทุจริตในการเลือกตั้งและการตัดสินใจให้มีการเลือกตั้งใหม่ในหลายจังหวัด และในบางจังหวัดมีการเลือกตั้งมากกว่า ๒ ครั้ง จำนวนผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งครั้งต่อๆมามีจำนวนลดลงเป็นลำดับ ประกอบกับการประกาศไม่รับรองผู้สมัครรับเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาหลายครั้งก็ไม่สามารถลดจำนวนการทุจริตในการเลือกตั้งลงได้ นอกจากนี้เรื่องของการใช้สิทธิเลือกตั้งของผู้มีสิทธิที่อยู่ในต่างประเทศที่มีการกล่าวถึงเป็นอย่างมากในเรื่องความคุ้มค่า ประเด็นปัญหาต่างๆ ที่กล่าวมาแล้วทำให้เห็นว่า ควรจะพิจารณาหาแนวทางการจัดการเลือกตั้งอย่างเหมาะสมให้มากขึ้นในโอกาสต่อไป เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างแท้จริง สมกับที่สังคมคาดหวังไว้กับคณะกรรมการการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งแรกของประเทศไทย จัดให้มีขึ้นในวันเสาร์ที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๓ นับเป็นเหตุการณ์สำคัญของประวัติศาสตร์การพัฒนาประชาธิปไตยของไทยเลยทีเดียว ผลการเลือกตั้งตลอดจนการปฏิบัติหน้าที่อย่างกล้าหาญของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับความชื่นชมและความสนับสนุนมากมายจากสื่อมวลชนและประชาชน เพราะได้สร้างความหวังให้เกิดขึ้นกับการปฏิรูปการเมืองโดยทำให้การเลือกตั้งมีความสุจริตและเที่ยงธรรมมากที่สุดเท่าที่จะกระทำได้

สถาบันพระปกเกล้า เป็นสถาบันวิชาการที่อยู่ภายใต้กำกับของรัฐสภามีหน้าที่หลักในการส่งเสริมการพัฒนาประชาธิปไตย เห็นเป็นความจำเป็นที่จะมีการศึกษาวิธีการที่เหมาะสม จึงได้ทำการวิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลในการเลือกตั้งครั้งประวัติศาสตร์นี้ ทั้งโดยการสังเกตการณ์ความเคลื่อนไหวทางสังคม การทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง สัปดาห์ปัจจัยในการเลือกตั้งและ

พฤติกรรมการเลือกตั้ง เพื่อได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการนำเสนอผู้เกี่ยวข้องเพื่อปรับปรุงกระบวนการเลือกตั้งและพัฒนาประชาธิปไตยต่อไป และอย่างไรก็ดีเพื่อให้ข้อมูลเหล่านี้มีการนำไปใช้ประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องมีการเชิญผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการยอมรับในสังคมมาเป็น ผู้ศึกษาทบทวนบทเรียนอันเกิดจากการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่ผ่านมา โดยมีการระดมความเห็น ความรู้ และประสบการณ์จากผู้เกี่ยวข้อง และคณะผู้ทรงคุณวุฒิทำการศึกษาข้อมูลเพิ่มเติม โดยใช้ ความรู้ประสบการณ์ที่มีมายาวนานในรัฐสภามาประกอบ มีการเปิดรับข้อมูลจากประชาชนทาง หนังสือพิมพ์ รวมทั้งการศึกษาวีธีการเลือกตั้งในต่างประเทศ เพื่อเสนอแนวทางในการเสนอแนะให้ มี การปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับหรือการดำเนินงานอันได้บทเรียนมาจากการจัดการเลือกตั้ง สมาชิกวุฒิสภาที่ผ่านมา เพื่อให้เกิดผลดีที่สุดในการจัดการเลือกตั้งครั้งต่อไป แล้วจัดทำรายงานดังกล่าวเสนอต่อสาธารณชนเพื่อให้สาธารณชนมีส่วนร่วมในการพิจารณาแล้วจึงจัดทำรายงานฉบับ สมบูรณ์เพื่อเผยแพร่ การจัดทำโครงการนี้จึงนับเป็นการร่วมมือของบุคคลหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง อย่างแท้จริงในลักษณะทำนองเดียวกับ Royal Commission ในประเทศอังกฤษ

### กระบวนการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

เพื่อความเข้าใจถึงประเด็นปัญหาต่างๆที่จะกล่าวในบทต่อไป จะขอกล่าวถึงภาพรวมของกระบวนการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาดังนี้

#### **ภาพรวมกระบวนการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา**

กระบวนการเลือกตั้งเริ่มจากก่อนมีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งในเรื่องของการจัดเตรียมต่างๆ เช่นการจัดทำหีบบัตรเลือกตั้ง การจัดทำบัญชีรายชื่อ การสรรหาเจ้าพนักงานต่างๆ การประสานงานกับเจ้าหน้าที่ต่างๆของรัฐ เช่นกรมประชาสัมพันธ์ ในเรื่องการออกอากาศ ประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆในเรื่องการจัดหาสถานที่ปิดประกาศป้ายแนะนำตัวหรือหาเสียง สถานที่ลงคะแนน ซึ่งต้องมีการติดต่อประสานงานล่วงหน้า เป็นต้น เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่ดำเนินการจัดการเลือกตั้งทั้งหมด ตั้งแต่การรับสมัคร ตรวจสอบคุณสมบัติ การสรรหาและแต่งตั้งเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้ง กำหนดหน่วยเลือกตั้งในที่ต่างๆ ประชาสัมพันธ์ การแนะนำตัวซึ่งสนับสนุนโดยหน่วยงานของรัฐ การแนะนำตัว (หาเสียงสำหรับ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) การกำหนดค่าใช้จ่ายต่างๆ การควบคุมไม่ให้มีการกระทำอันเป็นการก่อให้เกิดการไม่สุจริต และเที่ยงธรรม ทั้งนี้เพื่อให้ได้มาซึ่ง สมาชิกวุฒิสภาที่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

ภาพรวมกระบวนการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาได้แสดงไว้ในรูปที่ ๑.๑

รูปที่ ๑.๑ ขั้นตอนตามกฎหมายในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยสังเขป

<u>ขั้นตอน</u>	<u>วันที่</u>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● มีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้ง</li> </ul>	๑
↓	
<ul style="list-style-type: none"> <li>● คณะกรรมการการเลือกตั้ง กำหนดโดยประกาศวันรับสมัครวันสุดท้าย</li> </ul>	๕
↓	
<ul style="list-style-type: none"> <li>● วันสิ้นสุดการรับสมัคร</li> </ul>	๑๐
↓	
<ul style="list-style-type: none"> <li>● วันตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง</li> </ul>	๑๑
↓	
<ul style="list-style-type: none"> <li>● วันสิ้นสุดการตรวจสอบคุณสมบัติ</li> </ul>	๑๗
↓	
<ul style="list-style-type: none"> <li>● วันประกาศรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งและวันเริ่มต้นยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้วินิจฉัยคุณสมบัติของผู้สมัคร</li> </ul>	๑๘
↓	
<ul style="list-style-type: none"> <li>● วันยื่นคำร้องขอเพิ่ม/ถอนรายชื่อในทะเบียนบ้านและวันประกาศหน่วยเลือกตั้ง</li> </ul>	๒๒
↓	
<ul style="list-style-type: none"> <li>● วันสิ้นสุดการวินิจฉัยคำร้องขอเพิ่ม/ถอนรายชื่อในทะเบียนบ้านและแจ้งให้ผู้ยื่นคำร้องทราบ</li> </ul>	๒๕
↓	
<ul style="list-style-type: none"> <li>● วันสิ้นสุดการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลวินิจฉัยคุณสมบัติของผู้สมัคร</li> </ul>	๒๖
↓	
<ul style="list-style-type: none"> <li>● วันเลือกตั้ง</li> </ul>	๓๐



กระบวนการสำคัญในการดำเนินการเลือกตั้งในระหว่างที่มีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งแล้ว พอสรุปได้ดังนี้

## ๑. การสมัครรับเลือกตั้ง

เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้ง สมาชิกวุฒิสภาแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งจะกำหนดวันสมัครรับเลือกตั้งโดยเริ่มรับสมัครไม่เกิน ๕ วัน นับแต่มีพระราชกฤษฎีกาและจำนวนวันรับสมัครต้องไม่น้อยกว่า ๕ วัน โดยคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัคร ต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ และระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ในการกำหนดวันเลือกตั้งนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องหารือกับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องก่อนการกำหนดวันเลือกตั้งที่เหมาะสมซึ่งจะทำให้การเลือกตั้งเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ<sup>๒</sup>

จากนั้นผู้สมัครยื่นใบสมัครต่อผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง ซึ่งใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง พร้อมชำระค่าธรรมเนียม เมื่อผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งตรวจสอบหลักฐานการสมัครแล้ว เห็นว่าถูกต้องก็ประกาศการรับสมัครไว้ ผู้สมัครผู้ใดไม่มีชื่อเป็นผู้สมัครในวันประกาศดังกล่าว ผู้นั้นมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่ประกาศ คำสั่งของศาลให้เป็นที่สุด

อย่างไรก็ดีการตรวจสอบคุณสมบัติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง อาจดำเนินการช้าและหากตรวจพบภายหลังอาจก่อให้เกิดปัญหาการลงคะแนนใหม่อย่างที่ผ่านมา (โปรดดูรายละเอียดในบทที่ ๔)

## ๒. การกำหนดเขตเลือกตั้ง

สำหรับการเลือกตั้ง สมาชิกวุฒิสภา เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง<sup>๓</sup> ทั้งประเทศมี ๗๖ เขต ขณะที่การเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นแบบแบ่งเขต และมีเขตเลือกตั้งรวม ๔๐๐ เขต ส่วนหน่วยเลือกตั้งใช้เขตหมู่บ้านและให้ถือเกณฑ์ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ๔๐๐ คน โดยประมาณต่อหนึ่งหน่วยเลือกตั้ง ซึ่ง คณะกรรมการการเลือกตั้ง ประจำเขตเลือกตั้งจะประกาศหน่วยเลือกตั้งไม่น้อยกว่า ๒๐ วันก่อนวันเลือกตั้ง

<sup>๒</sup> หนังสือคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ ลต ๐๐๐๓/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๔๒ ถึง นายกรัฐมนตรี เรื่องขอให้ตราพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา

<sup>๓</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๑๒๒

### ๓. การสรรหาและแต่งตั้งเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้ง

เจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้งประกอบด้วยบุคคลหลายฝ่าย อาทิ ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง ซึ่งมาจากการสรรหา มีหน้าที่รับสมัครรับเลือกตั้ง และดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง และคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นผู้แต่งตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดหน่วยเลือกตั้ง ที่เลือกตั้ง การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การเพิ่มชื่อและการถอดชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การกำกับดูแลการลงคะแนนเลือกตั้ง การนับคะแนนเลือกตั้ง และการประกาศผลการนับคะแนนเลือกตั้ง นอกจากนี้ มีประธานกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง ๑ คน และกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง ๒ คนที่แต่งตั้งโดย คณะกรรมการการเลือกตั้งเขต มีหน้าที่เกี่ยวกับการลงคะแนนเลือกตั้งในที่เลือกตั้งของหน่วยเลือกตั้งแต่ละแห่ง

### ๔. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งและบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ตามรัฐธรรมนูญ<sup>๕</sup> บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สมาชิกวุฒิสภาต้องมีคุณสมบัติและห้ามไม่มีคุณสมบัติต้องห้าม เช่นเดียวกับกับผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่อยู่นอกเขตเลือกตั้ง (นอกเขตจังหวัดที่ตนมีทะเบียนบ้าน) หรือมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งเป็นเวลาน้อยกว่า ๙๐ วัน ถึงวันเลือกตั้ง หรือมีถิ่นที่อยู่นอกราชอาณาจักร ก็มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง ผู้ไม่ไปใช้สิทธิโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรจะเสียสิทธิตาม รัฐธรรมนูญ<sup>๕</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา<sup>๖</sup> และ ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญเรื่องคณะกรรมการการเลือกตั้งขอคำวินิจฉัยในการเสียสิทธิของบุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้ง<sup>๗</sup> จากการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่ผ่านมาพบว่าประชาชนจำนวนมากที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและไม่แจ้งเหตุอันสมควร

คณะกรรมการการเลือกตั้ง เลือกตั้งประจำเขตเป็นผู้จัดทำและปิดประกาศบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า ๒๐ วัน ก่อนวันเลือกตั้ง และแจ้งรายชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในทะเบียนบ้านไปยังเจ้าบ้านให้ทราบก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่า ๑๕ วัน<sup>๘</sup> ซึ่งปัจจุบันนี้มีปัญหาในเรื่องของเวลาและงบประมาณในการจัดทำค่อนข้างมาก

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือเจ้าของบ้านสามารถขอให้ถอนรายชื่อหรือเพิ่มชื่อในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ถูกต้องได้

<sup>๕</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘, ๑๐๕ และ ๑๐๖

<sup>๖</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘

<sup>๗</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา มาตรา ๒๓

<sup>๘</sup> ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๕/๒๕๕๑ เรื่องคณะกรรมการการเลือกตั้งขอคำวินิจฉัยในการเสียสิทธิของบุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้ง

<sup>๙</sup> ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๒ หมวด ๓

## ๕. การหาเสียงและแนะนำตัว

ตามรัฐธรรมนูญ<sup>๙</sup> ได้กำหนดให้รัฐดำเนินการแนะนำตัวผู้สมัครรับเลือกตั้ง และวิธีการที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาทำได้เป็นเพียงการแนะนำตัวเท่านั้น<sup>๑๐</sup> อย่างไรก็ตามที่ผ่านมาพบว่ามีปัญหาในเรื่องของการแนะนำตัวอย่างมากเนื่องจากตามประกาศดังกล่าวผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ปลัดเทศบาล ฯลฯ เป็นผู้กำหนดที่ปิดและติดเอกสาร แต่การกำหนดในแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันมาก

นอกจากนี้ยังมีการกระทำที่ต้องห้ามบางประการ ตาม รัฐธรรมนูญ<sup>๑๑</sup> อาทิ ห้ามซื้อเสียงหรือจัดเตรียมซื้อเสียง ห้ามจัดเลี้ยง ห้ามจูงใจให้เข้าใจผิดในคะแนนนิยมของผู้สมัคร แต่ปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นจำนวนหนึ่งมาจากการกระทำผิดตามรัฐธรรมนูญ ดังกล่าว

## ๖. การลงคะแนน และนับคะแนน

การลงคะแนนเลือกตั้ง สมาชิกวุฒิสภา นี้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเลือกผู้สมัครได้เพียงคนเดียวเท่านั้น<sup>๑๒</sup> ส่วนผู้ไม่ประสงค์จะเลือกผู้ใดสามารถกากบาทในช่องไม่ลงคะแนน

การนับคะแนนกระทำที่ที่เลือกตั้ง (ขณะที่การเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนับคะแนนรวมที่เขตเลือกตั้ง) คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งเป็นกรรมการนับคะแนนเลือกตั้งด้วยและส่งผลการนับคะแนนมาให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง ซึ่งจะประมวลผลคะแนนจากทุกหน่วยของเขตเลือกตั้งของเขตเลือกตั้งนั้น<sup>๑๓</sup>

การนับคะแนนที่หน่วยเลือกตั้งนั้นก็ยังมีปัญหาที่พบเห็นอยู่ อาทิ การตรวจสอบผลการซื้อเสียงเฉพาะหน่วยนั้นๆของผู้ซื้อเสียงจะทำได้ง่ายและทราบว่าหวัคะแนนของเขาทำงานมีประสิทธิภาพหรือไม่ และการใช้เครื่องหมายกากบาท (X) ก็ยังมีความสับสนอยู่พอสมควร ประชาชนหลายคนใช้เครื่องหมายอื่น เช่น เครื่องหมายบวก (+) ทำให้เกิดบัตรเสีย (ดูรายละเอียดในบทที่ ๔)

<sup>๙</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๙

<sup>๑๐</sup> ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งเรื่องการแนะนำตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา

<sup>๑๑</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๔

<sup>๑๒</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๓

<sup>๑๓</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ส่วนที่ ๘ และระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๒ หมวด ๖ และหมวด ๘)

## 7. ประกาศผลการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งทำการประกาศผลการนับคะแนนของหน่วยเลือกตั้ง จังหวัดที่มีสมาชิกวุฒิสภาได้หนึ่งคน ผู้สมัครใดได้รับคะแนนมากที่สุดเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้ง ส่วนจังหวัดที่มีสมาชิกวุฒิสภามากกว่า ๑ คน ให้ผู้สมัครซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดเรียงตามลำดับจนครบจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่พึงจะมีได้ในจังหวัดนั้น เป็นผู้ได้รับการเลือกตั้ง<sup>๑๔</sup>

## 8. การคัดค้านการเลือกตั้ง

การคัดค้านการเลือกตั้งให้กระทำภายในสามสิบวันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าการเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งใดหรือเขตเลือกตั้งใดมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม สมควรจะให้มีการนับคะแนนใหม่หรือเลือกตั้งใหม่ ให้มีคำสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่หรือเลือกตั้งใหม่ในหน่วยเลือกตั้งหรือเขตเลือกตั้งนั้น แต่การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภามีคำสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่หรือเลือกตั้งใหม่เฉพาะแต่สมาชิกวุฒิสภาคนใดที่ถูกคัดค้านในเขตเลือกตั้งตามคำร้องคัดค้านนั้นก็ได้<sup>๑๕</sup>

ในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภานี้มีการร้องขอให้นับคะแนนใหม่และมีการเลือกตั้งใหม่ในหลายจังหวัดด้วยเหตุดังกล่าว อย่างไรก็ตามก็ดีคณะกรรมการการเลือกตั้งจำเป็นต้องมีความสามารถในการตรวจสอบการเลือกตั้งก่อนที่จะประกาศผลการเลือกตั้ง

ในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งแรกของประเทศไทยที่ผ่านมาพบว่าการปฏิบัติตามกระบวนการเลือกตั้งที่กล่าวมาแล้วนี้ พบว่ามีปัญหาเกิดขึ้นอย่างมากและทำให้ต้องมีการเลือกตั้งหลายครั้งเพื่อให้ได้สมาชิกวุฒิสภาให้ครบจำนวน ๒๐๐ คน และยังทำให้ประชาชนมาใช้สิทธิเลือกตั้งลดลง (พิจารณาได้จากสถิติการเลือกตั้งที่ลดลงอย่างมากในครั้งต่อๆมาของหลายจังหวัดที่ต้องมีการเลือกตั้งมากกว่าหนึ่งครั้ง<sup>๑๖</sup>) ดังนั้นคณะผู้ทรงคุณวุฒิจึงเห็นควรให้ทำการศึกษาทบทวนจากการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าว โดยศึกษาในรายละเอียดของประเด็นต่างๆ ที่เกิดขึ้นเพื่อให้เกิดความเข้าใจและง่ายต่อการศึกษาแนวทางปรับปรุงแก้ไขซึ่งประเด็นต่างๆนั้นสามารถแยกแยะตามห่วงระยะเวลาของการดำเนินการ ดังต่อไปนี้ คือ

---

<sup>๑๔</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ส่วนที่ ๘ และระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ หมวด ๘

<sup>๑๕</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๙๔-๙๗

<sup>๑๖</sup> คณะกรรมการการเลือกตั้ง, ๒๕๔๓. การใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่ วันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๓ และ ๒๙ เมษายน ๒๕๔๓

- ประเด็นปัญหาทั่วไป
  - ประเด็นปัญหาที่ก่อนมีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้ง
  - ประเด็นปัญหาในระหว่างที่มีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งแล้ว ประกอบด้วย
    - การสมัครรับเลือกตั้ง
    - การหาเสียงและแนะนำตัว
    - การใช้สิทธิเลือกตั้ง
    - การนับคะแนน
  - ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในการตรวจสอบการเลือกตั้ง
  - ประเด็นปัญหาภายหลังจากที่มีการประกาศผลการเลือกตั้ง
- ประเด็นต่างๆนี้จะอธิบายในรายละเอียดในบทต่อไป

### วัตถุประสงค์

๑. รวบรวมข้อมูล ข้อเท็จจริงและความเห็นเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่ผ่านมา เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานประกอบการพิจารณาจัดทำข้อเสนอในรูปรายงาน (Report) ของคณะผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อเสนอแนะการปรับปรุงการจัดการเลือกตั้งให้เกิดผลดีที่สุดในอนาคต

๒. เปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องทุกกลุ่มมีส่วนร่วมในการเสนอข้อเท็จจริง ข้อคิด และความเห็นตลอดการดำเนินโครงการนี้

๓. นำเสนอรายงานต่อผู้เกี่ยวข้องโดยเฉพาะคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา รวมทั้งจัดพิมพ์รายงาน (Report) และข้อมูลที่ได้จากการรับฟังความเห็น เผยแพร่ทั่วไปแก่สาธารณชน

### ระยะเวลา

ระยะเวลาของการศึกษาโดยผู้ทรงคุณวุฒิ เริ่มตั้งแต่เดือนมิถุนายน ถึงเดือนกันยายน

๒๕๔๓

### วิธีการศึกษา

การศึกษานี้จะเน้นการศึกษาจากเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องและการให้ข้อมูลโดยคณะผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้ซึ่งมีประสบการณ์ และความรู้เกี่ยวกับระบบรัฐสภา และการเลือกตั้งเป็นอย่างดี โดยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งมีรายละเอียดของกระบวนการศึกษาดังนี้

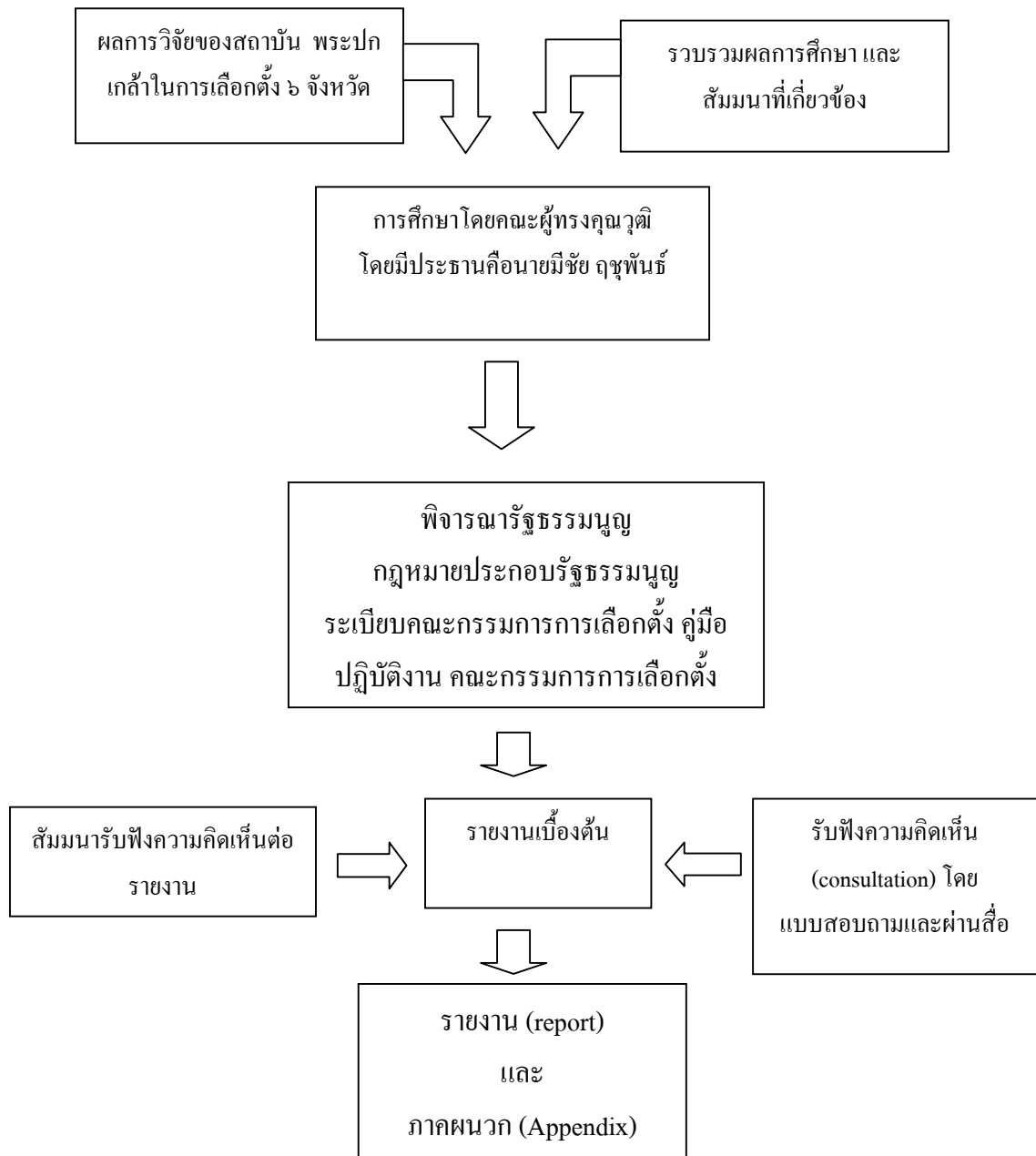
- การรวบรวมเอกสารที่เกี่ยวข้อง และรวบรวมผลการวิจัยเบื้องต้นเกี่ยวกับการสังเกตการณ์ การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาของสถาบันพระปกเกล้าใน ๖ จังหวัด ซึ่งดำเนินการระหว่างเดือนตุลาคม ๒๕๔๒ ถึงตุลาคม ๒๕๔๓ ประกอบการทำงานของผู้ทรงคุณวุฒิ
- ผู้ทรงคุณวุฒิทำการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้อง ผลการวิจัย สัมมนาต่างๆ และประเด็นปัญหาตลอดจนเอกสารที่เกี่ยวข้อง
- มีการประชุมกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน ๙ ครั้งเพื่อระดมความคิดเห็นและวิเคราะห์ปัญหาที่เกี่ยวข้อง เพื่อระดมความคิดและร่วมพิจารณาแนวทางปรับปรุงแก้ไขระบบการเลือกตั้งในรายละเอียด โดยจัดการประชุมเป็นประจำทุกบ่ายวันพุธ เป็นเวลา ๒ เดือน (มิ.ย.-ส.ค.๒๕๔๓) ที่สถาบันพระปกเกล้า จ.นนทบุรี และประชุมต่อเนื่อง ระหว่าง ๑๔-๑๘ กรกฎาคม ๒๕๔๓ ณ โรงแรมโรแยล คลิฟ บีช พัทยา จ.ชลบุรี ทั้งนี้มีการสรุปประเด็นสำคัญในการปรับปรุงกระบวนการเลือกตั้งทุกครั้ง เพื่อการพิจารณาของผู้ทรงคุณวุฒิ ก่อนนำเสนอสาธารณชนเพื่อรับฟังความคิดเห็น หลังจากนั้นเป็นการจัดทำรายงาน
- การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ดังนี้
  - การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม โดยประชาสัมพันธ์เชิญชวนให้ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็นถึงประเด็นปัญหาจากการเลือกตั้งและแนวทางที่ควรปรับปรุงแก้ไข โดยผ่านสื่อ อาทิ วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ และระบบอินเทอร์เน็ตผ่าน โฮมเพจของสถาบันพระปกเกล้าที่ <http://www.kpi.ac.th> ประชาชนสามารถส่งความคิดเห็นมาที่ตู้ไปรษณีย์ ๒๓๐ ปณจ.นนทบุรี ๑๑๐๐๐ หรือส่งมายังผู้ทรงคุณวุฒิ และที่สถาบันพระปกเกล้าโดยตรง ตั้งแต่ เดือน มิถุนายน ถึงเดือนสิงหาคม ๒๕๔๓ ซึ่งมีจำนวน ๘๖ ฉบับ ฝ่ายเลขานุการได้จัดทำข้อสรุปความเห็นของประชาชนเสนอคณะผู้ทรงคุณวุฒิประกอบการพิจารณาด้วย
  - การใช้แบบสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อประเด็นปัญหาจากการเลือกตั้งและแนวทางที่ควรปรับปรุงแก้ไขซึ่งสรุปได้จากการศึกษาของคณะผู้ทรงคุณวุฒิ อันจะนำไปประกอบการปรับปรุงกฎหมาย โดยประชาสัมพันธ์ผ่านหนังสือพิมพ์ และอินเทอร์เน็ตผ่านโฮมเพจของสถาบันระหว่าง ๑๙-๒๔ กรกฎาคม ๒๕๔๓ ชนสามารถส่งแบบสอบถามกลับมาที่สถาบันพระปกเกล้าหรือที่ตู้ไปรษณีย์ ดังกล่าวข้างต้น และทำการสอบถามประชาชนโดยผ่านแบบสอบถาม จำนวน ๑, ๐๐๐ คนทั่วประเทศระหว่าง ๑๙- ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๔๓

- จัดประชุมเพื่อเปิดรับความคิดเห็นต่อประเด็นปัญหาจากการเลือกตั้งและแนวทางที่ควรปรับปรุงแก้ไขจากประชาชนกลุ่มต่างๆ อาทิ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ผู้เคยสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา อดีตสมาชิกสภาว่าง รัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด สื่อมวลชน นักวิชาการ ผู้แทนจากองค์กรกลาง องค์กรเอกชนต่างๆ และประชาชนที่สนใจ จำนวนประมาณ ๕๐๐ คน ระหว่างวันที่ ๒๕-๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๓ ณ โรงแรมมิราเคิล แกรนด์ กรุงเทพมหานคร ผลสรุปจากการประชุมประกอบการพิจารณาร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
- จัดประชุมเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชนต่อร่างกฎหมาย ในวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๔๓ ณ สถาบันพระปกเกล้า ผลสรุปจากการประชุมนำไปปรับปรุงร่างกฎหมายต่อไป

- จัดทำรายงาน
- นำเสนอรายงานต่อผู้เกี่ยวข้อง

โดยกรอบของการศึกษาแสดงในรูปที่ ๑.๒

รูปที่ ๑.๒ กรอบการศึกษา





## **ขอบเขตของการศึกษาวิจัย**

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้จะทำการศึกษาถึงสภาพปัญหาอันเกิดจากกฎหมายได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ และสภาพปัญหาอันเกิดจากการปฏิบัติ

## **ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ**

แนวทางในการจัดการเลือกตั้งที่เหมาะสมอันจะนำไปสู่การพัฒนาประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์ต่อไป และเป็นตัวอย่างของการประยุกต์ระบบ Royal Commission มาใช้ในประเทศไทยในอนาคต

## **สรุป**

ในบทที่ ๑ นี้กล่าวถึงหลักการและเหตุผลของการจัดทำโครงการศึกษาบทเรียนจากการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเพื่อปรับปรุงระบบเลือกตั้งให้ดีขึ้น กระบวนการเลือกตั้งโดยรวม วัตถุประสงค์ วิธีการศึกษา ระยะเวลา และประโยชน์ของการศึกษา ส่วนในบทต่อไปจะกล่าวถึงประเด็นปัญหาทั่วไปของการเลือกตั้ง ประเด็นปัญหาก่อนมีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้ง ประเด็นปัญหาในระหว่างที่มีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งแล้ว ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ในการตรวจสอบการเลือกตั้ง ประเด็นปัญหาภายหลังจากที่มีการประกาศผลเลือกตั้ง บทสรุปและการนำเสนอร่างกฎหมาย และภาคผนวก

## บทที่ ๒

### ประเด็นปัญหาทั่วไป

ในการศึกษาวิจัยบทเรียนเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่ผ่านมา คณะผู้ทรงคุณวุฒิเห็นว่า ในการศึกษาประเด็นปัญหาโดยทั่วไปเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ สภาอุปสรรคและผลกระทบเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีประเด็นย่อย ๔ ประเด็น ซึ่งในแต่ละประเด็นนั้นมีสภาพปัญหา สาเหตุ และผลกระทบดังจะได้กล่าวต่อไปนี้

**(๑) การกำหนดวันเลือกตั้งซึ่งในปัจจุบันฝ่ายบริหารเป็นผู้กำหนด จะสมควรให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นผู้กำหนดเสียเอง หรืออย่างน้อยเป็นผู้เสนอแนะต่อฝ่ายบริหาร**

ในการกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาในแต่ละครั้ง ได้กำหนดให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้ กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ภายใน ๔๕ วันนับแต่วันที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง (ในประเทศเยอรมันได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อันเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ทั้งในกรณีที่สภาครบวาระและยุบสภา ภายใน ๖๐ วันนับแต่วันสภาสิ้นอายุ ทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งในประเทศเยอรมันมีเวลาในการเตรียมการมากขึ้น) หรือภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่อายุของวุฒิสภาสิ้นสุดลง<sup>๑</sup> และทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการยุบ สภาผู้แทนราษฎร โดยการตราพระราชกฤษฎีกายุบสภา ซึ่งในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวต้องกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายใน ๖๐ วันนับแต่วันยุบสภา<sup>๒</sup> ยกเว้นการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งแรก บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่าหากเป็นกรณีวุฒิสภาชุดเก่าตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้าย โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พ.ศ.๒๕๓๙ หมดวาระให้ดำเนินการเลือกตั้งใหม่ให้แล้วเสร็จ ภายใน ๖๐ วันก่อนวันครบสี่ปี<sup>๓</sup> แต่ถ้าเป็นกรณีที่สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลง ตามมาตรา ๓๒๓ ให้ดำเนินการเลือกตั้งให้แล้วเสร็จ ภายใน ๙๐ วันนับแต่วันครบสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้<sup>๔</sup> ซึ่งบทบัญญัติรัฐธรรมนูญกำหนดไว้โดย

<sup>๑</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๑๑๕ และ มาตรา ๑๓๑

<sup>๒</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๑๑๖

<sup>๓</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๓๑๕ วรรค ๕ (๑)

<sup>๔</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๓๑๕ วรรค ๕ (๒)

ชัดแจ้งให้เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย<sup>๕</sup> แต่ในทางปฏิบัติที่เป็นจริงการตราพระราชกฤษฎีกา มีการริเริ่มดำเนินการโดยคณะรัฐมนตรี โดยเสนอต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ จึงอาจกล่าวได้ว่าในความเป็นจริงผู้ที่มีอำนาจในการกำหนดวันเลือกตั้ง คือ รัฐบาล หลักการดังกล่าวใช้ทั้งกรณีที่เป็นกรณียุบสภาผู้แทนราษฎรหลังจากที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาลิ้นสุดลงตาม หรือในกรณีที่เป็นกรณียุบสภาผู้แทนราษฎรด้วย

หลักการที่ให้รัฐบาลเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดวันเลือกตั้งนี้ เป็นหลักการที่มีมาก่อนใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งในอดีตนั้นรัฐบาลได้สั่งการให้กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานราชการอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐบาล ถือว่ากระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ดำเนินการจัดการเลือกตั้ง ฉะนั้นจึงไม่มีปัญหาเกิดขึ้นเนื่องจากการกำหนดวันเลือกตั้ง เนื่องจากการดำเนินการของฝ่ายบริหารเอง แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดหลักการที่แตกต่างไปจากเดิม โดยกำหนดให้การเลือกตั้งทั้งในระดับชาติและการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมีสถานะเป็นองค์กรอิสระ มิได้อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของรัฐบาล ในขณะที่ยังคงกำหนดให้รัฐบาลเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดวันเลือกตั้ง โดยการออกพระราชกฤษฎีกา ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อกรณียุบสภาผู้แทนราษฎรและการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีเลือกตั้งทั่วไปภายหลังการยุบสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมักจะเป็นกรณีฉุกเฉินรีบด่วน คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่สามารถคาดการณ์ล่วงหน้าได้ว่ารัฐบาลจะประกาศยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่เมื่อใด (ในการยุบสภาผู้แทนราษฎรครั้งล่าสุดเมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ เป็นการยุบสภาที่แตกต่างไปจากครั้งที่ผ่านๆ มา กล่าวคือทุกฝ่ายทราบล่วงหน้าว่าจะมีการยุบสภา จึงทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบและมีเวลาในการเตรียมการดำเนินการเลือกตั้ง ทั้งในทางปฏิบัติรัฐบาลได้หารือและรับฟังความคิดเห็นของ คณะกรรมการการเลือกตั้งด้วย) กำหนดไว้เป็นการแน่นอน คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถเตรียมการต่างๆ ในการดำเนินการจัดการเลือกตั้งได้ อีกทั้งในกรณีการเลือกตั้งใหม่เนื่องจากวุฒิสภามหาชำนัญญู คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้เสนอต่อรัฐบาลในการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดวันเลือกตั้งได้ ซึ่งในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งแรกนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ทำหนังสือเสนอต่อนายกรัฐมนตรีให้ประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดให้จัดการการเลือกตั้งวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๓ ตามหนังสือที่ ลต ๐๐๐๓/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๔๒ เรื่องขอให้ตราพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งทางนายกรัฐมนตรีหรือรัฐบาล

<sup>๕</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๒๑

ได้ประกาศพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๓ ตามที่ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหนังสือเสนอ

การที่กำหนดให้รัฐบาลมีอำนาจในการกำหนดวันเลือกตั้งนั้น นอกจากจะก่อให้เกิด ปัญหาในการดำเนินการจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าว ข้างต้นแล้ว การที่ให้รัฐบาลกำหนดวันเลือกตั้งนั้น รัฐบาลก็จะให้อำนาจนี้เพื่อเอื้อประโยชน์ต่อฝ่ายรัฐบาล โดยการกำหนดวันเลือกตั้งในขณะที่รัฐบาลมีคะแนนนิยมมากกว่าพรรคการเมืองฝ่ายค้าน ก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบในการเลือกตั้ง ซึ่งไม่เป็นธรรมกับฝ่ายผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งเป็นอดีต สมาชิกพรรคการเมืองฝ่ายค้าน

**(๒) บรรดาระยะเวลาต่างๆ ที่กำหนดไว้ในกฎหมายเลือกตั้ง จะสมควรเปิดโอกาส ให้เป็นอำนาจของ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่จะกำหนดหรือไม่ เพื่อให้เกิดความคล่องตัว และสามารถดำเนินการเลือกตั้งให้แล้วเสร็จโดยรวดเร็ว**

กฎหมายได้กำหนดกรอบระยะเวลา ในการดำเนินการจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการ การเลือกตั้งไว้ เช่น

๑. กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกาศจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่จะพึงมีในแต่ละ จังหวัด<sup>๒</sup>

๒. กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกาศเขตเลือกตั้ง และคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งกำหนดและประกาศหน่วยเลือกตั้งพร้อมทั้งกำหนดและประกาศที่เลือกตั้ง ไม่น้อยกว่า ๒๐ วันก่อนวันเลือกตั้ง<sup>๓</sup>

๓. กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกาศการรับสมัครรับเลือกตั้งภายใน ๕ วัน นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภามีผลใช้บังคับ และต้องกำหนดวันรับสมัครไม่น้อยกว่า ๕ วัน<sup>๔</sup>

---

<sup>๒</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘๘ วรรค ๒

<sup>๓</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๙๐ ประกอบมาตรา ๘ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐

<sup>๔</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘๖

๔. กำหนดให้ผู้อำนวยความสะดวกการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง ตรวจสอบหลักฐานการสมัคร คุณสมบัติของผู้สมัคร และสอบสวนว่าผู้สมัครมีสิทธิสมัครหรือไม่ ให้แล้วเสร็จ ภายใน ๗ วันนับแต่วันปิดการรับสมัคร<sup>๙</sup>

๕. เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง จัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งและปิดประกาศไว้ ไม่น้อยกว่า ๒๐ วันก่อนวันเลือกตั้ง และแจ้งรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปยังเจ้าบ้านให้ทราบก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่า ๑๕ วัน<sup>๑๐</sup>

๖. กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือเจ้าบ้านยื่นคำร้องขอเพิ่มหรือถอนรายชื่อต่อ คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่า ๑๐ วัน<sup>๑๑</sup> ซึ่งกรณีการขอเพิ่มชื่อนั้น หากคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งตรวจสอบหลักฐานแล้ว เห็นว่าเป็น ผู้ไม่มีสิทธิเลือกตั้ง ให้มีคำสั่งยกคำร้องและแจ้งให้ผู้ยื่นคำร้องทราบ ภายใน ๓ วันนับแต่วันที่รับคำร้อง<sup>๑๒</sup>

ในการดำเนินการจัดการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา คณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้วางแผนการปฏิบัติงานไว้เป็นลำดับขั้นตอน ดังต่อไปนี้

- วันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๒ ประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดวันเลือกตั้ง
- วันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๒ คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศจำนวนสมาชิกวุฒิสภา ประกาศกำหนดวันรับสมัคร วันลงคะแนนที่เลือกตั้งกลาง คณะกรรมการการเลือกตั้งเขต ประกาศกำหนดหน่วยเลือกตั้ง วันรับสมัครและสถานที่รับสมัคร และชักชวนความพร้อมการรับสมัคร
- วันที่ ๑๙-๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๒ รับสมัคร
- วันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๒ ผู้อำนวยความสะดวกการเลือกตั้งประจำจังหวัด ส่งสำเนาใบสมัครถึงคณะกรรมการการเลือกตั้ง

---

<sup>๙</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.๒๕๔๑ มาตรา ๘๙ ประกอบมาตรา ๓๒

<sup>๑๐</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.๒๕๔๑ มาตรา ๒๔

<sup>๑๑</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.๒๕๔๑ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖

<sup>๑๒</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.๒๕๔๑ มาตรา ๒๕ วรรค ๒

- วันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๔๒ คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งประกาศเขตเลือกตั้งกลาง

- วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๔๒ คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งแต่งตั้งคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง

- วันที่ ๕ มกราคม ๒๕๔๓ ปิดประกาศคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง ณ หน่วยเลือกตั้ง

- วันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๓ ประกาศบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

- วันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ นายอำเภอหรือปลัดเทศบาลแจ้งรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปยังเจ้าบ้าน

- วันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ จ่ายอุปกรณ์ที่เลือกตั้งกลาง

- วันที่ ๒๕-๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ วันลงคะแนนที่เลือกตั้งกลาง

- วันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๔๓ จัดอุปกรณ์ลงหีบ

- วันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๔๓ คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งรับอุปกรณ์

- วันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๓ วันเลือกตั้ง

จากแผนการปฏิบัติงานดังกล่าว จะเห็นได้ว่านับตั้งแต่วันประกาศพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๒ ได้มีการดำเนินการต่างๆ จนกระทั่งถึงวันเลือกตั้ง คือ วันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๓ รวมระยะเวลาทั้งสิ้น ๘๐ วัน ซึ่งเป็นการจัดการเลือกตั้งภายใน ๑๒ วัน นับแต่วันที่วุฒิสภามีมติ และในส่วนของการจัดการเลือกตั้งในต่างประเทศก็ใช้ระยะเวลาในการปฏิบัติงานทั้งสิ้น ๘๐ วันเช่นเดียวกัน แต่กิจกรรมต่างๆ นั้นแตกต่างไปจากการจัดการเลือกตั้งในประเทศ

การที่กฎหมายกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการต่างๆ ของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ดังกล่าวข้างต้น ประกอบกับการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใน ๔๕ วันนับแต่วันที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง หรือเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่อายุของวุฒิสภาสิ้นสุดลง และต้องกำหนดให้เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ภายใน ๖๐ วันนับแต่วันยุบสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนดบางกรณีไม่เหมาะสม สอดคล้องกับทางปฏิบัติ ก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงาน ดังต่อไปนี้

๑. การกำหนดให้ผู้อำนวยความสะดวกการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง ตรวจสอบหลักฐานการสมัคร คุณสมบัติของผู้สมัคร และสอบสวนว่าผู้สมัครมีสิทธิสมัครหรือไม่ ให้แล้วเสร็จ ภายใน ๗ วันนับแต่วันปิดการรับสมัคร

คณะกรรมการการเลือกตั้งเปิดรับสมัครระหว่างวันที่ ๑๙-๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๒ ฉะนั้น ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง จึงต้องทำการพิจารณาตรวจสอบหลักฐานการสมัคร และคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๔๓ ตามที่กฎหมาย ได้กำหนดกรอบระยะเวลาไว้ แต่ในทางปฏิบัตินั้น ภายหลังจากปิดการรับสมัครครบ ๗ วัน คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งเพิกถอนการสมัครรับเลือกตั้ง ผู้สมัครที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยแล้วเห็นว่าเป็น “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” โดยที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้กำหนดหลักเกณฑ์การวินิจฉัยว่าตำแหน่งใดเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ไว้ ๔ ข้อ<sup>๑๓</sup> หากเข้าหลักเกณฑ์ที่วางไว้ คณะกรรมการการเลือกตั้งก็ประกาศเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเพิกถอนสิทธิได้ยื่นฟ้องต่อศาลแพ่ง เพื่อให้วินิจฉัยชี้ขาดว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เมื่อพ้น ๗ วันนับแต่วันรับสมัครหรือไม่

ศาลที่รับคำฟ้องของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง อาทิ ศาลแพ่ง กรุงเทพฯ พิพากษาว่าคณะกรรมการการเลือกตั้ง ไม่มีสิทธิเพิกถอนการสมัครของนายอิมรอน มะลูลีม ผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภา กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นกรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทย ภายหลังจากยื่นใบสมัครและตรวจสอบคุณสมบัติแล้ว ๗ วัน ศาลจังหวัดชัยภูมิ พิพากษาให้นายพิชิต ชัยวีรตันะ และนายสากล บุญเนาวิ ซึ่งเป็นคณะกรรมการการประถมศึกษา จังหวัด เป็นผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาต่อไป ศาลจังหวัดพิษณุโลก พิพากษาว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่สามารถเพิกถอนการสมัครของ พล.อ.ศิริ ทิวะพันธุ์ ซึ่งเป็นคณะกรรมการสถาบันราชภัฏพิบูลสงครามได้ และศาลจังหวัดขอนแก่น พิพากษาให้นายวัฒน์ศักดิ์ จังจรรยา ซึ่งเป็นคณะกรรมการกองทุนพัฒนาสหกรณ์ คงเป็นผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาต่อไป<sup>๑๔</sup> กล่าวโดยสรุปแล้ว ศาลแพ่งวินิจฉัยชี้ขาดเฉพาะประเด็นการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาเนื่องด้วยมีลักษณะต้องห้าม คือ เป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐเท่านั้น เมื่อพ้น ๗ วันนับแต่วันรับสมัครเท่านั้น

<sup>๑๓</sup> คณะกรรมการการเลือกตั้ง กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาว่าบุคคลใดเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ดังต่อไปนี้

- (1) ตำแหน่งนั้นๆ มีที่มาจากกฎหมาย กฎ ระเบียบ ของทางราชการที่ระบุไว้
- (2) การดำรงตำแหน่งเกิดจากการแต่งตั้งโดยกฎหมาย กฎ ระเบียบ ของทางราชการ
- (3) บุคคลที่ดำรงตำแหน่งนั้นมีอำนาจหน้าที่ซึ่งกำหนดโดยกฎหมาย กฎ ระเบียบ ของทางราชการ และการกระทำตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวมีผลกระทบต่อบุคคลอื่นหรือก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์กับบุคคลอื่นได้
- (๔) บุคคลที่ดำรงตำแหน่งนั้นอาจได้รับค่าตอบแทนบางส่วนหรือทั้งหมดจากรัฐ

<sup>๑๔</sup> “คณะกรรมการการเลือกตั้งจ้อย ไม่มีสิทธิเพิกถอนผู้สมัครชิงวุฒิสภา”, เดลินิวส์ (๖ กุมภาพันธ์

ส่วนประเด็น “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” นั้นมีการเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้ยึดหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นในการพิจารณาและออกประกาศ เรื่อง ตำแหน่งที่เข้าข่ายเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามมาตรา ๑๐๙ (๑๑) ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งประกาศนี้ได้ระบุตำแหน่งที่ถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ จำนวน ๒๘ ตำแหน่ง ได้แก่

- (1) กรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทย
- (2) กรรมการอิสลามประจำจังหวัด
- (3) กรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ป.ป.ง.)
- (4) ประธานหรือกรรมการบริหารขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย
- (5) ประธานหรือกรรมการในคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.)
- (6) กรรมการการประถมศึกษาจังหวัด
- (7) กรรมการสภาประจำสถาบันราชภัฏ
- (8) กรรมการสภาสถาบันราชภัฏ
- (9) อนุกรรมการข้าราชการตำรวจประจำจังหวัด (อ.ก.ตร.)
- (10) อนุกรรมการข้าราชการครูสามัญ (อ.ก.ค.)
- (11) อนุกรรมการสามัญประจำกระทรวง (อ.ก.พ.กระทรวง)
- (12) อนุกรรมการสามัญประจำกรม (อ.ก.พ.กรม)
- (13) อนุกรรมการสามัญประจำจังหวัด (อ.ก.พ.จังหวัด)
- (14) อนุกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (15) อนุกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน
- (16) กรรมการสภามหาวิทยาลัยมหจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
- (17) กรรมการของสถาบันพระปกเกล้า
- (18) กรรมการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
- (19) กรรมการองค์การคลังสินค้า
- (20) อนุกรรมการในคณะกรรมการบริหารเงินทุนหมุนเวียนระดับจังหวัด
- (21) กรรมการสภาสถาบัน สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
- (22) กรรมการสภานายความ
- (23) กรรมการมรรยาทนายความ
- (24) กรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในเขตเทศบาล เขตสุขาภิบาล และเขตราชการส่วนท้องถิ่น
- (25) กรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร
- (26) กรรมการสภามหาวิทยาลัย



(27) กรรมการสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย

(28) ผู้พิพากษาสมทบ

หลังจากประกาศหลักเกณฑ์การพิจารณาวินิจฉัยว่าผู้สมัครคนใดเป็น “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” และประกาศระบุตำแหน่งทั้ง ๒๘ ตำแหน่งว่าเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีคำสั่งให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง เพิกถอนการสมัครของผู้สมัครที่คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาวินิจฉัยแล้วเห็นว่าเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ด้วยเหตุนี้ ทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่เสียสิทธิจากการวินิจฉัยและมีคำสั่งของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง ยื่นคำร้องต่อประธานรัฐสภาเพื่อขอให้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ประธานรัฐสภาได้พิจารณาและส่งเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย

ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญ ได้มีคำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๔๓ เมื่อวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๔๓ สรุปเป็น ๓ ประเด็นคือ

ประเด็นแรก คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจวินิจฉัยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ซึ่งเป็นคำในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เพราะคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.๒๕๔๑ จึงย่อมมีอำนาจวินิจฉัยบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และเมื่อพระราชบัญญัตินั้นบัญญัติในมาตรา ๘๗ ว่า “บุคคลซึ่งจะมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ” การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” ในรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๐๙ (๑๑) อันเป็นลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งของบุคคลที่จะใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๒๖ (๔) จึงเป็นการวินิจฉัยถ้อยคำในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจกระทำได้

ประเด็นที่สอง การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยว่าตำแหน่งทั้ง ๒๘ ตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐนั้น ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าทั้ง ๒๗ ตำแหน่งยกเว้น ตำแหน่งผู้พิพากษาสมทบมิได้เป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ เพราะการใช้อำนาจหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่โดยคณะบุคคล แต่ละคนไม่สามารถใช้อำนาจหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ซึ่งเป็นของคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการได้ด้วยตนเองโดยลำพัง

ประเด็นที่สาม การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งรับสมัครผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา และประกาศการรับสมัครโดยเปิดเผยแล้ว ต่อมาคณะกรรมการการ

เลือกตั้งวินิจฉัยคำว่า “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” เป็นเหตุให้มีการแจ้งผลการไม่รับสมัครภายหลังนั้น ในประเด็นนี้ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าเป็นการขอให้วินิจฉัยการกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

๒. การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การประกาศบัญชีรายชื่อ การร้องขอเพิ่มหรือถอนชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือเจ้าบ้าน และการพิจารณาสั่งการเกี่ยวกับคำร้องนั้น

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.๒๕๔๒ กำหนดให้นายอำเภอหรือปลัดเทศบาล มีหน้าที่พิจารณาสั่งการเกี่ยวกับการขอเพิ่มหรือถอนชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ประกาศบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๓ เปิดโอกาสให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือเจ้าบ้านร้องขอเพิ่มหรือถอนชื่อต่อนายอำเภอหรือปลัดเทศบาลได้ถึงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ รวมระยะเวลาทั้งสิ้น ๑๕ วัน หลังจากนั้นนายอำเภอหรือปลัดเทศบาลแจ้งรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปยังเจ้าบ้าน เมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ ทั้งนี้ในวันแต่เป็นกรณีที่เจ้าบ้านเห็นว่าในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งปรากฏชื่อบุคคลอื่นอยู่ในทะเบียนบ้านของตน โดยที่บุคคลนั้นมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านดังกล่าวจริง เจ้าบ้านอาจนำสำเนาทะเบียนบ้านฉบับเจ้าบ้านไปแสดงต่อคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งในวันเลือกตั้งเพื่อให้มีคำสั่งถอนชื่อออกก็ได้

(๓) ปัจจุบัน คณะกรรมการการเลือกตั้ง ทำหน้าที่ทั้งการดำเนินการเลือกตั้ง และควบคุมการเลือกตั้ง ต่อไปอาจเกิดปัญหาทั้งในเรื่องกำลังคนและข้อครหาในความ เป็นกลางขึ้นได้ เพราะ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ออกกฎเอง ดำเนินการเอง และควบคุมและตัดสินเอง เป็นการใช้อำนาจโดยเบ็ดเสร็จ จะสมควรให้ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีแต่อำนาจในการออกกฎ ควบคุม และชี้ขาด ส่วนการดำเนินการเลือกตั้งให้เป็น เรื่องของหน่วยงานอื่น ซึ่งอาจเป็นหน่วยงานเดียวหรือหลายหน่วยงาน

ลักษณะของโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งของประเทศไทย มีลักษณะคล้ายคลึงกับ “คณะกรรมการเลือกตั้ง” (Election Commission) ของประเทศอินเดีย ที่ กำหนดให้มีคณะกรรมการเลือกตั้ง เป็นองค์อิสระ ประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการ ซึ่งมาจากการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี ภายใต้การยอมรับของรัฐสภา ส่วนใหญ่มาจากผู้พิพากษา และได้รับการสนับสนุนจากศาลสูงเป็นอย่างดี ประธานกรรมการอยู่ในตำแหน่งถาวร และได้รับการปฏิบัติเช่นเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาในศาลสูง และกรรมการก็อยู่ในตำแหน่งถาวร เช่นกัน แม้แต่ประธานกรรมการก็ไม่สามารถสั่งให้กรรมการออกจากตำแหน่งได้ คณะกรรมการเลือกตั้งของประเทศไทยปฏิบัติงานโดยขึ้นอยู่กับจริยธรรมของตัวบุคคลมากกว่าระบบ ซึ่งเป็น

ปัจจัยหนึ่งที่ทำให้คณะกรรมการเลือกตั้งสามารถดำเนินการได้โดยเรียบร้อย และสามารถจัดการเลือกตั้งที่ค่อนข้างบริสุทธิ์ยุติธรรม

คณะกรรมการเลือกตั้งของประเทศอินเดีย มีอำนาจหน้าที่จัดการและควบคุมการเลือกตั้งทั้งในระดับชาติและระดับรัฐ เริ่มตั้งแต่การเตรียมการเลือกตั้ง จัดการเลือกตั้ง ประกาศผลการเลือกตั้ง รวมไปถึงการฟ้องร้องผู้กระทำความผิดในการเลือกตั้ง ซึ่งสามารถดำเนินการจัดการเลือกตั้งได้อย่างมีประสิทธิภาพมาก สามารถควบคุมการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้เรียบร้อย ทั้งๆ ที่มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๕๙๐ ล้านคน สามารถจัดการเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย ลดการกระทำผิดกฎหมายเกี่ยวกับการรับเงินของพรรคการเมือง (สุธรรม รัตนโชติ , ๒๕๔๑) คณะกรรมการเลือกตั้งมีอำนาจจัดตั้ง “คณะกรรมการเลือกตั้งแห่งภูมิภาค” ขึ้นเพื่อช่วยเหลือในการควบคุมดูแลการเลือกตั้งในส่วนต่างๆ ของประเทศ และมีอำนาจขอเจ้าหน้าที่ของรัฐไปช่วยเหลือได้ตามที่ต้องการ (ไพฑูรย์ บุญวัฒน์ , ๒๕๓๘)

นอกจากคณะกรรมการเลือกตั้งของประเทศอินเดียแล้ว ประเทศฟิลิปปินส์ก็เป็นอีกประเทศหนึ่ง ซึ่งสามารถจัดการเลือกตั้งได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีองค์กรหลายองค์กรร่วมกันดำเนินการจัดการเลือกตั้ง กล่าวคือ มีคณะกรรมการเลือกตั้ง<sup>๑๕</sup> เรียกว่า Comelec ซึ่งเป็นองค์กรอิสระ ทำหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้ง กำหนดหน่วยเลือกตั้ง แต่งตั้งเจ้าหน้าที่จัดการเลือกตั้งและเจ้าหน้าที่อื่นๆ การลงประชามติและการออกเสียงประชามติ ตลอดจนพิจารณาปัญหาที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งทุกระดับ รวมไปถึงการพิจารณาเกี่ยวกับสิทธิเลือกตั้ง การลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง พรรคการเมือง และการใช้กลไกของรัฐหรือกองทัพเพื่อสนับสนุนการเลือกตั้ง (สุธรรม รัตนโชติ , ๒๕๔๑) ซึ่งคณะกรรมการเลือกตั้ง ประกอบด้วยประธานกรรมการหนึ่งคน และกรรมการอีก ๖ คน มาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดี โดยได้รับความยินยอมของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งของรัฐสภา และต้องเป็นพลเมืองของฟิลิปปินส์โดยเชื้อชาติ อายุ ๓๕ ปีขึ้นไปจบการศึกษาระดับปริญญาตรีเป็นอย่างต่ำ เป็นสมาชิกเนติบัณฑิตยสภาและปฏิบัติงานทางกฎหมายอย่างน้อย ๑๐ ปี และต้องไม่เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกระดับ มีวาระการดำรงตำแหน่งหลักรวมกันคือ กรรมการ ๓ คน ดำรงตำแหน่ง ๙ ปี กรรมการ ๒ คน ดำรงตำแหน่ง ๕ ปี และกรรมการอีก ๒ คน ดำรงตำแหน่ง ๓ ปี โดยที่ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว (สุธรรม รัตนโชติ , ๒๕๔๑)

นอกจากนี้ ในการตรวจสอบการเลือกตั้งของประเทศฟิลิปปินส์ยังมีองค์กรเอกชน Namfrel ทำหน้าที่เป็นตัวแทนประชาชนชาวฟิลิปปินส์ในการสอดส่อง ควบคุมและดูแลให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม Namfrel<sup>๑๖</sup> มีอาสาสมัครจำนวนถึง ๕๐๐,๐๐๐ คน ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลและสังเกตการณ์การเลือกตั้งทุกระดับ การปฏิบัติงานอย่างตรงไปตรง

<sup>๑๕</sup> หรือ “คณะกรรมการเลือกตั้ง” (Commission on Election) (ไพฑูรย์ บุญวัฒน์ , ๒๕๓๘ : ๓๕)

<sup>๑๖</sup> หรือ National Movement Free Election

มา (ในขณะที่คณะกรรมการเลือกตั้งในขณะนั้น ถูกครอบงำจากประธานาธิบดี เฟอร์ดินันด์ มาร์กอส เพราะเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่เป็นข้าราชการทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น) มีผลงานปรากฏเป็นที่ประจักษ์ ได้แก่ การเลือกตั้งประธานาธิบดี ปี ค.ศ. ๑๙๘๖ มีการทุจริตยกย้ายถ่ายเทคะแนนเสียงไปให้นายมาร์กอส เป็นจำนวนมาก นำไปสู่การรวมตัวของประชาชนประท้วงการเลือกตั้งอย่างรุนแรง จนมีผลให้นายมาร์กอส ยอมรับการพ่ายแพ้การเลือกตั้งและหนีออกนอกประเทศในที่สุด (สุธรรม รัตนโชติ , ๒๕๔๑) นอกจากนั้นในประเทศออสเตรเลียและประเทศญี่ปุ่นก็มีคณะกรรมการการเลือกตั้ง และมีอำนาจหน้าที่ในลักษณะเดียวกันกับประเทศอื่นๆ ซึ่งในประเทศต่างๆ ที่ยกตัวอย่างนั้นล้วนจัดการเลือกตั้งได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่เป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติ<sup>๑๗</sup> และในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าว มาตรา ๑๔๕ กำหนดอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการ ดังต่อไปนี้

๑. ออกประกาศกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

๒. มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมายตาม (๑)

๓. สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรค ๒

๔. สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้นๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

๕. ประกาศผลการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ

๖. ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

นอกจากนี้ เพื่อให้ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในการสืบสวนสอบสวน และวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย และเป็นไปโดยรวดเร็ว

<sup>๑๗</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๑๔๔

มีประสิทธิภาพกฎหมายจึงกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ ตลอดจนขอให้ศาล พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งมีอำนาจแต่งตั้งบุคคล คณะบุคคลหรือผู้แทนองค์การเอกชน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมายได้<sup>๑๔</sup> ซึ่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ ให้อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด บุคคลและคณะบุคคล หรือผู้แทนองค์การเอกชน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมายได้

กล่าวโดยสรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจดำเนินนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ (กมลชัย รัตนสกววงศ์, ๒๕๔๓) กล่าวคือ

๑. อำนาจนิติบัญญัติ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการออกระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งต่างๆ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ในการจัดการเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความสุจริต และเที่ยงธรรม<sup>๑๕</sup>

๒. อำนาจบริหาร คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการดำเนินการจัดการเลือกตั้ง

๓. อำนาจตุลาการ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้น

โดยเฉพาะอำนาจบริหาร ที่ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการเลือกตั้งเองทั้งหมด ทำให้ขาดบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องขอความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นในการดำเนินการเลือกตั้ง ซึ่งมักไม่ได้รับความร่วมมือเท่าที่ควร ดังนั้นหากเปลี่ยนให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่ควบคุมการเลือกตั้งโดยไม่ต้องดำเนินการเลือกตั้งเองจะทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งปฏิบัติหน้าที่ได้ดียิ่งขึ้น

ในการจัดการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งแรก ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ นั้น ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเบ็ดเสร็จในลักษณะดังกล่าวมาแล้วข้างต้น มีประเด็นที่ต้องพิจารณาดังต่อไปนี้

๑. ระยะเวลาที่ใช้ในการดำเนินการจัดการเลือกตั้ง

<sup>๑๔</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๑๔๕

<sup>๑๕</sup> คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ใช้อำนาจนี้ โดยการออกระเบียบ จำนวน ๓๙ ฉบับ ข้อกำหนด ๑๐ ฉบับ ประกาศ ๖๗ ฉบับ และคำวินิจฉัย สั่งการ ๕ ฉบับ

นับตั้งแต่วันที่ มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๒ กำหนดให้มีการเลือกตั้งวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๓ ภายหลังจากเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกาศรับรองผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเพียง ๑๒๒ คน และ ประกาศให้เลือกตั้งครั้งที่สองใน ๓๕ จังหวัด เพื่อเลือกสมาชิกวุฒิสภาอีกจำนวน ๗๘ คน ในวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๔๓ ภายหลังจากเลือกตั้งครั้งที่สอง คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศรับรอง สมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๖๖ คน และประกาศให้เลือกตั้งครั้งที่สามใน ๙ จังหวัด เพื่อเลือกสมาชิก วุฒิสภาอีกจำนวน ๑๒ คน ในวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๔๓ ภายหลังจากเลือกตั้งครั้งที่สาม คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศรับรองสมาชิกวุฒิสภาอีกจำนวน ๘ คน และประกาศให้เลือก ตั้งครั้งที่สี่ใน ๔ จังหวัด เพื่อเลือกสมาชิกวุฒิสภาอีกจำนวน ๔ คน ในวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๓ และวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๓ ภายหลังจากเลือกตั้งครั้งที่สี่นี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศ รับรองอีกจำนวน ๓ คน และประกาศให้เลือกตั้งครั้งที่ห้าใน ๑ จังหวัดคือจังหวัดอุบลราชธานี เพื่อเลือกสมาชิกวุฒิสภาอีกจำนวน ๑ คน ในวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๔๓ และในที่สุด คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศรับรองให้ นางวิลาวัลย์ ต้นวัฒนพงษ์ เป็นสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งนับว่าเป็นสมาชิกวุฒิสภา คนที่ ๒๐๐

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น ปรากฏว่าเพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการ เลือกตั้งชุดแรกของประเทศไทย ต้องมีการจัดการเลือกตั้งถึง ๕ ครั้ง ใช้เวลาทั้งสิ้น ๗ เดือนเศษ (ตั้งแต่มีประกาศพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๒ จนกระทั่งถึงการเลือกตั้งครั้งที่ ๕ วันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๔๓) และใช้งบประมาณในการจัดการ เลือกตั้งทั้งหมด จำนวนประมาณ ๒,๓๐๐ ล้านบาท

## ๒. บุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ที่ใช้ในการดำเนินการจัดการเลือกตั้ง

ในการดำเนินการจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น มีเจ้าหน้าที่หรือ บุคลากรทำหน้าที่ปฏิบัติงานด้านต่างๆ ๒ ประเภท คือ

### ๒.๑ เจ้าหน้าที่หรือบุคลากรประจำ ได้แก่

๒.๑.๑ คณะกรรมการการเลือกตั้ง จำนวน ๕ คน

๒.๑.๒ พนักงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง จำนวน ๑๔๒ คน

๒.๑.๓ กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด จำนวน ๔๓๔ คน

๒.๑.๔ พนักงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด จำนวน ๓๔๗ คน

๒.๑.๕ ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด จำนวน ๗๖ คน

๒.๑.๖ กรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง จำนวน ๔,๐๐๐ คน

๒.๒ อาสาสมัคร ซึ่งมีทั้งข้าราชการและเอกชน จำนวนประมาณ ๑,๒๐๐,๐๐๐ คน  
ดังนั้นรวมมีจำนวนเจ้าหน้าที่หรือบุคลากรทั้งหมดซึ่งร่วมในการดำเนินการจัดการเลือกตั้งสมาชิก  
วุฒิสภาทั้งสิ้น จำนวน ๑,๒๐๕,๐๐๔ คน

๓. งบประมาณที่ใช้ในการดำเนินการจัดการเลือกตั้ง ทั้งหมดรวมเป็นเงินทั้งสิ้น  
๒,๓๐๐ ล้านบาท

จากการพิจารณาประเด็นทั้งสามประเด็นดังกล่าวมาแล้วข้างต้น สรุปได้ว่า  
คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้ระยะเวลาในการดำเนินการจัดการเลือกตั้ง เป็นเวลารวมทั้งสิ้น ๗  
เดือนเศษ ใช้บุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ จำนวนทั้งสิ้น ๑,๒๐๕,๐๐๔ คน และใช้งบประมาณในการ  
ดำเนินการจัดการเลือกตั้งไปทั้งสิ้น ๒,๓๐๐ ล้านบาท ซึ่งในระหว่างที่ไม่สามารถจัดการเลือกตั้งให้  
มีสมาชิกวุฒิสภาครบ ๒๐๐ คนนั้น มีปัญหาเกิด “สูญญากาศ” ไม่มีวุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่ตามที่  
กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ (เนื่องจากการที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๒๐/๒๕๔๓ วินิจฉัย  
ว่าสมาชิกวุฒิสภาชุดเก่าไม่สามารถทำหน้าที่รักษาการตามรัฐธรรมนูญได้อีกต่อไป และสมาชิก  
วุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งยังไม่ครบจำนวน ๒๐๐ คน ไม่สามารถเริ่มประชุมหรือปฏิบัติหน้าที่ได้)  
และการที่จัดให้มีการเลือกตั้งจำนวนหลายครั้งได้ส่งผลให้เกิดปัญหาในเรื่องการเริ่มสมาชิกภาพ  
ของสมาชิกวุฒิสภาด้วย เพราะรัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกภาพเริ่มนับตั้งแต่วันเลือกตั้ง<sup>๒๐</sup> เมื่อ  
พิจารณาประกอบกับการที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็น  
องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา  
ในลักษณะที่เป็นกรมอบอำนาจให้แบบเบ็ดเสร็จ จึงอาจกล่าวได้ว่าการควบคุมและดำเนินการ  
จัดการเลือกตั้งของ คณะกรรมการการเลือกตั้งนั้นเป็นไปโดยขาดประสิทธิภาพ หากนำหลักการที่  
กำหนดให้ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจทั้งการควบคุมและมีอำนาจในการดำเนินการจัด  
การเลือกตั้งไปใช้กับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบเช่น  
เดียวกับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ทั้งนี้เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มี ๒ ประเภท คือ  
ประเภทบัญชีรายชื่อ (Party List) และประเภทเขตเดียวเบอร์เดียว มีจำนวนรวมถึง ๕๐๐ คน  
ซึ่งมากกว่าจำนวนของสมาชิกวุฒิสภาเท่าตัว

หากคณะกรรมการการเลือกตั้งยังคงมีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใน  
ลักษณะเช่นเดียวกับสมาชิกวุฒิสภา จะต้องใช้ระยะเวลา บุคลากร และงบประมาณเพิ่มมากขึ้น  
อีกอย่างน้อยสองเท่า และที่สำคัญที่สุดคือเรื่องระยะเวลาในการจัดการเลือกตั้ง ทั้งนี้ เพราะ  
รัฐธรรมนูญ ได้กำหนดกรอบระยะเวลาไว้ให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรก ภายใน ๓๐ วันนับ  
แต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร<sup>๒๑</sup> และสภาผู้แทนราษฎรต้องพิจารณาให้ความเห็นการ

<sup>๒๐</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๑๑๗

<sup>๒๑</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๑๕๙

แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีให้แล้วเสร็จ ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันประชุมรัฐสภาครั้งแรก<sup>๒๒</sup> ซึ่งหาก คณะกรรมการการเลือกตั้งยังคงใช้เวลาในการจัดการเลือกตั้งในลักษณะเช่นเดียวกับการเลือกตั้ง สมาชิกวุฒิสภา กรอบเวลาในการเรียกประชุมรัฐสภาจะไม่สามารถเปิดประชุมครั้งแรกได้ ตาม บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เป็นเพราะคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๐/๒๕๔๓ ซึ่ง วินิจฉัยเกี่ยวกับองค์ประกอบของวุฒิสภา ตามมาตรา ๑๒๑ ต้องมีจำนวนครบ ๒๐๐ คน จึงจะ สามารถเปิดประชุมครั้งแรกได้ ซึ่งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว ส่งผลต่อบทบัญญัติใน การเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกตามมาตรา ๒๐๒ และจะทำให้ไม่สามารถจัดตั้งรัฐบาลให้แล้ว เสร็จภายในเวลา ๓๐ วันนับแต่วันประชุมรัฐสภาครั้งแรกด้วย

**(๔) เมื่อเกิดกรณีมีการกล่าวหาโดยมีเหตุอันสมควรว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดบางจังหวัดมีสายสัมพันธ์กับพรรคการเมือง หรือไม่วางตนเป็นกลาง หรือกระทำการโดยไม่สุจริต จะสมควรให้ คณะกรรมการการเลือกตั้งส่วนกลางมีอำนาจ เข้าไปดำเนินการได้เพียงใด**

ในการควบคุมและดำเนินการจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น เนื่อง จากกรรมการการเลือกตั้งมีจำนวนเพียง ๕ คน ดังนั้นเพื่อให้สามารถควบคุมและดำเนินการจัดการเลือกตั้งได้ รัฐธรรมนูญและกฎหมายได้กำหนดให้มีผู้ช่วยงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมี ๓ ประเภท ได้แก่

๑. ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการในเรื่องต่างๆ ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้ปฏิบัติ<sup>๒๓</sup>

๒. บุคคล คณะบุคคลหรือผู้แทนองค์การเอกชน ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้ ปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย<sup>๒๔</sup>

๓. คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้ง ให้ ปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมายภายในกรอบที่กฎหมายกำหนด<sup>๒๕</sup>

การแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด กฎหมายกำหนดไว้เพียงให้แต่งตั้ง ได้จังหวัดละไม่เกิน ๑๑ คน โดยวิธีสรรหาจากผู้ที่มีภูมิลำเนาในจังหวัดนั้น และเป็นผู้ที่มีคุณ

<sup>๒๒</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๐๒

<sup>๒๓</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๑๔๕ (๒)

<sup>๒๔</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๑๔๕ วรรค ๓

<sup>๒๕</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๑



สมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๗ (๑) (๒) (๔) (๕) (๖) และ (๗) และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว<sup>๒๖</sup> มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุม ดูแล สอดส่องการจัดการเลือกตั้งภายในจังหวัด และปฏิบัติการอื่นๆ ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมาย<sup>๒๗</sup> และในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา โดยที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดถูกกำหนดให้ทำหน้าที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งส่วนหนึ่งด้วย โดยมีประธานกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นประธาน

ในทางปฏิบัติคณะกรรมการการเลือกตั้งได้แต่งตั้งคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและกรุงเทพมหานคร ๗๖ ชุด และคณะกรรมการทั้ง ๗๖ ชุด ได้ดำเนินการรับสมัครและทาบทามบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจากทั่วประเทศ ๑,๓๐๒ คน เพื่อส่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งคัดเลือกให้เหลือจำนวน ๔๓๔ ซึ่งในจำนวนนี้มาจากการทาบทามจากบุคคลผู้มีคุณสมบัติตรงตามที่กำหนดไว้ในระเบียบจำนวน ๑๕๕ คน คิดเป็นร้อยละ ๖๔.๒๙ และมาจากการสมัคร ๒๗๙ คน คิดเป็นร้อยละ ๓๕.๗๑ และหากจำแนกตามอาชีพเป็นข้าราชการมากที่สุด คือ ๒๙๓ คนหรือคิดเป็นร้อยละ ๖๗.๕๑ รองลงไปคือนักธุรกิจและ ค้าขาย จำนวน ๖๗ คน คิดเป็นร้อยละ ๑๕.๔๔ และนายความ ๓๑ คน คิดเป็นร้อยละ ๗.๑๔ นอกจากนั้นเป็นอาชีพอื่นๆ (คณะกรรมการการเลือกตั้ง : รายงานประจำปี ๒๕๔๑ , ๒๕๔๓)

ในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดนั้น มีการวิพากษ์วิจารณ์และร้องเรียนถึงความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่อย่างกว้างขวางมาสู่คณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการการเลือกตั้งก็จะแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ ทำหน้าที่พิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงและทำรายงานพร้อมเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป ซึ่งส่วนใหญ่แล้วเป็นการร้องเรียนในเรื่องความเป็นกลางของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด การละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ การให้ความสนับสนุนและช่วยเหลือผู้สมัครรับเลือกตั้ง และทุจริตต่อหน้าที่ แต่เมื่อเจ้าหน้าที่ทำการสืบสวนสอบสวนหาข้อเท็จจริงแล้ว มักจะไม่ปรากฏมูลตามที่มีการร้องเรียน หรือบางครั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งมิได้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ทำการสืบสวนสอบสวนหาข้อเท็จจริงเลย แต่ทำเป็นหนังสือแจ้งเตือนไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดให้ตรวจสอบข้อเท็จจริง และรายงานผลให้ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่เหมาะสม เพราะให้ผู้ถูกร้องเรียนหรือผู้ซึ่งมีส่วนได้เสียกับเรื่องร้องเรียนเป็นผู้พิจารณาในเรื่องนั่นเอง

<sup>๒๖</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.๒๕๔๑ มาตรา ๑๒

<sup>๒๗</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.๒๕๔๑ มาตรา ๑๓

แต่อย่างไรก็ตามหากเจ้าหน้าที่สอบสวนข้อเท็จจริงพบว่ามีกรกระทำผิดตาม คำร้องเรียนจริง ก็จะมีคำสั่งให้พนักงานหรือปลดออกจากตำแหน่ง เพื่อป้องกันปัญหาที่จะเกิดจากการกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดผู้นั้นอีกต่อไป

ในเรื่องความเป็นกลางของคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีข้อควรพิจารณาดังต่อไปนี้

๑. ความไม่เป็นกลางอันเนื่องมาจากความสัมพันธ์กับพรรคการเมืองหรือนักการเมือง

การสรรหาและการแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด กฎหมายกำหนดให้กระทำโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้มีคณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ทำหน้าที่สรรหาบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมและไม่มีลักษณะต้องห้าม เสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และเปิดโอกาสให้บุคคลที่สนใจสมัครเป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดด้วย แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีคณะกรรมการสรรหา ช่วยกลั่นกรองบุคคลที่จะเข้ามาเป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ขึ้นหนึ่งก็ตาม แต่ในทางปฏิบัตินั้น มักจะเสนอบุคคลที่เป็นกลุ่มเดียวกันกับผู้เสนอ โดยคำนึงถึง ความรู้ความสามารถ และความเหมาะสมน้อยมาก อีกทั้งเมื่อเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งก็มักจะแต่งตั้งตามที่เสนอมา ด้วยเหตุนี้ การพิจารณาสรรหาและแต่งตั้งจึงอาจมีบุคคลซึ่งมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองหรือนักการเมืองได้รับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่กำหนดให้ผู้ที่มีสิทธิสมัครเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้นั้น ยิ่งทำให้พรรคการเมืองหรือนักการเมือง ส่งคนของตนเข้ามาสมัครเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อคอยให้ความช่วยเหลือและสนับสนุน ผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งเป็นคนของพรรคการเมืองหรือนักการเมืองได้

๒. ความไม่เป็นกลางอันเนื่องมาจากเป็นบุคคลในองค์กรเดียวกันกับคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด เช่น ผู้สมัครเคยเป็นผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานเดียวกันกับคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด หรือเป็นบุคคลซึ่งมีความสัมพันธ์ฉันท์ญาติมิตรกับคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ซึ่งทั้งสองประการนี้จะมีปัญหาในเรื่องความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ เช่นเดียวกับกรณีที่ ๑.

จากการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภามีปัญหาในเรื่องความเป็นกลางตาม ๑. และ ๒. จำนวนเท่าๆ กัน แต่หากเป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรน่าจะมีปัญหาตาม ๑. จำนวนมากกว่า ๒. ทั้งนี้เนื่องจากว่ามีกรกำหนดห้ามสมาชิกวุฒิสภาสังกัดพรรคการเมืองหรือเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับพรรคการเมืองไม่ว่าในกรณีใดๆ ซึ่งเจตนารมณ์ของการที่กำหนดไว้ในลักษณะดังกล่าว เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภา “ปลอดการเมือง” มิฉะนั้นจะส่งผลกระทบต่อการใช้อำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา แต่ในส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น กฎหมายมิได้กำหนดห้ามเช่นเดียวกับ

สมาชิกวุฒิสภา ในทางตรงกันข้ามกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง ด้วยเหตุนี้ทำให้พรรคการเมืองหรือนักการเมือง เข้ามาเกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยตรง ฉะนั้นหากคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองหรือนักการเมืองทำให้ขาดความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งทั้งสองประการนี้เป็น คุณสมบัติที่สำคัญยิ่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งในฐานะที่เป็นองค์กรที่ควบคุมและดำเนินการจัดการเลือกตั้ง

## บทที่ ๓

### ประเด็นปัญหาก่อนมีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้ง

ในความเข้าใจของบุคคลโดยทั่วไปจะเข้าใจว่า การทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งจะเริ่มขึ้นเมื่อมีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งแล้ว บทบาทในการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงจะเริ่มต้นขึ้น แต่ในความจริงแล้ว ก่อนที่จะมีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องเตรียมการจัดการเลือกตั้งหลายประการ อาทิเช่น การแบ่งเขตเลือกตั้ง การเตรียมการสรรหาบุคลากรที่จะมาดำเนินการจัดการเลือกตั้ง การจัดการทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ฯลฯ การเตรียมการเหล่านี้เป็นหน้าที่ตามกฎหมายที่คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องดำเนินการให้ถูกต้อง แต่ก็ปรากฏว่า จากการติดตามในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่ผ่านมา ปรากฏเป็นปัญหาที่สำคัญหลายประการที่สมควรนำมาพิจารณาปรับปรุงปัญหาดังกล่าวประกอบด้วย

(๑) ปัจจุบันจะต้องจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกครั้งที่จะมีการเลือกตั้ง นอกจากจะสิ้นเปลืองแล้วยังทำให้ต้องใช้เวลาไม่น้อย จะสมควรให้มีการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งอย่างถาวร ซึ่งผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะขอเพิ่มเติมหรือตัดคนส่วนเกินได้ตลอดเวลา โดยไม่ต้องรอให้มีการเลือกตั้ง

ในการจัดทำเอกสารเกี่ยวกับรายชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบการใช้สิทธิเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่ผ่านมา นั้น ได้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง ต้องจัดทำเอกสารดังกล่าวขึ้น ๒ ประเภท คือ

#### ๑. ทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๗ กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่เป็นผู้จัดทำทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่ง คณะกรรมการการเลือกตั้งได้อำนาจตามความในมาตรา ๑๗ ดังกล่าว ประกอบกับมาตรา ๑๐ (๔) ให้อำนาจออกข้อกำหนดให้ผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง ทำการออกข้อกำหนดคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยแนวทางการจัดทำทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ประกาศ ณ วันที่ ๓ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยมีสาระสำคัญ คือ ให้ผู้อำนวยการทะเบียนกลาง กระทรวงมหาดไทย ตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๙ มีหน้าที่เป็นผู้จัดทำทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งมีรายการที่กำหนดจากข้อกำหนดดังกล่าวจาก

หลักฐานทะเบียนบ้านของศูนย์ประมวลผลการทะเบียนด้วยระบบคอมพิวเตอร์ให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วันนับจากวันที่สำนักทะเบียนกลางประกาศจำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักรแยกรายจังหวัดตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรไว้เป็นประจำทุกปี<sup>๑</sup> และเมื่อจัดทำเสร็จแล้วต้องจัดส่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นจำนวน ๔ ชุด โดยให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดลงลายมือชื่อเป็นผู้ประกาศในท้ายประกาศทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง แล้วชุดแรกให้ผู้อำนวยความสะดวกการเลือกตั้งประจำจังหวัด<sup>๒</sup> ดำเนินการ เช่น ปิดประกาศไว้ ณ ที่ทำการของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจำนวน ๑ ชุด ที่ว่าการอำเภอหรือสำนักงานเทศบาลเฉพาะทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในเขตอำเภอและเทศบาลจำนวน ๑ ชุด มอบให้นายทะเบียนอำเภอและนายทะเบียนท้องถิ่น เฉพาะทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในเขตอำเภอและท้องถิ่นไว้ใช้ในการแก้ไขเพิ่มเติม ณ สำนักทะเบียน นั้น จำนวน ๑ ชุด และให้ผู้อำนวยความสะดวกการเลือกตั้งประจำจังหวัดเก็บไว้สำหรับแก้ไขเพิ่มเติม หลังจากที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมแล้วให้มอบคณะกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัดเก็บไว้จำนวน ๑ ชุด<sup>๓</sup>

จากข้อกำหนดข้างต้น จะเห็นได้ว่า ได้มีการกำหนดให้มีการจัดทำทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งไว้เป็นประจำทุกปีเพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิตรวจสอบและขอแก้ไขให้ถูกต้องได้

การเพิ่มชื่อในทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ให้ใช้วิธีแทรกรายชื่อของบุคคลดังกล่าวลงในทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งตรงบ้านเลขที่นั้นหรืออาจจะใช้วิธีพิมพ์เพิ่มเติมขึ้นใหม่ โดยหมายเหตุในทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งตรงบ้านเลขที่นั้นว่ามีการเพิ่มเติมชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง<sup>๔</sup>

ในแต่ละเดือนเมื่อนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่น ได้มีการแก้ไขทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ว่ากรณีใด ให้รายงานการแก้ไขไปให้ผู้อำนวยความสะดวกการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยความสะดวกทะเบียนกลางทราบ เพื่อแก้ไขทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง<sup>๕</sup>ให้ถูกต้องตรงกัน

## ๒. บัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ตามมาตรา ๒๔ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ. ศ.๒๕๔๑ กำหนดว่า เมื่อได้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งใดแล้ว ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือก

<sup>๑</sup> ข้อกำหนดคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยแนวทางการจัดทำทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ข้อ ๓

<sup>๒</sup> ข้อกำหนดคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยแนวทางการจัดทำทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ข้อ ๕

<sup>๓</sup> ข้อกำหนดคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยแนวทางการจัดทำทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ข้อ ๖

<sup>๔</sup> ข้อกำหนดคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยแนวทางการจัดทำทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ข้อ ๗

<sup>๕</sup> ข้อกำหนดคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยแนวทางการจัดทำทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ข้อ ๘

ตั้งจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งได้อาศัยอำนาจตามความใน มาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ ประกอบกับมาตรา ๙๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดแนวทางการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในส่วนที่ ๒ ของหมวด ๓ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งและบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยมีสาระสำคัญ คือ เมื่อได้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้ คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีหน้าที่จัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยให้ผู้อำนวยความสะดวกทะเบียนกลางจัดทำร่างบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งของแต่ละหน่วยเลือกตั้งให้ถูกต้องตามความเป็นจริงจำนวน ๘ ชุดโดยมีรายละเอียดของรายการตามที่ระบุในระเบียบดังกล่าว ให้เสร็จก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่าสามสิบวัน และมอบให้ปลัดกรุงเทพมหานคร นายอำเภอ และปลัดเทศบาล เพื่อตรวจสอบความถูกต้องโดยให้ลงลายมือชื่อผู้คัดและผู้ทาน แล้วส่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งทุกเขตเลือกตั้ง ก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่ายี่สิบห้าวันนับแต่วันเลือกตั้ง และให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายลงลายมือชื่อแทน คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งในประกาศบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งกำกับไว้ทุกแห่ง<sup>๖</sup>

เมื่อได้มีการประกาศบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งต้องดำเนินการเกี่ยวกับบัญชีรายชื่อทั้ง ๘ ชุด ชุดที่หนึ่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปิดประกาศไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด ชุดที่สอง ให้นายอำเภอปิดประกาศไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอเฉพาะที่หน่วยเลือกตั้งอยู่ในอำเภอนั้น ชุดที่สาม มอบให้ปลัดเทศบาลและปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ปิดประกาศไว้ ณ สำนักงานเทศบาล และที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล เฉพาะหน่วยเลือกตั้งที่อยู่ในเขตนั้น ชุดที่สี่ มอบให้ผู้ใหญ่บ้านหรือผู้อำนวยการเขตของกรุงเทพมหานคร หรือปลัดเทศบาลปิดประกาศไว้ ณ ที่ทำการผู้ใหญ่บ้านเฉพาะหน่วยเลือกตั้งที่อยู่ในเขต หรือปิดประกาศไว้ ณ เขตชุมชนหนาแน่น ชุดที่ห้า มอบให้ผู้ใหญ่บ้าน ผู้อำนวยการเขตของกรุงเทพมหานคร หรือปลัดเทศบาลปิดประกาศไว้ ณ ที่เลือกตั้งหรือบริเวณใกล้เคียงเฉพาะของแต่ละหน่วยเลือกตั้ง ชุดที่เหลืออีกสามชุด มอบให้นายอำเภอและปลัดเทศบาลใช้แก้ไขปรับปรุงให้ถูกต้อง โดยจะให้จัดส่งชุดที่ปรับปรุงแล้วจำนวนสองชุดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง เพื่อมอบให้

<sup>๖</sup> ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ ข้อ ๕๐ ข้อ ๕๑ และข้อ ๕๒

คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งสำหรับตรวจสอบและหมายเหตุลงคะแนนและปิดประกาศชุดหนึ่งไว้ ณ ที่เลือกตั้งในวันเลือกตั้ง<sup>๗</sup>

เอกสารดังกล่าวทั้ง ๒ ประเภท ที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญทั้ง ๒ ฉบับกำหนดให้มีการจัดทำขึ้นนั้น ในทางปฏิบัติของการจัดทำทะเบียนรายชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้อำนวยการทะเบียนกลาง กระทรวงมหาดไทย ได้จัดทำทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งดังกล่าวไว้แล้วทุกปี โดยอาศัยข้อมูลการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคมของแต่ละปี สำหรับการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภานั้น ผู้ได้รับมอบหมายจาก คณะกรรมการการเลือกตั้ง คือ ผู้อำนวยการทะเบียนกลาง จะอาศัยทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่จัดทำไว้แล้วมาจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และจัดส่งให้เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งร้องขอไปเมื่อมีการประกาศพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้ง โดยเมื่อได้จัดพิมพ์บัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งแล้ว จะส่งให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งประจำเขต ซึ่งอย่างไรก็ตาม กำหนดเวลาในการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีปัญหาที่สำคัญเกิดขึ้นก็คือ ระยะเวลาในการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายที่กำหนดให้จัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องจัดทำเมื่อได้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้ง ตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ นอกจากนี้ในการจัดทำงบประมาณในเรื่องบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จะอยู่ในงบประมาณการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ดังนั้น ด้วยเหตุผลทางงบประมาณที่มีการอนุมัติงบประมาณเลือกตั้ง ซึ่งจะนำงบประมาณมาใช้ได้เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งแล้วเท่านั้น ตราบไต่ที่ยังไม่มีการประกาศพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งจะไม่สามารถจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้

ในการจัดการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งที่ ๑ มีการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดวันเลือกตั้งในวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๒ ต่อมา ในวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๓ จึงมีการประกาศบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งใช้เวลาร่าง ๔๕ วัน แสดงให้เห็นว่ากระบวนการจัดทำนั้นใช้เวลามาก จากนั้นจึงเป็นระยะเวลาในการให้ขอเพิ่มรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งในทะเบียนบ้านและร้องขอให้ถอนรายชื่อผู้ไม่มีสิทธิออกจากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งและพิจารณาคำร้องดังกล่าวจนถึงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ ใช้เวลาอีก ๑๙ วัน ใช้เวลาในกระบวนการดังกล่าวจัดทำบัญชีรายนับจากมี พระราชกฤษฎีกา ๖๔ วัน นอกจากนี้ยังมีค่าใช้จ่ายที่ต้องให้แก่สำนักงานทะเบียนราษฎร

<sup>๗</sup> ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ ข้อ ๕๓ และ ข้อ

กลาง กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นผู้จัดทำข้อมูลเหล่านี้ เป็นจำนวนประมาณ ๑๖ ล้านบาท<sup>๔</sup> ซึ่งเป็นการจัดทำเอกสารเกี่ยวกับผู้มีสิทธิเลือกตั้งซ้ำซ้อนกับการจัดทำทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้มีการจัดทำเป็นประจำทุกปีอยู่แล้ว<sup>๕</sup> ซึ่งเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณเป็นจำนวนมาก รวมทั้ง เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเกิดขึ้น ยังปรากฏว่า บัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่จัดทำขึ้นในช่วงมีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งนั้นมีความบกพร่องเกี่ยวกับจำนวนและรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหน่วยเลือกตั้งเป็นจำนวนมาก ในบางกรณีต้องมีการแก้ไขในช่วงเวลานั้น ในบางกรณีไม่สามารถแก้ไขได้ทันเวลา

(๒) การดำเนินการหลายประการของผู้ที่ตั้งใจว่าจะสมัครรับเลือกตั้ง ถ้าได้มีการกระทำก่อนมีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้มีการเลือกตั้ง ไม่ถือว่าเป็นความผิด แต่การกระทำเดียวกันนั้น ถ้าได้กระทำภายหลังที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดวันเลือกตั้งแล้ว กลับเป็นความผิด และถูกเรียกว่า “ชื่อเสียง” ควรมีการปรับปรุงอย่างไรจึงจะสามารถควบคุมได้ โดยไม่กระทบต่อการบริการประชาชนที่ผู้สมัครนิยมทำกันอยู่ เช่น การบริการรถพยาบาล หรือรถส่งศพ

เพื่อให้การดำเนินการเลือกตั้งดำเนินไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ปราศจากการทุจริต โดยเฉพาะการ “ชื่อเสียง” ซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ของกระบวนการเลือกตั้งของประเทศไทยมาเป็นเวลานาน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้กำหนดพฤติกรรมบางอย่างของผู้สมัครหรือผู้อื่น ที่จะก่อให้เกิดความได้เปรียบระหว่างผู้สมัคร อาทิเช่น การที่ผู้สมัครหรือผู้ใดกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อจะจงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้แก่ตนเอง หรือผู้สมัครอื่น หรือพรรคการเมืองใด หรือให้งดเว้นการลงคะแนนให้แก่ผู้สมัคร หรือพรรคการเมืองใด เป็นพฤติกรรมที่ต้องห้ามมิให้กระทำ

---

<sup>๔</sup> สำนักงานทะเบียนราษฎรกลาง ได้แจ้งขอใช้จ่ายในการจัดทำมา ๓๐, ๔๓๖, ๒๔๐ บาท จากนั้นคณะกรรมการการเลือกตั้งได้เสนอขอสนับสนุนงบประมาณในจำนวนที่ขอมานั้นกับรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลได้อนุมัติเงินสนับสนุนเพียงมา ๑๖ ล้านบาท

<sup>๕</sup> ในปีงบประมาณ ๒๕๔๓ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับงบประมาณเกี่ยวกับการจัดทำทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรเป็นเงิน ๔,๑๘๐,๘๒๕ บาท และปรับทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งในระหว่างปี ๒๕๔๑ และปี ๒๕๔๒ เป็นเงิน ๖,๐๗๐,๒๔๐ บาท และการประชุมอบรมเชิงปฏิบัติการนายทะเบียนอำเภอ และนายทะเบียนท้องถิ่น เกี่ยวกับการจัดทำทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งและบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เป็นเงิน ๓,๕๖๖,๒๖๐ บาท



เพราะมีลักษณะเป็นการกระทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม<sup>๑๐</sup> ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้มีการกำหนดให้มีความผิดมีบทลงโทษทางอาญา<sup>๑๑</sup>แก่ผู้กระทำไว้ด้วย

เมื่อเกิดการกระทำที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้กำหนดไว้เป็นข้อห้ามไว้ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ กล่าวคือ ต้องดำเนินการสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริง และวินิจฉัยชี้ขาดโทษนั้นและหากปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการกระทำดังกล่าวเกิดขึ้น คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือดำเนินคดีแก่ผู้กระทำการฝ่าฝืนข้อห้ามดังกล่าวด้วย เช่น การกระทำที่มีลักษณะเป็นการ “ซื้อเสียง” เลือกตั้งตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้บัญญัติว่า

“ห้ามมิให้ผู้สมัครหรือผู้ใดกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อจะจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้แก่ตนเอง หรือผู้สมัครอื่น หรือพรรคการเมืองใด หรือให้งดเว้นการลงคะแนนให้แก่ผู้สมัคร หรือพรรคการเมืองใด ด้วยวิธีการดังนี้

๑. จัดทำ ให้ เสนอให้ สัญญาว่าจะให้ หรือจัดเตรียมเพื่อจะให้ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่ผู้ใด
๒. ให้ เสนอให้ สัญญาว่าจะให้ หรือจัดเตรียมเพื่อจะให้ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่ผู้ใด
๓. ทำการโฆษณาหาเสียงด้วยการจัดให้มีหรสหหรือการรื่นเริงต่างๆ
๔. เลี้ยงหรือรับจะจัดเลี้ยงผู้ใด หลอกหลวง บังคับ ชูเชิญ ใช้อิทธิพลคุกคาม ใส่ร้ายด้วยความเท็จ หรือจูงใจให้เข้าใจผิดในคะแนนนิยมของผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด”

แต่การพิจารณาว่าการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติที่มีโทษในทางอาญานั้นจะเริ่มมีผลใช้บังคับแก่ผู้กระทำเมื่อใดนั้น เกิดปัญหาในหลักกฎหมายเพราะ ต้องนำหลักกฎหมายอาญามาพิจารณาประกอบร่วมกันด้วย และโดยที่กฎหมายอาญานั้นมีผลกระทบต่อชีวิตและเสรีภาพของบุคคล ดังนั้นกฎหมายอาญาจึงต้องมีความชัดเจน และตีความอย่างเคร่งครัด สำหรับในกรณีของการกระทำผิดบทบัญญัติมาตราดังกล่าวและหลักกฎหมายอาญาข้อนี้ จะเห็นได้ว่ามุ่งที่จะเอาผิดกับ “ผู้สมัคร” และ “ผู้ใด” ผลที่เกิดขึ้นก็คือ การเอาผิดกับพฤติกรรมต่างๆ ที่เป็นถือเป็นการกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งนั้น จะเริ่มได้เมื่อมี “ผู้สมัคร” ก่อน และหากผู้สมัครมีพฤติกรรมอันเป็น

---

<sup>๑๐</sup>พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.๒๕๔๑ มาตรา ๔๔

<sup>๑๑</sup>พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.๒๕๔๑ มาตรา ๑๐๑

การทุจริตตามกฎหมาย จึงจะเป็นความผิด เพราะมาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๙๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้นำบทบัญญัติดังกล่าว ซึ่งเป็นการกระทำที่ต้องห้ามในการเลือกตั้งมาใช้ในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาก็ต่อเมื่อมีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งแล้ว ดังนั้น ก่อนที่จะพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา และก่อนการรับสมัคร การกระทำการใดๆ ของผู้ที่ตั้งใจว่าจะสมัครรับเลือกตั้ง ที่ตามกฎหมายถือว่าเป็นการกระทำผิด หรือเป็นการ “ซื้อเสียง” จะไม่สามารถถือเป็นผิดได้ ซึ่งการกระทำดังกล่าวนี้ ส่งผลให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม

แต่อย่างไรก็ตาม มีการกระทำบางอย่างที่เป็นธรรมเนียมปฏิบัติในสังคมที่การดำเนินการหลายอย่างของผู้ที่ตั้งใจว่าจะสมัครรับเลือกตั้ง หรือผู้ที่ได้รับเลือกตั้งและยังอยู่ในวาระ การกระทำซึ่งมีลักษณะเป็นการ “บริการ” ประชาชน เช่น การจัดรถพยาบาลบริการ การแจกสิ่งของ ซึ่งในขณะที่ไม่มีการเลือกตั้ง การกระทำเหล่านี้ได้รับการยอมรับจากทั้งฝ่ายประชาชนซึ่งได้รับประโยชน์จากการบริการเหล่านั้นและนักการเมืองซึ่งจะต้องมีการรักษาฐานคะแนนของตนเอง แต่เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้ง การกระทำดังกล่าวบางอย่างจะเข้าลักษณะที่กฎหมายถือว่าเป็นการ “ซื้อเสียง” ที่ไม่อาจทำได้ การห้ามการกระทำดังกล่าวย่อมกระทบต่อประโยชน์ที่ประชาชนได้รับเช่นกัน

## บทที่ ๔

### ประเด็นปัญหาในระหว่างที่มีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งแล้ว

ในส่วนที่แล้วได้กล่าวถึง ประเด็นปัญหาก่อนมีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งซึ่งมีประเด็นปัญหาอยู่หลายประการ ในส่วนนี้จะกล่าวถึงปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นในระหว่างที่มีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งแล้ว โดยแบ่งพิจารณาตามขั้นตอนต่างๆได้ดังต่อไปนี้

- ก) การสมัครรับเลือกตั้ง
- ข) การหาเสียงและแนะนำตัว
- ค) การใช้สิทธิเลือกตั้ง
- ง) การนับคะแนน

#### ก. การสมัครรับเลือกตั้ง

(๑) ระยะเวลาในการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครมีจำกัด หากผลในภายหลังที่รับสมัครไว้แล้ว ไม่ว่าจะเป็นการพบในระหว่างที่กำลังหาเสียงกันอยู่หรือเมื่อเลือกตั้งแล้วแต่ก่อนมีการประกาศผลการเลือกตั้งสมควรให้ คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจในการชี้ขาดอย่างไรเพื่อมิให้ต้องประกาศผลการเลือกตั้งต่อไปและถ้าปรากฏว่าคนที่ขาดคุณสมบัติได้รับเลือกก็ต้องยกเลิกการเลือกตั้งและไปดำเนินการเลือกตั้งใหม่

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ การสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาจะเริ่มขึ้นเมื่อมีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องประกาศกำหนดวันสมัครรับเลือกตั้งซึ่งต้องไม่เกิน ๕ วันนับจากวันที่พระราชกฤษฎีกาบังคับใช้และประกาศในราชกิจจานุเบกษา<sup>๑</sup> ซึ่งต้องกำหนดให้มีการรับสมัครไม่น้อยกว่า ๕ วัน จากนั้นผู้ที่ประสงค์จะลงสมัครรับเลือกตั้งต้องยื่นใบสมัครโดยยื่นด้วยตนเอง (ตามแบบ ส.ว. ๑๘) ต่อผู้อำนวยการการเลือกตั้ง ณ สถานที่ วัน และเวลาการรับสมัครตามที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตกำหนด พร้อมด้วยค่าธรรมเนียม และรูปถ่าย เมื่อผู้สมัครยื่นใบสมัครแล้ว ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตจะทำการตรวจสอบเบื้องต้นว่าถูกต้องหรือไม่และออกใบรับให้ (ส.ว. ๑๙) เพื่อเป็นหลักฐาน จากนั้นผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตจะทำการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งให้แล้วเสร็จภายใน ๗ วัน

---

<sup>๑</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘๖

แล้วแจ้งให้ผู้สมัครทราบ เมื่อตรวจสอบคุณสมบัติเสร็จแล้วจะจัดทำประกาศรับสมัครเลือกตั้ง (ตามแบบ ส.ว. ๒๔) ในกรณีที่ผู้สมัครผู้ใดไม่มีชื่อเป็นผู้สมัครในประกาศดังกล่าว ผู้นั้นมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาล เพื่อให้ศาลมีคำสั่ง จากนั้นเจ้าหน้าที่จะดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ เพื่อให้มีการเลือกตั้งขึ้น

ข้อเท็จจริงในการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งแรก มีจำนวนผู้สมัครทั้งหมดทั่วประเทศจำนวน ๑,๕๓๒ คน จากจำนวนเขตเลือกตั้งทั้งสิ้น ๗๖ เขต (เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง) โดยในแต่ละเขตเลือกตั้งจะมีผู้ตรวจคุณสมบัติผู้สมัคร คือ ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง ซึ่งมีเพียง ๑ คน ในแต่ละเขตเลือกตั้งการตรวจสอบหลักฐานการสมัคร คุณสมบัติ และการไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครตามรัฐธรรมนูญ และสอบสวนว่าผู้สมัครมีสิทธิที่จะรับเลือกตั้งหรือไม่ ให้เสร็จสิ้นภายใน ๗ วัน<sup>๒</sup> นับแต่วันปิดการรับสมัคร ในการตรวจคุณสมบัติต่าง ๆ จะเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ เช่น มีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่า ๔๐ ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า เป็นต้น<sup>๓</sup> จึงมีข้อพิจารณาว่าในจังหวัดที่มีผู้สมัครจำนวนมาก เช่นกรุงเทพมหานครมีจำนวนผู้สมัครทั้งสิ้น ๒๖๕ คน จังหวัดอุบลราชธานีมีจำนวนผู้สมัครทั้งสิ้น ๖๑ คน จังหวัดนครศรีธรรมราชมีจำนวนผู้สมัครทั้งสิ้น ๕๔ คน จังหวัดนครราชสีมาผู้สมัครทั้งสิ้นจำนวน ๕๔ คน จังหวัดสงขลามีผู้สมัครทั้งสิ้นจำนวน ๔๑ คน เป็นต้น ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งแต่ละเขตจะมีภาระหน้าที่ในการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งจังหวัดของตน โดยต้องตรวจสอบให้เสร็จสิ้นภายใน ๗ วันนับแต่วันปิดการสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งถือได้ว่าเป็นระยะเวลาที่น้อยเกินไป ( มีชัย ฤชุพันธุ์ : ก.ค. ๒๕๔๓ ) จนทำให้เกิดปัญหาว่าผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งจะสามารถตรวจสอบด้วยความรอบคอบและความถูกต้องในการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครได้เพียงใดภายในระยะเวลาอันจำกัดเพียง ๗ วัน เช่นการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งในเรื่องคุณวุฒิ การศึกษาหรือการวินิจฉัยการมีลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครในการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องใช้ระยะเวลาในการตรวจสอบนานจึงสามารถตรวจสอบได้อย่างถูกต้อง การตรวจสอบการขาดคุณสมบัติหรือการมีลักษณะต้องห้ามมิให้เป็นผู้สมัครต้องกระทำภายในระยะเวลาที่ผู้สมัครอาจใช้สิทธิของศาลได้ด้วย ตามมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้ และหากล่วงพ้นระยะเวลาดังกล่าวแล้ว จะไม่สามารถดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ จนกว่าจะถึงเวลานำไปสู่การเพิกถอนสิทธิการ

<sup>๒</sup> ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ข้อ ๔๐

<sup>๓</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๒๕ , ๑๒๖ , ๑๐๙ (๕) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔๗ และระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ ข้อ ๗๓ , ๗๔

สมัครรับเลือกตั้งภายหลังจากที่มีการลงคะแนนเลือกตั้งแล้วตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๓ เช่น คำวินิจฉัยสั่งการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๔๑/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๕ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๓ เรื่องการวินิจฉัยมิให้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่ ในเขตเลือกตั้งจังหวัดอ่างทอง ที่วินิจฉัยคุณสมบัติของนายธีรพันธ์ อรุณรัศมีโชติ ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาในเรื่อง คุณวุฒิการศึกษาของผู้สมัครโดยอาศัยอำนาจรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๓) และ (๔) และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกอบข้อ ๖ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๓ หรือคำวินิจฉัยสั่งการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๓๘/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๕ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๓ เรื่องการวินิจฉัยมิให้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่ ในการเลือกตั้งจังหวัดชลบุรี ที่วินิจฉัยคุณสมบัติของ นายสมบัติ เพ็ชรตระกูลผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ในเรื่อง คุณวุฒิการศึกษาของผู้สมัคร เป็นต้น ทั้ง ๒ ตามกรณีข้างต้น คณะกรรมการการเลือกตั้งพบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการไม่มีคุณสมบัติของผู้สมัครอันเป็นเหตุให้เพิกถอนการสมัครรับเลือกตั้งภายหลังระยะเวลาในการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครตามมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว ดังนั้นในทางปฏิบัติผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตต้องปล่อยให้ผู้สมัครที่ไม่สามารถตรวจสอบคุณสมบัติได้ทันเวลาเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไปก่อน จนกว่าจะตรวจสอบคุณสมบัติครบถ้วนแล้วพบเหตุที่ทำให้ผู้สมัครขาดคุณสมบัติจึงจะเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้ดำเนินการในภายหลัง เพราะยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่ชัดเจนในเรื่องดังกล่าว ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการเพิกถอนการรับสมัครของผู้ไม่มีคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้ามในภายหลังที่มีการรับสมัครรับเลือกตั้งแล้ว

**(๒) เมื่อ คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการดำเนินการเลือกตั้งใหม่ ผู้สมัครบางคนไม่ประสงค์จะสมัครต่อไป หรือ เขาขาดคุณสมบัติไปแล้ว เช่น กลับไปรับราชการใหม่แล้ว จะยอมให้เขาถอนตัวหรือไม่ และจะอย่างไรจึงจะไม่ให้มีการฮั้วกัน หรือซื้อผู้สมัครให้ถอนตัว**

เมื่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตออกไปรับใบสมัครรับเลือกตั้ง (ตามแบบ ส.ว. ๑๙) แล้วผู้สมัครจะถูกห้ามมิให้ถอนการสมัครรับเลือกตั้ง<sup>๕</sup> กล่าวคือ ผู้สมัครจะต้องลงแข่งขันในการเลือกตั้งครั้งนั้นจนเสร็จสิ้น แม้ตนเองจะเปลี่ยนใจหรือไม่ประสงค์จะลงสมัครรับเลือกตั้งอีกต่อ

<sup>๕</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา มาตรา ๘๗ วรรค ๒

ไป ซึ่งในประเด็นนี้ มีผู้วิจารณ์ไว้หลายครั้งด้วยกัน เช่น ในการสัมมนาการเลือกตั้งระบบใหม่: ปัญหาและแนวทางแก้ไข เมื่อวันที่ ๑ มิ.ย. ๒๕๔๓ หรือ มติที่ประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการแก้ไขกฎหมาย เป็นต้น โดยมีความเห็นในทำนองเดียวกันว่า ในการห้ามมิให้ผู้สมัครถอนตัวในการสมัครครั้งแรกก็สมควรดีอยู่ เนื่องจากการป้องกันปัญหาการซื้อผู้สมัครให้ถอนตัว แต่ถ้าหากการเลือกตั้งครั้งนั้นมีการเลือกตั้งใหม่เพราะคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ประกาศรับรองผลการเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งก็ไม่สามารถถอนตัวจากการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ เนื่องจากถือว่าการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นใหม่จะเป็นการเลือกตั้งครั้งเดียวกัน ซึ่งผู้สมัครบางคนไม่ประสงค์ที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งในครั้งนั้นอีกต่อไป อาจเป็นการกระทบสิทธิในการประกอบอาชีพหรือดำเนินชีวิตตามปกติของผู้นั้น นอกจากนี้ยังทำให้ผู้สมัครที่ต้องการถอนตัวเสียเวลาและค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก แต่ในความเป็นจริง เมื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องการถอนตัวจะทำให้ตนขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม เช่น ผู้สมัครบางคนก็ขอกลับเข้ารับราชการ หรือบางคนก็ทำให้ตนขาดคุณสมบัติด้วยการเข้าไปเป็นสมาชิกพรรคการเมือง จึงทำให้ คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจสั่งเพิกถอนสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ (๓) ประกอบกับระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นไปตามคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕/๒๕๔๓ วันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ เรื่องประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งในการวินิจฉัยลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา และคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ได้เคยวินิจฉัยแล้ว

แต่อย่างไรก็ตามในประเด็นนี้ก็ยังมีปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปว่าหากยอมให้มีการถอนตัวจากการรับสมัครเลือกตั้งแล้ว อาจเกิดปัญหาเช่นเดียวกับที่เคยเกิดขึ้นในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นที่เกิดการฮั้วกันหรือซื้อผู้สมัครให้ถอนตัวได้ เพื่อให้ผู้สมัครบางรายได้รับเลือกตั้งได้ เพราะการกระทำดังกล่าว เป็นสาเหตุให้มีการบัญญัติห้ามถอนตัวในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นต่างๆ ซึ่งต่อมาได้นำมาบัญญัติใช้กับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ในมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งจำเป็นต้องหาทางแก้ไขต่อไป

## ข. ปัญหาการแนะนำตัวและหาเสียง

เมื่อเสร็จสิ้นขั้นตอนการรับสมัครจนเป็นผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งที่ผ่านขั้นตอนการตรวจคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามแล้ว<sup>๕</sup> ขั้นตอนต่อไปจะเป็นขั้นตอนในการแนะนำตัว หรือหาเสียง ในขั้นตอนนี้มีประเด็นปัญหาอยู่หลายประการด้วยกัน แต่ด้วยข้อจำกัดที่ต่างกันของการหาเสียงและแนะนำตัวจึงต้องพิจารณาแยกกันโดยแยกเป็นประเด็นปัญหาดังนี้

### ๑. ปัญหาในการแนะนำตัวของผู้สมัคร สมาชิกวุฒิสภา

การแนะนำตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และ สมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๙๑ วรรคสองและสาม บัญญัติให้การแนะนำตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาทำได้เฉพาะการจัดพิมพ์เอกสารเพื่อแนะนำตัว ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด โดยให้แนะนำได้เพียง การแสดงข้อมูลเกี่ยวกับประวัติส่วนตัว ประวัติการศึกษา ประวัติการทำงาน หรือประสบการณ์ในการทำงาน ซึ่งเป็นกรณีก็ตามที่กฎหมายกำหนดเป็นเรื่องที่กฎหมายอนุญาตให้ผู้สมัครดำเนินการด้วยประการใด ๆ เพื่อแสดงให้เห็นสาธารณะชนทราบว่าตนเองเป็นใคร และนอกจากนั้น ตามมาตรา ๙๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ยังบัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง ประสานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การแนะนำตัวของผู้สมัครเป็นไปโดยเท่าเทียมกัน โดยกำหนดให้ดำเนินการใน ๕ เรื่อง คือ

๑. การหาสถานที่ปิดประกาศและติดแผ่นป้ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและผู้สมัครรับเลือกตั้ง
๒. การพิมพ์และจัดส่งเอกสารเกี่ยวกับการเลือกตั้งและผู้สมัครรับเลือกตั้งไปให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง
๓. การจัดหาสถานที่เพื่อแนะนำผู้สมัครรับเลือกตั้ง
๔. จัดสรรเวลาออกอากาศทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ เพื่อแนะนำผู้สมัครรับเลือกตั้ง
๕. กิจกรรมอื่นที่คณะกรรมการเลือกตั้งประกาศกำหนด

---

<sup>๕</sup> ในกรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ต้องรอให้เสร็จสิ้นกระบวนการรับสมัครก่อนก็สามารถหาเสียงได้ ซึ่งต่างจากการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่ต้องเสร็จสิ้นกระบวนการรับสมัครเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งก่อนจึงสามารถแนะนำตัวได้

จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการแนะนำตัวผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาเป็นกระบวนการกว้าง ๆ แต่มีปัญหาในการตีความข้อกฎหมาย นอกจากนี้การออกหลักเกณฑ์ การแนะนำตัว โดยเอกสารของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการแนะนำตัวผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาที่กำหนดรายละเอียดอันเกี่ยวกับขนาดของเอกสารอย่างละเอียด รวมทั้งจำนวนเอกสารที่กำหนดเป็นจำนวนเท่าของหน่วยเลือกตั้ง<sup>๖</sup> ก่อให้เกิดปัญหาที่ไม่สามารถปฏิบัติตามประกาศดังกล่าวได้และควบคุมตรวจสอบยาก และทางปฏิบัติผู้สมัครยังขาดความเข้าใจในเรื่องดังกล่าวอยู่มาก ดังจะเห็นได้จากข่าวที่ปรากฏอยู่เสมอ ๆ ว่า ผู้สมัครดำเนินการแนะนำตัวแตกต่างไปจากที่กฎหมายและประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดไว้ ซึ่งทำให้การแนะนำตัวดังกล่าวมีลักษณะเป็นการหาเสียงอันเป็นการต้องห้าม และอาจส่งผลให้ผู้สมัครถูกคณะกรรมการการเลือกตั้ง พิจารณาว่าเป็นการแนะนำตัวที่ไม่ถูกต้อง และอาจถูกดำเนินคดีในภายหลังได้ ซึ่งประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการแนะนำตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา นอกจากที่กล่าวมาแล้วยังมีอีกหลายกรณี สามารถแยกออกเป็นประเด็นปัญหาต่าง ๆ ได้ดังต่อไปนี้

**(๑) ในการแนะนำตัวผู้สมัครทุกคนถูกห้ามมิให้โฆษณาทางทีวี หรือวิทยุ หรือแม้แต่ใช้ไมโครโฟน แต่ผู้สมัครที่มีอาชีพเป็นพิธีกรทางวิทยุหรือทีวี กลับสามารถออกรายการเพื่อให้คนได้รู้จัก สมควรแก้ไขให้เกิดความเป็นธรรมหรือไม่**

การแนะนำตัวของผู้สมัครตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๙๒ (๓) และ (๔) ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจัดสถานที่เพื่อแนะนำ

---

<sup>๖</sup> ข้อ ๓ การแนะนำตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในการเลือกตั้งแต่ละครั้งให้ทำได้เฉพาะการจัดพิมพ์เอกสาร ดังต่อไปนี้

(๑) การจัดพิมพ์แผ่นปลิวหรือแผ่นพับ ขนาดกว้างไม่เกินสามสิบสองเซนติเมตรและยาวไม่เกินสี่สิบหกเซนติเมตรเป็นประมาณ จำนวนไม่เกินสองเท่าของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่สมัครรับเลือกตั้ง

(๒) การจัดพิมพ์ประกาศหรือแผ่นป้าย ขนาดกว้างไม่เกินสี่สิบห้าเซนติเมตรและยาวไม่เกินหกสิบห้าเซนติเมตรเป็นประมาณจำนวนไม่เกินสิบเท่าของจำนวนหน่วยเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่สมัครรับเลือกตั้ง

(๓) การจัดเอกสารเป็นรูปเล่ม ขนาดกว้างไม่เกินสี่สิบเอ็ดเซนติเมตรและยาวไม่เกินสามสิบเซนติเมตรเป็นประมาณจำนวนไม่เกินร้อยละห้าสิบของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่สมัครรับเลือกตั้ง

ในเอกสารที่จัดพิมพ์ตามวรรคหนึ่งทุกฉบับ จะต้องระบุชื่อและที่อยู่ของผู้ว่าจ้างและผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา และวันเดือนปีที่พิมพ์ด้วย

ในการแจกจ่ายเอกสารตามวรรคหนึ่ง ห้ามใช้เครื่องขยายเสียงหรือโปรยเอกสารในที่สาธารณะ



นำตัวผู้สมัครรับเลือกตั้ง และจัดสรรเวลาออกอากาศทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์เพื่อ  
แนะนำตัวผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยนัยของมาตรา ๙๒ นี้ น่าจะมีความหมายว่าผู้สมัครรับเลือกตั้ง  
สามารถใช้สถานที่ต่าง ๆ ที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง กำหนด และสามารถแนะนำตัวผ่านทาง  
วิทยุและโทรทัศน์ได้ ตามเวลาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดสรรคให้ แต่จากการตอบข้อหารือ  
ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เกี่ยวกับการแนะนำตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา<sup>๔</sup> กลับ  
แสดงให้เห็นว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องห้ามมิให้ไปแนะนำตัวในสถานที่ต่าง ๆ นอกจากนี้ยังไม่  
สามารถใช้เครื่องขยายเสียงไม่น่าจะเป็นข้อต้องห้ามการแนะนำตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้งตาม  
กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว หรือได้รับการจัดสรรเวลาที่จะแนะนำตัวทางสถานีวิทยุ  
หรือสถานีโทรทัศน์ นอกจากที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้กระทำให้

ในกรณีดังกล่าวหากเป็นการห้ามผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกรายย่อมไม่ก่อให้เกิดความไม่เท่า  
เทียม แต่เมื่อพิจารณาจากการตอบข้อหารือดังกล่าวบางข้อ<sup>๕</sup> มีลักษณะที่เอื้ออำนวยให้ผู้สมัครที่มี  
อาชีพจัดรายการ หรือดำเนินรายการทางวิทยุหรือโทรทัศน์ เป็นที่รู้จักของประชาชนมากกว่า ผู้  
สมัครรายอื่น ๆ ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในการแนะนำตัวระหว่างผู้สมัครในการแนะนำ  
ตัว เป็นการแสดงให้เห็นว่ากฎระเบียบเรื่องการแนะนำตัวยังไม่สอดคล้องกับกฎหมาย การที่  
ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ถูกห้ามมิให้มีการหาเสียง โดยผู้สมัครทุกคนถูกห้ามโฆษณาทีวี  
หรือ วิทยุ หรือแม้แต่ใช้ไมโครโฟน แต่ผู้สมัครที่มีอาชีพเป็นพิธีกรทางวิทยุและทีวี กลับสามารถออก  
รายการตามปกติทำให้เป็นที่รู้จักของประชาชน จึงถูกมองว่าไม่มีความเสมอภาค (“ในขณะที่กรอบ  
การแนะนำตัวผู้สมัครค่อนข้างเคร่งครัด แต่มิได้ห้ามผู้สมัครกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งอาจจะ  
ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับผู้สมัครรายอื่นๆ เช่น เป็นผู้จัดรายการวิทยุหรือโทรทัศน์ ระหว่างที่มี  
การจัดการเลือกตั้ง” (มติชน)

---

<sup>๔</sup> ข้อ ๘ กรณีผู้สมัครฯ ไปร่วมงานเลี้ยง งานทำบุญ และงานพิธีอื่น ๆ ไม่ควรรับเชิญจากเจ้าภาพในการ  
กล่าวอวยพร ร้องเพลง หรือกล่าวอื่น ๆ ข้อ ๙ กรณีผู้สมัครไปร่วมงานเลี้ยง งานบุญและพิธีอื่นผู้สมัครสามารถ  
พูดแนะนำตัวประกอบการแจกเอกสารได้ตามปกติวิสัย แต่ไม่อนุญาตให้ไปใช้เครื่องขยายเสียง

<sup>๕</sup> ข้อ ๑๒ ผู้สมัครที่เป็นผู้จัดรายการ หรือผู้ดำเนินรายการทางวิทยุ หรือโทรทัศน์ จะสามารถจัดรายการหรือ  
ดำเนินรายการได้ตามปกติต่อไป แต่จะต้องไม่มีการหาเสียง หรือการแนะนำตัว ตลอดจนถึงไม่กระทำให้การฝ่า  
ฝืนพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.  
๒๕๔๑ และจะต้องใช้ความระมัดระวังอย่างยิ่ง กรณีมีผู้ร่วมรายการหรือบุคคลใดที่ใช้วิธีการต่าง ๆ เช่น โทรศัพท์  
เข้ามาแสดงความคิดเห็นที่มีลักษณะการหาเสียงหรือการแนะนำตัวหรือมีข้อความเกี่ยวกับการรับสมัครเลือก  
ตั้งสมาชิกวุฒิสภาซึ่งบุคคลนั้นจะต้องมีความผิด รวมทั้งผู้จัดรายการ ผู้ดำเนินรายการด้วย

## (๒) สมควรกำหนดประเด็นค่าใช้จ่ายในการแนะนำตัวของผู้สมัครหรือไม่

การแนะนำตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้งในส่วนที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งสามารถดำเนินการเองได้ คือการจัดพิมพ์เอกสารประเภทต่างๆ อันได้แก่ โปสเตอร์ แผ่นพับและเอกสารที่เป็นเล่มตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๙๑ ประกอบประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง การแนะนำตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ข้อ ๓ ซึ่งจะต้องมีจำนวนไม่เกินจำนวนตามที่กำหนดในประกาศดังกล่าว แต่การแนะนำตัวโดยรัฐไม่ได้กระทำในลักษณะที่จะให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งรู้จักตัวผู้สมัครได้ ทำให้ ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องใช้จ่ายเงินในการจัดพิมพ์เอกสารเป็นจำนวนมาก ซึ่งน่าจะไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ที่ไม่ประสงค์จะให้มีการใช้จ่ายในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาเป็นจำนวนมาก จึงเกิดเป็นปัญหาสำคัญเพราะคณะกรรมการการเลือกตั้งมิได้กำหนดค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาไว้อย่างชัดเจน ก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมระหว่างผู้สมัครที่มีฐานะต่างกัน เพราะผู้สมัครที่มีฐานะดีสามารถ ใช้จ่ายเงินได้เปรียบทางการเงินในการแนะนำตัวได้มากกว่าผู้สมัครที่ รายได้น้อยกว่า อีกทั้งในประเด็นนี้กฎหมายกำหนดไว้แต่ภาพกว้าง ๆ ว่า การกำหนดค่าใช้จ่ายในการแนะนำตัวของผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภา ในปัจจุบันนี้ไม่มีการกำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายเอาไว้โดยตรง โดยกำหนดไว้แต่เพียงว่า ".....ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นสมควรเพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้สมัครทุกคนอาจกำหนดจำนวนเงินค่าใช้จ่ายไว้ด้วยก็ได้" <sup>๙</sup> จากข้อเท็จจริงดังกล่าวทำให้เห็นได้ว่า เกิดปัญหาความไม่เท่าเทียมกันในเรื่องการใช้จ่ายเงินของผู้สมัครรับเลือกตั้ง

(๓) ปัจจุบันการแนะนำตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เป็นไปตามข้อความในการแนะนำตัวที่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง กำหนดจะเป็นการจำกัดเกินไปหรือไม่ จะสมควรให้ผู้สมัครได้แสดงทัศนคติ ความตั้งใจ และแม่แต่นโยบายของตนได้หรือไม่

การแนะนำตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นไปตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ และประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่องการแนะนำตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา โดยมีหลักเกณฑ์สำคัญคือ ให้ผู้สมัครจัดทำได้เฉพาะเอกสารแนะนำตัวเท่านั้น<sup>๑๐</sup> และ

<sup>๙</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๙๑ วรรค ๒

<sup>๑๐</sup> ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง การแนะนำตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ข้อ ๓

เอกสารแนะนำตัวดังกล่าว มีข้อความและข้อมูลได้เฉพาะ ๑) ประวัติส่วนตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ๒) ประวัติการศึกษาของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ๓) ประวัติการทำงานหรือประสบการณ์ในการทำงานของผู้สมัครรับเลือกตั้ง<sup>๑๑</sup>

จะเห็นได้ว่าประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่กำหนดข้อความในการแนะนำตัวที่ไว้นั้น เป็นการทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทราบถึงเรื่องราวที่เกิดขึ้นในอดีตของผู้สมัครคนนั้น ๆ เท่านั้น ไม่มีทางที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะรู้ถึงวิสัยทัศน์ของผู้สมัครรับเลือกตั้งเลย ดังที่ปรากฏจากคำวิพากษ์วิจารณ์ของหลายฝ่าย เช่น

“ประชาชนไม่รู้จักผู้สมัครเพราะวิธีการจำกัด” (คุณหญิงชดช้อย โสภณพานิช, เดลินิวส์)

“การแนะนำตัวของผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภา จำกัดเฉพาะการจัดทำเอกสารเท่านั้น ทำให้ไม่เกิดความชัดเจนของขอบเขตการแนะนำตัว” (คณะกรรมการการเลือกตั้ง)

“หลักเกณฑ์ในการแนะนำตัวของ สมาชิกวุฒิสภา ยังไม่มีความชัดเจน” (บ้านเมือง ๒๗ ธ.ค. ๒๕๔๓)

“การแนะนำตัวที่กำหนดไว้ปัจจุบันไม่เหมาะสม ประชาชนไม่อาจรับทราบคุณลักษณะของผู้สมัครได้ดีพอ ลำพังเพียงแต่การแนะนำตัวตามที่กำหนดไว้ ยากที่จะแข่งขันกับผู้สมัครที่มีฐานเสียง หรือใช้วิธีการที่ไม่เป็นไปตามที่กำหนด” (นายมีชัย ฤชุพันธุ์)

“กรอบการแนะนำตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งแคบมาก ทำให้ประชาชนไม่ได้รับข่าวสารที่เพียงพอ” (วิทยากร เชียงกูล มติชน ๕ /๔/๔๓)

“สมควรปรับปรุงหลักเกณฑ์การแนะนำตัวที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดขึ้น เพื่อให้มีการแนะนำตัวอย่างทัดเทียมกันและประชาชนทราบได้โดยทั่วถึงว่ามีผู้ใดเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง เช่น การกำหนดสถานที่ปิดประกาศการแนะนำตัวของผู้สมัครทุกคนไว้รวมกันให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้โดยสะดวกมิใช่ปล่อยให้มีการปิดประกาศกันอย่างเสรีดังที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน” (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ ๒๕๔๓)

แต่บางความคิดเห็นก็เห็นว่าถ้ายอมให้ผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาแสดงวิสัยทัศน์ได้ก็เท่ากับยอมให้หาเสียงได้นั่นเอง ทำให้การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาไม่ต่างอะไรกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งใส่ร้ายป้ายสีกัน แต่อย่างไรก็ตามหากพิจารณาให้ดีแล้วจะเห็นว่าการแนะนำตัวก็เป็นการหาเสียงอย่างหนึ่งที่กฎหมายกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาจะกระทำได้เพียงแต่มีความเข้มข้นน้อยกว่าการหาเสียงในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตรงที่การหาเสียงยอมให้ผู้สมัครแสดงทัศนคติ วิสัยทัศน์ หรือแม้แต่ตนโยบายได้ ในขณะที่การแนะนำตัวสมาชิกวุฒิสภาไม่สามารถทำได้ คงทำได้เพียงการบอกเรื่องราวของตนเองในอดีต

<sup>๑๑</sup> ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง การแนะนำตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ข้อ ๔

เท่านั้น หากแสดงวิสัยทัศน์เพราะขาดความเข้าใจในกฎเกณฑ์ดังกล่าว จะถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า  
เข้าลักษณะของการหาเสียงเลือกตั้ง และก่อให้เกิดปัญหาการร้องเรียนเรื่องประเภทนี้ต่อ  
คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้โทษที่กำหนดไว้ในกรณีที่ฝ่าฝืนเรื่องการ  
แนะนำตัวที่มีโทษจำคุกตั้งแต่ ๑ ถึง ๓ ปี และปรับตั้งแต่ ๒๐,๐๐๐ บาทถึง ๒๐๐,๐๐๐ บาท และ  
ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนด ๑๐ ปี นั้นรุนแรงเกินสมควร<sup>๑๒</sup>

**(๔) การกำหนดให้รัฐเป็นผู้ดำเนินการแนะนำตัวและจัดสถานที่ให้ แต่ที่ผ่านมา  
ปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ไม่สามารถทำได้อย่างทั่วถึง  
เพราะขาดความเข้าใจและกำลังเงิน จะสมควรให้รัฐเป็นผู้จัดทำต่อไป หรือจะสมควร  
ปล่อยให้เป็นเรื่องของผู้สมัครเอง**

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๑๒๙(๓) และพระราช  
บัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา  
พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๙๒ (๓) และ(๔) ที่ให้รัฐจัดหาสถานที่และจัดสรรเวลาออกอากาศทางวิทยุ  
กระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์เพื่อแนะนำตัวผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐมี  
หน้าที่กำหนดสถานที่ในการแนะนำตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา สำนักงานคณะกรรมการ  
การเลือกตั้งได้ของบประมาณสนับสนุนจากรัฐบาลจำนวน ๗๖,๙๕๐,๐๐๐ บาทเพื่อดำเนินการใน  
เรื่องดังกล่าว แต่ได้รับการสนับสนุนจริงเพียง ๓๖,๐๐๐,๐๐๐ บาท<sup>๑๓</sup> งบประมาณในส่วนนี้  
คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดไว้เป็นค่าใช้จ่ายในการแนะนำตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิ  
สภาโดยหน่วยงานของรัฐ ซึ่งต้องใช้ในการแนะนำตัวผู้สมัครรับเลือกตั้ง จำนวนทั้งสิ้นทั้งสิ้น ๑,  
๕๒๑ คน เมื่อกำหนดโดยเฉลี่ยรัฐต้องใช้จ่ายเงินสนับสนุนประมาณ ๒๓,๖๖๘ บาท ต่อผู้สมัคร ๑ คน  
แต่วิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ใช้ในการแนะนำตัวผู้สมัครรับเลือกตั้ง ที่กระทำโดย  
ประกาศชื่อและคุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกตั้งทางวิทยุและโทรทัศน์ เพียงไม่กี่นาทีที่ไม่สามารถทำให้  
ประชาชนสนใจและรู้จักผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่อย่างใดทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องใช้จ่ายเงินใน  
การแนะนำตัวตามวิธีการที่กำหนดในประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการแนะนำตัว  
โดยพิมพ์โปสเตอร์ แผ่นพับ และเอกสารแนะนำตัวเพิ่มมากขึ้น

<sup>๑๒</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๐๑

<sup>๑๓</sup> จากการเอกสารประกอบการพิจารณาค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่เพิ่มเติม

## ๒. ปัญหาในกระบวนการหาเสียงของผู้สมัคร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

จากปัญหาในการแนะนำตัวของผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาที่กล่าวมาข้างต้นทำให้สามารถพิจารณาถึงปัญหาที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มิได้บัญญัติให้ครบถ้วน ในกระบวนการหาเสียงของผู้สมัคร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและอาจเกิดปัญหาในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาในการควบคุมค่าใช้จ่ายของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ใช้ในการหาเสียงเลือกตั้ง ซึ่งเมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่อาจเกิดขึ้นและสาระของกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

(๑) การควบคุมค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังมิได้ครอบคลุมถึงค่าใช้จ่ายที่ผู้สมัครได้ใช้ไปก่อนมีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบและทุ่มเทเงินทองเกินกว่าเหตุหรือไม่

ตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ หมวดที่ ๑ ส่วนที่ ๖ เรื่องค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งและวิธีการหาเสียงเลือกตั้ง ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับกับการใช้จ่ายที่ใช้ในการหาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่จะใช้บังคับกับผู้สมัครรับเลือกตั้งก็ต่อเมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วจนถึงวันเลือกตั้ง<sup>๑๔</sup> โดยกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนดจำนวนเงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งดังต่อไปนี้

๑. จำนวนเงินค่าใช้จ่ายของผู้สมัครแต่ละคนที่จะใช้จ่ายในการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง

๒. จำนวนเงินค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองที่จะใช้จ่ายในการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อในกรณีที่ผู้สมัครในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองใดได้ใช้จ่ายไปเพื่อการเลือกตั้งเป็นจำนวนเท่าใดให้นับรวมเป็นค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองด้วย

ในการกำหนดจำนวนเงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดโดยหารือกับหัวหน้าพรรคการเมืองทุกพรรคที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง

ห้ามมิให้ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใช้จ่ายในการเลือกตั้งเกินจำนวนค่าใช้จ่ายที่กำหนด ทั้งนี้ ค่าใช้จ่ายดังกล่าว ให้รวมถึงบรรดาเงินหรือทรัพย์สินอื่นใดที่บุคคลใด จ่ายหรือรับว่าจะจ่ายแทน หรือนำมาให้ใช้โดยไม่คิดค่าตอบแทนเพื่อประโยชน์ในการหาเสียงเลือกตั้ง โดยความยินยอม

<sup>๑๔</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔๐

ของผู้สมัครหรือพรรคการเมืองนั้นด้วย ในกรณีที่นำทรัพย์สินมาให้ใช้ ให้คำนวณตามอัตราค่าเช่า หรือค่าตอบแทนตามปกติในท้องถิ่นนั้นๆ<sup>๑๕</sup>

จากบทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นได้ว่าการควบคุมค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะเริ่มใช้บังคับเมื่อมีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วเท่านั้น ซึ่งหมายความว่าตราบใดถ้ายังไม่มีพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวก็ไม่มีมาตรการใดใช้ในการควบคุมค่าใช้จ่ายในการหาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ ทำให้ในช่วงเวลานั้นผู้สมัครรับเลือกตั้งสามารถใช้จ่ายเงินในลักษณะที่เป็นการหาเสียงได้อย่างไม่ผิดกฎหมาย เช่น การแจกเงิน การจัดเลี้ยง หรือการอำนวยความสะดวกในการเดินทางของผู้อยู่ในเขตเลือกตั้งของตน เป็นต้น ซึ่งในความเป็นจริงแล้วการกระทำอันมีลักษณะเป็นการหาเสียงหรือซื้อเสียงก่อนมีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งนั้น เกิดขึ้นอยู่เป็นประจำ เพียงแต่กฎหมายไม่ถือว่าเป็นความผิด แต่การกระทำอันเดียวกันนั้นเองหากกระทำในขณะที่มีพระราชกฤษฎีกาแล้วจะเป็นการกระทำที่เป็นความผิดและมีโทษทางอาญา ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้นของบทที่ ๑ ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่น่าพิจารณาถึงการกระทำในช่วงก่อนมีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งว่ากฎหมายจะสามารถเข้าไปควบคุมการใช้จ่ายของผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ด้วยหรือไม่ เพราะกระทำที่เกิดขึ้นก่อนมีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งก่อให้เกิดการจูงใจผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ลงคะแนนให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งในอนาคตได้เช่นเดียวกัน ซึ่งจะทำให้การเลือกตั้งที่เกิดขึ้นภายหลังมีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม สมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญด้วย

การควบคุมค่าใช้จ่ายของผู้สมัครรับเลือกตั้งในหลายประเทศมีข้อห้ามบางประการ บางประเทศอาจไม่ห้ามผู้สมัครรับเลือกตั้งแจกของ แต่จะเป็นการคุมค่าใช้จ่ายที่เป็นจำนวนเงิน เช่น ในประเทศฝรั่งเศสกำหนดให้ ค่าใช้จ่ายเพื่อการหาเสียงของผู้สมัครและพรรคการเมืองในระยะเวลา ๑ ปีก่อนมีการเลือกตั้งเพื่อการหาเสียงจะต้องถูกควบคุมโดยกฎหมาย ในประเทศอังกฤษใช้วิธีการควบคุมโดยเน้นที่ผู้ที่แสดงเจตนาว่าจะเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในวันใดบุคคลนั้น จะต้องถูกควบคุมการใช้จ่ายในการหาเสียงทันที ในประเทศสหรัฐอเมริกาใช้วิธีการควบคุมการกระทำ โดยพิจารณาว่าบุคคลใดบริจาคมเงินเกิน ๕,๐๐๐ เหรียญไปเพื่อการสาธารณะ ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า ผู้นั้นประสงค์จะเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งก็จะเริ่มถูกควบคุม ในการควบคุมนั้น ในประเทศอังกฤษและประเทศฝรั่งเศส กำหนดให้ผู้จะลงสมัครรับเลือกตั้ง ต้องแต่งตั้งสมุห์บัญชีเลือกตั้งและเปิดบัญชี เงินที่บริจาคเพื่อช่วยเหลือผู้สมัครคนใดจะต้องจ่ายเข้าบัญชีที่เปิดไว้นี้เท่า

<sup>๑๕</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔๑

นั้น และให้สมุหบัญชีเลือกตั้งเท่านั้นมีหน้าที่จ่ายเงินออกจากบัญชีนี้เท่านั้น ผู้อื่นจะจ่ายเงินให้ผู้สมัครจากบัญชีอื่นมิได้ วิธีนี้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการควบคุมบัญชีของผู้สมัคร ค่าใช้จ่ายทั้งหลายของผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องจ่ายออกจากบัญชีนี้ ซึ่งจะแสดงให้เห็นเงินที่จ่ายเป็นค่ากิจกรรมทางการเมือง ถ้าหากผู้สมัครจ่ายเงินผ่านบัญชีอื่นก็จะผิดกฎหมาย ดังนั้นการควบคุมจึงเป็นการควบคุมจำนวนเงินโดยไม่ควบคุมการกระทำ (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, ๒๕๔๓)

แต่อย่างไรก็ตามหากต้องมีมาตรการในการควบคุมค่าใช้จ่ายของผู้สมัครรับเลือกตั้งก่อนมีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ต้องพิจารณาให้รอบคอบว่าเป็นการจำกัดสิทธิของผู้สมัครรับเลือกตั้งเกินไปหรือไม่ และจะมีหลักเกณฑ์ในการควบคุมอย่างไร นอกจากนั้นแล้วยังต้องพิจารณาถึงผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีความประสงค์จะช่วยเหลือสังคมโดยสุจริตใจที่ต้องให้ความเป็นธรรมกับกลุ่มคนเหล่านั้นด้วย

**(๒) กระบวนการควบคุมค่าใช้จ่ายในปัจจุบันนี้ จะอาศัยแต่บัญชีรายจ่ายของผู้สมัครที่ต้องยื่นภายหลังการเลือกตั้ง จะมีวิธีใดที่จะตรวจสอบตลอดระยะเวลา เพื่อรวบรวมไว้ตรวจสอบเทียบเคียงกับบัญชีรายจ่าย**

ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดให้ผู้สมัครหรือพรรคการเมือง แต่งตั้งบุคคลใด ๆ ที่เห็นสมควร เป็นสมุหบัญชีเลือกตั้ง เพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำและรับรองความถูกต้องของบัญชีรายรับและรายจ่ายของผู้สมัคร หรือของพรรคการเมืองในการเลือกตั้ง โดยการจัดทำบัญชีรายชื่อรายรับและรายจ่ายของสมุหบัญชีเลือกตั้งให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา<sup>๑๖</sup> และเมื่อประกาศผลการเลือกตั้งแล้วภายใน ๙๐ วันหลังจากวันประกาศผลการเลือกตั้ง ผู้สมัครแต่ละคนหรือพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ ต้องยื่นบัญชีรายรับและรายจ่ายที่สมุหบัญชีเลือกตั้งจัดทำขึ้น และผู้สมัครหรือหัวหน้าพรรคการเมืองต้องรับรองความถูกต้องต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในบัญชีรายรับและรายจ่ายนั้น อย่างน้อยต้องประกอบด้วยค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ได้จ่ายไปแล้วและที่ยังค้างชำระอยู่ รวมทั้งหลักฐานที่เกี่ยวข้องให้ถูกต้องครบถ้วนตามความเป็นจริง เมื่อคณะกรรมการเลือกตั้งได้ดำเนินการตรวจสอบรายการค่าใช้จ่ายแล้วให้ประกาศผลการตรวจสอบรายการค่าใช้จ่ายนั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด ในกรณี ที่มี

<sup>๑๖</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔๒

การคัดค้านการเลือกตั้งว่าผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด ใช้จ่ายค่าเลือกตั้งเกินจำนวนเงินค่าใช้ จ่ายที่คณะกรรมการเลือกตั้งกำหนด ให้เก็บรักษารายการค่าใช้จ่ายและหลักฐานดังกล่าวไว้จน กว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งจะได้พิจารณาเสร็จสิ้น<sup>๑๗</sup>

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองต้องส่งบัญชีรายรับและ รายจ่าย ภายหลังจากที่การเลือกตั้งเสร็จสิ้นลงแล้ว จึงทำให้เกิดเป็นประเด็นปัญหาที่น่าพิจารณา ว่า นอกจากนี้นหากผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมืองมีค่าใช้จ่ายใด ๆ ก่อนที่จะมีพระราช กฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้ง และเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อประโยชน์ในการหาเสียงเลือกตั้งหรือเป็นการใช้ จ่ายภายหลังจากการเลือกตั้งเสร็จสิ้น จะมีวิธีการใดที่จะตรวจสอบได้ว่าเป็นค่าใช้จ่ายของผู้สมัคร และพรรคการเมืองที่ถูกต้องตรงกับบัญชีรายรับและรายจ่ายที่ผู้สมัครและพรรคการเมืองต้องยื่น ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายใน ๙๐ วันหลังการเลือกตั้ง ในส่วนนี้ยังไม่มีความชัดเจน บัญญัติทางแก้ไขไว้จึงอาจทำให้เป็นช่องทางที่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใช้จ่ายไปในทำนอง ซื้อ เสี่ยง ขึ้นได้ ในส่วนนี้มีผู้ให้ความเห็นไว้ว่าหากกำหนดให้มีสมุหบัญชีเลือกตั้งทำหน้าที่รับผิดชอบ การรับและการจ่ายเงินในการเลือกตั้ง ทำบัญชีรายรับ รายจ่าย และทำรายงานค่าใช้จ่ายในการ เลือกตั้ง การใช้จ่ายเงินในการเลือกตั้งจะกระทำโดยบุคคลใดมิได้ เว้นแต่ได้รับมอบหมายจากสมุห บัญชีเลือกตั้ง ดังนั้นหากจะมีการใช้จ่ายไปก่อนล่วงหน้า ต้องแจ้งสมุหบัญชีเลือกตั้งทราบพร้อมชี้แจงรายละเอียด ดังนั้น จึงควรที่จะมีการกำหนดการควบคุมในเรื่องนี้

**(๓) กระบวนการควบคุมค่าใช้จ่ายนั้นควรเพิ่มอำนาจให้ คณะกรรมการการเลือกตั้ง สามารถสั่งให้ธนาคารแห่งประเทศไทยและธนาคารพาณิชย์รายงานการเคลื่อนไหวทางบัญชีของผู้สมัครและผู้เกี่ยวข้องหรือไม่**

ธนาคารแห่งประเทศไทยและธนาคารพาณิชย์ มีระบบการทำงานที่เป็นอิสระ นอกจาก นั้นธนาคารยังมีหน้าที่ต้องรักษาความลับทางบัญชีเพื่อประโยชน์ของลูกค้าด้วย ตามกฎหมาย ว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทยและกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ ดังนั้นหาก คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องการตรวจสอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือ พรรคการเมืองที่กระทำ โดยผ่านบัญชีของธนาคาร เพื่อตรวจสอบพบการกระทำอันเป็นหลักฐาน ในการทุจริตการเลือกตั้งยังไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากมักจะไม่ได้รับความร่วมมือ รวมทั้งยังไม่มียกเว้นของกฎหมายมาตราใดที่บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมี อำนาจเรียกดูบัญชีของผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมืองได้ จึงทำให้ผู้สมัครบางคนหรือพรรค

<sup>๑๗</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔๓



การเมืองบางพรรคใช้ช่องว่างนี้ เป็นโอกาสในการทุจริตการเลือกตั้ง (โดยการโอนเงินผ่านบัญชีธนาคารจำนวนมากไปยังห้วคณะแนอย่างน่าสงสัย หรือการโอนเงินซึ่งเป็นอาμισสินจ้างให้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยผ่านทางบัญชีธนาคารพาณิชย์) ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่สามารถตรวจสอบพบหลักฐานดังกล่าวได้ แนวทางที่คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้ในปัจจุบัน คือ ขอความร่วมมือกับธนาคารที่มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจที่อาจอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ แต่สำหรับธนาคารพาณิชย์อื่นแล้วไม่สามารถขอตรวจสอบได้ ซึ่งถ้าหากคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจที่จะตรวจสอบการเคลื่อนไหวทางบัญชีของผู้สมัครหรือพรรคการเมืองได้ จะทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถตรวจพบการกระทำที่เป็นหลักฐานและสามารถจัดการในปัญหาการทุจริตการเลือกตั้งได้ ในปัญหานี้ได้มีผู้ให้ความเห็นไว้ว่าควรแก้ไขกฎระเบียบของธนาคารแห่งประเทศไทยว่าด้วยการเขียนเช็คจ่ายเงินสด ซึ่งถ้ามีความจำเป็นต้องใช้เงินสดเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดต้องกรอกแบบฟอร์มว่าประสงค์จะเอาเงินไปใช้จ่ายทางใด และต้องรายงานต่อธนาคารแห่งประเทศไทยทราบตามระยะเวลาที่กำหนดด้วย (สายหยุด เกิดผล : ๒๕๔๓)

### ค. การใช้สิทธิเลือกตั้ง

การเลือกตั้งถือว่าเป็นกระบวนการทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยโดยชอบธรรมที่จะให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ใช้อำนาจอธิปไตยเลือกตัวแทนประชาชนเพื่อทำหน้าที่ในการบริหารประเทศ ดังนั้นการให้ความสำคัญแก่การเลือกตั้งว่าจะให้เป็นไปโดยบริสุทธิ์ ยุติธรรม แต่ในอดีตที่ผ่านมาเราจะพบว่าประเทศไทยประสบปัญหาการทุจริต ในการเลือกตั้งมาเป็นเวลานานเป็นปัญหาเรื่องการขาดความชอบธรรมของรัฐบาลพลเรือนและเป็นข้ออ้างในการทำรัฐประหารเพื่อยึดอำนาจจากรัฐบาลหวนย้อนกลับไปสู่ยุคเผด็จการทหาร ที่เรียกกันว่าวงจรอุบาทว์ของการเมืองไทย (ดูงานวิจัยของ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, และ สถิติการใช้สิทธิ ใน เขาวนระ ไตรมาศ, ๒๕๔๐)

นอกจากนี้ จากสถิติการเลือกตั้งที่ผ่านมาจะพบว่าสัดส่วนของการใช้สิทธิการการเลือกตั้งทั่วไปหลายๆ ครั้ง ชี้ให้เห็นว่าชาวกรุงเทพมหานครไปใช้สิทธิน้อยกว่าชาวชนบท แต่ก็ไม่พอใจรัฐบาลผสมซึ่งมีที่มาจากพรรคการเมืองที่มีฐานเสียงแนบแน่นกับชนบทโดยอาศัยสายสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ (Anusorn Limanee, ๑๙๙๙) และกลายเป็นปัญหาในแง่ของการพัฒนาหรือสถาปนาประชาธิปไตยไทยว่าคนชนบทเป็นผู้ตั้งรัฐบาล แต่คนชั้นกลางในเมืองเป็นผู้ล้มรัฐบาล (Anek Laothammatas, ๑๙๙๐ และ อเนก เหล่าธรรมทัศน์, ๒๕๓๘ และ ๒๕๓๙)

ในแง่ที่จึงต้องกลับมาพิจารณาว่า จะทำเช่นไรจึงจะสามารถออกแบบระบบการเมืองที่คัดเลือกคนดีเข้ามาทำงานเพื่อสังคม โดยลดความสำคัญของระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ซึ่งต้องอาศัยฐานทางการเงินที่ทรงพลังและครอบงำการเมืองไทย ทำอย่างไรจึงจะให้ผู้นำนักของตัว

แทนประชาชนในภาคชนบทได้มีเสียงทั้งในส่วนของการ “จัดตั้ง” และ “ควบคุม” รัฐบาล ไปพร้อมๆ กับระบบการเมืองที่เปิดโอกาสให้คนที่ไม่มีสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์เข้าสู่การเมืองและโดยเฉพาะอย่างยิ่งจะขัดขวางทางการเมืองทุจริตหรือพฤติกรรมเบี่ยงเบนในการเลือกตั้งได้<sup>๑๘</sup>

การแก้ไขรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๓๕ ในมาตรา ๒๑๑ เป็นช่องทางสำคัญที่เปิดโอกาสให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญและนำไปสู่การผ่าทางตันทางการเมืองโดยการตั้งสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญ เพื่อแสดงเจตจำนงใหม่ของสังคมไทยที่ต้องการรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่สกัดความไม่ชอบธรรมในการเข้าสู่อำนาจและควบคุม ตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาลมากขึ้น

กรอบของการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ในเรื่องสถาบันการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมือง โดยคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ จึงเพิ่มมาตรการสำคัญในด้านการใช้สิทธิลงคะแนนเสียงและการเลือกตั้งไว้<sup>๓</sup> ประการ (กองกรรมาธิการ ๒, ๒๕๔๐, หน้า ๘๒-๘๙)

๑. การขยายจำนวนผู้เลือกตั้งให้มาก จนการใช้เงินมีอิทธิพลน้อยลง ซึ่งกระทำได้โดยการกำหนดให้การไปเลือกตั้งเป็นหน้าที่พลเมือง หากไม่สามารถมาใช้สิทธิได้ก็ต้องแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบล่วงหน้า<sup>๑๙</sup> ส่วนผู้ที่ไม่แจ้งและไม่ไปเลือกตั้งอาจต้องเสียค่าปรับเพื่อนำมาเข้ากองทุนอุดหนุนพรรคการเมือง

๒. การอำนวยความสะดวกโดยรัฐ เพื่อให้ผู้ลงคะแนนสามารถทำหน้าที่ของตนได้สะดวกและทั่วถึงมากขึ้น เช่น การเพิ่มจำนวนหน่วยเลือกตั้ง

๓. การเปิดโอกาสให้บุคคลนอกภูมิลำเนาสามารถลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้เฉพาะจากระบบสัดส่วนตามบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองเสนอได้เท่านั้น

แต่การนำกรอบการร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ นำมาয়กร่างจนผ่านกระบวนการเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันแล้ว ได้นำกรอบของการร่างดังกล่าวมาใช้เพียงบางส่วนเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังได้กำหนดให้การให้เลือกตั้งทั่วประเทศมีความเสมอภาคในการใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยเลือกผู้แทนแบบแบ่งเขตเลือกตั้งได้หนึ่งคน

---

<sup>๑๘</sup> ประสพการณ์จากประเทศอังกฤษในช่วงต้นศตวรรษที่ ๑๙ ได้แสดงให้เห็นว่าเราไม่สามารถแก้ปัญหาคือความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ (Patron-client relationship) ไม่สามารถแก้ได้ด้วยการปฏิรูปกฎหมายเลือกตั้ง อย่างไรก็ตามมี ๓ แนวทางที่จะช่วยลดอิทธิพลของระบบอุปถัมภ์ได้แก่ ๑. การลงคะแนนเป็นการลับ ๒. การขยายฐานผู้ใช้สิทธิ ๓. การบังคับใช้และลงโทษการทุจริตในการเลือกตั้งตามกฎหมาย (Reeve and Ware, ๑๙๙๒: pp.๕๕-๕๖)

<sup>๑๙</sup> การขยายฐานผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งอีกมาตรการหนึ่งคือการกำหนดให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนจากผู้มีอายุ ๒๐ ปีบริบูรณ์ มาเป็น ๑๘ ปี บริบูรณ์

และเลือกแบบบัญชีรายชื่อได้หนึ่งบัญชี ไม่ว่าจะอยู่นอกเขตเลือกตั้งที่มีทะเบียนหรือไม่ก็ตาม (กอง  
กรรมวิธีการ ๒, ๒๕๔๐, หน้า ๒๓๙)

แต่เมื่อดำเนินการตามกฎหมายในระหว่างการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งแรก ได้เกิด  
ปัญหาต่างๆ มากมายในส่วนของ การใช้สิทธิเลือกตั้ง คณะผู้ทรงคุณวุฒิของสถาบันพระปกเกล้า  
ได้พิจารณาเห็นปัญหาสำคัญในการใช้สิทธิเลือกตั้ง คือ

๑. การเสียสิทธิเท่าที่กำหนดไว้ในปัจจุบัน เพียงพอที่จะทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกไปใช้  
สิทธิหรือไม่

๒. การอำนวยความสะดวกให้ผู้เลือกตั้งในประเทศด้วยวิธีการให้ลงคะแนนล่วงหน้า  
จะเป็นช่องทางให้ทุจริตหรือไม่ และเป็นการอำนวยความสะดวกแท้จริงหรือไม่

๓. การจัดให้คนที่อยู่ต่างประเทศลงคะแนนได้ในการเลือกตั้งระดับประเทศทุกกรณี ไม่  
ว่าจะเป็นการเลือกตั้งทั่วไป หรือการเลือกตั้งใหม่หรือเลือกตั้งซ่อม จะเป็นการใช้ถ่ายเกินตัวหรือไม่  
ในยามที่เศรษฐกิจยังเป็นเช่นนี้ โดยเฉพาะเมื่อคำนึงถึงจำนวนผู้มาใช้สิทธิที่ผ่านมา

**(๑) การเสียสิทธิเท่าที่กำหนดไว้ในปัจจุบันเพียงพอที่จะทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง  
ออกไปใช้สิทธิหรือไม่**

เดิมประเทศไทยยึดหลักว่าการออกเสียงเลือกตั้งเป็นสิทธิส่วนบุคคล จึงไม่เคยมีการ  
บังคับให้บุคคลต้องออกไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ซึ่งหลักการดังกล่าวได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราช  
อาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ และในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.  
๒๕๒๒ มาตรา ๙

แม้ว่าจะเคยมีการเสนอให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของประชาชน แต่ก็ไม่ได้รับการบรรจุ  
หลักการนี้ในรัฐธรรมนูญ (วรสิทธิ์ อภิชาติโชติ , ๒๕๓๓, หน้า ๓)<sup>๒๐</sup> จนกระทั่งในรัฐธรรมนูญแห่ง  
ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ จึงมีความเห็นพ้องกันที่จะบรรจุหลักการนี้ไว้ ซึ่งนับว่าเปลี่ยน

<sup>๒๐</sup> ทั้งนี้ มีความเป็นมาเนื่องจากทฤษฎีเกี่ยวกับการออกเสียงเลือกตั้งซึ่งมีสองทฤษฎีหลัก ได้แก่

๑. ทฤษฎีที่ว่า การออกเสียงเลือกตั้งเป็นสิทธิ (right) เพราะเห็นว่าเมื่ออำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน  
แล้ว การออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งย่อมเป็นดุลพินิจของประชาชนที่จะกระทำการใดๆ ไม่สามารถบังคับให้ประชาชน  
ไปออกเสียงเลือกตั้งได้

๒. ทฤษฎีที่ว่า การออกเสียงเลือกตั้งเป็นหน้าที่ (duty) เนื่องจากเห็นว่า การไปออกเสียงเลือกตั้งเป็น  
หน้าที่ซึ่งไม่ใช่เรื่องของปัจเจกบุคคล แต่เป็นเรื่องของหน้าที่ ซึ่งยังผลให้บุคคลอาจถูกบังคับให้ไปออกเสียงเลือก  
ตั้งได้ ประเทศที่ถือว่าการเลือกตั้งเป็นหน้าที่ ได้แก่ ออสเตรเลีย เบลเยียม อาร์เจนตินา บราซิล สวิสเซอร์แลนด์  
ออสเตรเรีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ เป็นต้น ดูรายละเอียดในงานวิจัยของ วรสิทธิ์ อภิชาติโชติ (๒๕๓๓)

ธรรมเนียมปฏิบัติที่เคยมีมาในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้า<sup>๒๑</sup> ที่ได้กำหนดให้การเลือกตั้งเป็นสิทธิ ด้วยเจตนารมณ์ที่จะขยายฐานผู้ใช้สิทธิและเพิ่มการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน จึงปรับปรุงการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม การกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของพลเมือง<sup>๒๒</sup> ซึ่งนอกจากจะส่งผลให้ประชาชนต้องมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งแล้วยังส่งผลให้รัฐต้องอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งทั้งในและนอกราชอาณาจักรในการไปใช้สิทธิเลือกตั้งด้วย

เมื่อมีการกำหนดให้ประชาชนมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง<sup>๒๒</sup> การกำหนดให้เป็นหน้าที่ต้องปฏิบัติโดยกฎหมาย ทำให้ประชาชนไม่สามารถเลือกที่จะกระทำตามหรือไม่กระทำการหรืองดเว้นกระทำการตามกฎหมายได้ เพราะหากสามารถเลือกที่จะกระทำตามหรือไม่กระทำอย่างใดอย่างหนึ่งได้ จะทำให้บทบัญญัติดังกล่าวไม่เกิดผลปฏิบัติ จึงจำเป็นต้องกำหนดให้มีบทลงโทษซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง มิเช่นนั้นจะเสียสิทธิตามที่กฎหมายกำหนด ต่อมาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๓ ความว่า

“ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๒๑ หรือมาตรา ๒๒ หรือแจ้งเหตุล่วงหน้าแล้วแต่เหตุนั้นมีสาเหตุอันสมควร ให้ถือว่าผู้นั้นเป็นบุคคลซึ่งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ตาม ๖๘ วรรคสองของรัฐธรรมนูญให้ผู้นั้นเสียสิทธิการได้รับช่วยเหลือจากรัฐ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด”

จากบทบัญญัติมาตรา ๒๓ ดังกล่าว ก่อให้เกิดปัญหาต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งในการที่จะกำหนดว่า สิทธิในการได้รับช่วยเหลือจากรัฐประเภทใดที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะกำหนดได้โดยไม่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง และไม่กระทบต่อสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพดังกล่าวคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่สามารถกำหนดได้ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงได้เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้พิจารณาว่าคณะกรรมการ

<sup>๒๑</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๖๘

<sup>๒๒</sup> โปรดพิจารณา คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๕/๒๕๔๑ วันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๔๑ เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยขอเขตการใช้บังคับตามมาตรา ๖๘ ของรัฐธรรมนูญ ขอวินิจฉัยว่าบุคคลใดบ้างไม่อยู่ในข่ายหรือได้รับการยกเว้นไม่ต้องแจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปใช้เลือกตั้งได้ตามมาตรา ๖๘ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าบุคคลในพระราชวงศ์ตั้งแต่พระองค์เจ้าขึ้นไป ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าการที่มีบทบัญญัติให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ อาจกระทบหรือก่อความขัดแย้งหรือไม่สอดคล้องกันกับหลักการเกี่ยวกับการดำรงอยู่เหนือการเมืองและความเป็นกลางทางการเมืองของพระมหากษัตริย์ บังคับตาม มาตรา ๖๘ จึงไม่ใช้กับพระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาทและพระบรมราชวงศ์ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๒ และ ๒๓

การเลือกตั้งมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ สำหรับผู้เลือกตั้งที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมีได้แจ้งเหตุ หรือแจ้งเหตุแล้ว แต่เหตุนั้นมีใช้เหตุอันสมควรตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.๒๕๔๑ มาตรา ๒๓ ได้หรือไม่ และต่อมาศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๕/๒๕๔๑ วันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๔๑ เรื่องคณะกรรมการการเลือกตั้งขอคำวินิจฉัยในการเสียสิทธิของบุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้ง และได้วินิจฉัยสรุปได้ว่า บทบัญญัติตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.๒๕๔๑ กำหนดการเสียสิทธิไว้ไม่สมบูรณ์และไม่ชัดเจน และให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิด้วย จึงเท่ากับเป็นการให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้กำหนดการเสียสิทธิและหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิดังกล่าวโดยไม่ผ่านกระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภา จึงไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ และมาตรา ๓๓๔ (๑) ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.๒๕๔๑ มาตรา ๒๓ จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เป็นอันใช้บังคับมิได้ นอกจากนี้ ยังได้วินิจฉัยว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐสำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งด้วย ซึ่งต่อมา ได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒)พ.ศ.๒๕๔๒ กำหนดโทษของผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งเสียใหม่ โดยกำหนดให้ผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง และมีได้แจ้งเหตุหรือแจ้งเหตุแล้วแต่ไม่มีเหตุผลอันสมควร ต้องเสียสิทธิทางการเมืองรวมทั้งสิ้น ๘ ประการ คือ

๑. สิทธิยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น
๒. สิทธิร้องคัดค้านการเลือกกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะ ปกครองท้องที่
๓. สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น
๔. สิทธิสมัครรับเลือกเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่
๕. สิทธิเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมาย ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย
๖. สิทธิเข้าชื่อร้องขอให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายบัญญัติท้องถิ่น

๗. สิทธิเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนบุคคล ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

๘. สิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิก สภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

การเสียสิทธิทางการเมืองดังกล่าวกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้ กำหนดให้เสียสิทธิตั้งแต่วันเลือกตั้งครั้งที่ผู้ันไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง จนถึงวันเลือกตั้งครั้งที่ผู้ันไปใช้สิทธิเลือกตั้ง

จากการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๓ มีประชาชนไทยจำนวน ๖๑,๔๖๖,๑๔๔ คน เป็นผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน ๔๒,๕๕๗,๕๘๓ คน มาใช้สิทธิจริง ๓๐,๕๙๓,๒๕๙ คน (คิดเป็นร้อยละ ๗๑.๘๙) นับว่าเป็นสถิติที่สูงที่สุดนับแต่มีการเลือกตั้งในระบบอบประชาธิปไตยไทย ทั้งนี้ เหตุที่มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นจำนวนมาก เกิดจากความเข้าใจผิดในข้อกฎหมายว่า หากไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งแล้ว จะถูกตัดสิทธิต่างๆ ที่ส่งผลกระทบเป็นอันมาก อาทิ สิทธิการรักษาพยาบาล หรือสิทธิในการนำบุตรเข้าศึกษาในสถานศึกษา

แต่เมื่อมีการเลือกตั้งอีกครั้งเนื่องจาก คณะกรรมการการเลือกตั้ง ไม่ประกาศรายชื่อผู้ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดให้ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา จึงต้องมีการเลือกตั้งใหม่ ปรากฏว่าในการเลือกตั้งใหม่ที่เกิดขึ้นต่อมา ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปใช้สิทธิเลือกตั้งลดลง เนื่องจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งทราบว่าการเสียสิทธิจะเป็นเพียงการเสียสิทธิทางการเมือง มิใช่การเสียสิทธิอื่น ซึ่งผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นจำนวนมาก ไม่ให้ความสำคัญสิทธิทางการเมืองดังกล่าวนั้น นอกจากนี้ การเลือกตั้งใหม่ที่เกิดขึ้นอีกหลายครั้งจากการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ประกาศรับรองผลการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ก่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกิดความเบื่อหน่าย เพราะต้องเสียเวลา และค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมากในการกลับไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ณ ภูมิลำเนาที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านจึงมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปใช้สิทธิเลือกตั้งลดลง ส่งผลกระทบต่อความพยายามในการที่จะเพิ่มการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน อันจะทำให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร

**(๒) การอำนวยความสะดวกให้ผู้เลือกตั้งในประเทศด้วยวิธีการให้ลงคะแนนล่วงหน้า จะเป็นช่องทางให้ทุจริตหรือไม่ และเป็นการอำนวยความสะดวกแท้จริงหรือไม่**

จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้กำหนดให้มีประชาชนมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง<sup>๒๓</sup> ซึ่งหากผู้ใดไม่สามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ ต้องแจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่สามารถ

<sup>๒๓</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๖๘

ไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ ต่อบุคคลซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งได้กำหนดให้มีหน้าที่รับแจ้งเหตุไว้ ตามวิธีการที่กำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑<sup>๒๔</sup> ซึ่งในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มอบหมายให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งเป็นผู้แต่งตั้งบุคคลผู้รับแจ้งเหตุของผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้ง การแจ้งเหตุนั้นอาจทำเป็นหนังสือมอบหมายให้ผู้อื่นไปยื่นแทน หรือส่งหนังสือแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งไปทางไปรษณีย์ได้ โดยต้องแจ้งเหตุก่อนรับเลือกตั้งไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน<sup>๒๕</sup>

สำหรับแนวทางเกี่ยวกับหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเหตุจำเป็นที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้กำหนดให้เป็นเหตุอันจำเป็นของการไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้<sup>๒๖</sup> โดยกำหนดแนวทางดังนี้

๑. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีกิจธุระจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องเดินทางไปพื้นที่ห่างไกลจากหน่วยเลือกตั้งเกินกว่าหนึ่งร้อยกิโลเมตร อันทำให้ไม่สามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้งในวันเลือกตั้งได้
๒. ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เจ็บป่วย และไม่สามารถเดินทางไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้
๓. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งพิการหรือสูงอายุไม่สามารถเดินทางไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้
๔. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเดินทางออกนอกราชอาณาจักร และมีได้ขอใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้ง ณ ประเทศที่ตนเดินทางไป ตามมาตรา ๘๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑
๕. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีถิ่นที่อยู่ห่างไกลจากที่เลือกตั้งเกินกว่าหนึ่งร้อยกิโลเมตร
๖. เหตุสุดวิสัยอื่นหรือเหตุอื่นที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

การแจ้งเหตุอันจำเป็นดังกล่าว ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องแจ้งต่อบุคคลซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งให้เป็นผู้รับแจ้งเหตุ ก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน<sup>๒๗</sup> แต่หากผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่สามารถแจ้ง เหตุในช่วงเวลาดังกล่าวได้ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถแจ้งเหตุดังกล่าวต่อบุคคลซึ่ง คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งแต่งตั้งได้ภายหลังจากการประกาศผลการเลือกตั้ง เมื่อพ้นกำหนดสามสิบวันนับจากวันประกาศผลการเลือกตั้ง และได้มี

<sup>๒๔</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๑

<sup>๒๕</sup> ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๒, ข้อ ๑๑๖, ข้อ ๑๑๗ และข้อ ๑๑๘

<sup>๒๖</sup> ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ ข้อ ๑๑๗

<sup>๒๗</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง

การประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งแล้ว ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งถูกประกาศรายชื่อสามารถแจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ภายในหกสิบวัน นับแต่วันประกาศรายชื่อ หากปรากฏผลการพิจารณาว่า เหตุที่แจ้งนั้นไม่ใช่เหตุอันจำเป็น จึงจะถือว่าผู้นั้นเสียสิทธิ ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ กำหนด<sup>๒๘</sup>

เมื่อวิเคราะห์เกี่ยวกับการกำหนดให้ประชาชนมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและการกำหนดเกี่ยวกับการเสียสิทธิเลือกตั้งซึ่งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควร<sup>๒๙</sup> ดังกล่าว จะพบว่า มีลักษณะที่เป็นมาตรการเสริมซึ่งกันและกัน แต่มาตรการทั้งสองล้วนแล้วแต่สร้างภาระหน้าที่ให้แก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องปฏิบัติทั้งสิ้น และเพื่อให้มาตรการดังกล่าวสัมฤทธิ์ผลเพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปใช้สิทธิเลือกตั้งมากๆ รัฐธรรมนูญได้กำหนดภาระหน้าที่ของให้มีหน้าที่ในอำนวยความสะดวกแก่การไปใช้สิทธิของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง และการให้ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งอยู่นอกเขตเลือกตั้งที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน หรือมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งน้อยกว่า ๙๐ วัน นับถึงวันเลือกตั้ง หรือมีถิ่นที่อยู่นอกราชอาณาจักร มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน<sup>๓๐</sup> รายละเอียดในเรื่องนี้ได้กำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑

การอำนวยความสะดวกให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งอยู่นอกเขตเลือกตั้ง สามารถใช้สิทธิลงคะแนนได้ ถูกบัญญัติไว้ใน ส่วนที่ ๙ การลงคะแนนสำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งอยู่นอกเขตเลือกตั้งของหมวด ๑ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งถูกนำมาใช้บังคับโดยบทบัญญัติมาตรา ๙๐ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกันในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา หลักการเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งอยู่นอกเขตเลือกตั้ง แต่อยู่ในประเทศ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ได้กำหนดวิธีการในการอำนวยความสะดวกไว้ คือ การใช้สิทธิลงคะแนน ณ ที่เลือกตั้งกลาง<sup>๓๑</sup>

<sup>๒๘</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๒

<sup>๒๙</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๓

<sup>๓๐</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๓๒๖

<sup>๓๑</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘๑



การกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ณ ที่เลือกตั้งกลาง ได้ออกกำหนดรายละเอียด ไว้ในระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๒<sup>๑๒</sup> โดยกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่สามารถใช้สิทธิเลือกตั้ง ณ ที่เลือกตั้งกลางมี ๕ กลุ่ม คือ

๑. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งน้อยกว่า ๙๐ วัน
๒. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่อยู่นอกเขตเลือกตั้งที่มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
๓. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งได้รับคำสั่งจากทางราชการให้ไปปฏิบัติหน้าที่นอกเขตเลือกตั้งที่ตนมีสิทธิ
๔. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่จะเดินทางไปนอกเขตเลือกตั้งที่ตนต้องไปใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้ง
๕. ทหารกองประจำการ ทหารประจำการ ตำรวจ สมาชิกกองอาสารักษาดินแดน หรือข้าราชการ ซึ่งได้รับคำสั่งจากทางราชการให้ไปปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย เกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ นอกที่ตั้งที่ตนมีภูมิลำเนา

การใช้สิทธิเลือกตั้ง ณ ที่เลือกตั้งกลาง ของบุคคลทั้ง ๕ กลุ่ม สามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ ณ ที่เลือกตั้งกลางของเขตเลือกตั้งที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านก่อนวันเลือกตั้ง กล่าวคือ ผู้ที่อยู่นอกเขตเลือกตั้งต้องเดินทางกลับไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ณ จังหวัดที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน (บุคคลกลุ่มที่ ๑ ต้องใช้สิทธิเลือกตั้ง ณ ที่เลือกตั้งกลางในเขตเลือกตั้งที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านครั้งสุดท้าย) ในระหว่างที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดให้เป็นวันลงคะแนนได้<sup>๑๓</sup>

แต่การใช้สิทธิเลือกตั้งดังกล่าวระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าว ก่อให้เกิดปัญหาสำคัญหลายประการ คือ

๑. ประชาชนต้องเดินทางกลับไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ณ จังหวัดที่ตนมีภูมิลำเนาอยู่ทำให้มีผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ณ ที่เลือกตั้งกลางไม่มากนัก ถึงแม้จะกำหนดวันให้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้าได้หลายวัน
๒. เกิดช่องทางการทุจริตการเลือกตั้ง เนื่องจากมีผู้ไปใช้สิทธิลงคะแนน ณ ที่เลือกตั้งกลาง มิได้เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่แท้จริง ทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งหลายแห่งไม่สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งในวันเลือกตั้งได้ เช่น เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นที่จังหวัดปทุมธานี เป็นต้น

<sup>๑๒</sup> กำหนดไว้ในหมวด ๗ การใช้สิทธิเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่อยู่นอกเขตเลือกตั้ง ข้อ ๑๔๑ - ๑๕๖

<sup>๑๓</sup> การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๓ กำหนดวันเลือกตั้งล่วงหน้า คือ ระหว่างวันที่ วันที่ ๒๕ - ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓

การกำหนดเกี่ยวกับการเลือกตั้งดังกล่าว โดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง นอกจากจะไม่  
คุ้มครองในการจัดให้มีการเลือกตั้งกลางแล้ว ยังไม่สามารถอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนที่จะไป  
ใช้สิทธิเลือกตั้งได้ เพราะผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องเดินทางไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ณ จังหวัดที่ตนมีชื่อใน  
ทะเบียนบ้าน ทำให้เสียค่าใช้จ่ายในการเดินทางและก่อให้เกิดปัญหาในการเดินทางไปใช้สิทธิ  
เลือกตั้งในวันเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่ทำงานในภาคเอกชนซึ่งประกอบธุรกิจที่มีลักษณะ  
เป็นการแข่งขันกัน นายจ้างมักจะไม่ให้ลูกจ้างเดินทางไปใช้สิทธิเลือกตั้ง เพราะต้องใช้เวลาในการ  
เดินทางไปใช้สิทธิมาก ถึงแม้จะมีกฎหมายกำหนดโทษของนายจ้างผู้ขัดขวางการไปใช้สิทธิเลือก  
ตั้งก็ตาม<sup>๓๔</sup> นอกจากนี้ยังมีช่องทางให้ผู้ไม่สุจริต กระทำการทุจริตการเลือกตั้งได้ด้วย

**(๓) การจัดให้คนที่อยู่ต่างประเทศลงคะแนนได้ในการเลือกตั้งระดับประเทศทุก  
กรณี ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งทั่วไป หรือการเลือกตั้งใหม่ หรือเลือกตั้งซ่อม จะเป็นการ  
ใช้จ่ายเกินตัวหรือไม่**

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๐๕ วรรคสอง บัญญัติให้ผู้มีสิทธิเลือก  
ตั้งซึ่งอยู่นอกเขตเลือกตั้งสามารถมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขตาม  
ที่บัญญัติในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ  
สมาชิกวุฒิสภา และต่อมาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภา  
ผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง  
ซึ่งมีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งของเขตเลือกตั้งใดในวันเลือกตั้ง แต่ในวันเลือกตั้งมีถิ่นที่  
อยู่นอกราชอาณาจักร ให้เป็นผู้มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้ง ณ ประเทศที่ตนมีถิ่นที่อยู่ หรือประเทศที่  
คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด ซึ่งมีผลบังคับทั้งการเลือกตั้งทั่วไปและการเลือกตั้ง  
แทนตำแหน่งที่ว่าง

ปรากฏว่าปัจจุบันมีชาวไทยตั้งถิ่นฐานและอพยพครอบครัวไปใช้ชีวิตต่างประเทศจำนวน  
มาก จากสถิติของกระทรวงการต่างประเทศพบว่ามีผู้มีสิทธิเลือก ที่อยู่ในประเทศต่างๆ ตั้งจำนวน  
๗๕๗,๐๐๐ คน และมาลงทะเบียนใช้สิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งแรกจำนวน  
๒๖,๕๑๒ คน คิดเป็นร้อยละ ๓๙.๕๓ ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่อยู่ในต่างประเทศ และร้อยละ ๓.๕  
ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด ปรากฏว่า ในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งแรก มีผู้มีสิทธิ  
เลือกตั้งที่ลงทะเบียน มาใช้สิทธิเลือกตั้ง ณ ที่เลือกตั้งกลางในต่างประเทศ จำนวน ๑๐,๓๐๒ คน  
คิดเป็นร้อยละ ๓๘.๗๙ ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในต่างประเทศ ซึ่งในการเลือกตั้งครั้งแรก ใช้

<sup>๓๔</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิก  
วุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๙๘

ประมาณ ๑๕.๙ ล้านบาท คิดเฉลี่ยค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งหนึ่งคน เป็นเงิน ๕๙๘.๖ บาท ซึ่งถือได้ว่าเป็นค่าใช้จ่ายจำนวนมาก

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้เคยเสนอขอแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ให้การจัดการเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีถิ่นฐานอยู่นอกราชอาณาจักรกระทำเฉพาะการเลือกตั้งทั่วไปเท่านั้น เนื่องจากได้พิจารณาเห็นว่าจัดการเลือกตั้งของผู้มีถิ่นฐานอยู่นอกราชอาณาจักรกรณีการเลือกตั้งทั่วไปต้องใช้งบประมาณค่อนข้างสูง และในกรณีที่เป็นกรเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างทั้งกรณีการพ้นตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง หรือสมาชิกวุฒิสภา เพราะสาเหตุที่ผู้นั้นถึงแก่ความตายหรือลาออกจากตำแหน่ง รวมทั้งกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทำนนั้นต้องไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ต้องจัดการเลือกตั้งนอกอาณาจักรด้วยเช่นกัน ส่งผลให้ ในการดำเนินการเลือกตั้งจะต้องใช้งบประมาณสูงในการที่จะจัดการเลือกตั้งในประเทศต่างๆ ซึ่งต่อมาได้และยกร่างพระราชบัญญัติฯ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๔๓<sup>๓๕</sup> และในเดือนมกราคม ๒๕๔๓ คณะรัฐมนตรีได้แจ้งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบสรุปได้ว่าแม้การขอปรับปรุงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในประเด็นดังกล่าวจะเป็นเจตนาดีและไม่เป็นการตัดสิทธิของผู้มีสิทธิเลือกตั้งนอกอาณาจักรก็ตาม อีกทั้งตามกฎหมายยังถือว่าเป็นการอำนวยความสะดวก ไม่ใช่เรื่องของการมีสิทธิ แต่คณะรัฐมนตรีเห็นว่าหลักการของร่างพระราชบัญญัติฯ ที่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง เสนอมานั้นยังเป็นปัญหาว่าจะขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๑๐๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ หรือไม่ และเกี่ยวกับหน้าที่ของบุคคลในการไม่ใช่สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ อีกด้วย ประกอบกับหากจะมีการแก้ไขก็ควรจะแก้ไขให้ครอบคลุม ปัญหาได้กว้างขวางกว่านี้ คณะรัฐมนตรีจึงเห็นว่าควรจะต้องปฏิบัติตามไปก่อน<sup>๓๖</sup>

---

<sup>๓๕</sup> หนังสือที่ ลต ๐๐๐๕/๓๖๐๘ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๔๒ เรื่อง การปรับปรุงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา จากประธานกรรมการการเลือกตั้ง กราบเรียน นายกรัฐมนตรี

<sup>๓๖</sup> หนังสือที่ นร ๐๒๐๔/๓๖๕๔ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๓ เรื่องร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่..) พ.ศ. (ให้จัดการเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งอยู่นอกราชอาณาจักรเฉพาะการเลือกตั้งทั่วไป) จากเลขาธิการคณะรัฐมนตรีถึงประธานกรรมการการเลือกตั้ง

ดังนั้น จากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๓ ทางคณะกรรมการการเลือกตั้งได้กำหนดให้มีการใช้สิทธิเลือกตั้งในที่ลงคะแนนต่างประเทศใน ๕๖ ประเทศ โดยมีสถานทูตและสถานกงสุล ๗๖ แห่ง รวมหน่วยเลือกตั้งในต่างประเทศจำนวน ๙๑ หน่วย แต่อย่างไรก็ดี แม้จะมีผู้มีสิทธิลงคะแนนกว่าเจ็ดแสนคน ก็มีผู้ลงทะเบียนล่วงหน้ามาใช้สิทธิเลือกตั้งเพียงร้อยละ ๓๙.๕๓, จึงไม่คุ้มค่าในการจัดการเลือกตั้ง

คณะผู้ทรงคุณวุฒิเห็นว่า ในการศึกษาเปรียบเทียบกับการใช้สิทธิลงคะแนนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่อยู่นอกราชอาณาจักรหรือต่างประเทศ พบว่ามีวิธีการที่น่าสนใจ ซึ่งควรนำมาปรับปรุงในเรื่องนี้ต่อไป

### ตารางที่ ๑ สถิติการลงคะแนน ณ ที่เลือกตั้งกลางต่างประเทศ

การเลือกตั้ง	จำนวนผู้ลงทะเบียนล่วงหน้า (คน)	จำนวนผู้มาใช้สิทธิจริง (คน)	คิดเป็นร้อยละ
๔ มีนาคม ๒๕๔๓	๒๖,๕๕๘	๑๐,๓๐๒	๓๘.๗๙
๒๙ เมษายน ๒๕๔๓	๒๐,๗๖๙	๔,๗๙๓	๒๓.๐๘
๔ มิถุนายน ๒๕๔๓	๕,๔๐๕	๕๐๖	๙.๓๖

ที่มา: คณะกรรมการการเลือกตั้ง, ๒๕๔๓

### ตารางที่ ๒ จำนวนค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร

ค่าใช้จ่าย	รอบ ๑	รอบ ๒	รอบ ๓
ค่าใช้จ่ายรวม	๑๕.๙ ล้านบาท*	๖ ล้านบาท*	๓-๔ ล้านบาท**
ผู้มีสิทธิหนึ่งคน : บาท	๕๙๘.๖ บาท*	๒๘๘ บาท*	๕๓๕-๗๑๔ บาท**
ผู้ใช้สิทธิหนึ่งคน : บาท	๑,๕๓๔ บาท*	๑,๒๕๑ บาท*	ไม่ปรากฏ

ที่มา: ศูนย์ประสานงานการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร, ๒๕๔๓

### ตารางที่ ๓ แสดง ๕ ภูมิภาคแรกที่มีผู้ใช้สิทธิสูงสุด

ประเทศ	จำนวน (คน)
สหรัฐอเมริกา	๑๐,๑๖๐
เอเชียตะวันออก	๗,๕๕๔
ยุโรป	๔,๙๗๑
ตะวันออกกลาง	๔,๔๗๓

ประเทศ	จำนวน (คน)
แปซิฟิกใต้	๓๑๑'

ที่มา: คณะกรรมการการเลือกตั้ง, ๒๕๕๓

ตารางที่ ๔ แสดงจำนวนผู้ใช้สิทธิในประเทศที่มีผู้ใช้สิทธิเกิน ๑,๐๐๐ คน

ประเทศ	ผู้มีสิทธิ (คน)	จำนวนร้อยละของผู้ใช้สิทธิ (ครั้งแรก)	จำนวนผู้ใช้สิทธิร้อยละ (ครั้งที่สอง)
สหรัฐอเมริกา	๑,๐๕๘	๕๓	๒๑
ไต้หวัน	๒,๑๙๘	๑๐.๖	๕.๖
อิสราเอล	๑,๑๒๖	๕.๖	๒.๘
จีน	๑,๖๙๕	๕๕	๕๐
เยอรมัน	๑,๒๘๐	๓๐	๑๒.๓
สวีเดน	๑,๐๕๗	๒๗.๗	๑๘.๕

ที่มา: คณะกรรมการการเลือกตั้ง, ๒๕๕๓

ตารางที่ ๕ สถิติการใช้สิทธิล่วงหน้า ณ ที่เลือกตั้งกลางในประเทศ

วันที่ทำการเลือกตั้ง	จำนวนที่เลือกตั้งกลางในต่างประเทศ	จำนวนหน่วยเลือกตั้งทั่วประเทศ	ผู้มาใช้สิทธิ	ผู้มีสิทธิลงคะแนน
๔ มีนาคม ๒๕๕๓	๕๑๓	๘๗,๐๐๗	๖๑๒,๕๗๑	๕๒,๕๕๙,๙๙๕
๒๙ เมษายน ๒๕๕๓	๒๖๕	๕๕,๐๕๖	๒๗๗,๑๐๘	๒๙,๕๕๓,๗๓๘
๕ มิถุนายน ๒๕๕๓	๗๕	๑๖,๙๘๒	๑๑,๙๓๖	๘,๐๐๑,๒๖๕

ที่มา: คณะกรรมการการเลือกตั้ง, ๒๕๕๓

### ง. การนับคะแนน

การนับคะแนนการเลือกตั้ง นับเป็นประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งของการเลือกตั้ง เนื่องจากเป็นขั้นตอนที่เป็นการชี้ผลของการเลือกตั้งว่าบุคคลใดจะได้รับการประกาศชื่อและรับรองจากคณะกรรมการการเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกวุฒิสภา และเป็นขั้นตอนที่ทำให้ทราบถึงเจตนารมณ์ของประชาชนว่าประสงค์ให้บุคคลใดเข้าไปทำหน้าที่เป็นผู้แทนของตน จากบทเรียนในการเลือก

ตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่ผ่านมา และจากการวิเคราะห์ถึงปัญหาที่จะเกิดขึ้นในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะเกิดขึ้น พบว่ามีประเด็นปัญหาที่เกี่ยวกับการนับคะแนนดังต่อไปนี้

(๑) การนับคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จุดเดียว กฎหมายกำหนดให้หรือหีบบัตรเลือกตั้งมาพร้อมกันทั้งหมดจึงจะเปิดหีบเพื่อนับได้ ถ้าหีบมาไม่ถึงเพียง ๒ - ๓ หีบหรือสูญหายไป จะทำอย่างไร

หลักเกณฑ์ในการนับคะแนนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความแตกต่างจากการนับคะแนนเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่สำคัญ กล่าวคือ การนับคะแนนเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายได้กำหนดให้กระทำ ณ ที่เลือกตั้ง<sup>๓๗</sup> ของหน่วยเลือกตั้งนั้น ส่วนการนับคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นให้กระทำที่สถานที่นับคะแนนในเขตเลือกตั้งนั้น และต้องนำบัตรเลือกตั้งทั้งหมดของเขตเลือกตั้งนั้นมาเทรวมกัน<sup>๓๘</sup> โดยจะเริ่มนับคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตเลือกตั้งนั้นได้ ก็ต่อเมื่อมีการส่งหีบบัตรเลือกตั้งจากหน่วยเลือกตั้งทุกแห่งในเขตเลือกตั้งนั้น มายังสถานที่นับคะแนนครบถ้วนทุกหน่วยเลือกตั้งแล้ว<sup>๓๙</sup>

ในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่ผ่านมา การนับคะแนนซึ่งกระทำ ณ ที่เลือกตั้งของหน่วยเลือกตั้ง เมื่อสิ้นสุดเวลาลงคะแนน คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง สามารถดำเนินการนับคะแนนได้ทันที ทำให้ไม่เกิดปัญหาอันเกิดขึ้นเนื่องจากหีบบัตรเลือกตั้งไปไม่ถึงยังที่นับคะแนน แต่จะเกิดปัญหาอื่นๆ จากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่นับคะแนน เช่น การกรอกรูปแบบฟอร์มต่างๆ ไม่ถูกต้อง หรือมีปัญหาเกี่ยวกับการนับคะแนนผิดพลาด มีการโต้แย้งจากผู้สมัครขอให้นับคะแนนใหม่ ทำให้ต้องนับคะแนนใหม่หรือเมื่อผลการนับคะแนนไม่ตรงกับครั้งแรกก็จะมีมีการโต้แย้งผลการนับคะแนน ต้องนับคะแนนใหม่เป็นครั้งที่สอง เป็นเหตุให้ต้องใช้ระยะเวลาในการตรวจสอบการนับคะแนนเป็นเวลามาก ส่งผลต่อความล่าช้าในการพิจารณาประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาของคณะกรรมการการเลือกตั้งเท่านั้น

แต่ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การที่กฎหมายกำหนดสถานที่นับคะแนน ณ เขตเลือกตั้งนั้น นอกจากอาจมีปัญหาลักษณะเช่นเดียวกับที่เกิดกับการนับคะแนนเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เช่น กรรมการนับคะแนนปฏิบัติไม่ถูกต้อง หรือนับคะแนนผิดพลาดแล้ว ยังอาจเกิดปัญหาสำคัญเพิ่มอีกประการหนึ่งก็คือ การชนหีบบัตรเลือกตั้งจากที่เลือกตั้งหรือหน่วยเลือกตั้ง

<sup>๓๗</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๙๐ วรรค ๓

<sup>๓๘</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๑๐๔ วรรค ๔

<sup>๓๙</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๘ วรรค ๑

ไปยังที่นับคะแนนจะมีวิธีการอย่างไรที่ทำให้หีบบัตรเลือกตั้งไปถึงที่นับคะแนนได้อย่างรวดเร็ว ครอบคลุมและถูกต้อง เพราะหากหีบบัตรมาไม่ครบทุกหีบขาดไปแม้เพียงหีบบัตรเดียวก็จะส่งผลกระทบต่อการนับคะแนนหลายประการ ดังต่อไปนี้

๑. ไม่สามารถนับคะแนนการเลือกตั้งของเขตเลือกตั้งนั้นได้ เพราะกฎหมายมิได้บัญญัติถึงวิธีการในการแก้ไขไว้โดยชัดแจ้งว่าจะให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการอย่างไร

๒. การนำจำนวนคะแนนเสียงที่ลงให้พรรคการเมืองในระบบบัญชีรายชื่อ (Party List) ไม่สามารถนำไปคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองได้ เนื่องจากในการเลือกตั้งแบบบัญชีชื่อรัฐธรรมนูญกำหนดให้ใช้เขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง ซึ่งจะต้องรอผลคะแนนจากทุกเขตเลือกตั้งให้ครบถ้วนก่อน อาจทำให้ไม่สามารถประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อได้ทั้งหมด

๓. เมื่อไม่สามารถประกาศผลการเลือกตั้งได้ และทำให้การจัดตั้งรัฐบาลบริหารราชการแผ่นดินต้องล่าช้าออกไป รัฐบาลรักษาการยังคงต้องทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินต่อไป ซึ่งอาจจะขัดต่อมาตรา ๒๐๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ประสงค์จะให้มีรัฐบาลใหม่จากการเลือกตั้งครั้งนั้น ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรก

สำหรับการวิเคราะห์ถึงสาเหตุของการที่หีบบัตรเลือกตั้งจะไปถึงที่นับคะแนนไม่ครบถ้วนนั้น สามารถแบ่งได้เป็น ๒ สาเหตุกว้างๆ คือ

๑. เกิดจากเหตุสุดวิสัยหรืออุบัติเหตุ

๒. เกิดจากความตั้งใจของบุคคลบางคนหรือบางกลุ่ม ที่จะขัดขวางมิให้มีการนำหีบบัตรเลือกตั้งไปถึงที่นับคะแนน เพื่อมิให้มีการนับคะแนนและประกาศผลการเลือกตั้งหรือเพื่อเปลี่ยนแปลงผลของคะแนนในหน่วยเลือกตั้งนั้น โดยประสงค์ต่อผลเพื่อให้ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใดได้รับการเลือกตั้ง (รายงานการประชุมคณะผู้ทรงคุณวุฒิฯสถาบันพระปกเกล้า วันพุธที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๓)

(๒) การนับคะแนน ณ สถานที่นับคะแนนเพียงแห่งเดียว จะมีวิธีการอย่างไร จึงจะทำให้ประชาชนได้รู้เห็นได้ด้วย ที่ผ่านมามีผู้สมัครเป็นจำนวนร้อย ประชาชนที่ยืนอยู่หน้าคูหายังคงไม่ทัน

รัฐธรรมนูญกำหนดหลักเกณฑ์การนับคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ดำเนินการนับคะแนนทุกหน่วยเลือกตั้งรวมกันและประกาศผลการนับคะแนนโดยเปิดเผย ณ สถานที่แห่งใดแห่งหนึ่งเพียงแห่งเดียวในเขตเลือกตั้งนั้น<sup>๔๐</sup> และกฎหมายกำหนดว่าจะเริ่มนับ

<sup>๔๐</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๑๐๔ วรรค ๔

คะแนนได้ต่อเมื่อมีหีบบัตรเลือกตั้งมาถึงที่นับคะแนนครบถ้วนแล้ว<sup>๔๑</sup> และเพื่อให้การนับคะแนนเป็นไปอย่างเปิดเผยและเที่ยงธรรม ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์การนับคะแนน<sup>๔๒</sup> และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งแต่งตั้ง **คณะกรรมการนับคะแนนเลือกตั้ง** เพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการนับคะแนนเลือกตั้ง<sup>๔๓</sup>

ในทางปฏิบัติคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศกำหนดวิธีจัดสถานที่นับคะแนน การรับ ตรวจ เปิด และตรวจสอบเอกสารต่างๆ และกำหนดให้มีกรรมการนับคะแนนแบ่งเป็นประเภทต่างๆ ได้แก่ **กรรมการนับคะแนนฝ่ายรับหีบบัตรเลือกตั้ง** ซึ่งมี ๒ ชุด คือ ชุดแรกทำหน้าที่รับและตรวจสอบหีบบัตรกับจำนวนเอกสารว่าครบถ้วนถูกต้องหรือไม่ ตรวจสอบจำนวนบัตรเลือกตั้ง ตรวจสอบความถูกต้องของหีบบัตร และตรวจสอบการจดแจ้งในรายงานในกรณีที่กรรมการประจำหน่วยมาไม่ครบ หากไม่ถูกต้องให้แจ้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขต เพื่อร่วมในการตรวจสอบจนกว่าจะถูกต้อง และชุดที่สองทำหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องของรายงานการส่งหีบบัตรเลือกตั้งของกรรมการชุดแรก หากถูกต้องส่งให้คณะกรรมการนับคะแนนฝ่ายหีบบัตร และให้นับบัตรเลือกตั้งเปรียบเทียบกับบัญชีรายชื่อและรายงานการใช้สิทธิของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง<sup>๔๔</sup> และกำหนดให้มีกรรมการนับคะแนนฝ่ายรักษาหีบบัตรเลือกตั้ง กรรมการนับคะแนนฝ่ายรวมบัตรเลือกตั้ง และกรรมการนับคะแนนฝ่ายนับคะแนน

**กรรมการนับคะแนนฝ่ายนับคะแนน คนแรก**ทำหน้าที่คลี่บัตรเลือกตั้งส่งให้กรรมการคนที่สอง **กรรมการคนที่สอง** วินิจฉัยว่าบัตรดีหรือไม่ หากเป็นบัตรดีให้ชานว่า “ดี” และชานหมายเลขผู้สมัครหรือหมายเลขของพรรคการเมือง จากนั้นหีบบัตรเลือกตั้งขึ้นโดยเปิดเผยให้ผู้ที่อยู่ในที่นับคะแนนเห็น หากเป็นกรณีที่ทำเครื่องหมายในช่องไม่ลงคะแนนให้ชานว่า “ไม่ลงคะแนน” แล้วหีบบัตรเลือกตั้งขึ้น เปิดเผยให้ผู้ที่อยู่ในที่นับคะแนนได้เห็นด้วย แต่ถ้าเป็นบัตรเสีย ให้กรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งสลักหลังว่า “เสีย” พร้อมระบุเหตุที่เสีย และลงลายมือชื่อกำกับไม่น้อยกว่า ๓ คน กรรมการคนที่สาม ทำหน้าที่แยกบัตรดีบัตรเสีย และ **กรรมการคนที่สี่** ทำหน้าที่รอกคะแนนในกระดาน<sup>๔๕</sup>

<sup>๔๑</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๘ วรรค ๑

<sup>๔๒</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๙ วรรค ๑

<sup>๔๓</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๓ (๒)

<sup>๔๔</sup> ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยวิธีการนับคะแนนเลือกตั้ง ข้อ ๗

<sup>๔๕</sup> ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยวิธีการนับคะแนนเลือกตั้ง ข้อ ๑๐



การที่กำหนดหลักเกณฑ์การนับคะแนนดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ประกอบกับในขณะที่มีการนับคะแนนนั้น เจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในระดับต่างๆ อาทิเช่น กรรมการการเลือกตั้งประจำเขต ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขต และเจ้าหน้าที่อื่นๆ อีกทั้งยังมีผู้แทนของพรรคการเมืองที่ส่งมาร่วมในการนับคะแนน ทำให้มีการตรวจสอบในการนับคะแนนในแต่ละขั้นตอน ในการตรงกันข้ามกับการนับคะแนนเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาซึ่งกำหนดให้นับคะแนน ณ ที่เลือกตั้งหรือหน่วยเลือกตั้ง ที่ให้เจ้าหน้าที่ประจำหน่วยเลือกตั้งทำหน้าที่ในการนับคะแนน มิได้มีการกำหนดเจ้าหน้าที่ให้ทำหน้าที่นับคะแนนโดยตรง

ประชาชนก็เป็นส่วนหนึ่งที่สามารถช่วยตรวจสอบการนับคะแนนเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความถูกต้องได้ โดยการอยู่ร่วมในสถานที่นับคะแนนในขณะที่มีการนับคะแนนเลือกตั้ง หากการนับคะแนนมีความผิดปกติเกิดขึ้นก็จะช่วยทักท้วงหรือคัดค้านการนับคะแนนเพื่อให้มีการนับคะแนนใหม่ได้ ซึ่งการที่กำหนดให้กรรมการนับคะแนนฝ่ายนับคะแนนคนที่สองขานว่าเป็นบัตรดีและขานหมายเลขแล้วชูบัตรเลือกตั้งขึ้นโดยเปิดเผยนั้นก็เพื่อให้ประชาชนสามารถเห็นได้ว่าการขานหมายเลขนั้นเป็นไปโดยถูกต้อง แต่ในทางปฏิบัตินั้นการชูบัตรเลือกตั้งอาจกระทำโดยรวดเร็วชูบัตรขึ้นไม่สูง หรือทำอย่างอื่นฯ ซึ่งทำให้ประชาชนไม่สามารถมองเห็นและช่วยตรวจสอบการนับคะแนนได้

**(๓) ปัจจุบัน คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถจับผิดได้จากการนับบัตรของแต่ละหน่วย เพราะเมื่อพบว่าคะแนนของแต่ละหน่วยเป็นของผู้สมัครเพียงคนเดียว จึงสามารถนำไปประกอบการพิจารณาพร้อมกับคำร้องเรียนได้ แต่กรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ให้นับรวมกัน คณะกรรมการการเลือกตั้งจะอาศัยอะไรในการจับผิดดังกล่าว**

การกำหนดให้การนับคะแนนเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ณ ที่เลือกตั้งหรือหน่วยเลือกตั้งมีผลต่อการตรวจสอบการเลือกตั้ง คือคณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถจับผิดเกี่ยวกับการกระทำผิดได้ โดยพิจารณาได้จากการนับคะแนน เพราะเป็นการนับคะแนนเฉพาะของแต่ละหน่วยเลือกตั้ง หากมีการลงคะแนนในลักษณะที่ผิดปกติ และมีการร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำผิดในหน่วยเลือกตั้งนั้นเข้ามาก็สามารถที่จะเปิดหีบบัตรเลือกตั้ง เพื่อตรวจสอบถึงความผิดปกติได้ เพราะเมื่อพบก็จะนำมาใช้ประกอบการพิจารณาเกี่ยวกับการกระทำอันทำให้การเลือกตั้งไม่สุจริตและเที่ยงธรรมได้ ในขณะเดียวกันก็มีข้อเสียคือ ทางฝ่ายพรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งสามารถตรวจสอบการลงคะแนนเสียงของผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งรับเงินหรือสิ่งของ หรือรับว่าจะช่วยสนับสนุนผู้สมัครรายใดแล้วได้กระทำการลงคะแนนให้หรือไม่ ซึ่งจะ

นำไปสู่การข่มขู่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้นำชุมชนหรือหัวหน้าคณะ หรืออาจก่อให้เกิดความรุนแรงอย่างอื่นได้

การที่กฎหมายกำหนดให้นับคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ณ สถานที่นับคะแนนของเขตเลือกตั้ง โดยให้นำหีบบัตรเลือกตั้งของทุกหน่วยเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งมารวมกันให้ครบถ้วนก่อนจึงเริ่มนับคะแนนได้ ก็เพื่อช่วยแก้ปัญหาเกี่ยวกับข้อเสียของการนับคะแนน ณ ที่เลือกตั้งนั่นเอง เป็นการช่วยส่งเสริมหลักการใช้สิทธิเลือกตั้งโดยอิสระ ไม่ต้องอยู่ภายใต้อาณัติหรือข้อผูกพันใดๆ ทั้งสิ้น แต่ก็มีข้อเสียของการนับคะแนนรวมกัน ณ เขตเลือกตั้ง คือ หากคณะกรรมการการเลือกตั้ง ใช้มาตรฐานในการสั่งกับการการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ เช่นเดียวกับที่ใช้สั่งกับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา จะส่งผลให้ต้องมีการจัดการเลือกตั้งใหม่ในทุกหน่วยเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นๆ ทั้งนี้เนื่องจากไม่สามารถตรวจสอบ และ แบ่งแยกได้ว่ามีการกระทำความผิดในหน่วยเลือกตั้งใดจึงต้องสั่งให้เลือกตั้งใหม่ในทุกหน่วยเลือกตั้ง ทำให้สูญเสียงบประมาณในการจัดการเลือกตั้งเป็นจำนวนมาก

## บทที่ ๕

### ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในการตรวจสอบการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดตั้งขึ้นก็เพื่อให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการเลือกตั้งในทุกระดับ รวมทั้งการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ในการปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการเลือกตั้งครั้งแรกในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๓ และในการเลือกตั้งอีกหลายครั้ง ซึ่งทุกครั้งอยู่ในการควบคุมตรวจสอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เช่นเดียวกัน แต่เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่ ที่จึงยังมีความเชี่ยวชาญในการควบคุมตรวจสอบการเลือกตั้งไม่มากนัก ประกอบกับขาดบุคลากรของตนเองจึงก่อให้เกิดปัญหาในการควบคุมตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นอันมาก คณะผู้ทรงคุณวุฒิเห็นว่าปัญหาดังกล่าวเป็นประเด็นปัญหาอันสำคัญที่ต้องพิจารณา ดังนี้

(๑) คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีกำลังคนของตนเองและขีดความเชี่ยวชาญในการสืบสวนสอบสวนเองได้ทั้งหมด และเมื่อฝ่ายสอบสวนได้ดำเนินการแล้วก็ต้องส่งมาให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณา ถ้าเป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะมีถึง ๔๐๐ เขต บวกกับการเลือกตั้งตามบัญชีรายชื่ออีก ๗๖ จังหวัด คณะกรรมการการเลือกตั้งจะทำอย่างไร จึงจะสามารถดำเนินการได้อย่างรอบคอบและภายในเวลาอันรวดเร็ว

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้น ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติและกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น<sup>๑</sup> และในกรณีที่มีผู้คัดค้านว่าการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า ก่อนได้รับเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสมาชิกวุฒิสภา ฯลฯ ผู้ใดได้รับการเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม<sup>๒</sup> คณะกรรมการการ

<sup>๑</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๑๔๕ (๓)

<sup>๒</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๑๔๗

เลือกตั้งต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงโดยพลัน ซึ่งในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าว คณะกรรมการการเลือกตั้งจำเป็นต้องมีบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ ในด้านการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท รวมทั้ง ต้องมีความเข้าใจในกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม โดยที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยมีสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ คณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยมีประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด<sup>๓</sup> และมี เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน คณะกรรมการการเลือกตั้งขึ้นตรงต่อประธานกรรมการการเลือกตั้ง<sup>๔</sup> คณะกรรมการการเลือกตั้ง และหน่วยงานธุรการดังกล่าวเป็นองค์กรที่ได้รับการจัดตั้งใหม่ ในระยะเริ่มแรก จึงยังไม่มี ความพร้อมทางด้านบุคลากร ต้องอาศัยบุคลากรจากหน่วยงานต่างๆ ซึ่งเป็นข้าราชการ พนักงานหรือ ลูกจ้างของหน่วยราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ซึ่ง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้มาเป็นพนักงานหรือลูกจ้างใน สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นการชั่วคราวหรือขอให้มาช่วยปฏิบัติราชการเป็นส่วนใหญ่ มีการรับบุคลากรเข้ามาบ้างก็อยู่ใน ลักษณะของผู้ช่วยปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง มิได้มีฐานะเป็นพนักงานของ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง จนกระทั่งในวันที่ ๑๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๓ จึงได้มีคำสั่ง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ ๒/๒๕๔๓ เรื่องการบรรจุและแต่งตั้งพนักงานให้ดำรง ตำแหน่งในตำแหน่งต่างๆ ภายในสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจำนวน ๑๑๕ ราย ซึ่งเป็นการบรรจุภายใต้กรอบที่ได้รับอนุมัติเงินงบประมาณจากรัฐบาล ซึ่งในจำนวนพนักงานทั้งหมดนี้ เฉพาะในส่วนของด้านกิจการสืบสวนและวินิจฉัย ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน ด้านสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัย และการปฏิบัติงานตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. ๒๕๔๒ และระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยวิธีการพิจารณาการคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ ปรากฏว่า จากการจัดกรอบอัตรากำลังในปี พ.ศ. ๒๕๔๓ อันเป็นปีที่มีพระราช กฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ และกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ในวันที่ ๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ นั้น มีกรอบอัตรากำลังพนักงานประจำด้านกิจการสืบสวน

<sup>๓</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๕

<sup>๔</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๘

สอบสวนและวินิจฉัย เพียง ๑๔ คน โดยแบ่งเป็นพนักงานในส่วนของสำนักงานสืบสวน จำนวน ๗ คน และสำนักวินิจฉัย จำนวน ๗ คน ในตำแหน่งต่างๆ ดังต่อไปนี้

๑. รองเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง ด้านกิจการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัย
๒. ผู้อำนวยการสำนักสืบสวนสอบสวน
๓. ผู้อำนวยการสำนักวินิจฉัย
๔. รองผู้อำนวยการสำนักสืบสวนสอบสวน
๕. ผู้เชี่ยวชาญพิเศษ
๖. ผู้อำนวยการฝ่ายสืบสวนสอบสวน
๗. ผู้อำนวยการฝ่ายอำนาจการ
๘. เจ้าพนักงานเลือกตั้ง ๔ จำนวน ๑ ตำแหน่ง
๙. เจ้าพนักงานเลือกตั้ง ๓ จำนวน ๓ ตำแหน่ง
๑๐. เจ้าพนักงานเลือกตั้ง ๒ จำนวน ๓ ตำแหน่ง

อัตรากำลังดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ไม่เพียงพอที่จะปฏิบัติงานได้ในพื้นที่ทั่วประเทศ จำนวน ๗๖ จังหวัด นอกจากนี้ในส่วนอัตรากำลังด้านนี้ในส่วนภูมิภาค คือสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดยังไม่มีอัตรากำลังด้านนี้ และเนื่องจากตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีเขตอำนาจพิจารณาเรื่องร้องเรียนปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นหรืออ้างว่าเกิดขึ้นในเขตจังหวัดของตน ในระยะเริ่มแรก จึงยังไม่มีความพร้อมในด้านบุคลากรที่จะทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนเช่นกัน ต้องขอเืมบุคลากรจากหน่วยราชการ และ รัฐวิสาหกิจ มาช่วยปฏิบัติงานเช่นเดียวกัน

ในช่วงระหว่างมีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ ด้านกิจการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัย มีข้าราชการมาช่วยปฏิบัติงาน จำนวนทั้งสิ้น ๕๖ คน จากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จำนวน ๓๕ คน กระทรวงกลาโหม จำนวน ๑๑ คน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จำนวน ๖ คน กระทรวงยุติธรรม จำนวน ๑ คน สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑ คน กระทรวงมหาดไทย จำนวน ๑ คน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด จำนวน ๑ คน โดยข้าราชการที่มาช่วยปฏิบัติราชการส่วนใหญ่มจะได้รับแต่งตั้งให้เป็นเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวน เนื่องจากเป็นผู้มีประสบการณ์ด้านการสืบสวนสอบสวนกฎหมาย และการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท และในการแบ่งความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ด้านการสืบสวนสอบสวนในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาของเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนนั้น

เนื่องจากมีจำนวนบุคลากรที่จำกัด สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงแบ่งเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนออกเป็นชุดปฏิบัติการ โดยกระจายไปปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาค ถึงแม้จะได้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้าน แต่งานด้านนี้ของคณะกรรมการการเลือกตั้งยังเป็นงานใหม่ และมีลักษณะเฉพาะ บุคลากรบางส่วนยังยึดติดกับการทำงานจากหน่วยงานเดิมจึงยังมีการปฏิบัติงานที่ไม่ถูกต้องตามระเบียบแบบแผนของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งอยู่เสมอ

สำหรับในส่วนของผู้ที่สืบสวนสอบสวน ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดนั้น สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีหนังสือชี้แจงแนวทางการปฏิบัติงานตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยกำหนดให้การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนควรแต่งตั้งจากพนักงานผู้มีความรู้ทางกฎหมายหรือการสืบสวนสอบสวนและมีคุณสมบัติในระดับปริญญาตรีขึ้นไป ในกรณีที่ไม่มีพนักงานที่มีคุณสมบัติดังกล่าวให้แต่งตั้งบุคคลอื่น ซึ่งมีคุณสมบัติดังกล่าวจากหน่วยงานของรัฐ หรือสถานายความเข้ามาทำหน้าที่แทนก็ได้ การแต่งตั้งให้เป็นเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนควรแต่งตั้งให้มีกำหนดระยะเวลา ๑ เดือน ทั้งนี้ในการแต่งตั้ง ควรพิจารณาแต่งตั้งเป็นชุดเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวน จำนวนไม่เกิน ๓ คน ในจังหวัดที่มีสมาชิกวุฒิสมาชิก ๓ คน แต่ไม่เกิน ๕ คน และให้แต่งตั้งเพิ่มตามสัดส่วนของจำนวนสมาชิกวุฒิสมาชิกที่มีในแต่ละจังหวัด

กล่าวโดยสรุปแล้วในกระบวนการสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ยังมีปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ด้านการตรวจสอบการเลือกตั้ง เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งยังไม่มีจำนวน เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนที่มีความรู้ความสามารถและมีจำนวนที่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานด้านสืบสวนสอบสวนในช่วงระหว่างการเลือกตั้ง โดยเฉพาะเป็นการสืบสวนสอบสวนที่ต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยโดยพลัน ซึ่งในการปฏิบัติงานด้านสืบสวนสอบสวน จำเป็นต้องมีความเข้าใจในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง รวมทั้งกระบวนการวิธีการสืบสวนสอบสวนตามระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้งด้วยเช่นกัน

**(๒) ก่อนวันเลือกตั้งและในวันเลือกตั้ง หากคณะกรรมการการเลือกตั้งพบว่า มีการทุจริตอย่างชัดเจน หรือเกิดความไม่เป็นธรรมอย่างชัดเจน จะสมควรให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการตัดไฟเสียแต่ต้นลมได้มากน้อยเพียงไร**

ประเทศไทยได้จัดให้มีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป รวมทั้งสิ้น ๑๙ ครั้ง โดยมีการใช้มาตรการควบคุมและตรวจสอบการเลือกตั้งหลายประการเพื่อควบคุมการตรวจสอบผู้สมัครรับเลือกตั้ง เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง เพื่อให้การเลือกตั้งเกิดความบริสุทธิ์และเที่ยงธรรมให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ แต่อย่างไรก็ตาม การควบคุมและตรวจสอบการ

เลือกตั้งที่ผ่านมาค่อนข้างจะมีปัญหาในการควบคุมและตรวจสอบการเลือกตั้งหลายประการ ต่อมา เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ (มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๐) มีการเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งค่อนข้างมาก จากเดิมที่มีแต่การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง เพียงอย่างเดียว เป็นระบบการเลือกตั้งที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๒ แบบ คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเขตเดียวเบอร์เดียว และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อพรรคการเมือง และให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา<sup>๕</sup> รวมทั้งให้มีออกเสียงประชามติด้วย อันเป็นเรื่องใหม่สำหรับประเทศไทย

ในกรณีที่คณะกรรมการเลือกตั้งซึ่งมีอำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริง และวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การคณะกรรมการเลือกตั้ง<sup>๖</sup> เห็นว่าผู้ใดกระทำความผิดตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติหรือกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มีอำนาจแจ้งพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินการสอบสวน และให้มีอำนาจดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลไม่ว่าจะเป็นเรื่องในทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางปกครอง โดยให้ถือว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา<sup>๗</sup>

โดยที่ปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง<sup>๘</sup> คือ เรื่องที่จะต้องมีการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดตามมาตรา ๑๔๕ (๓) และมาตรา ๑๔๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ และมาตรา ๑๐ (๖) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ รวมทั้งการคัดค้านการเลือกตั้งตามมาตรา ๙๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ล้วนแต่เป็นเรื่องที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่จัดให้มีการสืบสวนสอบสวนหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดทั้งสิ้นคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. ๒๕๔๒ ขึ้น เพื่อใช้เป็นระเบียบ

<sup>๕</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๙๘

<sup>๖</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๐

<sup>๗</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๖

<sup>๘</sup> กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ หรือกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

กลางมี เนื้อหาครอบคลุมการสืบสวนสอบสวน เรื่องร้องเรียน ปัญหา หรือข้อโต้แย้ง อันเกิดขึ้นจาก การดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหาร ท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติ เพื่อนำไปสู่การวินิจฉัยชี้ขาด โดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง และออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยวิธีการพิจารณาคัดค้านการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์และวิธีการที่ใช้ เฉพาะกรณีที่มีการคัดค้านการเลือกตั้งตามบทบัญญัติตั้งแต่มาตรา ๙๔ - ๙๗ ในหมวด ๓ การคัด ค้านการเลือกตั้ง ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ในเบื้องต้นสามารถแบ่งแยกเรื่องที่ต้องมีการสืบสวน สอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดได้ตามระเบียบดังกล่าว ดังนี้

๑. เรื่องที่มีการร้องเรียน เป็นกรณีที่มีบุคคลซึ่งได้รับความเสียหายและได้มีการร้องเรียน ว่ามีการฝ่าฝืนหรือมีการกระทำที่ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับคณะกรรมการ การเลือกตั้ง<sup>๙</sup> ทั้งนี้ สามารถแบ่งแยกการกระทำซึ่งเป็นเหตุให้นำมาร้องเรียนออกเป็น ๒ ประเภท ดังนี้

๑.๑ เรื่องที่มีการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนต่อข้อห้ามที่กฎหมายได้บัญญัติขึ้นเช่นกรณีที่ ผู้สมัครรับเลือกตั้งจงใจผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ลงคะแนนเสียงให้แก่ตนเองหรือผู้สมัครหรือพรรคการเมือง หรืองดเว้นการลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด หรือผู้ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ ตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมายกระทำการใดๆ เพื่อเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ผู้สมัครหรือ พรรคการเมือง<sup>๑๐</sup> หรือกรณีที่เจ้าบ้านได้แจ้งย้ายบุคคลใดเข้าทะเบียนบ้านของตนโดยที่บุคคลนั้นมิ ได้อาศัยอยู่จริง เป็นต้น

๑.๒ เรื่องที่มีการกระทำที่ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติกฎหมาย ได้แก่กรณีที่ผู้สมัครรับ เลือกตั้งได้รับเลือกตั้งทั้งแบบแบ่งเขตในเขตเลือกตั้งหนึ่ง ขณะเดียวกันได้สมัครรับเลือกตั้งในเขต เลือกตั้งอื่นด้วย หรือกรณีที่พรรคการเมืองได้ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อโดยที่บุคคลใน บัญชีรายชื่อนั้นมิได้เป็นสมาชิกพรรคการเมือง

๒. เรื่องที่ไม่มีการร้องเรียน แต่ปรากฏว่าเป็นเรื่องที่มีลักษณะของการกระทำที่เป็นการฝ่า ฝืนหรือการกระทำที่ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เป็นเรื่องที่ไม่จำเป็นต้องมีผู้ร้องเรียน ได้แก่ เรื่องที่ คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง เลขาธิการ หรือพนักงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้พบการฝ่าฝืนหรือการกระทำ

<sup>๙</sup> เฟิงอ่าง

<sup>๑๐</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔๔ และมาตรา ๔๗



ที่ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือกรณีปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อว่า ก่อนได้รับการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ ผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ใดได้กระทำการใด ๆ โดยไม่สุจริตเพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้งหรือได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริต โดยผลของการที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดได้กระทำลงไป ทั้งนี้ อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือกรณีปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการออกเสียงประชามติมิได้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย<sup>๑๑</sup>

๓. เรื่องอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้ง ซึ่งเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้ง อันได้แก่ เลขาธิการ ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ฯลฯ ได้ออกโดยใช้อำนาจตามหน้าที่ที่มีตามกฎหมาย ระเบียบ ประกาศ ข้อกำหนด มติหรือคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง<sup>๑๒</sup>

๔. เรื่องคัดค้านการเลือกตั้ง เป็นกระบวนการวิธีการพิจารณาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ในกรณีที่มีการคัดค้านว่า การเลือกตั้งของหน่วยเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งหรือของเขตเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม หรือกรณีคัดค้านการใช้จ่ายในการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือของพรรคการเมือง<sup>๑๓</sup>

เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ดำเนินการในเรื่องประเภทดังกล่าวข้างต้นแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องวินิจฉัยชี้ขาดโดยพลันด้วยคะแนนเสียงการลงมติต้องกระทำโดยคะแนนเสียงเอกฉันท์ และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องระบุข้อเท็จจริงและเหตุผล และลงลายมือชื่อของกรรมการการเลือกตั้งทุกคน

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หากเป็นกรณีที่คณะกรรมการเป็นผู้ดำเนินการให้เกิดผลตามคำวินิจฉัยได้เอง คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจสั่งการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้การปฏิบัติตามกฎหมายให้ถูกต้องหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกร้องเรียนหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่

---

<sup>๑๑</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๑๔๗ และข้อ ๖๓ ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. ๒๕๔๒

<sup>๑๒</sup> เป็นการกำหนดขึ้นเพื่อรองรับการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งอันเกิดจากการปฏิบัติของเจ้าพนักงาน ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องและเสริมกระบวนการตามบทบัญญัติตามมาตรา ๑๐ (๖) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ และมาตรา ๑๔๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐

<sup>๑๓</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๙๔- ๙๗ ประกอบมาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๓

ถูกต้องได้ หรือในกรณีที่เกี่ยวข้องนั้นเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการที่ต้องจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือการลงคะแนนใหม่หรือการนับคะแนนใหม่ คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจมีคำวินิจฉัยให้มีการดำเนินการดังกล่าวก็ได้

การดำเนินการตามหลักเกณฑ์วิธีการดังกล่าวหากดำเนินการเสร็จสิ้นคณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องแจ้งไปยังสภาที่ผู้ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่เป็นสมาชิกอยู่เพื่อทราบเกี่ยวกับสมาชิกภาพของบุคคลนั้นทันที

แต่อย่างไรก็ตาม ถึงแม้คณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีอำนาจกำหนดวิธีการพิจารณาต่างๆ ในการวินิจฉัยชี้ขาดตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวข้างต้น แต่ก็ไม่ปรากฏบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะดำเนินการกับผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือทุจริตการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นก่อนวันเลือกตั้ง หรือในวันเลือกตั้งให้พ้นจากระบวนการเลือกตั้งได้ ทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า ในระหว่างที่มีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเพียงสืบสวนสอบสวนหาข้อเท็จจริงเพื่อนำไปพิจารณารวมตามขั้นตอนของกระบวนการในการเลือกตั้งที่สามารถดำเนินการได้ คือ นำไปพิจารณารวมกับการพิจารณาประกาศรับรองหรือไม่รับรองผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือการคัดค้านเลือกตั้งเท่านั้น แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งก็ได้พยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวบางส่วนในกรณีที่มีการประกาศผลการรับรองแล้วและให้มีการเลือกตั้งใหม่โดยออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๓ ในข้อ ๖ ทวิ กำหนดให้ ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดที่ถูกคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ประกาศผลการเลือกตั้งเกินกว่าหนึ่งครั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจวินิจฉัยโดยใช้คะแนนเสียงเอกฉันท์ให้ถือว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้น มิได้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งใหม่อีก และคณะกรรมการการเลือกตั้งได้อาศัยระเบียบดังกล่าว สั่งให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งหลายรายมิได้เป็นผู้สมัครในการเลือกตั้งใหม่<sup>๑๔</sup>

---

<sup>๑๔</sup> ก่อให้เกิดศัพท์ทางการเมืองขึ้น เรียกว่า การให้ “ใบแดง” แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่เป็นเหตุให้มีการเลือกตั้งใหม่ตั้งแต่ ๒ ครั้งขึ้นไป เช่น กรณีของนางพรทิพย์ ธนศรีวินิชชัย ผู้สมัครรับเลือกตั้งเขตเลือกตั้งจังหวัดอุดรธานี และนายนิรันดร์ จิวะสันติการ ผู้สมัครรับเลือกตั้งเขตเลือกตั้งจังหวัดลำปาง เป็นต้น

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ดำเนินการตามระเบียบดังกล่าว เพื่อแก้ปัญหาและเป็นการตัดไฟแต่ต้นลมส่วนหนึ่ง แต่ก็เกิดปัญหาติดตามมาเมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยตามคำร้องและเอกสารที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของ รัฐสภาได้ส่งมายังศาลรัฐธรรมนูญ กรณี นางพรทิพย์ ธนศรีวินิชชัย ร้องว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้รับหนังสือร้องเรียนจากนางพรทิพย์ ธนศรีวินิชชัย ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา จังหวัดอุดรธานี ว่า การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๓ เพิ่มความเป็นข้อ ๖ ทวิ ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๓ ลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๔๓ ความว่า “ในกรณีที่ คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ประกาศผลการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดเกินกว่าหนึ่งครั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจวินิจฉัยโดยใช้คะแนนเสียงเอกฉันท์ให้ถือว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้น มิได้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งใหม่อีก” แล้วคณะกรรมการการเลือกตั้งอาศัยระเบียบ ดังกล่าวสั่งให้นางพรทิพย์ ธนศรีวินิชชัย เห็นว่า ระเบียบ ดังกล่าวขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยชัดแจ้ง จึงมีหนังสือร้องเรียนมายังผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเพื่อขอให้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย และศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ ที่กำหนดว่า “ข้อ ๖ ทวิ ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ประกาศผลการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดเกินกว่าหนึ่งครั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจวินิจฉัยโดยใช้คะแนนเสียงเอกฉันท์ ให้ถือว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้น มิได้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งอีก” ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๐ ซึ่งบัญญัติให้ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้... (๗) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง หรือสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่ เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า การเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้นๆ ไม่ได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด” นั้น เป็นการออกหลักเกณฑ์ที่มีสาระเกินมาตรา ๑๐ (๗) ให้อำนาจไว้ แม้คณะกรรมการการเลือกตั้งจะอ้างว่าระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ เป็นการออกตามความในมาตรา ๑๐ (๗) ตอนท้าย ที่บัญญัติว่า “ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด” ก็ใช้เป็นข้ออ้างที่ไม่อาจรับฟังได้ เพราะมาตรา ๑๐ (๗) บัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้เพียงสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือออกเสียงประชามติใหม่ หรือสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่เท่านั้น นอกจากนี้ระเบียบดังกล่าวมีสาระเป็นการ จำกัดสิทธิของบุคคลไม่ให้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งเป็นการบัญญัติเพิ่มลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิรับ

เลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาที่รัฐธรรมนูญมาตรา ๑๒๖ บัญญัติไว้ จึงเป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๒๖ มิอาจกระทำได้อีกทั้งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งบัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่ โดยอาศัยอำนาจตาม บทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพนั้นมิได้” ด้วย เมื่อสิทธิของบุคคลในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ เมื่อมีคุณสมบัติครบถ้วนตามมาตรา ๑๒๕ การจำกัดสิทธิดังกล่าวนี้ จะกระทำมิได้ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง และรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๒๖ ซึ่งบัญญัติลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาไว้ ก็มิได้บัญญัติให้อำนาจตรากฎหมายเพิ่มเติมในลักษณะต้องห้ามดังกล่าว อันเป็นการจำกัดสิทธิบุคคล ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาไว้ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสั่งการ ให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๓ แม้จะเป็นระเบียบที่กำหนดโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๐ (๗) แต่ก็ยังเป็นระเบียบที่มีข้อความอันเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในการสมัครรับเลือกตั้ง และเป็นการเพิ่มเติมลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ มิได้ให้อำนาจไว้ อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่าระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๓ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง มาตรา ๑๒๖ และต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว<sup>๑๕</sup> เป็นการวางบรรทัดฐานเพิ่มเติม ที่ทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่สามารถดำเนินการอย่างใดเพื่อเป็นการป้องกันมิให้มีการทุจริตการเลือกตั้งเกิดขึ้นได้ จึงเป็นปัญหาที่สำคัญซึ่งสมควรได้รับการแก้ไข

**(๔) ในกรณีที่ผู้ได้รับเลือกตั้งตกเป็นผู้ทุจริตหรือกระทำการอันไม่เป็นธรรมจะสมควรให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งแขวนแล้วสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือสมควรแก้ไขด้วยวิธีอื่น เช่น เลื่อนผู้สมัครที่ได้คะแนนลำดับถัดไปได้คะแนนถึงจำนวนที่กำหนดให้ขึ้นมาเป็นผู้ได้รับเลือกตั้งแทน**

เมื่อมีการรวมผลคะแนนเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาของแต่ละเขตเลือกตั้งเสร็จสิ้น ผลคะแนนเลือกตั้งทั้งหมดจะถูกส่งมายังคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อพิจารณาในขั้นตอนการ

<sup>๑๕</sup> คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๔/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๓

ประกาศรับรองให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้คะแนนสูงสุดเป็นผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา แต่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๓ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศรับรองผลการเลือกตั้งผู้สมัครจำนวนทั้งสิ้น ๑๒๒ คน และสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่จำนวน ๗๘ คน และก่อให้เกิดคำศัพท์ทางการเมืองขึ้นใหม่จากการไม่ประกาศผลการเลือกตั้งว่าเป็นการ “แขวน” หรือให้ “ใบเหลือง” แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา

กระบวนการในการพิจารณาประกาศหรือไม่ประกาศรับรองผู้สมัครรับเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกวุฒิสภา หรือที่เรียกว่าเป็นการ “แขวน” หรือ “ใบเหลือง” โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น มีการใช้หลายครั้ง ทั้งในการเลือกตั้งทั่วไปและในการเลือกตั้งใหม่ตามคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง กระบวนการในการทำงานในเรื่องดังกล่าวเริ่มตั้งแต่มีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งหรือประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ซึ่งกระบวนการในเรื่องนี้มีการรวบรวมตามลำดับขั้นตอนดังนี้

๑. เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งหรือประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งใหม่ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้จัดให้มีศูนย์ประสานงานสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา และศูนย์ประสานงานองค์การเอกชนขึ้น ทำการรับแจ้งเหตุจากประชาชนเกี่ยวกับการกระทำการฝ่าฝืนต่อกฎหมายในช่วงที่มีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้ง

๒. ตั้งแต่มีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งหรือประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งให้มีการเลือกตั้งใหม่จนกว่าจะมีการประกาศผลการรับผู้สมัครรับเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกวุฒิสภา เมื่อมีการแจ้งเหตุจากประชาชน สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจะพิจารณาถึงเหตุและพื้นที่และจัดส่งเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนจากส่วนกลางหรือแจ้งไปยังสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและสำนักงานตำรวจภูธรจังหวัด หรือสถานีตำรวจภูธรซึ่งมีพื้นที่การสืบสวนสอบสวนในเรื่องนั้น เพื่อจัดส่งเจ้าหน้าที่ไปดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงและดำเนินการสืบสวนสอบสวนหาข้อเท็จจริงและรวบรวมผลการดำเนินการ

๓. ภายในเจ็ดวันนับแต่วันเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดทุกจังหวัด จะประชุมปรึกษากันเพื่อพิจารณาข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายและลงมติเสนอความเห็นในเบื้องต้นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าสมควรรับรองหรือไม่รับรองผู้สมัครรับเลือกตั้งรายใด

๔. ภายในเจ็ดวันนับแต่วันเลือกตั้งเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งลงไปปฏิบัติงานในพื้นที่ รวบรวมและสรุปสำนวนการสืบสวนสอบสวนและรายงานพร้อมหลักฐานเกี่ยวกับการกระทำความผิดของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งได้รับคะแนนเลือกตั้งสูงสุดตามลำดับและอาจได้รับการประกาศให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อให้เรียกผู้สมัครรับเลือกตั้งดังกล่าวมาชี้แจงข้อเท็จจริงและเสนอหลักฐานต่อ

คณะกรรมการการเลือกตั้งต่อไป ซึ่งในระหว่างการดำเนินการในขั้นตอนนี้ศูนย์ประสานงานองค์การเอกชนจะสรุปรายงานผลการตรวจสอบการเลือกตั้งขององค์การเอกชนเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อพิจารณาประกอบกันด้วย

๕. เมื่อได้มีการดำเนินการตามข้อ ๔ และข้อ ๕ แล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งจะเรียกคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่มีปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตมาให้ปากคำต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง

๖. เมื่อดำเนินการตามข้อ ๕ ดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งจะเรียกผู้สมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งมีข้อมูลและหลักฐานเกี่ยวข้องกับกรกระทำอันเป็นการทุจริตการเลือกตั้งมารับทราบข้อกล่าวหาและเปิดโอกาสให้ชี้แจงต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง และเมื่อได้ชี้แจงต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งจะกำหนดวันที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งดังกล่าวอาจนำพยานหรือหลักฐานแก้ข้อกล่าวหาเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อพิจารณาก่อนวันพิจารณาครั้งสุดท้ายเพื่อลงมติรับรองหรือไม่รับรองผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยการดำเนินการในช่วงระยะเวลานี้จะมีการบันทึกปากคำของผู้สมัครรับเลือกตั้งไว้ โดยเจ้าหน้าที่สำนักวินิจฉัยของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งด้วย

๗. เมื่อครบกำหนดเวลาในการส่งและเสนอพยานหลักฐานต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งจะให้เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวน ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในแต่ละจังหวัด สรุปพยานหลักฐานที่ได้รับมาในภายหลังและเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อพิจารณา โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งจะประมวลข้อมูลที่ได้รับจากการดำเนินการข้างต้นมาพิจารณาประกอบกับข้อมูลที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับมาจากแหล่งอื่น อันได้แก่ รายงานจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมการปกครอง ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวงมหาดไทย และผู้ตรวจการของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นต้น เมื่อพิจารณาข้อมูลข้างต้นแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งจะพิจารณามีมติรับรองหรือไม่รับรองผู้สมัครรับเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกวุฒิสภา และหากไม่รับรองผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาคนใด ก็จะมีประกาศให้มีการเลือกตั้งใหม่ในเขตเลือกตั้งนั้นเฉพาะจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่ยังไม่ได้มีการรับรองต่อไป

การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ใช้กระบวนการในการประกาศรับรองหรือไม่รับรองผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าว เกิดขึ้นจากการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ<sup>๑๖</sup> ไม่เปิดโอกาสให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการสั่งให้มีการดำเนินการอย่างอื่น อาทิ การเลื่อนผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้คะแนนถัดไป ได้ นอกจากการสั่งให้มี

<sup>๑๖</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๑๔๕ (๓)

การเลือกตั้งใหม่เท่านั้น เมื่อเกิดเหตุให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเพียงเท่าที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ กำหนด คือ ไม่ประกาศรับรองให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ซึ่งเป็นเหตุให้การเลือกตั้งไม่สุจริตและเที่ยงธรรม และสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ไม่สามารถดำเนินการอย่างอื่นได้ ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญอันควรได้รับการแก้ไขเป็นอย่างยิ่ง เพราะกระบวนการดังกล่าวก่อให้เกิด มีการเลือกตั้งใหม่ในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาถึง ๕ ครั้ง และใช้ระยะเวลาในการเลือกตั้งถึง ๗ เดือน

**(๕) ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ถ้าเกิดกรณีต้องเลือกซ้ำแล้วเล่าอย่างที่เกิดขึ้นกับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา จะแก้ปัญหาสถานการณ์ทางการเมือง และความล่าช้าในการเปิดสภาและจัดตั้งรัฐบาลได้อย่างไร**

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มีเจตนารมณ์สำคัญในการปฏิรูปการเมือง<sup>๑๓</sup> ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ในลักษณะที่เป็นมาตรการป้องกันและมาตรการแก้ไขการกระทำที่มีได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมในการเลือกตั้ง<sup>๑๔</sup> แตกต่างไปจากหลักเกณฑ์การเลือกตั้งตามกฎหมายการเลือกตั้งเดิม แต่อย่างไรก็ดี ตามประเด็นปัญหาที่เสนอไว้ข้างต้นที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไม่เปิดช่องให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการอย่างอื่นได้ นอกจากการรับรองหรือไม่รับรองผลการเลือกตั้ง และการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่เท่านั้น โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๔๕(๔) และ(๕) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งบัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ในการประกาศผลการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ โดยมีมาตรา ๑๐(๗) และ(๘) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ บัญญัติรองรับอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวไว้เช่นกัน และเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศไม่รับรองให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งรายใดเป็นสมาชิกวุฒิสภาแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งจะอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๐(๗) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ “... (๗) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่ เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า การเลือกตั้งนั้น และทำการออกกระเปียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๓

<sup>๑๓</sup> คำปรารภ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐

<sup>๑๔</sup> เอกสารชี้แจงต่อสภารณะชนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายคณะกรรมการการเลือกตั้ง ลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๔๓

ต่อมาภายหลังจากการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เมื่อวันที่ ๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีคำวินิจฉัยสั่งการเรื่อง การวินิจฉัยและสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ในเขตเลือกตั้งจังหวัดต่างๆ รวมทั้งได้มีประกาศ คณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่องให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่ รวม ๕ ครั้ง คือ ให้มีการเลือกตั้งใหม่ในวันที่ ๒๙ เมษายน พ.ศ.๒๕๔๓ (ครั้งที่ ๒), วันที่ ๔ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๔๓ (ครั้งที่ ๓) และวันที่ ๙ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ (ครั้งที่ ๔) และวันที่ ๒๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ (ครั้งที่ ๕) ซึ่งผลจากการประกาศให้มีการเลือกตั้งใหม่ดังกล่าว โดยเฉพาะในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการเลือกตั้งว่า มีผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ๑๒๒ คน ส่งผลกระทบทำให้ไม่ครบองค์ประกอบเป็นวุฒิสภาในส่วนที่ ๓ วุฒิสภา หมวด ๖ รัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา๑๒๑ วรรคหนึ่งที่กำหนดให้ “วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งจำนวนสองร้อยคน” นอกจากนี้ยังส่งผลกระทบทางการเมือง เนื่องจาก สมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้ครบวาระการดำรงตำแหน่งในวันที่ ๒๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ ก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาในช่วงระยะเวลาดังกล่าวประเด็นต่างๆ ไปสู่ศาลรัฐธรรมนูญว่า สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งไม่ครบจำนวน ๒๐๐ คนตามรัฐธรรมนูญ ตาม มาตรา๑๒๑ วรรคหนึ่ง จะดำเนินการให้มีการประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญได้หรือไม่ และในระหว่างที่สมาชิกวุฒิสภาได้รับเลือกตั้งยังไม่ครบ ๒๐๐ คนตาม รัฐธรรมนูญมาตรา๑๒๑ วรรคหนึ่ง การปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เป็นอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งสมาชิกภาพสิ้นสุดลงเมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ หรือสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งยังไม่ครบ ๒๐๐ คน ประธานรัฐสภาได้เสนอคำร้องลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๔๓ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา และต่อมาศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัย<sup>๑๙</sup> ว่า สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการเลือกตั้งไม่ครบ ๒๐๐ คน จึงไม่ครบองค์ประกอบเป็นวุฒิสภา ไม่อาจดำเนินการให้มีการประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้และในระหว่างที่สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งมีจำนวนไม่ครบ ๒๐๐ คน สมาชิกวุฒิสภาที่สมาชิกภาพสิ้นสุดลงเมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๓ ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้ได้เช่นเดียวกัน

หากกรณีที่เกิดขึ้นกับวุฒิสภาดังกล่าว ก่อให้เกิดปัญหาว่า หากคณะกรรมการการเลือกตั้งนำมาตรการในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ดังเช่นที่ใช้ในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภามาใช้แก้กรณีที่เป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และทำให้สภาผู้แทนราษฎรซึ่งต้องประกอบด้วย

<sup>๑๙</sup> คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๐/๒๕๔๓ วันที่ ๒๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๓



สมาชิกจำนวน ๕๐๐ คน ไม่ครบองค์ประกอบของสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ<sup>๒๐</sup> จะส่งผลกระทบต่อการศึกษาปฏิบัติหน้าที่รัฐสภาและกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศเนื่องจากไม่มีสภาผู้แทนราษฎรพิจารณากลับกรองกฎหมายต่างๆ นอกจากนี้ยังส่งผลกระทบต่อเมืองที่ให้สภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรก<sup>๒๑</sup> ด้วย รวมทั้งการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐบาลที่รักษาการอยู่ในขณะนี้ต้องรักษาไว้เป็นเวลานาน ส่งผลกระทบต่อความชอบธรรมของรัฐบาลรักษาการดังกล่าว

**(๖) ถ้าพบว่าผู้สมัครที่อยู่ในบัญชีรายชื่อพรรคการเมืองขาดคุณสมบัติหรือทุจริตในการเลือกตั้งจะสมควรให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการอย่างไร**

ในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเกิดการเลือกตั้งใหม่ขึ้นหลายครั้งเนื่องจากเกิดการกระทำที่ไม่สุจริตและเที่ยงธรรมของผู้สมัครหรือผู้อื่น แต่การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเขตเลือกตั้งเป็นเขตจังหวัด ทำให้สามารถจัดการเลือกตั้งใหม่ได้เพราะเขตเลือกตั้งยังไม่ใหญ่มากเกินไป แต่ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แบ่งออกเป็น การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อพรรคการเมือง จำนวน ๔๐๐ คน<sup>๒๒</sup> ซึ่งมีระบบการเลือกตั้งที่แตกต่างกับระบบการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ทั้งในเรื่องเขตเลือกตั้ง วิธีการลงคะแนน และการนับคะแนน รวมทั้งอาจมีความแตกต่างในระบบการตรวจสอบการเลือกตั้งด้วย

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ในแต่ละเขตเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งสามารถใช้สิทธิลงคะแนนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ซึ่งตนนิยมได้เพียงเขตละหนึ่งคน<sup>๒๓</sup> เขตเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขตละ ๑ คน มีความแตกต่างจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๔ ที่กำหนดให้เขตเลือกตั้งหนึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ ๑ ถึง ๓ คน โดยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะผันแปรตามจำนวนประชากรของประเทศ โดยมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคำนวณจากประชากร ในอัตราส่วนสมาชิก

<sup>๒๐</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๙๘

<sup>๒๑</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๐๒

<sup>๒๒</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๙๘

<sup>๒๓</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๑๐๒

สภาผู้แทนราษฎร ๑ คน ต่อจำนวนประชากรทั้งประเทศ ๑๕๐,๐๐๐ คน<sup>๒๔</sup> ทำให้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งแต่ละครั้งมีจำนวนไม่คงที่ ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป ครั้งที่ ๑๙ เมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๓๙๓ คน แต่จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ นั้น ได้ถูกกำหนดไว้ตายตัว คือ มีจำนวน ๔๐๐ คน โดยมีวิธีการคำนวณหาสัดส่วนจำนวนประชากรต่อสมาชิกสภาผู้แทน ๑ คน ต้องคำนวณจากจำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง เฉลี่ยด้วยจำนวนสมาชิกหนึ่งคน<sup>๒๕</sup> และในการคำนวณจำนวนราษฎรต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๑ คน ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรในปี พ.ศ. ๒๕๔๓ มีจำนวนเฉลี่ย ๑๕๔,๑๕๔ คน<sup>๒๖</sup> ต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๑ คน สำหรับวิธีการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละจังหวัด ในกรณีที่ จังหวัดใดมีราษฎรไม่ถึงเกณฑ์จำนวนราษฎรตามที่คำนวณได้ดังกล่าว ให้ถือว่าจังหวัดนั้นมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ ๑ คน ถ้าจังหวัดใดมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกินเกณฑ์การคำนวณข้างต้น ก็มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้น ๑ คน ทุกจำนวนที่ถึงเกณฑ์การคำนวณราษฎร ถ้าคำนวณด้วยวิธีการดังกล่าวแล้ว ยังมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ครบจำนวน ๔๐๐ คน ถ้าจังหวัดใดมีเศษเหลือจากการคำนวณก็ให้จังหวัดที่มีเศษเหลือจากการคำนวณมากที่สุด มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้นอีก ๑ คน และให้เพิ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้แก่จังหวัดที่มีเศษเหลือรองลงมาตามลำดับจนครบ ๔๐๐ น<sup>๒๗</sup> ซึ่งจะเห็นได้ว่า เขตเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจะมีขนาดเล็ก ถึงแม้ว่าการนับคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจะให้นำมานับคะแนนรวมก็ตาม หากเกิดเหตุการณ์ทุจริตการเลือกตั้งขึ้น คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ ไม่ว่า กรณีนั้นจะเกิดขึ้นก่อนการประกาศรับรองผู้สมัครให้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือเกิดขึ้นภายหลังประกาศดังกล่าว โดยการคัดค้านการเลือกตั้งก็ตาม<sup>๒๘</sup>

สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อพรรคการเมืองนั้น มีความแตกต่างกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ในหลายประการโดยเฉพาะ

<sup>๒๔</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๐๐ และมาตรา ๑๐๑

<sup>๒๕</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๑๐๒ วรรคสอง

<sup>๒๖</sup> คำนวณจากจำนวนราษฎรทั่วประเทศ ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๔๒ คือ ๖๑,๖๖๑,๗๐๑ คน ตามประกาศสำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย (โปรดดูตารางแนบท้ายบท)

<sup>๒๗</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๑๐๒ วรรคสามและวรรคสี่

<sup>๒๘</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๙๔-มาตรา ๙๗

ในเรื่องเขตเลือกตั้ง ซึ่งใช้เขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้งผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะเลือกบัญชีรายชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อพรรคการเมือง ที่พรรคการเมืองจัดทำขึ้นเพียงบัญชีเดียวและในแต่ละบัญชีจะมีจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่เกิน ๑๐๐ คน<sup>๒๙</sup> การคำนวณสัดส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในบัญชีรายชื่อพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งจะคำนวณโดยนำคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศมาคำนวณเพื่อหาสัดส่วนจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยบัญชีรายชื่อพรรคการเมืองใดได้คะแนนเสียงน้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศ ให้ถือว่าไม่มีผู้ใดได้รับเลือกตั้ง และไม่นำคะแนนเสียงที่พรรคนั้นได้รับมารวมคำนวณเพื่อหาสัดส่วนที่คำนวณได้จากวิธีการคำนวณคะแนนเสียงและเขตเลือกตั้งการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อดังกล่าว อาจเกิดปัญหาว่า ตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มิได้บัญญัติแนวทางการแก้ไขปัญหากรณีที่เกิดการทุจริตการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อไว้ บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องโดยตรงและเทียบเคียงได้ในการแก้ปัญหาดังกล่าวคือ ในเรื่องการคัดค้านการเลือกตั้ง ก็มีได้บัญญัติแนวทางการแก้ไขปัญหาในเรื่องดังกล่าวเอาไว้ คงระบุแต่เพียงให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือนับคะแนนเลือกตั้งใหม่เท่านั้น ซึ่งจะเกิดปัญหาในกรณีที่มีการทุจริตเกิดขึ้น หากจะสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ เพราะผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อพรรคการเมืองกระทำการทุจริตการเลือกตั้งหรือขาดคุณสมบัติ จะก่อให้เกิดปัญหาในการสืบเปลี่ยนงบประมาณเป็นอันมาก เนื่องจากเขตเลือกตั้งใหญ่ และผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ทุจริตการเลือกตั้งดังกล่าวยังสามารถเข้าแข่งขันในการเลือกตั้งได้อยู่ และในกรณีที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้นขาดคุณสมบัติ คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องดำเนินการให้มีการเลือกตั้งใหม่ เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติทางกฎหมายที่ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเพิกถอนผู้สมัครดังกล่าวออกจากบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง เมื่อพ้นระยะเวลาการตรวจสอบคุณสมบัติและการมีลักษณะต้องห้ามได้<sup>๓๐</sup> ต้องนำไปพิจารณาภายหลังจากที่มีการประกาศรับรองหรือไม่รับรองผู้สมัครรับเลือกตั้งรายใดเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และอาศัยข้อกำหนดในระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๓ มิให้ผู้เป็นผู้นั้นเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง และต้องจัดการเลือกตั้งใหม่ขึ้นก่อให้เกิดปัญหาการใช้งบประมาณอย่างมาก

<sup>๒๙</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๙๙

<sup>๓๐</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๑๐๐

<sup>๓๑</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๒ และมาตรา ๓๔

ตารางที่ ๕.๑ ตารางจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และจำนวนเขตเลือกตั้งแต่ละจังหวัด

ลำดับ	จังหวัด	จำนวนราษฎร	จำนวนส.ส.	จำนวนเขตเลือกตั้ง
๑	กรุงเทพมหานคร	๕,๖๖๒,๔๙๙	๓๗	๓๗
๒	กระบี่	๓๕๘,๓๘๓	๒	๒
๓	กาญจนบุรี	๗๗๘,๔๕๖	๕	๕
๔	กาฬสินธุ์	๙๔๘,๐๔๖	๖	๖
๕	กำแพงเพชร	๗๖๕,๘๗๖	๕	๕
๖	ขอนแก่น	๑,๗๔๗,๗๓๐	๑๑	๑๑
๗	จันทบุรี	๔๙๐,๐๓๙	๓	๓
๘	ฉะเชิงเทรา	๓๖๗,๖๖๕	๔	๔
๙	ชลบุรี	๑,๐๕๙,๗๕๖	๗	๗
๑๐	ชัยนาท	๓๕๑,๖๗๑	๒	๒
๑๑	ชัยภูมิ	๑,๑๒๗,๕๕๒	๗	๗
๑๒	ชุมพร	๔๕๘,๒๙๗	๓	๓
๑๓	เชียงใหม่	๑,๒๖๕,๐๙๑	๘	๘
๑๔	เชียงใหม่	๑,๕๘๗,๔๖๕	๑๐	๑๐
๑๕	ตรัง	๕๘๗,๙๓๐	๔	๔
๑๖	ตราด	๒๒๔,๐๕๖	๒	๒
๑๗	ตาก	๔๘๔,๖๗๘	๓	๓
๑๘	นครนายก	๒๔๓,๒๓๕	๒	๒
๑๙	นครปฐม	๗๗๔,๒๗๖	๕	๕
๒๐	นครพนม	๗๑๔,๗๗๙	๕	๕
๒๑	นครราชสีมา	๒,๕๔๐,๖๖๒	๑๗	๑๗
๒๒	นครศรีธรรมราช	๑,๕๒๕,๕๕๗	๑๐	๑๐
๒๓	นครสวรรค์	๑,๑๒๖,๓๓๑	๗	๗

ลำดับ	จังหวัด	จำนวนราษฎร	จำนวนส.ส.	จำนวนเขตเลือกตั้ง
๒๔	นนทบุรี	๘๓๙,๒๐๙	๕	๕
๒๕	นราธิวาส	๖๗๑,๖๔๙	๔	๔
๒๖	น่าน	๔๘๙,๕๐๕	๓	๓
๒๗	บุรีรัมย์	๑,๕๒๐,๔๑๙	๑๐	๑๐
๒๘	ปทุมธานี	๖๓๓,๙๙๔	๔	๔
๒๙	ประจวบคีรีขันธ์	๔๗๗,๑๙๐	๓	๓
๓๐	ปราจีนบุรี	๔๔๑,๑๖๒	๓	๓
๓๑	ปัตตานี	๖๐๘,๒๗๖	๔	๔
๓๒	พระนครศรีอยุธยา	๗๓๐,๓๙๑	๕	๕
๓๓	พะเยา	๕๑๕,๑๒๘	๓	๓
๓๔	พังงา	๒๓๓,๑๗๙	๒	๒
๓๕	พิจิตร	๕๐๒,๖๖๒	๓	๓
๓๖	พิจิตร	๕๙๘,๔๐๖	๔	๔
๓๗	พิษณุโลก	๘๖๘,๑๓๘	๖	๖
๓๘	เพชรบุรี	๔๕๖,๒๓๓	๓	๓
๓๙	เพชรบูรณ์	๑,๐๔๐,๗๓๑	๗	๗
๔๐	แพร่	๔๙๒,๖๐๗	๓	๓
๔๑	ภูเก็ต	๒๔๑,๔๘๙	๒	๒
๔๒	มหาสารคาม	๙๔๐,๔๐๒	๖	๖
๔๓	มุกดาหาร	๓๓๓,๐๓๕	๒	๒
๔๔	แม่ฮ่องสอน	๒๓๒,๔๘๓	๒	๒
๔๕	ยโสธร	๕๕๔,๙๖๔	๔	๔
๔๖	ยะลา	๔๓๖,๐๙๒	๓	๓
๔๗	ร้อยเอ็ด	๑,๓๒๐,๘๒๔	๙	๙
๔๘	ระนอง	๑๕๘,๑๘๕	๑	๑
๔๙	ระยอง	๕๑๓,๙๘๔	๓	๓
๕๐	ราชบุรี	๘๑๗,๗๙๓	๕	๕
๕๑	ลพบุรี	๗๖๐,๘๕๔	๕	๕

ลำดับ	จังหวัด	จำนวนราษฎร	จำนวนส.ส.	จำนวนเขตเลือกตั้ง
๕๒	ลำปาง	๘๐๖,๗๖๒	๕	๕
๕๓	ลำพูน	๔๐๗,๐๘๕	๓	๓
๕๔	เลย	๖๓๓,๘๕๖	๔	๔
๕๕	ศรีสะเกษ	๑,๔๔๕,๓๕๖	๙	๙
๕๖	สกลนคร	๑,๐๙๔,๖๕๑	๗	๗
๕๗	สงขลา	๑,๒๒๓,๘๓๓	๘	๘
๕๘	สตูล	๒๖๐,๑๒๗	๒	๒
๕๙	สมุทรปราการ	๙๗๗,๓๘๘	๖	๖
๖๐	สมุทรสงคราม	๒๐๕,๖๙๖	๑	๑
๖๑	สมุทรสาคร	๔๒๑,๗๓๘	๓	๓
๖๒	สระแก้ว	๕๓๑,๑๔๙	๓	๓
๖๓	สระบุรี	๖๐๗,๐๔๒	๔	๔
๖๔	สิงห์บุรี	๒๒๔,๑๐๓	๒	๒
๖๕	สุโขทัย	๖๒๗,๕๘๕	๔	๔
๖๖	สุพรรณบุรี	๘๕๕,๘๒๓	๖	๖
๖๗	สุราษฎร์ธานี	๘๘๖,๙๗๙	๖	๖
๖๘	สุรินทร์	๑,๓๘๑,๒๑๓	๙	๙
๖๙	หนองคาย	๘๙๙,๕๐๖	๖	๖
๗๐	หนองบัวลำภู	๔๙๔,๓๒๗	๓	๓
๗๑	อ่างทอง	๒๘๙,๕๒๗	๒	๒
๗๒	อำนาจเจริญ	๓๖๕,๙๔๓	๒	๒
๗๓	อุตรธานี	๑,๕๒๐,๖๕๑	๑๐	๑๐
๗๔	อุตรดิตถ์	๔๘๕,๐๒๕	๓	๓
๗๕	อุทัยธานี	๓๓๒,๐๖๓	๒	๒
๗๖	อุบลราชธานี	๑,๗๕๙,๕๔๘	๑๑	๑๑
	รวมทั้งสิ้น	๖๑,๖๖๑,๗๐๑	๔๐๐	๔๐๐

- โดยที่
- จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักร ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๔๒ คือ ๖๑, ๖๖๑,๗๐๑ คน (ตามประกาศสำนักทะเบียนกลางกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย)
  - จำนวนราษฎรโดยเฉลี่ย ต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนึ่งคน  $X = ๑๕๔, ๑๕๔$  คน

## บทที่ ๖

### ประเด็นปัญหาภายหลังจากที่มีการประกาศผลการเลือกตั้ง

เมื่อการจัดการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาได้เสร็จสิ้น จนมีการประกาศรับรองให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาแล้ว การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งยังไม่จบสิ้นไป คณะกรรมการการเลือกตั้งยังมีหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่ง ซึ่งต้องดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้มอบหมายก็คือ การดำเนินการสืบสวนสอบสวนหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามกฎหมายที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และในกรณีที่เกิดเหตุในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาดังต่อไปนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนหาข้อเท็จจริงโดยพลัน<sup>๑</sup> ก็คือ

๑. กรณีมีผู้คัดค้านว่า การเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดเขตเลือกตั้งหนึ่งมิได้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย

๒. ปราบกฏหลักฐานอันควรเชื่อว่า ก่อนได้รับเลือกตั้ง สมาชิกวุฒิสภาผู้ใดได้กระทำการโดยไม่สุจริตเพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้ง หรือได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริตโดยผลของการที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดได้กระทำลงไป ทั้งนี้ อันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ดำเนินการเสร็จแล้ว จะต้องทำการวินิจฉัยชี้ขาดโดยพลัน ซึ่งในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า คำร้องคัดค้านมีมูลหรือปรากฏผลจากการสืบสวนสอบสวนหาข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าวข้างต้นว่าเป็นความจริง

(๑) เมื่อมีผู้คัดค้านการเลือกตั้งภายหลังจากที่ได้ประกาศผลไปแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งจะอย่างไรจึงจะให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภานั้นพ้นจากสมาชิกภาพ เพราะรัฐธรรมนูญกำหนดเหตุแห่งการพ้นจากสมาชิกภาพไว้แน่นอนตายตัว แต่ไม่ได้ระบุเหตุที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเพิกถอนการเลือกตั้งไว้ให้เป็นเหตุในการพ้นจากสมาชิกภาพ

เมื่อได้ทำการวิเคราะห์จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ตามประเด็นปัญหาดังกล่าวแล้วพบว่า ได้มีการกำหนดเหตุเกี่ยวกับการที่สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้องสิ้นสุดลง ไว้ในบทบัญญัติต่างๆ ดังต่อไปนี้คือ

<sup>๑</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๑๔๗



๑. กรณีของการพ้นสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร<sup>๒</sup>

๑.๑ ถึงคราวออกตามอายุของสภาผู้แทนราษฎร หรือกรณีสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ

๑.๒ ตาย

๑.๓ ลาออก

๑.๔ ขาดคุณสมบัติการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา ๑๐๗

๑.๕ มีลักษณะต้องห้ามของการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา ๑๐๙(๑) (๒) (๓) (๕) (๖) (๗) (๘) (๙) (๑๐) (๑๑) (๑๒) (๑๓) หรือ (๑๔)

๑.๖ การกระทำอันต้องห้ามตามมาตรา ๑๑๐ หรือมาตรา ๑๑๑

๑.๗ ได้รับแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี

๑.๘ ลาออกจากพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก หรือพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น ให้พ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก

๑.๙ ขาดจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นเป็นสมาชิกและไม่อาจเข้าร่วมพรรคการเมืองอื่นได้ภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่ง ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันถัดจากวันที่ครบกำหนด ๖๐ วันนั้น

๑.๑๐ วุฒิสภามีมติตามมาตรา ๓๐๗ ให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งหรือศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยให้พ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา ๙๖ ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติหรือศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย แล้วแต่กรณี

๑.๑๑ ขาดประชุมเกินจำนวนหนึ่งในสี่ของจำนวนวันประชุมในสมัยประชุมที่มีกำหนดเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยยี่สิบวันโดยไม่ได้รับอนุญาตจากประธานสภาผู้แทนราษฎร

๑.๑๒ ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

๒. กรณีพ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา<sup>๓</sup>

๒.๑ ถึงคราวออกตามอายุของวุฒิสภา

๒.๒ ตาย

๒.๓ ลาออก

<sup>๒</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑๘

<sup>๓</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑๓

๒.๔ ขาดคุณสมบัติการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา ๑๒๕

๒.๕ มีลักษณะต้องห้ามของการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา ๑๒๖ หรือมาตรา ๑๒๗

๒.๖ กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๑๒๘

๒.๗ ได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี

๒.๘ วุฒิสภามีมติตามมาตรา ๓๐๗ ให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งหรือศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยให้พ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา ๙๖ ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติหรือศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยแล้วแต่กรณี

๒.๙ ขาดประชุมเกินจำนวนหนึ่งในสี่ของจำนวนวันประชุมในสมัยประชุมที่มีกำหนดเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยยี่สิบวันโดยไม่ได้รับอนุญาตจากประธานวุฒิสภา

๒.๑๐ ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทกำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลง โดยมีได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับการพ้นจากสมาชิกภาพเพราะเหตุที่คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ไว้ คงมีแต่มาตรา ๙๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งบัญญัติรับรองกิจการที่สมาชิกผู้นั้นได้กระทำไปในหน้าที่สมาชิกเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งหรือประโยชน์อื่นใดที่ผู้ซึ่งพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา เพราะเหตุหนึ่งเหตุใดที่ได้รับก่อนพ้นสมาชิกภาพไว้ โดยมีข้อยกเว้นในกรณีที่เป็นการพ้นจากตำแหน่งเพราะได้รับการเลือกตั้งมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ต้องคืนเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นที่ผู้นั้นได้รับจากการดำรงตำแหน่งดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม ก็ไม่ปรากฏว่า มีบทบัญญัติอื่นในรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงเนื่องจากได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาอีก นอกจากนี้ในบทบัญญัติมาตรา ๑๔๕(๔) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก็ไม่ระบุว่าเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลง ดังนั้น จึงเป็นช่องว่างของรัฐธรรมนูญที่มีได้บัญญัติถึงเหตุของการพ้นจากสมาชิกภาพไว้อย่างครบถ้วน ก่อให้เกิดปัญหาว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งจะทำอย่างไร**จึงจะให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภานั้นพ้นจากสมาชิกภาพ** เมื่อมีผู้คัดค้านการเลือกตั้งภายหลังจากที่ได้ประกาศผลไปแล้ว **เพราะรัฐธรรมนูญ**

กำหนดเหตุแห่งการพ้นจากสมาชิกภาพไว้แน่นอนตายตัว แต่ไม่ได้ระบุเหตุที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเพิกถอนการเลือกตั้งไว้ให้เป็นเหตุในการพ้นจากสมาชิกภาพ

## บทที่ ๗ บทสรุปและข้อเสนอแนะ

### ๑. บทสรุป

จากการศึกษาวิจัยเรื่อง “การศึกษาบทเรียนจากการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเพื่อปรับปรุงระบบเลือกตั้งให้ดีขึ้น” โดยรวบรวมประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากการจัดการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาแล้วทำการพิจารณาหาแนวทางว่าจะแก้ไขปัญหานั้นอย่างไร มีการรับฟังความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ ข้อเสนอแนะจากประชาชนโดยทั่วไป และมีการจัดสัมมนาระดมสมองเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนและบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องแสดงความคิดเห็น พบว่าการจัดการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งแรกของประเทศไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีปัญหาเกิดขึ้นหลายประการซึ่งมีทั้งปัญหาที่เกิดขึ้นจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่างๆ และปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและดำเนินการจัดการเลือกตั้ง และองค์กรหรือบุคคลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในการจัดการเลือกตั้ง นอกจากนี้ ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งในต่างประเทศ เพื่อนำข้อมูลมาใช้ประกอบการพิจารณาด้วย จากการศึกษาสภาพปัญหาดังกล่าวคณะผู้วิจัย เห็นว่าปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาที่สำคัญยิ่งอันต้องได้รับการแก้ไขโดยรีบด่วน และคาดว่าจะเกิดขึ้นในการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

จากการศึกษาวิจัยพบว่าต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญและกฎหมายหลายฉบับได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541

### ๒. ข้อเสนอแนะ

เมื่อได้แนวทางในการแก้ไขปัญหา และวิธีการแก้ไขปัญหา ดังรายละเอียดที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหานั้นให้เป็นไปตามแนวทางการแก้ไขอย่างถูกต้องตรงตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของการแก้ไขระบบเลือกตั้งให้ดีขึ้น นอกจากเสนอรายงานการศึกษาวิจัยแล้ว คณะผู้วิจัยได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช... ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... แนบท้ายรายการการศึกษาวิจัย ทั้งนี้เพื่อให้บุคคลหรือองค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้อง

ข้อและเห็นชอบด้วยกับแนวทางการแก้ไขปัญหารับไปดำเนินการต่อไปได้โดยรวดเร็ว และสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด

ในการยกร่างแก้ไขกฎหมายต่างๆ คณะผู้วิจัยได้ทำเอกสารประกอบการร่างและพิจารณาร่างกฎหมายด้วยเพื่อเป็นแนวทางในการยกร่างกฎหมายให้ถูกต้องปรารภตามเอกสารประกอบการร่างกฎหมายท้ายรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์