

ปัญหาการเพิกถอนผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

เมฆสุวรรณ พันธุ์สนธิ¹
ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล²

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจ ในการออกคำสั่ง เพิกถอนผลการเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 56 หรือไม่ และเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้เพิกถอนผลการเลือกตั้งแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งจะดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่สำหรับตำแหน่งที่ว่าง อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเพิกถอน ผลการเลือกตั้งดังกล่าว นั้น ได้หรือไม่ หรือว่าเป็นอำนาจของศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาคที่มีอำนาจในการ พิจารณาและมีคำสั่งเพิกถอนผลการเลือกตั้ง และให้มีการจัดการเลือกตั้งใหม่

การเพิกถอนผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เป็นปัญหาในทางปฏิบัติ เกี่ยวกับการใช้อำนาจระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งและศาลอุทธรณ์ให้เป็นเจตนาหมายของพระราชบัญญัติ การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 โดยปัญหาที่เกิดขึ้นมีทั้งในส่วนของ คณะกรรมการการเลือกตั้งและศาลอุทธรณ์ ที่มีความเห็นแตกต่างกัน ในประเด็นการใช้อำนาจเพิกถอนผลการ เลือกตั้งดังกล่าว โดยฝ่ายหนึ่งเห็นว่าเป็นอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะพิจารณาและ มีคำสั่งให้เลือกตั้งใหม่ได้ทันที โดยไม่ต้องยื่นคำร้องให้ศาลอุทธรณ์พิจารณา อีกกับอีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่าเป็น อำนาจของศาลอุทธรณ์ เนื่องจากได้พิจารณาหลังประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว จึงอยู่ภายใต้อำนาจของศาล อุทธรณ์ที่จะพิจารณาและสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้เรียบเรียง และมีความเห็นเสนอแนะ แนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นว่าควรแก้ไขอย่างไร เพื่อเป็นแนวทางและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ต่อไป

คำสำคัญ คณะกรรมการการเลือกตั้ง, การเพิกถอนผลการเลือกตั้ง, สมาชิกสภาท้องถิ่น, ผู้บริหารท้องถิ่น

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

คณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งราชอาณาจักรไทย (Election Commission of Thailand) หรือย่อ ว่า “กกต.” (ECT) เป็นองค์กรอิสระตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่ควบคุมและดำเนินการจัด

¹ นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ มจร มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

² ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

หรือจัดให้มีการเลือกตั้งหรือสนับสนุนการสรรหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณีรวมทั้งการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม เดิมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540³ ได้นำเอาอำนาจของศาลยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ มาเป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยก่อนที่คณะกรรมการ การเลือกตั้งจะมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง หรือการสั่งให้มีการ นับคะแนนใหม่ คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องใช้อำนาจในการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง⁴ เสียก่อน แล้วจึงจะมีคำวินิจฉัย โดยคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการการเลือกตั้งให้มีการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือให้มีการเลือกตั้งใหม่ มีสภาพบังคับเด็ดขาด หรือถึงที่สุด (res judicata) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นการใช้อำนาจทางตุลาการ (judicial function) ของ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ที่ได้รับผลจากคำสั่งดังกล่าวไม่อาจนำไปอุทธรณ์หรือฟ้องร้องต่อองค์กรใดให้ พิจารณาทบทวนได้⁵ ต่อมาอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้เปลี่ยนแปลงไปตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550⁶ โดยมาตรา 239 กำหนดให้การวินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิก ถอนสิทธิเลือกตั้งก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง ให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุด แต่หากเป็น กรณีเห็นว่าควรให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือ เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหลังการประกาศผลการเลือกตั้ง ให้ยื่นคำร้อง ต่อศาลฎีกาสำหรับเลือกตั้งทั่วไประดับชาติ หรือศาลอุทธรณ์สำหรับกรณีการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น ซึ่ง มาตรา 239 นี้ได้เปลี่ยนหลักการที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ให้ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการวินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งทั้งก่อน และหลังการประกาศผลการเลือกตั้ง⁷ และเมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 226⁸ “กรณีภายหลังการประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว ถ้าเห็นว่าควรให้มีการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งให้ยื่น

³ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 44 ตอนที่ 55ก, 11 ตุลาคม 2540.

⁴ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 145 และมาตรา 147.

⁵ กมลชัย รัตนสกววงศ์, คำชี้แจงเรื่องอำนาจหน้าที่ของ กกต. (เอกสาร โรเนียว, พิมพ์ที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง), 2543, หน้า 2.

⁶ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 124 ตอนที่ 47ก, 24 สิงหาคม 2550.

⁷ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, อนุสรณ์การถวายผ้าพระกฐินพระราชทานประจำปี 2556, หน้า 31.

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 226 ภายหลังการประกาศผลการเลือกตั้งหรือการเลือกตั้งแล้ว มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือกผู้ใดกระทำการทุจริตในการเลือกตั้งหรือการเลือกหรือรู้ เห็นกับการกระทำของบุคคลอื่น ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้น

คำร้องต่อศาลฎีกาหรือศาลอุทธรณ์แล้วแต่กรณี” ซึ่งรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับดังกล่าวได้บัญญัติถึงเฉพาะการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเท่านั้น โดยที่ไม่ได้มีการกล่าวถึงการเพิกถอนผลการเลือกตั้ง จึงทำให้เกิดมีปัญหาการใช้อำนาจตามมาว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการออกคำสั่งเพิกถอนผลการเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 56⁹ หรือไม่ และเมื่อ

การพิจารณาของศาลฎีกาตามวรรคหนึ่ง ให้นำสำนวนการสืบสวนหรือไต่สวนของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหลักในการพิจารณา และเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ให้ศาลมีอำนาจสั่งไต่สวนข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้

ในกรณีที่ศาลฎีกาพิพากษาว่าบุคคลตามวรรคหนึ่งกระทำความผิดตามที่ถูกร้อง ให้ศาลฎีกาสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นเป็นเวลาสิบปี ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา แล้วแต่กรณี

เมื่อศาลฎีกามีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาแล้ว ถ้าผู้ถูกกล่าวหาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ให้ผู้นั้นหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าศาลฎีกาจะพิพากษาว่าผู้นั้นมิได้กระทำความผิดและเมื่อศาลฎีกามีคำพิพากษาว่าผู้นั้นกระทำความผิด ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นสิ้นสุดลงนับแต่วันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่มิให้นับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาซึ่งหยุดปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคสี่เป็นจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี ให้นำมาตรานี้ไปใช้บังคับแก่การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นด้วยโดยอนุโลม แต่ให้อำนาจของศาลฎีกาเป็นอำนาจของศาลอุทธรณ์ และให้คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์เป็นที่สุด

การพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกาหรือศาลอุทธรณ์ตามมาตรานี้ ให้เป็นไปตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกาซึ่งต้องกำหนดให้ใช้ระบบไต่สวนและให้ดำเนินการโดยรวดเร็ว

⁹ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 56 ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด มีเหตุอันควรสงสัยหรือได้รับแจ้ง โดยมีหลักฐานอันสมควรว่า ผู้สมัครผู้ใดใช้จ่ายในการเลือกตั้ง เกินจำนวนเงินค่าใช้จ่าย ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดประกาศกำหนด ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ทำการสอบหาข้อเท็จจริงโดยเร็ว ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเห็นว่า ผู้สมัครผู้นั้นใช้จ่ายในการเลือกตั้ง เกินจำนวนเงินค่าใช้จ่าย ที่กำหนดดังกล่าว ให้แจ้งพนักงานสอบสวน เพื่อดำเนินคดีตามกฎหมาย พร้อมทั้งรายงานต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง และถ้าผู้สมัครผู้ใดได้รับเลือกตั้ง หากคณะกรรมการการเลือกตั้ง เห็นด้วยกับความเห็นดังกล่าว ให้มีคำสั่งเพิกถอนผลการเลือกตั้งของผู้ได้รับเลือกตั้งผู้นั้น และให้ดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ สำหรับตำแหน่งที่ว่าง แต่ทั้งนี้ ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ผู้นั้น ได้กระทำไปในวันประกาศ ให้มีการเลือกตั้งใหม่

ในกรณีที่ผู้สมัครผู้ใดไม่ยื่นบัญชี รายรับและรายจ่ายตามมาตรา 55 วรรคหนึ่งเป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีคำสั่งเพิกถอนผลการเลือกตั้ง ของผู้ได้รับเลือกตั้งผู้นั้น และให้ดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ สำหรับตำแหน่งที่ว่าง

คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้เพิกถอนผลการเลือกตั้งแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งจะดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่สำหรับตำแหน่งที่ว่าง อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเพิกถอนผลการเลือกตั้งดังกล่าวนั้น ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 56 ได้หรือไม่

การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและเพิกถอนผลการเลือกตั้ง นั้นมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง มีเหตุมาจากว่าในการจัดการเลือกตั้งแห่งนั้น ผู้สมัครหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นเหตุให้การเลือกตั้งเป็นไป โดยไม่สุจริต โดยถ้าเกิดขึ้นก่อนประกาศผลการเลือกตั้งเป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ แต่ถ้าหากเกิดหลังจากประกาศผลการเลือกตั้งและเป็นกรณีของการเลือกตั้งท้องถิ่น จะเป็นอำนาจของศาลอุทธรณ์ที่มีเขตอำนาจที่จะพิจารณามีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 225 และมาตรา 226 ส่วนกรณีการเพิกถอนผลการเลือกตั้ง หมายถึง การเพิกถอนประกาศผลการเลือกตั้ง ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับรองว่าการเลือกตั้งเป็นไป โดยสุจริตและเที่ยงธรรมแล้ว แต่ผู้สมัครที่ได้รับเลือกตั้งไม่ได้ดำเนินการตามเงื่อนไขของกฎหมายที่ให้ยื่นบัญชีแสดงรายรับและรายจ่ายในการเลือกตั้งหรือยื่นแล้วแต่ไม่ถูกต้องครบถ้วนตามความเป็นจริง หรือเป็นการกระทำโดยเท็จ ผลที่ตามมาคือ จะถูกเพิกถอนผลการเลือกตั้ง และจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่แทนตำแหน่งที่ว่าง แต่ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ผู้ยื่นได้กระทำไปในหน้าที่ก่อนวันประกาศให้มีการเลือกตั้งใหม่ อันเป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545

สำหรับทางปฏิบัติมีปัญหาที่เกิดขึ้น กล่าวคือ การยื่นคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลอุทธรณ์มีคำสั่งให้เพิกถอนผลการเลือกตั้งนี้ เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าเป็นกรณีภายหลังการประกาศผลเลือกตั้ง เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีคำวินิจฉัยสั่งการแล้ว ก็จะดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคที่มีเขตอำนาจ แต่เมื่อได้ยื่นคำร้องดังกล่าวไปแล้วปรากฏว่าศาลอุทธรณ์ได้มีคำสั่งแตกต่างกันในประเด็นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ใน 2 กรณี โดยกรณีแรกศาลอุทธรณ์ เห็นว่าเป็นอำนาจของศาลที่จะพิจารณาและมีคำสั่งเพิกถอนผลการเลือกตั้งได้ เนื่องจากศาลเห็นว่าเป็นกรณีคัดค้านหลังประกาศผลการเลือกตั้ง ศาลจึงมีอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

กรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอมีเหตุอันควรสงสัย และมีหลักฐานที่น่าเชื่อได้ว่าผู้สมัครผู้ใด ใช้จ่ายในการเลือกตั้ง เกินจำนวนเงินค่าใช้จ่าย ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดประกาศกำหนด ให้แจ้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด เพื่อดำเนินการตามวรรคหนึ่งต่อไป

พุทธศักราช 2550 มาตรา 239 วรรคสองและวรรคท้าย¹⁰ ส่วนกรณีที่สองศาลอุทธรณ์เห็นว่าเป็นอำนาจของ คณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยศาลมีอำนาจที่จะสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้เท่านั้น ตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 239 ไม่อาจสั่งเพิกถอนผลการเลือกตั้งตามคำร้องของ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้¹¹ และเมื่อพิจารณาตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 มาตรา 226 ก็ไม่ ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงเช่นเดียวกัน คงมีเพียงอำนาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหลังประกาศผลการเลือกตั้ง เท่านั้น โดยไม่มีการบัญญัติถึงกรณีเพิกถอนผลการเลือกตั้งไว้เลย เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว ปัญหาการใช้อำนาจ เพิกถอนผลการเลือกตั้งขององค์กรที่ใช้อำนาจดังกล่าว จึงยังคงเป็นปัญหาในการตีความเป็น 2 แนวทาง และ ไม่ได้รับการแก้ไขมาจนถึงปัจจุบัน

2. วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี การใช้อำนาจในการเพิกถอนผลการเลือกตั้ง ทั้งในส่วนของ ต่างประเทศและของไทย
2. เพื่อศึกษามาตรการเพิกถอนผลการเลือกตั้ง ทั้งในส่วนของต่างประเทศและของไทย
3. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายในการจัดการเลือกตั้งหากมีกรณีของการเพิกถอนผลการ เลือกตั้งของไทย และศึกษาว่ามีกรณีเดียวกันนี้เกิดขึ้นในต่างประเทศหรือมีการใช้มาตรการอื่น
4. เพื่อศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งของต่างประเทศและของไทย รวมทั้ง อำนาจของศาลในการพิจารณาสั่งเพิกถอนผลการเลือกตั้ง

3. ขอบเขตการศึกษา

การศึกษานี้ จะทำการศึกษาในขอบเขตของกฎหมายอันเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง อำนาจในการเพิกถอนผลการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหาร ท้องถิ่น พ.ศ. 2545 รวมทั้งคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ภาคต่างๆ ที่วินิจฉัยคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งให้เพิกถอนผล การเลือกตั้งในคดีเลือกตั้ง และศึกษากฎหมายอันเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ทั่วไปของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ต่างประเทศ ว่ามีอำนาจหน้าที่ทั่วไปในกรณีการเพิกถอนผลการเลือกตั้งหรือไม่อย่างไร ได้แก่ สหรัฐอเมริกา

¹⁰ คำสั่งศาลอุทธรณ์ภาค 3 คดีหมายเลขแดงที่ 123/2553, รวมคำวินิจฉัยสั่งการคณะกรรมการการเลือกตั้งและคำสั่งศาล เรื่อง คัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2552 เล่ม 3, สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, หน้า 680.

¹¹ คำสั่งศาลอุทธรณ์ภาค 4 คดีหมายเลขแดงที่ 2469/2552, รวมคำวินิจฉัยสั่งการคณะกรรมการการเลือกตั้งและคำสั่งศาล เรื่องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2551 เล่ม 1, สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, หน้า 640.

(United States of America) สหราชอาณาจักรบริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือ (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland) และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Federal Republic of Germany) และ สาธารณรัฐอินเดีย (Republic of India)

4. การเพิกถอนผลการเลือกตั้งของต่างประเทศและของไทย

จากการศึกษาการเพิกถอนผลการเลือกตั้งของต่างประเทศ ไม่พบว่ามีปัญหาเกี่ยวกับการเพิกถอนผลการเลือกตั้งเกิดขึ้นดังกรณีที่เกิดขึ้นกับประเทศไทย โดยของต่างประเทศนั้นพบว่ามีเพียงการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือจำกัดสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมหรือศาลรัฐธรรมนูญ เช่น สาธารณรัฐอินเดีย (Republic of India) เมื่อมีข้อพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้ง คู่กรณีอาจฟ้องร้องไปที่ศาลสูง (High Court) และหลังจากที่ศาลสูงตัดสินแล้วสามารถอุทธรณ์ไปยังศาลสูงสุด (Supreme Court of India)¹² เพื่อพิจารณาตัดสินใหม่ได้ กรณี สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Federal Republic of Germany) องค์กรที่มีอำนาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ได้แก่ ศาลยุติธรรม (Gerichtshof) และศาลรัฐธรรมนูญ (Verfassungsgericht) โดยใน ส่วนของศาลยุติธรรมมีอำนาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในคดีอาญาเป็นระยะเวลาตั้งแต่ 2 ปี ถึง 5 ปี¹³ และต้องสั่งไว้ชัดเจนในคำพิพากษา ทั้งศาลยุติธรรมและศาลรัฐธรรมนูญต้องห้ามมิให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งย้อนหลัง¹⁴ และไม่สามารถใช้อำนาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง โดยปราศจากมาตรการอื่นซึ่งเป็นโทษหรือมาตรการหลัก เช่น ต้องมีโทษอาญาหรือมีการเพิกถอนสิทธิที่เป็นปฏิปักษ์ต่อหลักประชาธิปไตยเสียก่อน จึงจะสามารถเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งได้ ส่วนสหราชอาณาจักรบริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือ (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland) ศาลยุติธรรมเป็นองค์กรที่มีอำนาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ทั้งในอังกฤษ เวลส์

¹² ศาลอินเดียแบ่งเป็นสามชั้น ประกอบด้วย ศาลสูงสุด (Supreme Court of India) นำโดย ประธานศาลสูงสุดแห่งอินเดีย (Chief Justice of India) ทำหน้าที่คล้ายกับศาลรัฐธรรมนูญ, ศาลสูง (High Courts) ในระดับรัฐอีกยี่สิบเอ็ดศาล เป็นศาลชั้นอุทธรณ์ และศาลชั้นต้น/ศาลรอง (Subordinate Courts) อื่นๆ อีกเป็นจำนวนมากในแต่ละมลรัฐ เช่น Judicial district, Court of Civil Jurisdiction, Criminal Court เป็นต้น ศาลสูงสุดมีเขตอำนาจชำระคดีเกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐาน ข้อพิพาทระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นกับส่วนกลาง และคดีที่อุทธรณ์มาจากศาลสูง กับทั้งการตีความรัฐธรรมนูญ, โปรดดูเพิ่มเติมที่, สถานทูตอินเดีย, การเมืองการปกครองของอินเดียปัจจุบัน, (Online), Available URL: <http://newdelhi.thaiembassy.org>, สืบค้นเมื่อวันที่ 23 มกราคม 2560. และระบบศาลของอินเดีย, (Online), available URL: <https://th.wikipedia.org>, สืบค้นเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2560.

¹³ พรชัยวัฒน์ พูนทองพันธ์, “ปัญหาการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553). หน้า 72.

¹⁴ German Criminal Code (Strafgesetzbuch, StGB) Section 2(1) The penalty and any ancillary measures shall be determined by the law which is in force at the time of the act (Online), available URL: <https://www.gesetze-im-internet.de>, สืบค้นเมื่อวันที่ 17 มกราคม 2559.

และไอร์แลนด์เหนือ โดยมีความผิดที่เป็นเหตุให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง แยกเป็น 2 กรณี คือ Corrupt Practice เช่น การใช้สิทธิเลือกตั้งโดยแสดงตน เป็นคนอื่น ไม่ว่าจะในฐานะผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือตัวแทนของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และกรณี Illegal Practice ที่เป็นเหตุให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง เป็นการกระทำที่เกี่ยวกับการใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยไม่มีสิทธิและการใช้สิทธิเลือกตั้งมากกว่าหนึ่งครั้ง แต่ศาลก็ไม่อาจพิพากษาเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งได้ โดยปราศจากมาตรการอื่นเช่นเดียวกัน หากแต่ต้องลงโทษอาญาประกอบด้วย แต่ถ้าหากเป็นกรณีที่ผู้กระทำผิดเพียงได้รับโทษอาญา นอกเหนือจากเหตุที่ได้กล่าวมาแล้ว เช่น จำคุกหรือปรับ แม้ว่าการกระทำนั้นจะเป็นกรณี Corrupt Practice หรือกรณีของ Illegal Practice ศาลก็ไม่อาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งได้ สำหรับสหรัฐอเมริกา (United States of America) โดยทั่วไปแล้วไม่มีการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง แต่มีการจำกัดสิทธิเลือกตั้งโดยศาลยุติธรรม ซึ่งวางหลักให้บุคคลที่กระทำผิดอาญาขาดคุณสมบัติเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (Felony Disfranchisement) ดังนั้น เมื่อบุคคลใดกระทำผิดอาญาตามที่กฎหมายกำหนดและรับโทษจำคุก บุคคลนั้นย่อมไม่มีสิทธิเลือกตั้ง¹⁵

5. บทวิเคราะห์

กล่าวโดยสรุป จากการศึกษาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในการเพิกถอนผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น มีประเด็นที่ต้องพิจารณา คือ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการออกคำสั่งเพิกถอนผลการเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 56 หรือไม่นั้น เห็นว่าตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 236 (6) (9) ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและได้ถูกยกเลิกไปและใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาใช้บังคับแทน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 มาตรา 10 (12) (17) โดยปัจจุบันมีร่างฉบับใหม่ ซึ่งได้ผ่านความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้ว¹⁶ และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 56 และมาตรา 7 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนี้ เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้เพิกถอนผลการเลือกตั้งแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งจะดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่

¹⁵ พรชัยวัฒน์ พูนทองพันธ์, บทความ “ปัญหาบางประการของการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งที่ปรากฏในระบบกฎหมายไทย”, เรียบเรียงจากวิทยานิพนธ์ในระดับนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีการศึกษา 2553, เรื่อง “ปัญหาการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง”, (คณะนิติราษฎร์) (Online), Available URL: <http://www.enlightened-jurists.org> สืบค้นเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2560.

¹⁶ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ปรับปรุงวันที่ 9 มิถุนายน 2560 (ผ่านวาระที่ 3 สนช.) ขณะนี้อยู่ระหว่างการตั้งกรรมาธิการร่วม เพื่อพิจารณาประเด็นที่เห็นว่าอาจขัดต่อรัฐธรรมนูญ, โปรดดู มาตรา 22 มาตรา 27 มาตรา 41 และมาตรา 44

สำหรับตำแหน่งที่ว่างอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการ เพิกถอนผลการเลือกตั้งดังกล่าวนั้น เป็นกรณีการพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุอื่นใดนอกจากครบวาระ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีหน้าที่จะต้องดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งสำหรับตำแหน่งที่ว่าง ซึ่งกรณีตามมาตรา 56 มิใช่เป็นกรณีที่มีปัญหาให้ต้องวินิจฉัยว่ามีการทุจริตการเลือกตั้งหรือไม่ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีอำนาจสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ ในตำแหน่งที่ว่างได้ทันที (เทียบเคียงคำวินิจฉัยสั่งการคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ 82/3/2551 และ 1645/2552 ฝ่ายเสียงข้างน้อย) อีกทั้งบทบัญญัติที่ได้กล่าวมานี้ ผู้วิจัยเห็นเป็นการชัดเจนว่ามีเจตนาให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น รวมตลอดถึงการพิจารณาและวินิจฉัยหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติอันเป็นอำนาจเด็ดขาดและโดยพลัน ถึงแม้ว่าจะมีการประกาศผลการเลือกตั้งแล้วก็ตาม แต่อำนาจหน้าที่ดังกล่าวยังคงเป็นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

6. บทเสนอแนะ

ในการนี้ ผู้วิจัยจึงเห็นว่า เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ใช้อำนาจสั่งเพิกถอนผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้วสามารถจัดการเลือกตั้งใหม่แทนตำแหน่งที่ว่างได้ทันที ตามมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น แต่เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งยังคงไม่กล้าใช้อำนาจที่มีอยู่และศาลอุทธรณ์ยังมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่ององค์กรที่ใช้อำนาจในกรณีนี้ ดังนี้แล้ว ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะดังนี้

1. ให้มีการบัญญัติถึงกรณีการเพิกถอนผลการเลือกตั้งของผู้ได้รับการเลือกตั้งผู้นั้นเพิ่มเติมไว้ในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ... ซึ่งอยู่ระหว่างพิจารณาร่างอยู่ในขณะนี้ โดยกำหนดให้ชัดเจนว่า “ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ในการเพิกถอนผลการเลือกตั้งและดำเนินการจัดการเลือกตั้งใหม่สำหรับตำแหน่งที่ว่าง” ในร่างมาตรา 22 ซึ่งเป็นมาตราอันเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อให้สอดคล้องกันกับ มาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545

2. ให้แก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 226 บัญญัติให้ “คำสั่งของศาลอุทธรณ์ให้เป็นที่สุดในกรณีเกี่ยวกับคดีเลือกตั้งท้องถิ่น” โดยให้คู่พิพาทเกี่ยวกับคดีเลือกตั้งสามารถอุทธรณ์คำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ เพื่อให้ได้รับการตรวจสอบกลับกรองโดยศาลที่สูงกว่า อีกทั้งศาลที่สูงกว่าจะได้วางหลักการไว้ให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันเพื่อไม่ให้เกิดความแตกต่างกันเหมือนกับคำสั่งศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคดังที่ได้ศึกษามาแล้ว (เทียบเคียงกับของสาธารณรัฐอินเดีย ในคดีเลือกตั้งเมื่อศาลสูงสุดตัดสินแล้ว ถ้าคู่ความไม่พอใจคำตัดสินสามารถอุทธรณ์ไปศาลสูงสุดได้ หรือได้รับการตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญ ดังเช่นของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี)

3. อย่างไรก็ตาม เพื่อให้มีการค้นคว้าศึกษาต่อไป ผู้วิจัยขอเสนอให้มีการศึกษาว่าสมควรที่จะมีการแก้ไขระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง และการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2550 ให้มีความชัดเจนว่าศาลอุทธรณ์หมายถึงศาลอุทธรณ์เท่านั้น ไม่รวมถึงศาลอุทธรณ์ภาค โดยแก้ความหมายของศาลอุทธรณ์ซึ่งมีลักษณะเป็นการขยายอำนาจของศาลอุทธรณ์ใน ข้อ 3 ของระเบียบดังกล่าว “ศาล หมายถึงว่า ศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค หรือ ผู้พิพากษาในศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค หรือผู้พิพากษาอาวุโสในศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค” เพื่อแก้ไขปัญหากรณีที่ศาลอุทธรณ์ภาคมีความเห็นแตกต่างกันในการพิจารณาและมีคำสั่งในคดี

บรรณานุกรม

- กมลชัย รัตนสกวาวงศ์.(2543). “คำชี้แจงเรื่องอำนาจหน้าที่ของ กกต.” (เอกสาร โรเนียว. สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง): 2.
- พรชัยวัฒน์ พูนทองพันธ์. (2553). ปัญหาการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พรชัยวัฒน์ พูนทองพันธ์. (2555). “ปัญหาบางประการของการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งที่ปรากฏในระบบกฎหมายไทย.” เรียบเรียงจากวิทยานิพนธ์ในระดับนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีการศึกษา 2553, เรื่อง “ปัญหาการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง.”
- พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550
- รวมคำวินิจฉัยสั่งการคณะกรรมการการเลือกตั้งและคำสั่งศาล เรื่องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2552 (เล่ม 3): 680.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
- ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งพ.ศ. ปรับปรุงวันที่ 9 มิถุนายน 2560
- สถานทูตอินเดีย (อนันโปลน์), (2560). “การเมืองการปกครองของอินเดียปัจจุบัน.”
- <http://newdelhi.thaiembassy.org>.
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. อนุสรณ์การถวายผ้าพระกฐินพระราชทานประจำปี 2556

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, รวมคำวินิจฉัยสั่งการคณะกรรมการการเลือกตั้งและคำสั่งศาล เรื่อง
คัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2551 (เล่ม 1): 640.

German Criminal Code (Strafgesetzbuch, StGB) Section 2(1) The penalty and any ancillary measures
shall be determined by the law which is in force at the time of the act.(Online), available URL:
<https://www.gesetze-im-internet.de>