

### บทที่ 3

## องค์กรจัดการเลือกตั้ง การไต่สวนและดำเนินคดีเลือกตั้งในต่างประเทศ

ดังได้ศึกษาในบทที่ผ่านมาแล้วว่า ระบบการดำเนินคดีคดีแต่ละประเภท มีวิธีพิจารณาที่เฉพาะและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการให้ความคุ้มครองคู่ความในคดีนั้น ๆ ทั้งนี้ ไม่จำกัดเฉพาะวิธีการใดวิธีการหนึ่งโดยเฉพาะ แต่ได้มีการบูรณาการแนวทางต่าง ๆ ในการแสวงหาข้อเท็จจริง มาประกอบการพิจารณา ภายใต้หลักเกณฑ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ ในบทนี้ ผู้เขียนจะได้ดำเนินการศึกษาเกี่ยวกับองค์กรจัดการเลือกตั้ง การไต่สวนและการดำเนินคดีเลือกตั้งในต่างประเทศ ทั้งนี้ เพื่อให้ทราบถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรจัดการเลือกตั้ง การไต่สวนและการดำเนินคดีเลือกตั้งในต่างประเทศต่อไป ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

### 3.1 องค์กรจัดการเลือกตั้ง การไต่สวนและการดำเนินคดีเลือกตั้งในต่างประเทศ

#### 3.1.1 ประเทศที่ใช้กฎหมายระบบ Common Law

##### 3.1.1.1 ประเทศอังกฤษ

##### 1) คณะกรรมการการเลือกตั้ง

ประเทศอังกฤษมีคณะกรรมการการเลือกตั้ง<sup>94</sup> ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการเขตเลือกตั้ง ค.ศ. 1958 (พ.ศ. 2501) โดยใช้ชื่อว่า “คณะกรรมการเขตเลือกตั้ง” (Boundary Commission) มีจำนวน 4 คณะ แต่ละคณะมีประธาน 1 คน กรรมการ 3 คน ประธานสภาสามัญเป็นประธานคณะกรรมการเขตเลือกตั้ง กรรมการไม่ใช่สมาชิกสภาสามัญหรือสมาชิกรัฐสภาแห่งไอร์แลนด์เหนือ<sup>95</sup> ลักษณะหน่วยงานเป็นหน่วยงานอิสระและเป็นหน่วยงานถาวร อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเขตเลือกตั้ง ได้แก่ การตรวจสอบการแบ่งเขตเลือกตั้งและกำหนดขนาดของเขตเลือกตั้งตามส่วนที่แต่ละแคว้นจะได้รับ รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่คำนวณการจัดสรรที่นั่งจากการเลือกตั้งกรรมการแต่ละเขตเลือกตั้งและรับผิดชอบแต่ละแคว้นและป้องกันไม่ให้มีการไต่เปรียบเสียเปรียบกันในการกำหนดเขตเลือกตั้ง (Gerrymandering)

<sup>94</sup> สุวัชรี้ กรรเจิกพงษ์. (2551). การตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยฝ่ายตุลาการ. หน้า 99-102.

<sup>95</sup> พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. (2539). คณะกรรมการการเลือกตั้ง. หน้า 112.

ในทางกฎหมาย คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตรวจสอบพรรคการเมืองในประเทศอังกฤษ โดยทุกพรรคการเมืองจะต้องยื่นรายงานประจำปีซึ่งเกี่ยวข้องกับเอกสารทางการเงิน เอกสารทางบัญชี ซึ่งแสดงถึงรายการรายรับและรายจ่าย เอกสารการรับบริจาคเงินสนับสนุนพรรคการเมือง และเอกสารซึ่งแสดงถึงรายละเอียดและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการเลือกตั้งของพรรคการเมือง ในกรณีนี้ หากพรรคการเมืองมิได้ดำเนินการดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถกำหนดโทษปรับแก่พรรคการเมืองเป็นจำนวนตามที่เห็นสมควรได้ และหากคณะกรรมการการเลือกตั้ง เห็นว่า การรับบริจาคเงินสนับสนุนในทางการเมืองใด มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงิน คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจที่จะตรวจสอบและยึดเงินสนับสนุนในทางการเมืองดังกล่าวให้ตกเป็นของแผ่นดินได้<sup>96</sup>

นอกจากนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งของประเทศอังกฤษ ยังกำหนดอำนาจและหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งที่สำคัญ<sup>97</sup> ดังนี้

- (1) ตรวจสอบถ้อยคำในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง
  - (2) ตรวจสอบคุณสมบัติผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง
  - (3) ตรวจสอบและควบคุมการใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งและการรับบริจาคเงินสนับสนุนในทางการเมือง
  - (4) ประกาศและรับรองผลการเลือกตั้งอย่างเป็นทางการ
  - (5) จัดพิมพ์รายงานและวิเคราะห์ผลการเลือกตั้ง
- 2) การตรวจสอบการเลือกตั้ง

ประเทศอังกฤษใช้วิธีการให้ศาลยุติธรรมเป็นองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีคัดค้านการเลือกตั้ง โดยสภาสามัญเป็นผู้แถลงว่าสภาไม่สามารถที่จะวินิจฉัยได้โดยความเที่ยงธรรมถึงความถูกต้องสมบูรณ์ในการเลือกตั้งของบรรดาสมาชิกและยอมสละอธิปไตยนี้ให้แก่ศาล ตั้งแต่มี Election Petition Act ค.ศ. 1868 ซึ่งได้แก้ไขอีก เมื่อ ค.ศ. 1879 เป็นต้นมา<sup>98</sup> การร้องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเทศอังกฤษมีวิธีการร้องคัดค้านแตกต่างไปจากคดีอื่น กล่าวคือ ตาม The Representation of the peoples Act 1949 คำร้องคัดค้านการเลือกตั้งจะได้รับการพิจารณาโดยศาลเลือกตั้ง

ศาลของประเทศอังกฤษที่เป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดคดีคัดค้านการเลือกตั้งมีชื่อว่า “ศาลเลือกตั้ง” (Election Court) ประกอบด้วยผู้พิพากษา 2 คน เป็นองค์คณะ ผู้พิพากษาศาลเลือกตั้ง

<sup>96</sup> [www.electoralcommission.org.uk](http://www.electoralcommission.org.uk).

<sup>97</sup> Ibid, in section: Elections in United Kingdom.

<sup>98</sup> ไพโรจน์ ชัยนาม. (2515). สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบการปกครองของไทย. หน้า 63.

นี้ได้รับการคัดเลือกจากผู้พิพากษาในศาล Queen's Bench Division เป็นประจำทุก ๆ ปี และผู้พิพากษาจะต้องไม่เป็นสมาชิกสภาขุนนาง (The House of Lords) และมีกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยคดีคัดค้านการเลือกตั้งเป็นการเฉพาะแตกต่างไปจากคดีธรรมดาทั่วไป ซึ่งในการพิจารณาคดีเลือกตั้งของศาลในประเทศอังกฤษนั้น ศาลจะใช้หลักการตรวจสอบทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งทั้งปวง โดยเน้นพิจารณาว่า ผลการเลือกตั้งและผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งนั้น ได้ปฏิบัติโดยถูกต้องและครบถ้วนตามหลักกฎหมายและตามหลักความบริสุทธิ์ยุติธรรม ภายใต้หลักนิติธรรม และหลักความยุติธรรม รวมไปถึงตลอดจนถึงหลักสุจริตควบคู่กัน<sup>99</sup>

ซึ่งในการพิจารณาคดีเลือกตั้งของศาลนั้น ในทางปฏิบัติ ศาลจะค่อนข้างระมัดระวังในการแปลความตามกฎหมายเป็นอย่างมาก กล่าวคือ ศาลมักจะมองว่า คดีการเลือกตั้งนั้น มักเกี่ยวข้องกับประเด็นและเนื้อหาในทางการเมือง ต่าง ๆ ดังนั้น ในฐานะที่เป็นประเทศที่มีเสรีภาพอย่างเต็มที่ในการแสดงออกทางความคิด ทางคำพูดและทางการเมือง การพิจารณาในทางคดีเลือกตั้งศาลจึงมุ่งเน้นและตรวจสอบโดยยึดตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายโดยเคร่งครัด กล่าวคือ จะพิจารณาเงื่อนไขและอำนาจของศาลเท่าที่กฎหมายได้ให้อำนาจ เท่านั้น ส่วนใดที่กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจหรือไม่ได้พูดถึงไว้ ศาลจะจำกัดตัวเองโดยไม่เข้าไปพิจารณาในส่วนดังกล่าว<sup>100</sup>

อนึ่ง ในทางการเมืองการเลือกตั้งนั้น ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งที่พ่ายแพ้การเลือกตั้งแต่ยังคิดใจในผลการเลือกตั้ง ผู้นั้นจะต้องยื่นคำร้อง (Election petition) คัดค้านผลการเลือกตั้งต่อศาลเลือกตั้ง เพื่อให้ศาลเลือกตั้งได้พิจารณาและตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการเลือกตั้งโดยตรง<sup>101</sup>

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการการเลือกตั้งประเทศอังกฤษมีหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้งเมื่อมีข้อพิพาทเกี่ยวกับคดีเลือกตั้ง ก็จะต้องไปดำเนินการทางศาลยุติธรรม เพื่อให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาดซึ่งได้จัดตั้งเป็นศาลเลือกตั้งโดยตรง และมีกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยคดีคัดค้านการเลือกตั้งเป็นการเฉพาะแตกต่างไปจากคดีธรรมดาทั่วไป

### 3.1.1.2. ประเทศสหรัฐอเมริกา

#### 1) คณะกรรมการการเลือกตั้ง

ประเทศสหรัฐอเมริกาคัดตั้งคณะกรรมการเลือกตั้ง<sup>102</sup> ที่เรียกว่า คณะกรรมการเลือกตั้งสหพันธ์ (Federal Election Commission หรือ FEC) ขึ้น ตาม “กฎหมายว่าด้วยการรณรงค์หาเสียง

<sup>99</sup> *Electoral Justice : The International IDEA Handbook*, International IDEA, 2012, p. 133.

<sup>100</sup> Ibid, p. 133-134.

<sup>101</sup> Ibid, p. 159.

<sup>102</sup> สุวัชรี้ กรรเจียกพงษ์, เล่มเดิม, 103-106.

เลือกตั้งของชาติ 1971” (Federal Election Campaign Act 1971) ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายนี้ในปี 1972 และ 1974 คณะกรรมการเลือกตั้งแห่งสหพันธ์ มีจำนวน 6 คน โดยจำนวนไม่เกิน 3 คน มาจากพรรคการเมือง และ The Clerk ของสภาผู้แทนราษฎรและเลขาธิการแห่งวุฒิสภาเป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง การแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งสหพันธ์แต่งตั้งโดยประธานาธิบดีซึ่งได้รับคำปรึกษาจากสภาสูง (Senate) วาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี มีการเลือกตั้งตำแหน่งประธานและรองประธานใหม่ทุกปี โดยไม่มีการดำรงตำแหน่งซ้ำ คณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งสหพันธ์เป็นหน่วยงานอิสระและเป็นหน่วยงานถาวร บางรัฐ เช่น รัฐ Ohio มีคณะกรรมการเลือกตั้ง (Election Commission) หน่วยงานบริหารการเลือกตั้งทั้งหมดอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของรัฐ ไม่มีหน่วยงานใดเป็นองค์กรอิสระเหมือนของประเทศไทย

## 2) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งสหพันธ์<sup>103</sup>

(1) จัดการและบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการใช้เงินในการแข่งขันการเลือกตั้ง(The Federal Campaign Finance Law) ทั้งหมด โดยมีอำนาจในการพิจารณาการใช้เงินในการเลือกตั้ง ทั้ง 4 ประเภท คือ การเลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติ สมาชิกวุฒิสภา ประธานาธิบดี และรองประธานาธิบดี นอกจากนี้ หลังการเลือกตั้งยังตรวจสอบบัญชีการใช้เงินของคณะกรรมการกองทุนสาธารณะที่ใช้ในการเลือกตั้ง

(2) พิจารณารายงานกิจกรรมในการหาเสียงของพรรคการเมือง

(3) พิจารณาออกกฎระเบียบใหม่เกี่ยวกับการเลือกตั้งได้

(4) พิจารณาคดีความ การฟ้องร้องที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง

การจัดโครงสร้างการบริหารประเทศสหรัฐอเมริกา ในระดับรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติประกอบด้วยสำนักทำเนียบประธานาธิบดีและกระทรวงต่าง ๆ 15 กระทรวง มีองค์กรอีกเป็นจำนวนมากที่อยู่นอกสังกัดหน่วยงานดังกล่าวในจำนวนนั้นมี 41 องค์กร ที่บริหารงานในรูปแบบคณะกรรมการ ประธานาธิบดีเป็นผู้เสนอชื่อแต่งตั้ง ด้วยความเห็นชอบของวุฒิสภา เช่น ซีไอเอ และ เอฟบีไอ องค์กรทั้งหมดนี้ถูกเรียกชื่อว่า “องค์กรอิสระ” (Independent Agency) แต่ละองค์กรถูกจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายต่างหาก ที่ไม่ใช่กฎหมายรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุที่องค์กรเหล่านั้นถูกเรียกว่า องค์กรอิสระ ก็เพราะเป็นองค์กรที่อยู่นอกทำเนียบประธานาธิบดีและ 15 กระทรวงที่กล่าวถึงไม่ได้หมายความว่ามีความมีอำนาจอิสระเหนือรัฐบาลสหรัฐตามที่เข้าใจกัน อำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบของแต่ละองค์กร เป็นไปตามกรอบที่กฎหมายเหล่านั้นกำหนด เฉพาะคณะกรรมการเลือกตั้งที่ประเทศไทยลอกเอามาใช้นี้ สหรัฐจัดตั้งคณะกรรมการเลือกตั้ง (Federal Election

<sup>103</sup> แหล่งเดิม.

Commission/FEC) ขึ้น ตาม “กฎหมายว่าด้วยการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของชาติ 1971” (Federal Election Campaign Act 1971) ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายนี้ในปี 1972 และ 1974

องค์กรนี้มีคณะกรรมการ 6 คน ไม่มีหน้าที่บริหารการเลือกตั้งใด ๆ ทั้งสิ้น มีหน้าที่กำกับดูแลเรื่องการ “รณรงค์เลือกตั้ง” (Election Campaign) ตามที่กฎหมายกำหนด ส่วนใหญ่เกี่ยวกับเรื่องการระดมทุนในการเลือกตั้ง กำหนดการใช้จ่ายและการเปิดเผยเรื่องราวเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวงานหนักของคณะกรรมการ คือ การเลือกตั้งประธานาธิบดี กฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการในบางเรื่อง แต่ถ้าเป็นเรื่องอาญาให้เป็นหน้าที่ของกระทรวงยุติธรรมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการเลือกตั้งนั้นเป็นหน้าที่ของแต่ละรัฐเป็นผู้ดำเนินการ โดยมอบให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยงานปฏิบัติ ภายใต้กรอบของกฎหมาย กฎและระเบียบที่รัฐเป็นผู้กำหนด หลายรัฐมีคณะกรรมการระดับรัฐและระดับเคาน์ตี (State Election Board-County Election Board) มีหน้าที่ช่วยเหลือ กำกับดูแลให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความเรียบร้อย เสร็จเลือกตั้งแล้วก็เลิกกัน คณะกรรมการเหล่านี้ผู้ว่าการรัฐเป็นผู้แต่งตั้งเป็นครั้งคราว เสร็จเลือกตั้งแล้วก็เลิกกัน การเลือกตั้งใช้ระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากรอบเดียว เขตละ 1 คน

### 3) การตรวจสอบการเลือกตั้ง

การตรวจสอบการเลือกตั้งประเทศสหรัฐอเมริกา ระบบกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา กำหนดให้คณะกรรมการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่สอดส่องและควบคุมการใช้จ่ายเงินในการหาเสียงเลือกตั้งโดยการสอบสวนและวินิจฉัย โดยการตรวจสอบของคณะกรรมการเลือกตั้งแห่งสหพันธ์เองหรือมีผู้ร้องเรียนก็ได้ หรือพบกรณีมีการฝ่าฝืนกฎหมายการควบคุมการใช้จ่ายเงิน คณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งสหพันธ์อาจเจรจาหรือขอให้หยุดการดำเนินการที่ฝ่าฝืน หากตกลงกันได้ก็ทำสัญญาประนีประนอมกันได้ โดยกำหนดค่าปรับทางแพ่ง หรือในกรณีที่พบว่าเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายอาญาด้วย คณะกรรมการเลือกตั้งแห่งสหพันธ์อาจส่งเรื่องให้อัยการดำเนินคดีอาญาต่อไป ในกรณีที่มีปัญหาในการเลือกตั้งประธานาธิบดี ศาลสูงสามารถพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดปัญหานั้นได้ ส่วนกรณีที่มีการโกงการเลือกตั้งที่เป็นความผิดอาญาหน่วยงานที่ทำหน้าที่สอบสวน คือ FBI หากพบว่าคดีมีมูลก็จะดำเนินการส่งฟ้องศาล (U.S.District Court) ต่อไป<sup>104</sup>

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการการเลือกตั้งประเทศสหรัฐอเมริกา มีหน้าที่หลักในการควบคุมการใช้จ่ายเงินในการหาเสียงเลือกตั้ง โดยมีอำนาจในการสอบสวนและวินิจฉัย เมื่อมีผู้ร้องคัดค้านการเลือกตั้งหรือตรวจพบการทุจริตการเลือกตั้งเอง แต่กรณีมีการกล่าวหาว่า โกงการเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของ FBI ที่จะทำการสอบสวน และส่งฟ้องศาลยุติธรรมต่อไป

<sup>104</sup> [http://www.Fec.gov/FEC\\_Mission\\_and\\_History\\_Election\\_Fraud](http://www.Fec.gov/FEC_Mission_and_History_Election_Fraud). p.14. อ้างถึงใน แหล่งเดิม.

อย่างไรก็ดี ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งของประเทศสหรัฐอเมริกา<sup>105</sup> ถือว่าการเลือกตั้งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนทุกคนที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา และถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานอันสำคัญในการแสดงออกถึงความมีอิสระและความเป็นประชาธิปไตยของประเทศ<sup>105</sup> ดังนั้น โดยผลของรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา และการแปลความภายใต้เจตนารมณ์และความคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนของศาลสูงสุดของประเทศนั้น องค์กรที่จะทำหน้าที่ในการวินิจฉัยและสั่งการในกรณีที่มีการคัดค้านผลการเลือกตั้งว่า การเลือกตั้งในครั้งใด มีผลการเลือกตั้งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็คือ ศาลสูงสุดของประเทศ (The Supreme Court) ซึ่งมีอำนาจและหน้าที่โดยตรงอย่างสูงสุด และเป็นเพียงศาลเดียวที่จะทำคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาว่า การเลือกตั้งที่มีการร้องคัดค้าน โดยผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งซึ่งพ่ายแพ้และยังติดใจผลการเลือกตั้ง นั้น เป็นการเลือกตั้งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไร เพื่อคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนทุกคนที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา<sup>106</sup>

### 3.1.2 ประเทศที่ใช้กฎหมายระบบ Civil Law

#### 3.1.2.1 ประเทศฝรั่งเศส

##### 1) คณะกรรมการการเลือกตั้ง

ในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีการเลือกตั้ง 6 ระดับ ได้แก่ การเลือกตั้งประธานาธิบดี การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา การเลือกตั้งระดับภาค การเลือกตั้งระดับอำเภอ การเลือกตั้งระดับเทศบาล การเลือกตั้งนายกเทศมนตรี และการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยุโรป โดยแต่ละระดับจะมีรูปแบบการเลือกตั้งที่แตกต่างกันออกไป

องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งนั้น ได้มีการจัดตั้งองค์กรควบคุม และดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งหลายองค์กรด้วยกัน ทั้งที่เป็นองค์กรศาลและองค์กรที่ไม่ใช่องค์กรศาล ในส่วนขององค์กรที่ไม่ใช่องค์กรศาลนั้น กระทรวงมหาดไทยเป็นกระทรวงที่มีบทบาทสำคัญ นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้งองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการเลือกตั้งในรูปแบบขององค์กรปกครองอิสระหลายองค์กร ซึ่งมีลักษณะพิเศษประการหนึ่ง คือ ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาจากฝ่ายบริหาร โดยมีอำนาจหน้าที่ในลักษณะเป็นองค์กรเฉพาะด้านตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรแต่ละองค์กร เช่น คณะกรรมการตรวจสอบบัญชีค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งและเงินสนับสนุนพรรคการเมือง

<sup>105</sup> Ibid. p. 191.

<sup>106</sup> Ibid. p. 68.

คณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยการควบคุมการรณรงค์หาเสียงเพื่อการเลือกตั้งประธานาธิบดีและคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ เป็นต้น ซึ่งในที่นี้จะขอกล่าวถึงเฉพาะองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมการเลือกตั้งเพียงบางองค์กร<sup>107</sup> คือ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญปี ค.ศ.1958 นั้น มิได้มีลักษณะเป็นองค์กรอย่างศาล<sup>108</sup> แต่มีลักษณะเป็นคณะกรรมการที่มีความเป็นกลาง ทำหน้าที่ลดความขัดแย้งระหว่างรัฐสภากับรัฐบาล และไม่ได้มีวัตถุประสงค์ที่จะให้ทำหน้าที่เป็นองค์กรที่เป็นหลักประกันในสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าระบบการควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสทำเฉพาะการควบคุมก่อนประกาศใช้กฎหมาย และไม่มีบทบัญญัติให้มีการควบคุมหลังประกาศใช้บังคับกฎหมายแล้ว ส่วนการเสนอปัญหาว่ากฎหมายขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญหรือไม่ ก็จะถูกจำกัดเฉพาะแต่นักการเมืองระดับสูงและสมาชิกรัฐสภาเท่านั้น<sup>109</sup>

#### 1. อำนาจหน้าที่ของตุลาการรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับคดีเลือกตั้ง

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสนอกจากจะมีอำนาจในการควบคุมมิให้บทบัญญัติและกฎหมายใด ๆ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่อื่นอีกหลายประการ เช่น อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการให้ประชาชนออกเสียงประชามติ

สำหรับองค์กรตุลาการที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งของฝรั่งเศส ได้แก่ สภาแห่งรัฐ โดยมีอำนาจพิจารณาคดีข้อพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้งสภาองค์กรท้องถิ่นระดับภาค และการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของยุโรป<sup>110</sup> นอกจากสภาแห่งรัฐในฐานะองค์กรตุลาการที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาข้อพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้งแล้ว องค์กรตุลาการที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการเลือกตั้งอีกองค์กร คือ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ นอกจากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจหน้าที่หลายประการตามที่กล่าวไว้ข้างต้นแล้ว คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

<sup>107</sup> ธวัช ชูวิทย์สกุลเลิศ. (2550). *ศาลเลือกตั้ง : ศักยภาพการจัดตั้งและรูปแบบที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย*. หน้า 64.

<sup>108</sup> วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. (2544). *ศาลรัฐธรรมนูญไทย: วิเคราะห์เปรียบเทียบโครงสร้างอำนาจหน้าที่และการบริหารงานบุคคลกับศาลรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมนีและญี่ปุ่น*. หน้า 128.

<sup>109</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. “ศาลรัฐธรรมนูญในฝรั่งเศส”. *รวมบทความกฎหมายมหาชน*. สืบค้นจาก <http://www.pub-law.net>, access date October 8, 2006. อ้างถึงใน ธวัช ชูวิทย์สกุลเลิศ. เล่มเดิม.

<sup>110</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2542, ธันวาคม). “125 ปี สถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน”. *วารสารกฎหมายปกครอง*. 18, 3. หน้า 195.

ยังมีอำนาจหน้าที่อีกประการหนึ่งที่สำคัญ คือ อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และประธานาธิบดี

## 2. วิธีพิจารณาความของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

โดยหลักการแล้ว การพิจารณาคดีของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะมีลักษณะเป็นลายลักษณ์อักษร และใช้ระบบไต่สวน อย่างไรก็ตาม ยังมีลักษณะสำคัญอีก 2 ประการ ที่เป็นลักษณะพิเศษ ได้แก่ การพิจารณาคดีแบบลับ และการพิจารณาคดีแบบมีข้อโต้แย้ง<sup>111</sup>

ระบบกฎหมายฝรั่งเศสเน้นหลักการดำเนินกระบวนการพิจารณาแบบไต่สวน ไม่มีคู่ความพิพาทกัน การไม่ผูกพันกับเหตุผลทางกฎหมายในคำร้อง การให้เหตุผลในคำวินิจฉัย เป็นต้น สำหรับการกำหนดตัวบุคคลผู้มีสิทธิเริ่มคดีนั้น ได้กำหนดผู้มีสิทธิเริ่มคดีไว้ชัดเจน ทั้งนี้ โดยผู้มีสิทธิเริ่มคดีเป็นผู้ร้องในคดีรัฐธรรมนูญ วิธีพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสนั้น ไม่มีการบัญญัติไว้เป็นกฎหมายเฉพาะ แต่มีบทบัญญัติของกฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับวิธีพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญแทรกอยู่ในรัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ กฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหาร และกฎเกณฑ์ภายในของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเอง

วิธีพิจารณาความของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เมื่อมีการรับคำร้องขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายธรรมดาและมีการตรวจสอบคำร้องเรียนเรียบร้อยแล้ว ประธานตุลาการรัฐธรรมนูญจะแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญคนหนึ่งให้ทำหน้าที่เป็นตุลาการเจ้าของเรื่อง หรือตุลาการเจ้าของสำนวน ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 19 แห่งรัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญที่ 58-1067 ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน ค.ศ.1958 เกี่ยวกับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ หน้าที่ของตุลาการเจ้าของเรื่อง คือ การศึกษาเรื่องทั้งหมดจากเอกสารที่เลขานุการคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจัดเตรียมให้ จากนั้นก็จะจัดทำร่างคำวินิจฉัยเพื่อเสนอต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญต่อไป การทำงานของตุลาการเจ้าของเรื่องจะใช้วิธีศึกษาเรื่องจากเอกสารและจากการสอบถามจากบรรดาผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งได้แก่ ผู้แทนจากกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายดังกล่าว ซึ่งจะต้องติดต่อผ่านเลขานุการคณะรัฐมนตรี เมื่อตุลาการเจ้าของเรื่องทำการศึกษาเสร็จแล้ว จะต้องเสนอความเห็นของตนต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาต่อไป การพิจารณาวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะมีลักษณะเป็นการประชุมปรึกษาหารือกันในระหว่างคณะตุลาการรัฐธรรมนูญด้วยกันเอง ฝ่ายเดียว ซึ่งแตกต่างจากระบบศาลทั่วไป ที่คู่กรณีจะมีสิทธิเข้าร่วมในการพิจารณาด้วย ที่เป็นดังนี้เพราะคณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสมีลักษณะเป็นองค์กรทางการเมือง จึงมิได้ใช้ชื่อว่า “ศาล”

<sup>111</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2548). รายงานวิจัย เรื่อง “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญในประเทศไทย”. หน้า 57.

การที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีสถานะค่อนข้างเป็น “องค์กรทางการเมือง”<sup>112</sup> นี้เอง ทำให้กระบวนการดำเนินงานต่าง ๆ ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญไม่ต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ใช้ในกระบวนการยุติธรรมทั่วไป จึงไม่มีการนำหลักการฟังความสองฝ่าย หรือการเปิดโอกาสให้คู่ความได้ชี้แจงมาใช้ในกระบวนการพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ แต่ใช้คำว่า “สภา” แทน โดยมีลักษณะองค์กรที่เป็นรูปแบบเดียวกับคณะกรรมการทั้งหลาย ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงมิได้บัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเอาไว้ คงบัญญัติไว้แต่เพียงในมาตรา 63 ที่ว่า “ให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดองค์กรและการดำเนินการของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตลอดทั้งกระบวนการพิจารณาและโดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดระยะเวลาในการเสนอข้อขัดแย้งให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัย” ซึ่งต่อมาก็ได้มีการตรารัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญที่ 58-1067 ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน ค.ศ. 1958 ออกมาขยายความบทบัญญัติในมาตรา 63 แห่งรัฐธรรมนูญ สรุปความได้ว่า เมื่อตุลาการเจ้าของเรื่องได้เสนอเรื่องพร้อมทั้งความเห็นของตนต่อที่ประชุมเพื่อพิจารณาแล้ว เมื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเข้าร่วมประชุมครบองค์ประชุม คือ อย่างน้อย 7 คน ขึ้นไป ก็จะเริ่มทำการพิจารณาปัญหาที่ถูกเสนอเข้ามาเมื่อทำการพิจารณาเสร็จแล้ว ก็จะต้องลงมติ ซึ่งในกรณีปกติจะต้องได้เสียงเกินกึ่งหนึ่ง ในกรณีที่คะแนนเสียงเท่ากัน ประธานตุลาการรัฐธรรมนูญจะเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงชี้ขาด เว้นแต่ในกรณีการพิจารณาถึงความเป็นคนไร้ความสามารถของประธานาธิบดีเท่านั้นที่จะต้องมีคะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์<sup>113</sup>

ในทางปฏิบัติ สำหรับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งในประเทศฝรั่งเศส คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ จะเข้าไปมีบทบาทและอำนาจในการตรวจสอบผลการเลือกตั้งระดับประเทศ กล่าวคือ เมื่อมีคำร้องคัดค้านผลการเลือกตั้งเกิดขึ้น คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะพิจารณาว่า มีเหตุตามกฎหมายที่จะคัดค้านผลการเลือกตั้งหรือไม่ อย่างไร หากไม่มีเหตุตามกฎหมายที่จะคัดค้านได้ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญก็จะยกคำร้องดังกล่าวขึ้นเสีย แต่หากมีเหตุตามกฎหมายที่จะคัดค้านได้ ก็จะส่งคำร้องคัดค้านดังกล่าว ให้แก่ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งซึ่งได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง เพื่อจัดทำคำให้การเพื่อแก้ต่างหรือปฏิเสธคำร้องคัดค้านดังกล่าว ทั้งนี้ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะใช้กระบวนการพิจารณาร้องคัดค้านการเลือกตั้งโดยใช้ระบบการดำเนินกระบวนการพิจารณาแบบไต่สวน กล่าวคือ จะไต่สวนโดยการเรียกและรวบรวมพยานเอกสาร และสืบสวนสอบสวน เพื่อให้ได้

<sup>112</sup> อย่างไรก็ตามคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญไม่อาจถูกโต้แย้งต่อไปได้ และมีผลผูกพันองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐบาล อำนาจปกครอง อำนาจตุลาการ ตามมาตรา 62 หากพิจารณาในแง่นี้ต้องถือว่า คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ มีลักษณะเป็นศาลด้วย. อ้างถึงใน วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2546). *วิธีพิจารณาศาลรัฐธรรมนูญ ศึกษาเปรียบเทียบกรณีของศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศกับศาลรัฐธรรมนูญประเทศไทย*. หน้า 89.

<sup>113</sup> ธวัช ชูวิทย์สกุลเลิศ. เล่มเดิม. หน้า 75-76.

ข้อพิจารณาว่า มีเหตุตามคำร้องคัดค้านหรือไม่ อย่างไร ภายหลังจากที่ได้ไต่สวนโดยการรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ ครบถ้วนแล้ว คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะพิจารณาลงไปในเนื้อหาและรายละเอียดของคำร้องคัดค้านการเลือกตั้ง โดยการเปิดพิจารณาคดีการเลือกตั้งในทางลับ ซึ่งหากฟังได้ว่า มีการเลือกตั้งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจริงตามคำร้องคัดค้านการเลือกตั้ง ตุลาการรัฐธรรมนูญอาจจะเพิกถอนผลการเลือกตั้งแก่ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งซึ่งได้รับชัยชนะ หรืออาจจะประกาศให้มีการจัดการเลือกตั้งใหม่ทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ก็ได้<sup>114</sup> ซึ่งการที่กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งในประเทศฝรั่งเศสกำหนดอำนาจและบทบาทดังกล่าวข้างต้นให้แก่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดและเป็นองค์กรเพียงองค์กรเดียว ในการที่จะพิจารณาและยืนยันความชอบด้วยกฎหมายของการเลือกตั้งในระดับชาตินั้น ก็เพื่อที่จะให้เกิดความชอบธรรมและความบริสุทธิ์ยุติธรรม ภายใต้อำนาจคุ้มครองตามหลักกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งและรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศอย่างแท้จริง<sup>115</sup>

## 2) การตรวจสอบการเลือกตั้ง

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่าประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศที่ไม่มีการจัดให้มีองค์กรสำหรับควบคุมการเลือกตั้งโดยตรง แต่ศาลประเภทต่าง ๆ เข้าไปตรวจสอบการบริหารจัดการการเลือกตั้งที่มีอยู่เพื่อควบคุมการเลือกตั้ง แต่ประเทศฝรั่งเศสจะใช้อำนาจทางตุลาการที่มีอยู่ คือ ศาลประเภทต่าง ๆ เข้าไปตรวจสอบการบริหารจัดการเลือกตั้งที่อยู่ภายใต้อำนาจและความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองอีกชั้นหนึ่ง โดยศาลแต่ละประเภทแตกต่างกันไป<sup>116</sup> ดังนี้

### (1) ศาลยุติธรรม

มีอำนาจในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิในการเลือกตั้ง โดยคำพิพากษาของศาลชั้นต้นนี้ ถือว่าเป็นที่สุดว่าจะให้มีรายชื่อบุคคลนั้นหรือคัดรายชื่อของบุคคลนั้นออก แต่หากเป็นกรณีการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง กระทำโดยผิดแบบหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถที่จะร้องต่อศาลปกครองเพื่อให้พิจารณาคดีได้

### (2) สภาแห่งรัฐ

ทำหน้าที่พิจารณาตรวจสอบคดีเกี่ยวกับขั้นตอนในการเลือกตั้งของสมาชิกสภายุโรป จากลักษณะและประเภทของคดีเลือกตั้ง จะเห็นได้ว่า ในกระบวนการเกี่ยวกับการเลือกตั้งนั้นประกอบด้วยขั้นตอนหลายขั้นตอน โดยเริ่มจากขั้นตอนในการกำหนดและประกาศวัน

<sup>114</sup> International IDEA, *Electoral Justice : The International IDEA Handbook*, p. 128-129.

<sup>115</sup> Ibid. p. 133.

<sup>116</sup> โทเมศ ขวัญเมือง, เล่มเดิม, หน้า 54-55.

เลือกตั้ง ขั้นตอนการลงคะแนนของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ขั้นตอนการนับคะแนน และขั้นตอนการประกาศผลการเลือกตั้งของผู้ที่ได้รับเลือกตั้ง หากในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งมีความไม่ชอบด้วยกฎหมายเกิดขึ้น ผู้มีส่วนได้เสียสามารถร้องเป็นคดีต่อศาลได้ เพื่อให้ศาลตรวจสอบความถูกต้องสำหรับคดีที่เกี่ยวกับขั้นตอนในการเลือกตั้งนั้น ประเทศฝรั่งเศสได้แบ่งความรับผิดชอบในการตรวจสอบคดีต่าง ๆ ออก ดังนี้

1. ศาลปกครองชั้นต้น เป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยเกี่ยวกับขั้นตอนในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น

2. ศาลรัฐธรรมนูญ เป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาตรวจสอบคดีที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนในการเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติ อันได้แก่ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา รวมทั้งการเลือกตั้งฝ่ายบริหาร คือ การเลือกตั้งประธานาธิบดี

อำนาจของผู้พิพากษาคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งมีอำนาจตามกฎหมายที่สำคัญ 2 ประการ ได้แก่

1. อำนาจชี้ให้เห็นว่า กระบวนการในการเลือกตั้งเป็นไปตามกฎหมายเลือกตั้งทุกขั้นตอน โดยถือว่าการเลือกตั้งมีผลใช้ได้อันเป็นการให้สัตยาบันและ

2. อำนาจชี้ให้เห็นว่า การเลือกตั้งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมาย ผู้พิพากษามีอำนาจสั่งให้ผลการเลือกตั้งนั้นเป็นโมฆะได้ (พร้อมกันนี้ยังมีกลไกและมาตรการลงโทษทางอาญาแก่ผู้กระทำความผิดในการเลือกตั้ง โดยศาลอาญา จะเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาคดี) นอกจากนี้ หากมีการนับคะแนนเสียงเลือกตั้งไม่ถูกต้องตามกฎหมายผู้พิพากษายังมีอำนาจสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่ได้

กล่าวโดยสรุป ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศที่ไม่มีการจัดให้มีองค์กรสำหรับควบคุมการเลือกตั้งโดยตรง องค์กรใดองค์กรหนึ่งโดยเฉพาะ แต่กำหนดให้หลายองค์กรเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการเลือกตั้ง ซึ่งแต่ละองค์กรก็มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบแต่ละเรื่องแตกต่างกันไป สำหรับในการเลือกตั้งท้องถิ่น ศาลปกครองจะเป็นศาลที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตการเลือกตั้งท้องถิ่น

### 3.1.2.2 ประเทศเยอรมัน

#### 1) คณะกรรมการการเลือกตั้ง

สำหรับรูปแบบคณะกรรมการการเลือกตั้งของประเทศเยอรมันนั้น ในมาตรา 20 กฎหมายพื้นฐานของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันได้กำหนดว่า สหพันธ์รัฐเยอรมันได้กำหนดว่า สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน มีการปกครองตามระบอบเสรีประชาธิปไตย แบบสหพันธ์รัฐ ซึ่งประกอบด้วย 16 มลรัฐ แต่ละมลรัฐจะมีรัฐสภาและรัฐบาลของตนเอง เนื่องจากสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันมีการปกครองแบบสหพันธ์ ดังนั้น การจัดลำดับชั้นของคณะกรรมการ

การเลือกตั้งชุดต่าง ๆ ย่อมสอดคล้องกับรูปแบบการปกครองแบบสหพันธ์ด้วย ซึ่งในที่นี้จะกล่าวถึง คณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยเริ่มจากระดับล่างสุดขึ้นไปหาระดับสูงสุดตามขั้นตอนของการ ปฏิบัติหน้าที่ จึงมีคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับต่าง ๆ ดังนี้<sup>117</sup>

### 1. คณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกอบด้วย

1.1. คณะกรรมการการเลือกตั้งต่าง ๆ ได้แก่ คณะกรรมการตรวจคะแนนประจำ หน่วยเลือกตั้งซึ่งประกอบไปด้วยเจ้าพนักงานการเลือกตั้งและกรรมการการเลือกตั้งและ คณะกรรมการตรวจคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้งนี้ยังแบ่งประเภทออกไปตามลักษณะของงานที่ รับผิดชอบ ดังนี้

#### (ก) คณะกรรมการตรวจคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้งทั่วไป

คณะกรรมการชุดนี้ มีหน้าที่ดำเนินการเลือกตั้งและตรวจนับคะแนน รวมทั้งประกาศ ผลการนับคะแนนในหน่วยเลือกตั้งที่ตนรับผิดชอบ

#### (ข) คณะกรรมการตรวจคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้งเคลื่อนที่

คณะกรรมการชุดนี้ มีหน้าที่และความรับผิดชอบเช่นเดียวกับคณะกรรมการตรวจ คะแนนประจำหน่วยเลือกตั้งทั่วไป จะต่างกันเพียงแต่ว่า คณะกรรมการชุดนี้จะเคลื่อนที่ไปยัง สถานที่ต่าง ๆ เช่น โรงพยาบาล บ้านพักคนชรา หรือเรือนจำ เป็นต้น เพื่อให้ความสะดวกแก่ผู้ที่ จะใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตามสถานที่ดังกล่าว ซึ่งไม่อาจใช้สิทธิตามปกติได้

(ค) คณะกรรมการตรวจคะแนนที่ลงทางไปรษณีย์ในแต่ละเขตเลือกตั้ง ในแต่ละเขตเลือกตั้ง จะมีคณะกรรมการการเลือกตั้ง 1 ชุด ทำหน้าที่รวบรวมคะแนนในหน่วยของตน โดยมีคณะกรรมการตรวจ นับคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้ง เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการตรวจนับคะแนน

1.2. คณะกรรมการการเลือกตั้งระดับเขตเลือกตั้ง ในแต่ละเขตเลือกตั้ง จะมี คณะกรรมการการเลือกตั้งระดับเขตเลือกตั้ง 1 ชุด ประกอบไปด้วยพนักงานผู้ประกาศผลการเลือกตั้ง ระดับเขตเลือกตั้งและคณะอำนาจการเลือกตั้งระดับเขตเลือกตั้ง โดยแต่ละชุดมีหน้าที่รวมคะแนน ภายในเขตเลือกตั้งที่ตนรับผิดชอบเมื่อดำเนินการเสร็จแล้วจะส่งผลคะแนนไปยังคณะกรรมการการ เลือกตั้งระดับสหพันธ์ โดยแต่งตั้งจากรัฐบาลประจำมลรัฐ

1.3. คณะกรรมการเลือกตั้งระดับมลรัฐ โดยในแต่ละมลรัฐจะมีคณะกรรมการการ เลือกตั้งระดับมลรัฐ 1 ชุด ซึ่งประกอบด้วย พนักงานผู้ประกาศผลการเลือกตั้งระดับมลรัฐและคณะ อำนาจการเลือกตั้งระดับมลรัฐ ทำหน้าที่รวบรวมผลการเลือกตั้งภายในมลรัฐของตนที่มีจำนวน

<sup>117</sup> กษิติเดช สุทธิวานิช. (2546). *อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของคณะกรรมการการเลือกตั้งกับการตรวจสอบ โดยองค์กรตุลาการ*. หน้า 41-42.

ทั้งสิ้น 16 มลรัฐ เมื่อดำเนินการเสร็จแล้วจะส่งผลคะแนนไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับสหพันธ์ โดยแต่งตั้งจากรัฐบาลประจำมลรัฐ

1.4. คณะกรรมการการเลือกตั้งระดับสหพันธ์ ประกอบด้วย พนักงานผู้ประกาศผลการเลือกตั้งระดับสหพันธ์และคณะอำนวยการเลือกตั้งระดับสหพันธ์ คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่รวบรวมผลการเลือกตั้งทั่วประเทศแล้วประกาศว่าบัญชีเลือกตั้งใดบ้างที่ได้รับเลือกตั้ง แต่ละบัญชีมีสิทธิส่งผู้แทนเข้าสภา ได้กี่ที่นั่ง พร้อมทั้งประกาศรายชื่อผู้ที่ได้รับการเลือกตั้ง โดย The federal Electoral Law ประเทศเยอรมันใช้เมื่อพฤษภาคม 1956 (2499)

ประธานของคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับสหพันธ์ จะได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งโดยหลักการแล้วจะแต่งตั้งจากผู้อำนวยการสำนักงานสถิติของสหพันธ์ ซึ่งมีสถานะเป็นอิสระ ไม่ขึ้นต่อรัฐบาล ส่วนประธานของคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับอื่นๆ จะได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐบาลประจำมลรัฐ และเมื่อได้รับการแต่งตั้งแล้ว ประธานของคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่ละชุดก็จะแต่งตั้งกรรมการอื่น ๆ ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนเพื่อเข้ามารับผิดชอบร่วมกัน และมีส่วนสนับสนุนให้งานที่ได้รับมอบหมาย สำเร็จ ลุล่วงไปด้วยดี

## 2) การตรวจสอบการเลือกตั้ง

ในการตรวจสอบการเลือกตั้ง นั้น ศาลรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันเป็นศาลที่มีอำนาจหน้าที่<sup>118</sup> ดังนี้

### (1) อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับคดีเลือกตั้ง

การตรวจสอบการเลือกตั้งมาตรา 41 วรรค 2 GG และมาตรา 13 ข้อ 3 BverfGG นั้นศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน มีบทบาทในการพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับคำร้องทุกข์โต้แย้งคำวินิจฉัยของสภาผู้แทนราษฎรสหพันธ์รัฐ ในเรื่องความสมบูรณ์ของการเลือกตั้ง การได้มาหรือการสิ้นสุดซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งศาลที่จะดำเนินการตรวจสอบการเลือกตั้งนั้น อาจเป็นศาลเฉพาะที่ประกอบด้วยฝ่ายรัฐสภาและผู้พิพากษาอาชีพระดับสูง หรืออาจมอบอำนาจให้ศาลสูงสุดทำหน้าที่วินิจฉัย

รัฐธรรมนูญได้วางรูปแบบการวินิจฉัย แบ่งเป็น 2 ระดับ ดังนี้<sup>119</sup>

ระดับที่หนึ่ง ตามมาตรา 41 วรรค 1 การวินิจฉัยเรื่องนี้เป็นเรื่องของสภาผู้แทนราษฎรสหพันธ์รวมทั้งการวินิจฉัยสมาชิกสภาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

<sup>118</sup> ธวัช ชูวิทย์สกุลเลิศ. เล่มเดิม. หน้า 86.

<sup>119</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ. (2543). หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2543. หน้า 458-459.

ระดับที่สอง การโต้แย้งคำวินิจฉัยของสภาผู้แทนราษฎรสหพันธ์รัฐ สามารถร้องทุกข์ต่อไปยังศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ (มาตรา 41 วรรคสอง GG มาตรา 13 ข้อ 3 มาตรา 48 ของกฎหมายว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ) ผู้มีสิทธิยื่นคำคัดค้านต่อรัฐสภาอาจเป็นหัวหน้าคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับสหพันธ์หรือระดับมลรัฐ กลุ่มของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง รวมทั้งพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งเท่านั้น แต่ว่าขอบเขตผู้มีสิทธิร้องทุกข์เพื่อให้มีการตรวจสอบการเลือกตั้ง ต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้นถูกจำกัดตาม มาตรา 48 ของกฎหมายว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ โดยกระบวนการตรวจสอบของรัฐสภานั้น จะตรวจสอบเพียงกระบวนการเลือกตั้งว่าถูกต้องและชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ แต่รัฐสภาจะไม่ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายการเลือกตั้งว่าเป็นไปตามรัฐธรรมนูญหรือไม่

กระบวนการร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญ มีแนวคิดพื้นฐานว่า กระบวนการดังกล่าวมุ่งคุ้มครองประโยชน์โดยธรรมของสังคมมิได้มุ่งคุ้มครองสิทธิประชาชนคนใดคนหนึ่ง กล่าวคือ หากผลจากคำวินิจฉัยของศาลในกระบวนการร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้น มิได้นำไปสู่ผลทำให้ผู้ร้องทุกข์ชนะคดี ศาลรัฐธรรมนูญอาจไม่สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หากเป็นกรณีที่เกิดการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อยหรือกรณีที่ไม่กระทบต่อสัดส่วนการแบ่งจำนวนที่นั่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นไปตามหลัก “หลักกระทบต่อสาระสำคัญ” ที่ได้รับการให้เหตุผลจากศาลรัฐธรรมนูญ โดยศาลรัฐธรรมนูญให้เหตุผลว่า หลักเสียงข้างมากเป็นหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตย ดังนั้น ความบกพร่องของการเลือกตั้งจึงอาจกระทบต่อเจตจำนงของประชาชนได้ แต่ต้องไม่กระทบต่อเสียงข้างมาก<sup>120</sup>

ศาลรัฐธรรมนูญจะมีกระบวนการตรวจสอบแตกต่างจากรัฐสภาโดยศาลรัฐธรรมนูญจะตรวจสอบว่ากฎหมายเลือกตั้งนั้นสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ หากเป็นการชัดเจนว่าผลการตรวจสอบออกมาว่ากฎหมายดังกล่าวขัดกับรัฐธรรมนูญ อาจส่งผลให้การเลือกตั้งดังกล่าวเป็นโมฆะได้ กล่าวคือ หากคำร้องมีผลเป็นจริงตามนั้นหรือหากคำร้องนั้นมีมูลและมีผลกระทบต่อการแบ่งจำนวนที่นั่งของสภาผู้แทนราษฎรแต่ไม่จำเป็นว่าการเลือกตั้งทั้งหมดจะต้องเสียไป อย่างไรก็ตาม โดยหลักแล้วศาลรัฐธรรมนูญจะไม่เข้าไปวินิจฉัยว่าการเลือกตั้งบกพร่องหรือไม่ ไม่ว่าความบกพร่องของผลการเลือกตั้งดังกล่าวจะมากหรือน้อยในเขตการเลือกตั้ง เว้นแต่เป็นความจำเป็นเพื่อจะรักษาสมดุลของสมาชิกที่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งไป โดยศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยเพื่อเป็นการยืนยันว่าไม่มีข้อบกพร่องในกรณีดังกล่าว<sup>121</sup>

ระบบการเลือกตั้งของเยอรมันมีการควบคุมให้การเลือกตั้งเป็นไปอย่างบริสุทธิ์เที่ยงธรรมโดยศาล โดยมีบทกำหนดโทษแก่ผู้ที่ใช้อิทธิพลบังคับแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ออกเสียงไป

<sup>120</sup> ธวัช ชูวิทย์สกุลเลิศ. เล่มเดิม. หน้า 87.

<sup>121</sup> แหล่งเดิม.

ในทางใดทางหนึ่งตามความต้องการของผู้ที่ใช้อิทธิพลนั้น เป็นความผิดกฎหมายอาญาเยอรมัน มาตรา 108 (ความผิดเกี่ยวกับการกรรโชก ชูเชื้อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง) มาตรา 108a (ความผิดเกี่ยวกับการหลอกลวง ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง) และมาตรา 108 b (ความผิดเกี่ยวกับการให้สินบน ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง) และยังเป็นเหตุฟ้องให้ศาลสั่งให้การเลือกตั้งนั้น เป็นโมฆะได้อีกด้วย หากเป็นที่พิสูจน์ได้ว่าการกระทำนั้นมีอิทธิพลจนทำให้ผู้มีสิทธิออกเสียงไม่สามารถต้านทานความกดดันนั้น และไม่อาจจะตัดสินใจเลือกอย่างเสรีได้ และเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญด้วย โดยกรรมการการเลือกตั้งจะมีบทบาทในการตรวจสอบการเลือกตั้ง โดยการควบคุมการเลือกตั้งให้เป็นไปอย่างถูกต้อง ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัคร พิจารณาคำอุทธรณ์การรับรองหรือไม่รับรอง ผลการเลือกระดับมลรัฐและระดับเขตที่คณะกรรมการการเลือกตั้งในระดับนั้น ๆ ส่งมาและประกาศรับรองผลการเลือกตั้ง ทั้งในระดับประเทศ ระดับมลรัฐ และระดับเขต <sup>122</sup>

## (2) วิธีพิจารณาความของศาลรัฐธรรมนูญ

ระบบกฎหมายเยอรมันเน้นการค้นหาคำความจริง โดยการไต่สวนการดำเนินคดีโดยเปิดเผย การมีอำนาจเหนือวัตถุแห่งคดีของคู่ความและการดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยวาจาสำหรับการเริ่มคดีนั้น ศาลรัฐธรรมนูญไม่สามารถเริ่มคดีหรือหยิบยกคดีขึ้นมาพิจารณาเองได้ ศาลจะเริ่มคดีได้ก็ต่อเมื่อมีคำร้องและคำร้องนั้นจะต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรพร้อมทั้งระบุเหตุผลแห่งการฟ้องคดีด้วย ในระบบกฎหมายเยอรมัน นอกจากจะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการที่คำร้องต้องมีเหตุผลไว้เป็นการทั่วไปแล้ว ยังมีการบัญญัติเอาไว้เป็นพิเศษในกระบวนการพิจารณาเฉพาะคดีด้วย ซึ่งวิธีพิจารณาจะมีบัญญัติไว้เป็นกฎหมาย โดยมีการแยกวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญออกเป็นวิธีพิจารณาทั่วไป ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ที่ใช้กับคดีทุกประเภท และวิธีพิจารณาเฉพาะคดีซึ่งใช้สำหรับคดีแต่ละประเภท <sup>123</sup>

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการการเลือกตั้งประเทศเยอรมัน มีหลายระดับด้วยกัน ส่วนองค์กรที่มีอำนาจตรวจสอบการทุจริตการเลือกตั้ง คือ ศาลรัฐธรรมนูญ และมีวิธีพิจารณาคดีเลือกตั้งโดยเฉพาะ และใช้ระบบไต่สวน ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจะเน้นพิจารณาและไต่สวนโดยดูเงื่อนงำจากการกระทำในทางการเลือกตั้งว่า มีการกระทำการอันใดที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งที่ไม่ถูกต้องและไม่สอดคล้องต่อบทบัญญัติใด ๆ แห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งของประเทศหรือไม่ อย่างไร โดยคำวินิจฉัยในส่วนของการโต้แย้งหรือคัดค้านการประกาศรับรองผลการเลือกตั้งในประเทศเยอรมัน ซึ่งกระทำโดยศาลรัฐธรรมนูญนั้น จะเป็นที่สุดและผูกพันต่อทุกองค์กร

<sup>122</sup> พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว ไพฑูรย์ โปธิสว่าง และยุทธพร อิศรชัย. *โครงการวิจัยเรื่องการประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรอิสระ: คณะกรรมการการเลือกตั้ง*. หน้า 30.

<sup>123</sup> ธวัช ชูวิทย์สกุลเลิศ. เล่มเดิม. หน้า 90.

ของรัฐ<sup>124</sup> ซึ่งในทางปฏิบัติ หากศาลรัฐธรรมนูญได้สวนแล้ว ได้ความว่า มีการละเมิดต่อรัฐธรรมนูญ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องด้วยแล้ว จะประกาศหรือมีคำวินิจฉัยว่า ผลการเลือกตั้งนั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีการกระทำที่ไม่ถูกต้องหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือมีการกระทำ อันเป็นการละเมิดต่อบทบัญญัติขั้นพื้นฐานต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ภายใต้หลัก รัฐธรรมนูญของประเทศต่อไป<sup>125</sup>

### 3.1.2.3. ประเทศอินเดีย

#### 1) คณะกรรมการการเลือกตั้ง

ประเทศอินเดียเป็นประเทศหนึ่งที่มีการบัญญัติเรื่องคณะกรรมการการเลือกตั้ง<sup>126</sup> ไว้ใน รัฐธรรมนูญ มาตรา 243 คณะกรรมการการเลือกตั้ง (Election Commission) เริ่มก่อตั้งขึ้นครั้งแรก ในปี ค.ศ.1975 เป็นองค์กรอิสระเป็นกลางและมีอำนาจถึงตุลาการ โดยมีนโยบายที่จะรักษาไว้ซึ่ง การปกครองระบอบประชาธิปไตย ให้คำปรึกษาดำเนินการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภา สมาชิก สภาแห่งมลรัฐ ประธานาธิบดี และรองประธานาธิบดี ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย เป็นกลาง ทางการเมืองและบริสุทธิ์ยุติธรรม<sup>127</sup> ประกอบด้วย ประธานกรรมการการเลือกตั้ง 1 คน และ กรรมการการเลือกตั้ง 2 คน ซึ่งมีฐานะเท่าเทียมกัน ซึ่งประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งโดยคำปรึกษาจาก นายกรัฐมนตรี สำหรับการแต่งตั้งประธานกรรมการการเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนด คุณสมบัติไว้ แต่ในทางปฏิบัติประธานาธิบดีจะเป็นผู้แต่งตั้งโดยจะปรึกษากับนายกรัฐมนตรี<sup>128</sup>

วาระการดำรงตำแหน่ง ของประธานกรรมการการเลือกตั้งและกรรมการการเลือกตั้ง มีวาระดำรงตำแหน่ง 6 ปี และกำหนดอายุไว้จะอยู่เกิน 65 ปี ในการดำรงตำแหน่งของประธาน กรรมการการเลือกตั้งจะดำรงตำแหน่งตามวาระของตนเป็นการถาวร จะไม่ถูกโยกย้ายออกจาก ตำแหน่ง ยกเว้นจะมีเหตุผลเช่นเดียวกับการโยกย้ายประธานศาลฎีกา กล่าวคือ ประธานาธิบดี จะปลดประธานกรรมการการเลือกตั้งได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบไม่น้อยกว่าสองในสามของ จำนวนสมาชิกสภาทั้งหมด สำหรับเงินเดือนของประธานกรรมการการเลือกตั้งจะได้รับเงินเดือน เท่ากับประธานศาลฎีกา และกรรมการการเลือกตั้งจะได้รับเงินเดือนเท่ากับผู้พิพากษาศาลฎีกา

<sup>124</sup> Ibid. p. 86.

<sup>125</sup> Ibid. p. 150.

<sup>126</sup> ชวิช ชูวิทย์สกุลเลิศ. เล่มเดิม. หน้า 51.

<sup>127</sup> ประณต นันทิยะกุล. (2540, กันยายน-ธันวาคม). “คณะกรรมการการเลือกตั้งกับการจัดการการเลือกตั้ง ในอินเดีย”. *วารสารธรรมศาสตร์*, 23(3). หน้า 94-99.

<sup>128</sup> มนตรี ดันทวารัตน์. (2539). *เอกสารวิจัยส่วนบุคคลเรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้ง*. หน้า 62.

องค์กรของคณะกรรมการการเลือกตั้ง แบ่งได้ 4 ระดับ ดังนี้<sup>129</sup>

#### 1. ระดับชาติหรือในส่วนกลาง

ประกอบด้วยประธานกรรมการการเลือกตั้ง 1 คน และอาจมีคณะกรรมการการเลือกตั้งได้อีกตามความจำเป็น ประธานกรรมการการเลือกตั้งจะเป็นตำแหน่งศูนย์กลางที่ถาวรของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จะไม่ถูกโยกย้ายออกจากตำแหน่ง คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจแต่งตั้งผู้ช่วยเหลือประธานกรรมการการเลือกตั้ง ในกรณีที่ต้องการเตรียมการหรือการควบคุมการเลือกตั้งในเขตแขวง (Regional Commission) พร้อมทั้งกำหนดฐานะและเวลาที่อยู่ในตำแหน่ง โดยกรรมการควบคุมการเลือกตั้งในเขตแขวงจะได้รับหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ คือ ประธานาธิบดีจะโยกย้ายกรรมการควบคุมการเลือกตั้งในเขตแขวงก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากประธานกรรมการ<sup>130</sup>

#### 2. ระดับแคว้น

คณะกรรมการการเลือกตั้งจะปรึกษากับรัฐบาลของแคว้น แต่งตั้งหัวหน้าเจ้าพนักงานการเลือกตั้ง (Chief Election Officer) เป็นศูนย์กลางถาวรประจำอยู่ทุกแคว้นดินแดนในอาณัติ หัวหน้าเจ้าพนักงานการเลือกตั้งสามารถทำงานราชการควบคู่กับการเลือกตั้งได้ ถ้าหัวหน้าเจ้าพนักงานการเลือกตั้งทำงานไม่เต็มเวลาสำหรับงานการเลือกตั้งจะต้องมีการตั้งตำแหน่งเพิ่มขึ้น และทุกแคว้นและดินแดนในอาณัติจะต้องมีผู้ทำงานผู้ทำงานเต็มเวลาประจำอย่างน้อย 1 คนการจัดการองค์กรจะแตกต่างกันไป แต่ละแคว้นขึ้นกับขนาดของแคว้นและปริมาณงาน

#### 3. ระดับตำบล

เช่นเดียวกับระดับแคว้น คณะกรรมการการเลือกตั้งจะปรึกษารัฐบาลของแคว้นแต่งตั้งเจ้าพนักงานการเลือกตั้งระดับตำบล (District Election Officer) สำหรับการแต่งตั้งคณะผู้ทำงานในการควบคุมการเลือกตั้งระดับตำบล จะมีรูปแบบไม่แน่นอน แต่ละแคว้นมีอิสระที่จะพัฒนารูปแบบการควบคุมตำบลของตนเอง

#### 4. ระดับเขตเลือกตั้ง

เป็นระดับเล็กที่สุดและจำเป็น ระดับของการปฏิบัติงาน คณะกรรมการการเลือกตั้งจะปรึกษากับรัฐบาลของแคว้น แต่งตั้งพนักงานทะเบียนเลือกตั้ง (Electoral Registration Officer) และอาจตั้งผู้ช่วยพนักงานทะเบียน (Assistant Electoral Registration Officer) ขึ้นช่วยงานพนักงานทะเบียนเลือกตั้งได้ตามกฎหมายว่าด้วยผู้แทนของประชาชน การทำงานจะมุ่งตรวจสอบบัญชี

<sup>129</sup> ธวัช ชูวิทย์สกุลเลิศ. เล่มเดิม. หน้า 53-54.

<sup>130</sup> The Constitution of India 1986 Article 324 (4). อ้างใน อากัสรา จินตนะพัฒน์. (2538). *รูปแบบและฐานะองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร*. หน้า 63.

ทะเบียนการเลือกตั้ง โดยเพิ่มจากงานด้านปกครองตามปกติและจะไม่ได้รับเงินพิเศษใด ๆ สำหรับการปฏิบัติงานในหน้าที่นี้

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีดังต่อไปนี้<sup>131</sup>

1. กำหนดวัน เวลา การเลือกตั้ง ซึ่งการเลือกตั้งอาจกระทำกันหลายวัน โดยเสนอประธานาธิบดี เพื่อประธานาธิบดีจะเป็นผู้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการเลือกตั้งตามวันและเวลาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอ

2. จัดทะเบียนรับรองพรรคการเมืองและกำหนดสัญลักษณ์ของพรรคการเมือง

3. ให้คำปรึกษาแก่ประธานาธิบดี สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ขาดคุณสมบัติ หลังจากการเลือกตั้ง

4. เตรียมการและตรวจสอบทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุก ๆ ครั้งที่มีการเลือกตั้ง และทุก ๆ วันที่ 1 มกราคมของทุกปี

5. กำหนดที่ตั้งและหน่วยเลือกตั้งในเขตเลือกตั้ง ภายหลังจากคณะกรรมการแบ่งเขตการเลือกตั้ง (Delimitation Commission) แบ่งเขตเลือกตั้งแล้ว ผู้อำนวยการเขตเลือกตั้งจะกำหนดที่ตั้งและจำนวนหน่วยเลือกตั้ง พร้อมทั้งปิดประกาศรายชื่อหน่วยเลือกตั้งบริเวณที่ลงคะแนน เตรียมหีบบัตรเลือกตั้ง เตรียมสำเนาทะเบียนบ้านผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เครื่องมือประทับตราสัญลักษณ์ลงบัตรเลือกตั้งและสิ่งจำเป็นอื่น ๆ

6. หน้าที่รับสมัครผู้สมัครรับเลือกตั้ง หลังจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง กำหนดวันเวลาของการรับสมัครแล้ว ผู้อำนวยการเขตการเลือกตั้งจะปิดประกาศบอกวิธีการและสถานที่สมัครต่อสาธารณะ ผู้สมัครจะต้องส่งใบสมัครให้ผู้อำนวยการเขตการเลือกตั้งซึ่งจะทำการตรวจสอบใบสมัครและมีอำนาจไม่รับสมัครของผู้สมัครรับเลือกตั้งได้หากตรวจสอบพบว่ามีคุณสมบัติไม่ครบถ้วนและไม่ถูกต้อง หรือไม่กระทำตามวิธีการที่กำหนดในกฎหมาย โดยผู้อำนวยการเขตการเลือกตั้งจะต้องเขียนเหตุประกอบการปฏิเสธการไม่รับสมัครไว้ด้วย ในกรณีผู้สมัครเห็นว่าการไม่รับสมัครไม่ชอบด้วยเหตุผลสามารถร้องขอต่อศาลให้พิจารณาผลการตรวจสอบใหม่ได้

7. หน้าที่ควบคุมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งซึ่งผู้ทำหน้าที่ควบคุมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรมก็คือ ประธานหน่วยเลือกตั้งและกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง นอกจากนี้ผู้สมัครรับเลือกตั้งอาจตั้งตัวแทนการเลือกตั้งเข้าไปดูแลการลงคะแนนด้วยก็ได้ โดยส่งรายชื่อแจ้งให้ผู้อำนวยการเขตการเลือกตั้งทราบก่อน

<sup>131</sup> กษิติเดช สุทธิวานิช. เล่มเดิม. หน้า 49-51.

8. หน้าทีนับคะแนนและประกาศผลการนับคะแนนเลือกตั้ง ซึ่งผู้อำนวยการเขตเลือกตั้งจะประกาศรายชื่อผู้ได้รับการเลือกตั้งและรายงานไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการการเลือกตั้งจะประกาศรายชื่อผู้ได้รับการเลือกตั้งต่อไป

9. อำนาจยกเลิกการลงคะแนนเลือกตั้ง หากคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าการลงคะแนนมีการทุจริตหรือโงงการเลือกตั้ง สามารถสั่งยกเลิกการลงคะแนนและสั่งให้มีการลงคะแนนเลือกตั้งใหม่ได้

10. ตัดสินคดีความต่าง ๆ เกี่ยวกับการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งเป็นอำนาจกึ่งตุลาการ

อนึ่ง นอกจากคณะกรรมการการเลือกตั้งอินเดีย จะมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยแล้ว ยังต้องให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรมด้วย ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งอินเดีย มีอำนาจกึ่งตุลาการในการตรวจสอบการเลือกตั้งได้ ในกรณีที่การเลือกตั้งนั้นมีการทุจริตเกิดขึ้น<sup>132</sup>

2) การตรวจสอบการเลือกตั้ง

เมื่อมีการทุจริตการเลือกตั้งเกิดขึ้น คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจรับคำร้องเรียน และมีอำนาจตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง (Election Tribunals) ซึ่งการดำเนินคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 100-180 วัน มิฉะนั้น จะถือว่าการเลือกตั้งเป็นโมฆะ ให้มีการเลือกตั้งใหม่ อำนาจในการตัดสินคดีต่าง ๆ เกี่ยวกับการเลือกตั้งทั่วไป อำนาจนี้นับเป็นอำนาจที่ยิ่งใหญ่และสำคัญมากทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งอินเดียมีอำนาจสูงสุดในการเลือกตั้ง<sup>133</sup>

ในรัฐธรรมนูญมาตรา 324 (1) บัญญัติไว้ว่า “หน้าที่อำนาจโดยตรงในการควบคุมการเตรียมทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และหน้าที่ควบคุมการเลือกตั้งไปสู่รัฐสภาและสภาแห่งมลรัฐ การเลือกตั้งประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดี ถูกมอบอำนาจไว้ที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง” จากบทบัญญัติดังกล่าวทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจอย่างกว้างขวาง รวมทั้งอำนาจในการตัดสินคดีความต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติ การเลือกตั้งประธานาธิบดี และรองประธานาธิบดี หรือการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น<sup>134</sup>

อย่างไรก็ตาม การตัดสินคดีเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จะต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลสูง แต่ศาลสูงจะไต่สวนหรือตัดสินคดีเกี่ยวกับการกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ก็ต่อเมื่อผู้ได้รับความเสียหายจากการตัดสินของคณะกรรมการการเลือกตั้งไปร้องต่อศาลสูง โดยคู่กรณีอาจฟ้องไปที่ศาลสูงภายใน 45 วันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง และหลังจากที่ศาลสูงตัดสินแล้ว สามารถอุทธรณ์ไปยังศาลสูงสุดเพื่อพิจารณาคัดสินใหม่ได้ จะเห็นได้

<sup>132</sup> ประณต นันทิยะกุล. เล่มเดิม. หน้า 97.

<sup>133</sup> กยิต์เดช สุทธิวานิช. เล่มเดิม. หน้า 52.

<sup>134</sup> แหล่งเดิม.

ว่า การตัดสินใจของคณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลสูงสุด แต่ศาลสูงจะไต่สวนหรือตัดสินคดีเกี่ยวกับการกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ต่อเมื่อ ผู้ได้รับความเสียหายจากการตัดสินใจของคณะกรรมการการเลือกตั้งมาร้องเรียนต่อศาลสูง

ในทางปฏิบัติ<sup>135</sup> เพื่อให้การเลือกตั้งในประเทศอินเดีย เป็นการเลือกตั้งที่ได้รัฐบาลและรัฐสภาจากประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง<sup>136</sup> ประกอบกับคณะกรรมการการเลือกตั้งของอินเดียถูกจัดว่า เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่อย่างเข้มแข็งในการคุ้มครองการเลือกตั้งให้ เป็นไปโดยบริสุทธิ์และยุติธรรมอย่างแท้จริง<sup>137</sup> คณะกรรมการการเลือกตั้งของอินเดีย จึงมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญเป็นอย่างมาก กล่าวคือ<sup>138</sup>

1. อำนาจในการประกาศรับรองผลการเลือกตั้ง ยกเลิกหรือเพิกถอนการเลือกตั้งหรือคุณสมบัติของผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง

2. อำนาจในการพิจารณาและเพิกถอนคุณสมบัติของข้าราชการการเมือง (นักการเมือง) ในระดับสมาชิกรัฐสภา

3. อำนาจในการพิจารณาและเสนอคดีขึ้นสู่ศาลสูงสุด หรือศาลสูง เพื่อพิจารณาคดีที่มีการโต้แย้งผลของการเลือกตั้งหรือการเพิกถอนผลการเลือกตั้ง รวมทั้งการเสนอคดีอาญาสำหรับ ผู้ทุจริตหรือโกงการเลือกตั้งอันเป็นการละเมิดต่อกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง ในทุกระดับของการเลือกตั้งในประเทศ

4. อำนาจสูงสุดในการชี้ขาดในการประกาศรับรองหรือเพิกถอนผลการเลือกตั้ง ซึ่งมีผลผูกพันต่อทุกองค์กรของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นในระดับรัฐบาลกลางหรือในระดับท้องถิ่น

5. อำนาจในการเพิกถอนคุณสมบัติของผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งหรือผู้ได้รับการเลือกตั้ง ซึ่งไม่ได้ยื่นบัญชีค่าใช้จ่ายในการลงรับสมัครการเลือกตั้งภายในระยะเวลาที่กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งกำหนด

6. อำนาจในการพิจารณาเพิ่มหรือลดคุณสมบัติหรือระยะเวลาในการเปิดรับสมัครรับเลือกตั้งในทุกระดับ ทั้งนี้ ภายใต้เงื่อนไขตามที่กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งกำหนด

นอกจากนี้ มีข้อสังเกตว่า ในส่วนการโต้แย้งอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามที่ระบุไว้ในข้อ 1-6 ข้างต้น นี้ ผู้ที่ได้รับผลกระทบต่อคำวินิจฉัยและการสั่งการของ คณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าว สามารถที่จะนำเสนอคำร้องคัดค้านคำวินิจฉัยและการสั่งการต่อ

<sup>135</sup> [www.eci.gov.in](http://www.eci.gov.in).

<sup>136</sup> [www.eci.nic.in](http://www.eci.nic.in).

<sup>137</sup> [www.photius.com](http://www.photius.com).

<sup>138</sup> [www.en.wikipedia.org/Election Commission of India](http://www.en.wikipedia.org/Election Commission of India).

ศาลสูงหรือศาลสูงสุด (Election Petition) กล่าวคือ ในทางปฏิบัติ องค์กรตุลาการจะไม่เข้ามายุ่งเกี่ยวกับขั้นตอนและกระบวนการจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่อย่างใด แต่จะเข้ามาตรวจสอบและพิจารณาคำร้องคัดค้านคำวินิจฉัยและการตั้งการของผู้ได้รับผลกระทบภายหลังจากที่ผลการเลือกตั้งได้สำเร็จเสร็จสิ้น รวมทั้งได้มีการประกาศรับรองผลการเลือกตั้งแล้ว โดยขั้นตอนในการคัดค้านผลการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น การพิจารณาจะขึ้นอยู่กับอำนาจของศาลสูง แต่หากเป็นการคัดค้านผลการเลือกตั้งในระดับชาติ เช่น การเลือกตั้งระดับรัฐสภาหรือระดับประธานาธิบดี การพิจารณาจะขึ้นอยู่กับอำนาจของศาลสูงสุดของประเทศ ทั้งนี้ เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งรัฐสภาของประเทศอินเดีย<sup>139</sup>

### 3.1.2.4. ประเทศฟิลิปปินส์

#### 1) คณะกรรมการการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งของประเทศฟิลิปปินส์ ได้ก่อตั้งขึ้นโดยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ กำหนดให้กรรมการการเลือกตั้ง จะต้องมิควมามีคุณสมบัติทางกฎหมายเนื่องจากว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องใช้บังคับกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง และใช้อำนาจกึ่งตุลาการ และในกฎหมายเลือกตั้งของฟิลิปปินส์ได้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และองค์ประกอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ด้วย<sup>140</sup> โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้แต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง (Comelec) ซึ่งจัดและควบคุมการเลือกตั้งทุกระดับ ตั้งแต่ระดับหมู่บ้านจนถึงระดับประธานาธิบดี รวมทั้งจดทะเบียนพรรคการเมืองด้วย และรัฐธรรมนูญยังได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งยอมรับจดทะเบียนหน่วยอาสาสมัคร สังกัดการณการเลือกตั้ง (Namfel) ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1946<sup>141</sup> ไว้ในรัฐธรรมนูญ ประเทศฟิลิปปินส์มีหน่วยงานที่ควบคุมการเลือกตั้ง 2 หน่วยงาน คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (Commelec) และหน่วยงานสังกัดการณของเอกชน คือ (Namfel) ซึ่งคอยตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งและช่วยดูแลป้องกันการซื้อเสียงด้วย ถือได้ว่านามเฟลเป็นองค์กรอิสระของประเทศ เป็น Citizen's arm ที่ทำงานควบคู่กับคอมมิสชัน องค์การอิสระของประชาชนที่รัฐบาลยอมรับนี้ได้จัดตั้งองค์กร โดยเฉพาะกับกลุ่มพันธมิตรประชาธิปไตย และศาสนจักรทั้งประเทศในการประชาสัมพันธ์ และสร้างจิตสำนึกของประชาชนให้ตระหนักถึงสิทธิและเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองตามวิถีของประชาธิปไตย

<sup>139</sup> [www.eci.nic.in/A\\_Constitutional\\_Body](http://www.eci.nic.in/A_Constitutional_Body).

<sup>140</sup> กรมตท ทอจธรรมชชาติ. (2531). *การเลือกตั้ง พรรคการเมือง และเสถียรภาพของรัฐบาล*. หน้า 20.

<sup>141</sup> สีดา สอนศรี. (2544). *บทบาทของคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งของรัฐและองค์การอาสาสมัครเอกชนสังกัดการณการเลือกตั้งในประเทศฟิลิปปินส์ : เสนอแนะสำหรับประเทศไทย*. หน้า 44.

## (1) คณะกรรมาธิการการเลือกตั้ง หรือคอมมิเลค (Comelec)

รัฐธรรมนูญของประเทศฟิลิปปินส์ ได้กำหนดกระบวนการเลือกตั้งเอาไว้โดยมี (Commission of election) หรือเรียกชื่อย่อว่า “คอมมิเลค” ซึ่งคล้ายกับคณะกรรมการการเลือกตั้งของประเทศไทย โดยมีคณะกรรมการทั้งสิ้น 7 ท่าน แล้วนำเข้าสู่สภา เมื่อรัฐสภาเห็นชอบก็นำเข้า คณะกรรมาธิการว่าด้วยการแต่งตั้ง (Commission of Appointment) ซึ่งประกอบด้วยผู้พิพากษาศาลฎีกา 3 คน สมาชิกทั้งสองสภา ทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาลในจำนวนเท่า ๆ กัน สภาละ 3 คน เพื่อตรวจสอบบุคคลดังกล่าวอีกครั้ง อีกทั้งผู้ที่อยู่ในคณะคอมมิเลคส่วนใหญ่ เป็นผู้ที่ได้รับการยกย่องจากสังคมสูงมาก ไม่มีประวัติการคอร์รัปชันมาก่อน

คอมมิเลค ถือเป็นหน่วยงานอิสระจากรัฐบาล มีศักดิ์ศรีเท่ากับกระทรวง ๆ หนึ่ง โดยมีแผนกย่อยหลายแผนก โดยเฉพาะแผนกกฎหมายมีเจ้าหน้าที่ถึง 1,000 คน ทั้งนี้ เพื่อรองรับงานด้านการสืบสวนสอบสวน ส่งเรื่องฟ้องศาล คอมมิเลคจะควบคุมการเลือกตั้งในแง่ของกระบวนการและในแง่ของระดับขั้นการเลือกตั้ง ตั้งแต่การจดทะเบียนการเลือกตั้ง การดำเนินการเลือกตั้ง ตลอดจนการประชาสัมพันธ์รณรงค์ให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือแม้กระทั่งฟ้องร้องผู้กระทำความผิดกฎหมายเลือกตั้ง<sup>142</sup>

คอมมิเลค จะทำหน้าที่ทุกอย่างเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ตั้งแต่รับจดทะเบียนพรรคการเมือง รับจดทะเบียนผู้สมัครรับเลือกตั้ง ลงทะเบียนผู้เลือกตั้ง แต่งตั้งเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานต่าง ๆ เช่น ทหาร ตำรวจ และข้าราชการอื่น ๆ ให้มาช่วยการเลือกตั้ง นอกจากนี้ ก่อนการเลือกตั้ง 6 เดือน คอมมิเลค ทำหน้าที่ประชาสัมพันธ์ในการรณรงค์ปลุกจิตสำนึกการเลือกตั้งโดยนำข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับการเลือกตั้งลงในหน้าหนังสือพิมพ์ ซึ่งพื้นที่หน้าหนังสือพิมพ์ส่วนนี้เรียกว่า Comelec space เป็นการให้ฟรีทุกสัปดาห์

อย่างไรก็ดี สำหรับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งในประเทศฟิลิปปินส์ ได้กำหนดอำนาจและบทบาทตามกฎหมายดังกล่าว สำหรับคอมมิเลค ที่สำคัญ<sup>143</sup> ดังนี้

1. อำนาจในการบริหารจัดการและพิจารณา ข้อโต้แย้ง ข้อคัดค้าน ผลการเลือกตั้ง การประกาศผลการเลือกตั้ง รวมถึงคุณสมบัติของผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง ทั้งในระดับประเทศ ภูมิภาค และจังหวัด รวมถึงการบริหารจัดการและการรับรองผลการเลือกตั้งในระดับประธานาธิบดี ซึ่งเป็นการเลือกตั้งในระดับสูงสุดของประเทศ และยื่นข้อโต้แย้งในชั้นอุทธรณ์ซึ่งผ่านการพิจารณาในศาลชั้นต้น (The Regional Trial Court)

<sup>142</sup> สถาบันพระปกเกล้า. (2543). รายงานการวิจัยเรื่องบทเรียนจากการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เพื่อปรับปรุงระบบเลือกตั้งให้ดีขึ้น. หน้า 45.

<sup>143</sup> www.comelec.gov.ph.

2. อำนาจในการตัดสินใจ สำหรับการยอมรับหรือปฏิเสธสิทธิในการเลือกตั้ง การตอบข้อสงสัยอันเกี่ยวกับการเลือกตั้ง การพิจารณาและแบ่งเขตการเลือกตั้ง การแต่งตั้งและมอบหมายเจ้าหน้าที่ประจำเขตเลือกตั้งและผู้ตรวจสอบการเลือกตั้ง รวมถึงการจัดระบบการลงทะเบียนของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

3. อำนาจในการพิจารณาและยื่นข้อพิพาทต่อศาลชั้นต้น สำหรับการรับรองสิทธิหรือตัดสิทธิของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

4. อำนาจในการพิจารณา สืบสวนและสอบสวน การดำเนินคดีทั้งปวง อันเกี่ยวข้องกับ การละเมิดใด ๆ ต่อกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง การกระทำอันมิชอบหรือทุจริตในการเลือกตั้ง การดำเนินคดีอาญาและการดำเนินคดีในส่วนจริยธรรมที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง

5. อำนาจในการควบคุมและตรวจสอบ ความโปร่งใส ความเป็นระเบียบเรียบร้อย ความสุจริตและความสงบสุขของการเลือกตั้งในทุกระดับ รวมถึงการประสานขอความร่วมมือจากหน่วยงานของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์และยุติธรรมอย่างแท้จริง

6. อำนาจในการควบคุมและตรวจสอบ ในทางทะเบียนของพรรคการเมือง การควบคุมหรือยุบพรรคการเมือง ซึ่งส่งผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งในทุกระดับ

7. อำนาจในการจัดทำรายงาน ในการนำเสนอต่อประธานาธิบดีและรัฐสภา เพื่อรายงานภาพรวมและรายละเอียดของการเลือกตั้งในทุกระดับ

8. อำนาจในการให้ความเห็น เสนอแนะ และตั้งข้อสังเกตในการปรับปรุงแก้ไขและเพิ่มประสิทธิภาพกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งและบทลงโทษสำหรับผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมืองที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ต่อรัฐสภา

9. อำนาจในการเสนอเรื่องให้แก่ประธานาธิบดี เพื่อพิจารณาแต่งตั้งหรือถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเข้าไปเกี่ยวข้องและมีความประพฤติที่ละเมิดต่อกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง รวมทั้งสั่งการในทางปกครองหรือทางการบังคับบัญชา เพื่อคุ้มครองการเลือกตั้งในทุกระดับ

(2) องค์กรเอกชนผู้ดูแลการเลือกตั้งของฟิลิปปินส์ (นัมเฟรล)

นัมเฟรล เป็นหน่วยอาสาสมัครของเอกชนที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อนับคะแนนและตรวจสอบการเลือกตั้ง เป็นหน่วยสังเกตการณ์การเลือกตั้งของภาคเอกชน ก่อตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปฏิบัติการและสังเกตการณ์การเลือกตั้งควบคู่ไปกับหน่วยเลือกตั้งของรัฐบาล<sup>144</sup> รวมถึงตรวจตราการทำงานของฝ่ายรัฐบาล สอดส่องควบคุมและดูแลให้การเลือกตั้งให้เป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม มีอาสาสมัครถึง 500,000 คน ปฏิบัติการทั่วประเทศ จึงมีหน้าที่ทั้งการกำกับดูแล และ

<sup>144</sup> สถาบันพระปกเกล้า. เล่มเดิม. หน้า 47.

สังเกตการณ์การเลือกตั้งทุกระดับ ควบคู่ไปในฐานะองค์กรอาสาสมัครเอกชนที่ได้รับการยอมรับตามรัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1935 และแก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 1986 นอกจากนี้ ประเทศฟิลิปปินส์ยังมีองค์กรอาสาสมัครสังเกตการณ์การเลือกตั้งอีกหลายองค์กร ที่มีขนาดใหญ่และสำคัญ คือ MEDIA-CITIZENS QUICK COUNT (MCQC) และ PARISH COUNCIL FOR RESPONSIBLE VOTING (PPCRV) โดยที่ MCQC เป็นองค์กรเอกชนที่สังเกตการณ์การเลือกตั้งได้รับอนุญาตจาก Comelec และมีกฎหมายการเลือกตั้งรองรับให้เป็นผู้สังเกตการณ์การเลือกตั้ง นับคะแนนและรายงานผลการเลือกตั้ง ซึ่งได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งให้เข้าสังเกตการณ์การเลือกตั้ง<sup>145</sup>

## 2) การตรวจสอบการเลือกตั้งโดยศาล

คอมมิสชัน จะทำหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวน และตัดสินคดีเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น ระดับภาค ระดับจังหวัด เทศบาล เมือง และหมู่บ้าน และเป็นผู้ฟ้องผู้สมัครรับเลือกตั้งต่อศาลถ้ามีการทุจริตการเลือกตั้ง หรือละเมิดกฎหมาย หากมีการทุจริตเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น จะมีการส่งเรื่องไปที่ผู้อำนวยการเลือกตั้งตั้งแต่ละเขต เป็นผู้พิจารณาในชั้นต้น ที่เป็นเช่นนั้น เพราะกฎหมายของฟิลิปปินส์กำหนดเอาไว้ว่า ผู้ที่จะมาเป็นผู้อำนวยการการเลือกตั้งทุกเขตต้องสอบบาริได้แล้ว และปฏิบัติตามกฎหมายมาแล้ว จึงเป็นผู้ที่มีวุฒิภาวะสูงสามารถสอบสวนคดีเลือกตั้งท้องถิ่น ในเบื้องต้น ได้ทันที จึงทำให้การพิจารณาคดีในระดับท้องถิ่นของคอมมิสชันค่อนข้างจะรวดเร็ว แต่ถ้าเป็นคดีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และประธานาธิบดี อาจจะใช้เพราะต้องส่งเรื่องไปที่ศาลสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาลสมาชิกวุฒิสภาและศาลฎีกา

## 3) การพิจารณาฟ้องร้องเกี่ยวกับการเลือกตั้งในฟิลิปปินส์มีหลายระดับดังต่อไปนี้<sup>146</sup>

1. ในระดับท้องถิ่น ให้คอมมิสชันเป็นผู้พิจารณาคดีในเบื้องต้น โดยมีแผนกกฎหมายคอมมิสชันพิจารณา แต่ผู้สมัครอาจยื่นอุทธรณ์ไปถึงศาลฎีกาได้ตามสิทธิเสรีภาพของประชาชน

2. ถ้าเป็นคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่เกี่ยวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ก็ให้ส่งเรื่องผ่านคอมมิสชัน ไปที่ศาลเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Representative Electoral Tribunal) ซึ่งเป็นคณะกรรมการพิจารณาคดีตัดสินกรณีเลือกตั้งของสภาผู้แทนราษฎรตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญประกอบด้วยผู้พิพากษาศาลฎีกา 3 คน สส.ฝ่ายค้าน 3 คน และฝ่ายรัฐบาลที่เป็นนักกฎหมาย 3 คน

<sup>145</sup> สีดา สอนศรี. (2536). *การเมืองในฟิลิปปินส์ 1986-1992*. หน้า 114-115.

<sup>146</sup> ธวัช ชูวิทย์สกุลเลิศ. เล่มเดิม. หน้า 59.

3. ถ้าเป็นคดีเลือกตั้งที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ก็ให้ส่งเรื่องไปที่ศาลเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา Senate Electoral Tribunal คือ คณะกรรมการพิจารณาตัดสินกรณีเลือกตั้งของสมาชิกวุฒิสภา ถ้าเป็นคดีเกี่ยวกับผู้สมัครประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี ก็ให้ส่งฟ้องไปที่ศาลฎีกาโดยตรง คดีส่วนใหญ่เกี่ยวกับผลของคะแนนการเลือกตั้ง โดยมีการกล่าวหากันว่า โกงคะแนนเลือกตั้ง หรือผู้สมัครขาดคุณสมบัติ และการซื้อคณะกรรมการรวมคะแนน เป็นต้น แต่ไม่ว่าจะยื่นไปที่ศาลใด ผู้อุทธรณ์มีสิทธิยื่นฟ้องไปถึงศาลฎีกาได้เพราะเป็นสิทธิอันชอบธรรมของพลเมืองซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการการเลือกตั้งของฟิลิปปินส์ คล้ายกับคณะกรรมการการเลือกตั้งของไทย แต่เน้นสัดส่วนของนักกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้ง และเป็นผู้ฟ้องผู้สมัครต่อศาลกรณีมีการทุจริตการเลือกตั้งท้องถิ่น

### 3.2 องค์การไต่สวนและวิธีพิจารณาคดีเลือกตั้งในต่างประเทศ

ในการไต่สวนและพิจารณาคดีเลือกตั้ง บางประเทศได้มอบหมายภารกิจและหน้าที่ดังกล่าวให้แก่ผู้พิพากษา แผนกคดีเลือกตั้ง หรือศาลเลือกตั้ง แล้วแต่กรณี อาทิ เช่น ในประเทศอังกฤษ ได้เริ่มพิจารณาคดีเลือกตั้งครั้งแรกในปี ค.ศ. 1868 โดยศาล The House of Commons โดยผู้พิพากษา จำนวน 2 คน ซึ่งเป็นองค์คณะพิจารณา ได้ถูกคัดเลือกมาจาก The Queen's Bench Division of the High Court of Justice ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรมอย่างแท้จริง นอกจากนี้ ผู้พิพากษาในประเทศอังกฤษยังสามารถที่จะรายงานคำพิพากษาของตนที่เกี่ยวข้องกับคดีเลือกตั้งไปยังรัฐสภาได้ด้วย เช่น รายงานว่าผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งคนใดสมควรที่จะได้รับการเลือกตั้ง เป็นต้น ในขณะที่บางประเทศ เช่น ประเทศออสเตรเลีย ประเทศปากีสถาน หรือประเทศจาไมกา ได้ใช้ระบบศาลคดีเลือกตั้งและศาลสูงสุดของประเทศทำการพิจารณาและพิพากษาคดีที่มีข้อพิพาทกันในส่วนคดีเลือกตั้ง ทั้งนี้ โดยองค์คณะผู้พิพากษานั้น จะนั่งรับฟังการสืบพยานและพิจารณาตั้งแต่ในชั้นศาลคดีเลือกตั้ง

นอกจากนี้ ในประเทศบราซิล ได้ใช้ศาลคดีเลือกตั้งเป็นศาลชั้นต้นที่จะนั่งรับฟังการพิจารณาและสืบพยานที่มีการโต้แย้งว่า การเลือกตั้งในตำแหน่งทางการเมืองอาจได้มาโดยไม่ชอบ และใช้ศาลสูงสุดของประเทศ (The Supreme Court) เป็นศาลสุดท้าย ในการที่จะมีคำพิพากษาถึงที่สุดในการรับรองหรือไม่รับรองผลการเลือกตั้งในตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ แต่หากเป็นในประเทศโบลิเวีย ประเทศเอกวาดอร์ และประเทศกัวเตมาลา แม้จะใช้ศาลคดีเลือกตั้งเป็นศาลชั้นต้นที่จะนั่งรับฟังการพิจารณาและสืบพยานที่มีการโต้แย้งว่า การเลือกตั้งในตำแหน่งทางการเมืองอาจได้มาโดยไม่ชอบ แต่เลือกใช้ศาลรัฐธรรมนูญของประเทศ (The Constitutional Court)

เป็นศาลสุดท้ายในการที่จะมีคำพิพากษาถึงที่สุดในการรับรองหรือไม่รับรองผลการเลือกตั้งในตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ ซึ่งใกล้เคียงกับระบบการพิจารณาพิพากษาคดีเลือกตั้งในประเทศแคนาดา และประเทศอินเดีย กล่าวคือ ทั้งสองประเทศนี้ ได้ให้ศาลสูงสุดของประเทศ (The Supreme Court) เป็นศาลสุดท้าย ในการพิจารณาคดีการเลือกตั้ง ซึ่งมีการอุทธรณ์มาจากศาลชั้นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีและรองนายกรัฐมนตรีในประเทศอินเดียนั้น หากมีการโต้แย้งในประเด็นการเลือกตั้งที่ชอบหรือไม่ชอบสำหรับสองตำแหน่งดังกล่าวนี้ ศาลสูงสุดของประเทศ (The Supreme Court) จะเป็นศาลที่นั่งรับฟังการพิจารณาและสืบพยานตั้งแต่ในชั้นแรกจนถึงชั้นทำคำพิพากษาถึงที่สุด

นอกจากนี้ ในประเทศยุโรปบางประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษ ประเทศรัสเซีย และประเทศโปแลนด์ ก็นิยมที่จะใช้ศาลสูงสุดของประเทศ (The Supreme Court) เป็นศาลที่จะมีคำวินิจฉัยในชั้นสุดท้ายว่า การเลือกตั้งในตำแหน่งใดในทางการเมือง เป็นการเลือกตั้งที่ชอบหรือไม่ชอบ เช่นเดียวกัน อนึ่ง บางประเทศ เช่น เขตการปกครองพิเศษไต้หวัน ประเทศเคนย่า ประเทศยูกันดา และประเทศเอธิโอเปีย ก็ชอบที่จะใช้ศาลเป็นผู้พิจารณาและรับรองผลการเลือกตั้งในทางการเมืองเช่นเดียวกัน เพียงแต่แทนที่จะใช้ศาลสูงสุดของประเทศเป็นศาลสุดท้ายในการรับรองผลการเลือกตั้ง เหมือนดังเช่นในประเทศยุโรปต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว กลับเลือกใช้ศาลอุทธรณ์ (A Superior Court) เป็นศาลสุดท้าย ที่จะมีความพิพากษาถึงที่สุดในการรับรองผลการเลือกตั้งที่มีข้อพิพาทต่าง ๆ แต่อย่างไรก็ดี หากเป็นการเลือกตั้งในตำแหน่งประธานาธิบดีในเขตการปกครองพิเศษไต้หวัน และประเทศยูกันดา สามารถอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ ไปยังศาลสูงสุดของประเทศ (The Supreme Court) ได้อีกชั้นหนึ่ง เหตุที่เป็นเช่นนี้ เนื่องจากในตำแหน่งประธานาธิบดีนั้น เป็นตำแหน่งสำคัญที่สุดของประเทศ จึงจำเป็นต้องให้ศาลสูงสุดของประเทศ (The Supreme Court) เป็นผู้กลั่นกรองและตัดสินให้ได้ความเป็นที่ยุติในตำแหน่งสำคัญของประเทศต่อไป

นอกจากนี้ ในบางประเทศก็นิยมชมชอบที่จะให้องค์กรตุลาการหรือศาลเข้ามามีบทบาทหรือควบคุมดูแลการเลือกตั้งในตำแหน่งต่าง ๆ ทางการเมือง เช่น ในประเทศแอลเบเนีย ได้ให้องค์กรตุลาการเข้ามาร่วมพิจารณาและกลั่นกรองกระบวนการเลือกตั้ง กล่าวคือ ศาลสูงสุดของประเทศ ได้มีการคัดเลือกผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ จำนวน 8 คน จากผู้พิพากษาในชั้นศาลอุทธรณ์ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบกระบวนการเลือกตั้งให้ได้ความบริสุทธิ์ยุติธรรม แต่ในขณะที่บางประเทศแทนที่จะใช้ศาลในรูปแบบของศาลคดีเลือกตั้งหรือผู้พิพากษาแผนกคดีเลือกตั้งหรือศาลรัฐธรรมนูญดังที่ได้กล่าวไปแล้วก่อนหน้านี้ กลับเลือกที่จะนิยมใช้ศาลปกครองเป็นกลไกแห่งการวินิจฉัยและระงับข้อพิพาทในส่วนการโต้แย้งถึงการเลือกตั้งในตำแหน่งใด ๆ ทางการเมือง อาทิเช่น

ในประเทศฟินแลนด์ ได้ใช้ศาลปกครองสูงสุดของประเทศ (The Supreme Administrative Court) เป็นศาลสุดท้าย ในการที่จะรับพิจารณาคดีอุทธรณ์ซึ่งถูกอุทธรณ์มาจากศาลปกครองชั้นต้น เป็นต้น

อนึ่ง ในปัจจุบัน หลายประเทศได้มองว่า คดีการเลือกตั้งในตำแหน่งทางการเมืองต่าง ๆ นั้น เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ และอำนาจฝ่ายบริหารอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ กล่าวคือ การดำรงตำแหน่งใด ๆ ในทางการเมืองนั้น เป็นการเข้ามาสวมอำนาจในการใช้กฎหมายหรือบังคับใช้กฎหมาย ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจไว้ทั้งสิ้น ดังนั้น เมื่อมีการโต้แย้งถึงการเข้าถึงการเข้าสู่ตำแหน่ง โดยผ่านการเลือกตั้งว่า ได้ผ่านการเลือกตั้งมาโดยชอบหรือไม่อย่างไรนั้น จึงจำเป็นต้องมีกลไกที่ผูกโยง กับรัฐธรรมนูญของประเทศ มาควบคุมและกำกับดูแล โดยการมอบหมายอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาด การเลือกตั้งที่ชอบหรือไม่ชอบผ่านไปยังศาลรัฐธรรมนูญ เช่น ในประเทศออสเตรเลีย ได้ให้ศาลรัฐธรรมนูญ (The Federal Constitutional Court) เป็นศาลที่มีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดการเลือกตั้งในตำแหน่ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือตำแหน่งทางการเมืองอื่น ๆ ทุกตำแหน่งมาตั้งแต่ในปี ค.ศ. 1920 รวมถึง ในประเทศเยอรมัน ประเทศสเปน ประเทศโปรตุเกส ก็มอบหมายอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดการเลือกตั้ง ที่ชอบหรือไม่ชอบผ่านไปยังศาลรัฐธรรมนูญ (The Federal Constitutional Court) เช่นเดียวกัน<sup>147</sup>

อนึ่ง จากการที่ได้ศึกษาถึงการดำเนินคดีและการไต่สวนคดีเลือกตั้งในประเทศไทย และ ต่างประเทศ ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น พบว่า รูปแบบขององค์กรที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาคดีทุจริต การเลือกตั้งแตกต่างกันไป ผู้ศึกษาจึงได้ทำสรุปตารางเปรียบเทียบระหว่างวิธีพิจารณาคดีเลือกตั้ง ของคณะกรรมการการเลือกตั้งและวิธีพิจารณาคดีเลือกตั้งของศาลประเทศต่าง ๆ เพื่อให้ง่ายแก่การทำความเข้าใจ ดังนี้

<sup>147</sup> *Electoral Justice : The International IDEA Handbook*. International IDEA. 2012. p. 69-80.

ตารางที่ 3.1 เปรียบเทียบข้อแตกต่างระหว่างวิธีพิจารณาคดีเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และวิธีพิจารณาคดีเลือกตั้งของศาลประเทศต่าง ๆ

ลำดับที่	วิธีพิจารณาคดีเลือกตั้งของ กกต.	วิธีพิจารณาคดีเลือกตั้งของศาล
1. ประเทศอังกฤษ	-ไม่มีข้อมูล เนื่องจากเป็นอำนาจของศาลยุติธรรมโดยตรง	-เป็นไปตามระบบของศาลยุติธรรม
2. ประเทศสหรัฐฯ	-ไม่มีข้อมูล เนื่องจากกรณีที่มีปัญหาในการเลือกตั้งประธานาธิบดี ศาลสูงสามารถพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาด ส่วนปัญหากรณีที่มีการโกงการเลือกตั้งที่เป็นความผิดอาญาหน่วยงานที่ทำหน้าที่สอบสวนคือ FBI หากพบว่าคดีมีมูล ก็จะดำเนินการส่งฟ้องศาล (U.S.District Court)	-เป็นไปตามระบบของศาลยุติธรรม
3. ประเทศฝรั่งเศส	-จัดให้มีองค์กรควบคุมการเลือกตั้งหลายองค์กร เช่น คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ การพิจารณามีลักษณะเป็นลายลักษณ์อักษรและใช้ระบบไต่สวน	-สำหรับคดีเลือกตั้งท้องถิ่น อยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งใช้วิธีพิจารณาในระบบไต่สวน
4. ประเทศเยอรมัน	-ไม่มีข้อมูล เนื่องจากเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญโดยตรง	-ศาลรัฐธรรมนูญเยอรมัน ใช้วิธีพิจารณาในระบบไต่สวน เน้นการค้นหาคำความจริงโดยการไต่สวนการดำเนินคดีโดยเปิดเผย การมีอำนาจเหนือวัตถุแห่งคดีของกลุ่มความและการดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยวาจา ซึ่งวิธีพิจารณาจะมีบัญญัติไว้เป็นกฎหมาย

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

ลำดับที่	วิธีพิจารณาคดีเลือกตั้งของ กกต.	วิธีพิจารณาคดีเลือกตั้งของศาล
5. ประเทศอินเดีย	-ใช้วิธีการสืบสวนสอบสวน -คณะกรรมการการเลือกตั้งอินเดีย มีอำนาจตัดสินคดีเลือกตั้ง ซึ่งเป็น อำนาจกึ่งตุลาการ -การตัดสินของคณะกรรมการการ เลือกตั้งอยู่ภายใต้การตรวจสอบของ ศาลสูงสุด	-เป็นไปตามระบบของศาลยุติธรรม
6. ประเทศฟิลิปปินส์	-ใช้วิธีการสืบสวนสอบสวน	-เป็นไปตามระบบของศาลยุติธรรม
7. ประเทศไทย	-ใช้วิธีการสืบสวนสอบสวน -การสืบสวนสอบสวน มีลักษณะ ก่อนไปในระบบไต่สวน	-ใช้ระบบไต่สวน