

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เดิม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 145 (3) กำหนดให้ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาด ปัญหาข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ประกอบกับศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยที่ 52/2546 วินิจฉัยว่า การใช้อำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวน เพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหา หรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญมาตรา 145 วรรคหนึ่ง (3) แล้ว ถือเป็นยุติ

ปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 239 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุด” วรรคสอง กำหนดว่า “ในกรณีที่ประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าควรให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาผู้ใด ให้ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย เมื่อศาลฎีกาได้รับคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาผู้นั้น จะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ได้ จนกว่าศาลฎีกาจะมีคำสั่งยกคำร้อง ในกรณีที่ศาลฎีกามีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ในเขตเลือกตั้งใดหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาผู้ใด ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในเขตเลือกตั้งนั้น สิ้นสุดลง” และวรรคสุดท้าย กำหนดว่า “ให้นำความในวรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสามมาใช้ บังคับกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นด้วยโดยอนุโลม โดยการยื่นคำร้องต่อศาลตามวรรคสอง ให้ยื่นต่อศาลอุทธรณ์ และให้คำสั่งของศาลอุทธรณ์เป็นที่สุด” และมาตรา 219 วรรคสาม กำหนดว่า “ให้ศาลฎีกามีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา และให้ศาลอุทธรณ์มีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ทั้งนี้ วิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีให้

เป็นไปตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกากำหนด โดยต้องใช้ระบบไต่สวนและเป็นไปโดยรวดเร็ว” อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 219 วรรคสามดังกล่าว ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาจึงได้ออกระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2550 โดยระบียบดังกล่าวข้อ 3 ให้คํานิยามคำว่า “ศาล” หมายความว่า “ศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค” และข้อ 4 กำหนดว่า “วิธีพิจารณาให้ใช้ระบบไต่สวนและเป็นไปโดยรวดเร็ว วิธีพิจารณาใดซึ่งระเบียบนี้มีกำหนดไว้โดยเฉพาะ ให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับเท่าที่พอจะใช้บังคับได้”

ดังนั้น เมื่อมีการร้องคัดค้านกล่าวหาว่า การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นใด มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม จะมีขั้นตอนในการดำเนินคดีเลือกตั้งเป็น 2 ขั้นตอนสำคัญ ๆ ดังนี้

1. ขั้นตอนการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

การสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 โดยมีขั้นตอนในการดำเนินการ คือ เมื่อมีข้อพิพาทเกี่ยวกับคดีเลือกตั้งท้องถิ่น ผู้ร้องต้องไปยื่นคำร้องต่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่เกิดเหตุ คือ จังหวัดที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้น ๆ และเมื่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดตั้งรับเป็นเรื่องคัดค้านแล้ว ก็จะส่งคำร้องคัดค้านดังกล่าวให้คณะกรรมการสืบสวนสอบสวนหรือคณะอนุกรรมการสืบสวนสอบสวน¹ ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดแต่งตั้งไว้ก่อนแล้ว ตั้งแต่เมื่อมีการประกาศให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้น ๆ ไปดำเนินการสืบสวนสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐาน พร้อมสรุปรายงานการสืบสวนสอบสวน โดยจัดทำเป็นรูปสำนวนการสืบสวนสอบสวน เสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเพื่อพิจารณา ก่อนเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดเลือกตั้งดังกล่าวต่อไป ซึ่งตามระบียบดังกล่าว เมื่อคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนหรือคณะอนุกรรมการสืบสวนสอบสวนได้รับเรื่องร้องคัดค้านแล้ว จะต้องไปดำเนินการสืบสวนสอบสวนและสรุปสำนวนให้แล้วเสร็จภายใน 20 วัน นับแต่วันได้รับเรื่องร้องคัดค้านจากผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด แต่ทั้งนี้ หากมีเหตุจำเป็น ก็สามารถขอขยายระยะเวลาการสืบสวนสอบสวนออกไปได้อีกไม่เกิน 2 ครั้ง ๆ ละไม่เกิน 15 วัน โดยคณะกรรมการสืบสวน

¹ เฉพาะกรณีร้องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งจะแต่งตั้งเป็นคณะอนุกรรมการสืบสวนสอบสวน.

สอบสวนหรือคณะกรรมการสืบสวนสอบสวน จะทำการสืบสวนสอบสวน รวบรวม พยานหลักฐานฝ่ายผู้ร้องก่อน หากมีพยานหลักฐานสนับสนุนพอฟังได้ว่า ผู้สมัครสมาชิกสภา ท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นใดหรือผู้ใด กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย เกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือมีพฤติการณ์ที่เชื่อได้ว่า เป็นผู้ก่อให้เกิดผู้อื่นกระทำ สนับสนุน หรือรู้เห็นเป็นใจให้ผู้อื่นกระทำหรือรู้ว่ามีกรกระทำดังกล่าว แต่ไม่ดำเนินการเพื่อระงับการกระทำนั้น หรือได้รับประโยชน์จากการกระทำนั้น ซึ่งจะมีผลให้มีการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือเลือกตั้งใหม่ ให้แจ้งข้อกล่าวหาแก่บุคคลดังกล่าว และเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหา สามารถชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา พร้อมทั้งแสดงพยานหลักฐานต่าง ๆ หรือนำพยานบุคคลต่าง ๆ มาให้การต่อคณะกรรมการสืบสวน สอบสวนหรือคณะกรรมการสืบสวนสอบสวน เพื่อเป็นพยานหลักฐานและหักล้างข้อกล่าวหาหรือ พยานหลักฐานของฝ่ายผู้ร้องได้อย่างเต็มที่ เมื่อเสร็จสิ้นกระบวนการดังกล่าวแล้ว จึงจะจัดทำสรุป รายงานการสืบสวนสอบสวน เสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดผ่านผู้อำนวยการการ เลือกตั้งประจำจังหวัด เพื่อให้พิจารณาและเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งต่อไป

2. ขั้นตอนการไต่สวนคดีเลือกตั้งของศาล

เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้พิจารณาสำนวนคัดค้านการเลือกตั้งตามข้อ 1 แล้ว หากคณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาแล้ว มีมติเห็นควรสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอน สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ภายหลังประกาศรับรองผลการเลือกตั้ง ดังกล่าวแล้ว คำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าว จะไม่ถือว่าเป็นที่สุดอีกต่อไป คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่จะต้องนำเรื่องดังกล่าวไปยื่นเป็นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์ แผนกคดี เลือกตั้ง ซึ่งหมายถึงศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้งด้วย เพื่อให้ดำเนินการไต่สวนและ พิจารณาวินิจฉัยอีกครั้งหนึ่ง และเมื่อศาลได้รับคำร้องแล้ว สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ดังกล่าว จะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ได้ จนกว่าศาลจะมีคำสั่งยกคำร้อง เมื่อศาลได้ไต่สวนคดีเลือกตั้ง ดังกล่าวเสร็จแล้วไม่ว่าศาลจะมีคำวินิจฉัยชี้ขาดเช่นไร ให้คำสั่งของศาลอุทธรณ์ดังกล่าวเป็นที่สุด

แต่อย่างไรก็ดี จากการศึกษาพบว่า ในทางปฏิบัติขั้นตอนการดำเนินการสืบสวนสอบสวน ก่อนที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะได้พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ ผู้บริหารท้องถิ่นต้องใช้เวลาานพอสมควร ซึ่งมักจะเป็นเวลาภายหลังจากที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้ประกาศรับรองผลการเลือกตั้งแล้วทั้งสิ้น เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งอยู่ในบังคับ ต้องประกาศรับรองผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้ง ภายใน 30 วัน นับแต่วันเลือกตั้ง ตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 32 เรื่อง อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ลงวันที่ 30 กันยายน 2549 ข้อ 1 ที่กำหนดว่า

“ในการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องประกาศผลการเลือกตั้งให้แล้วเสร็จโดยเร็ว ซึ่งต้องไม่เกิน 30 วัน นับแต่วันเลือกตั้ง” ซึ่งเป็นบทบังคับโดยเด็ดขาด ไม่มีข้อยกเว้น แม้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นคนดังกล่าวจะถูกร้องคัดค้าน และอยู่ระหว่างการดำเนินการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดก็ตาม และพบว่าคดีเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นส่วนมาก เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยชี้ขาดให้มีการเลือกตั้งใหม่ (ใบเหลือง) หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง (ใบแดง) จะเป็นเวลาภายหลังจากที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศรับรองผลการเลือกตั้งไปแล้ว และต้องดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้งเพื่อพิจารณาเกือบทั้งสิ้น ซึ่งจากการศึกษาพบว่าปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้น ทั้งในกระบวนการของคณะกรรมการการเลือกตั้งและศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง ดังจะได้อธิบายดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินคดีเลือกตั้งท้องถิ่นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

1.1 ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 299 กำหนดให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้งประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกสี่คน รวมเป็น 5 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ และได้กำหนดคุณสมบัติตลอดจนลักษณะต้องห้ามไว้ในมาตรา 230 และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2550 มาตรา 14 บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด คณะอนุกรรมการ บุคคลหรือคณะบุคคลหรือผู้แทนองค์กรเอกชน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมายได้” และมาตรา 15 บัญญัติว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดตามมาตรา 14 ให้มีจำนวนจังหวัดละห้าคน ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีคุณสมบัติตามมาตรา 16 ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 17 และได้รับการสรรหาตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดตามวรรคหนึ่งให้สรรหาและแต่งตั้งจากผู้มีภูมิลำเนาในจังหวัดนั้นเป็นหลัก โดยให้คำนึงถึงความหลากหลายของอาชีพ การมีส่วนร่วมของสตรี และความพร้อมในการปฏิบัติหน้าที่ได้ตลอดเวลาด้วย”

ผู้เขียนเห็นว่า การที่รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องแต่งตั้งจากบุคคลที่เป็นบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายในสัดส่วนเท่าใด น่าจะยังไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้อำนาจหน้าที่แก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ในการวินิจฉัย

ชี้ขาดคดีเลือกตั้งทุกระดับ ซึ่งเป็นอำนาจกึ่งตุลาการ หากเปรียบเทียบกับประเทศฟิลิปปินส์ ปรากฏว่ารัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ชัดเจนว่า กรรมการการเลือกตั้ง จะต้องมีคุณสมบัติทางกฎหมาย เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องใช้กฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและใช้อำนาจกึ่งตุลาการ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความหลากหลายของอาชีพและมีสัดส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายในคณะกรรมการการเลือกตั้ง จำนวน 5 คน นั้น ก็ควรกำหนดให้กรรมการการเลือกตั้งอย่างน้อย 2 หรือ 3 คน มาจากผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย เช่น บุคคลที่เป็นหรือเคยเป็นผู้พิพากษา พนักงานอัยการ ตำรวจหรือทนายความ เป็นต้น เพื่อมาทำหน้าที่ในการวินิจฉัยคดีเลือกตั้งให้เป็นไปอย่างถูกต้อง สุจริตและเที่ยงธรรม หากปราศจากผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายมาร่วมเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งด้วยแล้ว ก็อาจจะไม่มีหลักประกันใดที่จะทำให้ผู้พิพากษาคดีเลือกตั้งหรือประชาชนทั่วไปมั่นใจได้ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้ง จะไม่ตัดสินใจเลือกตามอำเภอใจหรือตามความรู้สึกส่วนตัวเป็นหลัก โดยขาดหลักนิติธรรมแห่งกฎหมายได้ ซึ่งหากเป็นเช่นนั้น ย่อมทำให้กระบวนการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง มิได้เป็นไปโดยถูกต้อง สุจริต และเที่ยงธรรมโดยแท้จริง

สำหรับคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ก็ไม่ได้มีการกำหนดสัดส่วนและคุณสมบัติเฉพาะของบุคคลที่จะมาทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดว่าต้องมาจากผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายไว้เช่นเดียวกัน โดยกำหนดแต่เพียงว่าให้แต่งตั้งจากผู้มีภูมิลำเนาในจังหวัดนั้นเป็นหลัก โดยให้คำนึงถึงความหลากหลายของอาชีพการมีส่วนร่วมของสตรีและความพร้อมในการปฏิบัติหน้าที่ได้ตลอดเวลาเท่านั้น มิได้กำหนดว่า ต้องมาจากผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย เช่น พนักงานอัยการ ตำรวจ หรือทนายความ เป็นต้น โดยที่กฎหมายหรือระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีอำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนคดีเลือกตั้ง แทนคณะกรรมการการเลือกตั้งและพิจารณาเสนอความเห็นก่อนเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อพิจารณา ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ดังนั้น หากไม่มีผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายมาร่วมเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดด้วยแล้ว อาจส่งผลเสียต่อการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด จะใช้ความรู้สึกส่วนตัวหรือใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจในการพิจารณาและเสนอความเห็นในคดีเลือกตั้ง โดยขาดหลักนิติธรรมแห่งกฎหมายได้ ซึ่งนั่นย่อมกระทบต่อประสิทธิภาพและความยุติธรรมในคดีเลือกตั้งอย่างหลีกเลี่ยงมิได้

1.2 ปัญหาเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนคดีเลือกตั้ง

1.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับการเรียกพยานบุคคลหรือพยานหลักฐานอื่น ๆ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 236 ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเรียกเอกสารหรือ

หลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ ตลอดจนขอให้พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการ เพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนหรือวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้ง

ตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและ ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. 2552 ข้อ 15 ได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำ จังหวัด มีอำนาจเรียกให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หรือบุคคลใด มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงหรือมาให้ ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหลักฐานหรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา ได้เช่นเดียวกัน แต่หากบุคคลนั้นฝ่าฝืนไม่มาให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ตามกำหนด ก็หาได้มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดบทลงโทษทางอาญา ไว้แต่อย่างใดไม่ อีกทั้ง ตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัย ชี้ขาด พ.ศ. 2554 ข้อ 24 ก็ไม่ได้กำหนดให้อำนาจแก่คณะกรรมการสืบสวนสอบสวนหรือคณะกรรมการ สืบสวนสอบสวน ซึ่งเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนคดีเลือกตั้งในชั้นต้นโดยตรง สามารถ เรียกบุคคลใดให้มาให้ถ้อยคำเป็นพยาน หรือเรียกให้บุคคลใดส่งพยานหลักฐานในการสืบสวน สอบสวนคดีเลือกตั้งได้เลย แต่ในทางปฏิบัติก็จะมีหนังสือเชิญพยานมาให้ถ้อยคำได้ โดยอาศัยอำนาจ ของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด แต่ก็มีได้มีสภาพบังคับแต่อย่างใด

ผู้เขียนเห็นว่า อำนาจในการเรียกพยานหลักฐานต่าง ๆ ของคณะกรรมการการเลือกตั้งและ คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดดังกล่าว มิได้มีสภาพบังคับเช่นเดียวกับหมายเรียก ในคดีอาญา เนื่องจากไม่มีบทลงโทษทางอาญาสำหรับผู้ฝ่าฝืนคำสั่งดังกล่าวไว้แต่อย่างใด เมื่อเปรียบเทียบกับ กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของพนักงานไต่สวนหรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ ททุจริตแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งและใช้วิธี พิจารณาคดีในระบบไต่สวนเช่นเดียวกันแล้ว พบว่า ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 25 (1) ได้กำหนดไว้โดยชัดเจนว่า ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหลักฐาน และหากบุคคล ดังกล่าวฝ่าฝืนก็จะมิบทกำหนดโทษไว้ในมาตรา 118 ดังนั้น จึงเห็นควรกำหนดให้มีบทลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืน คำสั่งในการเรียกพยานหลักฐานของคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำ จังหวัดด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้คำสั่งเรียกพยานหลักฐานต่าง ๆ ดังกล่าว มีสภาพบังคับได้อย่างแท้จริง

1.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับการรับฟังพยานหลักฐาน

ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรับฟังพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้งไว้เพียงว่า “ก่อนหรือหลัง

ประกาศผลการเลือกตั้ง หากคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า...” ก็ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง (ใบแดง) หรือสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ (ใบเหลือง) ได้ ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และคณะกรรมการการเลือกตั้งใช้เป็นหลักในการพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งทุกระดับ

ตามกฎหมายดังกล่าว มิได้กำหนดหลักเกณฑ์ใด ๆ ที่ชัดเจนเกี่ยวกับการชั่งน้ำหนักและการรับฟังพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้งไว้แต่อย่างใด จึงเห็นว่า ในการพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้ง ยังไม่มีหลักประกันที่แน่นอนชัดเจนว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด หรือคณะกรรมการการเลือกตั้งจะไม่ใช้ความรู้สึกส่วนตัวหรือความรู้นอกสำนวนมาใช้ประกอบการพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้ง ดังนั้น หากได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการชั่งน้ำหนักและรับฟังพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้งไว้โดยเฉพาะแล้ว น่าจะทำให้การวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีมาตรฐานและน่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้น

1.2.3 ปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำรายงานการสืบสวนสอบสวน ความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และคำวินิจฉัยสั่งการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 ข้อ 40 กำหนดว่า “เมื่อคณะกรรมการสืบสวนสอบสวน ซึ่งหมายความรวมถึงคณะอนุกรรมการสืบสวนสอบสวนด้วย ทำการสืบสวนสอบสวนเสร็จแล้ว ให้ทำรายงานการสืบสวนสอบสวนตามแบบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด โดยสรุปข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน พร้อมทั้งความเห็นประกอบสำนวนการสืบสวนสอบสวนเสนอต่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือเลขาธิการ แล้วแต่กรณี...และเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ได้รับสำนวนการสืบสวนสอบสวนจากผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ให้พิจารณาและจัดทำความเห็น โดยระบุข้อเท็จจริงและเหตุผลประกอบ แล้วเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามแบบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดโดยเร็ว”

ตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 หมวด 5 ข้อ 65 กำหนดว่า “เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับความเห็นของคณะอนุกรรมการวินิจฉัย เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด แล้วแต่กรณี ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยชี้ขาดหรือมีความเห็นโดยเร็ว”

ตามระเบียบดังกล่าว ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดทำรายงานการสืบสวนสอบสวน และความเห็นคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดไว้เพียงกว้าง ๆ โดยมีได้กำหนดรายการต่าง ๆ ที่สำคัญเรียงลำดับเป็นข้อ ๆ ไป ส่วนรายละเอียดให้เป็นไปตามแบบทำระเบียบฯ ซึ่งอาจไม่มีความแน่นอน และเปลี่ยนแปลงได้เสมอ ส่วนรูปแบบและรายการของคำวินิจฉัยสั่งการ

คณะกรรมการการเลือกตั้ง ก็มีได้กำหนดไว้แต่อย่างใด จึงเห็นว่า หากได้กำหนดรูปแบบและรายการต่าง ๆ ในการจัดทำรายงานการสืบสวนสอบสวน ความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และคำวินิจฉัยสั่งการของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้เป็นลำดับโดยละเอียด ในระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 น่าจะทำให้มีความละเอียดชัดเจนมากขึ้น

2. ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ระบบไต่สวนในการดำเนินคดีเลือกตั้งของศาล

2.1 ปัญหาในทางปฏิบัติศาลมิได้ใช้วิธีพิจารณาในระบบไต่สวนอย่างแท้จริง

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 219 วรรคสาม กำหนดให้ศาลอุทธรณ์มีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ทั้งนี้ วิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีให้เป็นไปตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกากำหนด โดยต้องไต่สวนและเป็นไปโดยรวดเร็ว และระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2550 ข้อ 4 กำหนดว่า วิธีพิจารณาให้ไต่สวนและเป็นไปโดยรวดเร็ว และข้อ 12 ยังได้กำหนดด้วยว่า ในการสืบพยาน ไม่ว่าจะพยานที่ผู้ร้องหรือผู้คัดค้านอ้างหรือที่ศาลเรียกมาเองให้ศาลเป็นผู้ซักถามพยานในประเด็นต่าง ๆ ให้ได้ความครบถ้วน เว้นแต่ ในกรณีที่ศาลเห็นว่ามีความจำเป็นก็อาจอนุญาตให้ผู้ร้องหรือผู้คัดค้านซักถามได้ การซักถามพยานของผู้ร้องหรือผู้คัดค้านจะใช้คำถามนำก็ได้และวรรคสี่ กำหนดให้ศาลเป็นผู้ซักถามพยานในประเด็นต่าง ๆ ให้ได้ความครบถ้วนและใช้คำถามนำได้

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 219 ประกอบกับระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2550 แล้ว จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์โดยชัดแจ้งที่จะให้ใช้กระบวนการเลือกตั้งไต่สวนในระบบไต่สวน โดยเฉพาะและเป็นไปโดยรวดเร็ว อีกทั้ง หากเปรียบเทียบกับหลักการทั่วไปของระบบไต่สวนที่ว่า การดำเนินกระบวนการพิจารณา ถือเป็นอำนาจหน้าที่หลักของศาล คู่ความทั้งหมดในคดี รวมทั้งจำเลย มีหน้าที่เป็นเพียงผู้ช่วยเหลือศาลในการค้นหาความจริงของคดี และข้อเท็จจริงที่นำไปสู่การพิพากษาของศาล ไม่จำกัดแต่เฉพาะที่เสนอโดยคู่ความในคดีเท่านั้น ดังนั้นศาลจึงไม่ได้มีบทบาทแต่เพียงรับฟังคำให้การของพยานแต่เพียงอย่างเดียว โดยในระหว่างที่พยานให้การนั้น ศาลยังมีบทบาทในการที่จะซักถามพยานในประเด็นต่าง ๆ ที่เห็นว่าสามารถช่วยให้ได้รับทราบข้อเท็จจริงที่จำเป็นโดยครบถ้วน หรือซักถามพยานตามที่คู่ความได้เสนอแนะ การซักถามพยานจึงเป็นอำนาจหน้าที่โดยเด็ดขาดของศาลแต่ผู้เดียว

จากการศึกษาพบว่า ในทางปฏิบัติของศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง ยังมีได้ใช้วิธีพิจารณาในระบบไต่สวนอย่างแท้จริง ในการไต่สวนคดีเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น แต่ยังคงใช้วิธีการสืบพยานดังเช่นในระบบกล่าวหา กล่าวคือ ศาลมักวางตัวนิ่งเฉย และผลกภาระในการซักถามพยานให้เป็นหน้าที่ของนิติกร ผู้รับมอบอำนาจจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง และทนายความของผู้คัดค้าน เป็นผู้ซักถามพยานของตนและพยานฝ่ายตรงข้าม ในทำนองต่อสู้กันเองระหว่างคู่ความ

ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาดังกล่าว ข้อ 10 กำหนดว่า “การพิจารณาของศาลให้กระทำโดยเปิดเผย” โดยปราศจากข้อยกเว้น ให้สามารถไต่สวนพยานลับหลังผู้คัดค้านได้ ไม่ว่ากรณีใด ๆ ดังนั้น ในทางปฏิบัติ ทำให้คู่ความต้องนำพยานบุคคลที่เคยให้ถ้อยคำในชั้นสอบสวนของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือเคยให้ถ้อยคำไว้ในบันทึกคำพยานล่วงหน้าในชั้นศาล ต้องมาเบิกความต่อหน้าศาลและรับรองบันทึกคำพยานดังกล่าวตามระเบียบข้อ 13 ด้วย ทุกกรณี ทำให้พยานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ร้อง ซึ่งเป็นประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเมื่อต้องมาเบิกความในคดีเลือกตั้งในลักษณะเผชิญหน้ากับผู้คัดค้านในห้องพิจารณาของศาลโดยตรง จึงทำให้อาจเกิดความหวาดกลัวต่ออิทธิพลของผู้คัดค้านซึ่งเป็นนักการเมืองในท้องถิ่น และไม่กล้าที่จะเบิกความตามความเป็นจริงต่อหน้าผู้คัดค้านหรือหลบหนีไม่ยอมมาเบิกความต่อศาล ซึ่งกรณีดังกล่าวเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ศาลอ้างมาเป็นเหตุยกคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงเห็นควรกำหนดข้อยกเว้นให้ศาลสามารถไต่สวนพยานบุคคลลับหลังผู้คัดค้านหรือในลักษณะที่ไม่ต้องให้พยานต้องเผชิญหน้ากับผู้คัดค้านโดยตรงได้ในบางกรณี ทั้งนี้ เพื่อให้พยานมีอิสระในการเบิกความต่อศาลและเพื่อประโยชน์ต่อความยุติธรรมและความปลอดภัยของพยานบุคคลดังกล่าวด้วย

2.2 ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการรับฟังพยานหลักฐาน

ตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง และการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2550 ข้อ 4 กำหนดเพียงว่า “วิธีพิจารณาให้ใช้ระบบไต่สวนและเป็นไปโดยรวดเร็ว ตามที่กำหนดในระเบียบนี้ วิธีพิจารณาใดซึ่งระเบียบนี้มีได้กำหนดไว้โดยเฉพาะ ให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับเท่าที่พอจะใช้บังคับได้” นอกจากระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาดังกล่าวแล้ว ไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการชี้แจงนำพยานและรับฟังพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้งไว้โดยเฉพาะแต่อย่างใด ในทางปฏิบัติ ศาลมักจะไม่ระบุด้วยบทกฎหมายที่ใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการชี้แจงนำพยานและรับฟังพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้งไว้ในคำพิพากษาแต่อย่างใด ตัวอย่างเช่น คำสั่งคดีเลือกตั้งของศาลอุทธรณ์ภาค 4 แผนกคดีเลือกตั้ง ตามคดีหมายเลขแดงที่ 2105/2552 ลงวันที่ 14 กรกฎาคม 2552 ระหว่าง คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ร้อง นาย ร. ผู้คัดค้าน ซึ่งศาลวินิจฉัยว่า คดีนี้มี

ผู้ร้องคัดค้าน ในชั้นคณะกรรมการการเลือกตั้ง มาบอกความเพียงปากเดียว และถ้าฟังคำให้การพยานที่ได้ให้ถ้อยคำไว้ต่อคณะอนุกรรมการสืบสวนสอบสวน ย่อมไม่มีน้ำหนักมั่นคงให้รับฟังเป็นความจริงได้อย่างสนิทใจ จึงมีคำสั่งให้ยกคำร้อง ซึ่งจากเหตุผลคำวินิจฉัยดังกล่าว ด้วยความเคารพผู้เขียนไม่มั่นใจว่าศาลได้วินิจฉัยโดยใช้หลักการที่ต้องรับฟังพยานหลักฐานจนปราศจากข้อสงสัย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 227 มาเป็นหลักในการรับฟังพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้งหรือไม่

อนึ่ง ในระบบไต่สวนนั้น บทบาทของศาลจะเป็นทั้งผู้ควบคุมกระบวนการพิจารณา และเป็นผู้รวบรวมพยานหลักฐานทั้งหมด โดยศาลต้องเป็นผู้นำมาซึ่งความจริง สำหรับการวินิจฉัยคดีนั้น ข้อเท็จจริงที่นำไปสู่การพิจารณาของศาลไม่จำกัดแต่เฉพาะที่เสนอโดยคู่ความในคดีเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติ ในการพิจารณาคดีเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นของศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้งนั้น ศาลจะรับฟังเฉพาะพยานหลักฐานที่คู่ความเสนอมาในคดีเท่านั้น โดยศาลไม่เรียกพยานหลักฐานมาสืบเองตามที่เห็นสมควร คำพิพากษาของศาลจะวางอยู่บนพื้นฐานของพยานหลักฐานที่ได้รับฟังจากคู่ความเท่านั้น ซึ่งเป็นหลักการในระบบกล่าวหาตนเอง เมื่อเปรียบเทียบกับศาลปกครองซึ่งใช้ระบบไต่สวนเช่นกันแล้ว พบว่า ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรับฟังพยานหลักฐานของศาลไว้โดยชัดเจน ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ดังนั้น หากได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการชี้แจงน้ำหนักและรับฟังพยานหลักฐานของศาล โดยชัดเจน น่าจะทำให้การรับฟังพยานหลักฐานของศาลเป็นมาตรฐานเดียวกันและส่งผลให้การวินิจฉัยและตัดสินคดีของศาลมีความน่าเชื่อถือยิ่งขึ้น

2.3 ปัญหาเกี่ยวกับการวินิจฉัยและพิพากษาคดี

2.3.1 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายและการตีความกฎหมาย

การบังคับใช้กฎหมายและการตีความบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยที่การพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นยังคงอาศัยหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ปัจจุบันยังมีได้มีการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้เป็นที่ไปตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แต่อย่างใด

ปัญหาดังกล่าว อาจก่อให้เกิดข้อขัดแย้งในการตีความพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 เช่น มาตรา 97 วรรคหนึ่ง ที่กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือนับคะแนนใหม่ โดยต้องสั่งภายใน 1 ปี นับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง ในขณะที่บทบัญญัติมาตรา 239 วรรคสอง

ประกอบบรรดาศักดิ์ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดว่า “ในกรณีที่มีการประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าควรให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใด ให้ยื่นคำร้องขอต่อศาลอุทธรณ์และให้ศาลอุทธรณ์ รวมถึงศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง เพื่อวินิจฉัยและมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง และให้คำสั่งศาลอุทธรณ์ดังกล่าวเป็นที่สุด” โดยมีได้กำหนดอายุความในการยื่นคำร้องแต่อย่างใด จึงมีข้อพิจารณาว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องยื่นคำร้องต่อศาลภายใน 1 ปี นับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งหรือไม่ และหากยื่นคำร้องเกิน 1 ปี ศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง จะมีอำนาจรับพิจารณาคำร้องดังกล่าวได้หรือไม่ ดังนั้น หากไม่มีการแก้ไขกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับกำหนดอายุความในการยื่นคำร้องดังกล่าวให้ชัดเจน อาจทำให้มีข้อขัดข้องในการตีความตัวบทกฎหมายดังกล่าว และในอนาคตอาจมีการตีความไปในทางที่ว่าสามารถนำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอายุความ 10 ปี ตามมาตรา 193/30 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไป มาใช้บังคับในกรณีดังกล่าวก็ได้

อนึ่ง การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 219 บัญญัติว่า “...ให้ศาลอุทธรณ์มีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น...” แต่เมื่อไม่มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้อง จึงอาจเกิดปัญหาการตีความข้อกฎหมายว่า คดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งหมายถึงคดีประเภทใดบ้าง ซึ่งกรณีดังกล่าว ศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง ต่างมีความเห็นและข้อพิจารณาที่แตกต่างกัน เช่น กรณีคดีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว หากต่อมาคณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเห็นว่า ผู้คัดค้านเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง จึงยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง โดยศาลได้มีแนวคำวินิจฉัยแตกต่างกันเป็น 2 แนวทาง กล่าวคือ ศาลอุทธรณ์ภาค 1 ตามคดีหมายเลขแดงที่ 5141/2553 ลงวันที่ 28 ธันวาคม 2553 ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้คัดค้านถูกลงโทษไล่ออกจากราชการเพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ และได้สมัครรับเลือกตั้งทั้งที่เป็นผู้ต้องห้ามมิให้สมัครรับเลือกตั้ง เห็นว่า พฤติการณ์ดังกล่าวยอมทำให้การเลือกตั้งในส่วนที่เกี่ยวกับผู้คัดค้านมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และแม้จะเป็นกรณีเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งก็ตาม แต่เมื่อผู้ร้องได้ประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 239 วรรคสองและวรรคสี่ กำหนดให้ผู้ร้องต้องยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อวินิจฉัย ประกอบกับเหตุที่การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมเกิดจากผู้คัดค้าน จึงสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ แต่ในทางตรงกันข้าม ศาลอุทธรณ์ภาค 3 แผนกคดีเลือกตั้ง ตามคดีหมายเลขแดงที่ 1518/2553 ลงวันที่ 28 เมษายน 2553 ซึ่งมีข้อเท็จจริงว่าผู้สมัครขาด

คุณสมบัติเช่นเดียวกัน แต่ศาลกลับวินิจฉัยว่า เป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะสั่งให้เพิกถอนการประกาศผลการเลือกตั้งที่ไม่ชอบ และจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ แทนผู้คัดค้าน คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ร้องจึงไม่มีอำนาจยื่นคำร้อง ซึ่งแตกต่างจากคำวินิจฉัยของศาลอุทธรณ์ภาค 1 ซึ่งกรณีดังกล่าวจะได้กล่าวโดยละเอียดในบทที่ 5 ต่อไป

2.3.2 ปัญหาเกี่ยวกับบรรทัดฐานในการวินิจฉัยคดีของศาล

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 239 วรรคสี่ บัญญัติให้คำสั่งศาลอุทธรณ์เป็นที่สุด ในขณะที่ศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง ต่างมีเขตอำนาจในการพิจารณาโดยอิสระและคดีเป็นที่สุดในแต่ละศาล เห็นว่า คำวินิจฉัยของแต่ละศาลในเรื่องเดียวกันอาจขัดแย้งกัน และกระทบต่อบรรทัดฐานและความเป็นเอกภาพของศาลได้ และไม่เป็นที่เชื่อมั่นศรัทธาของประชาชนทั่วไป

กล่าวโดยสรุป สำหรับกระบวนการพิจารณาคดีเลือกตั้งในชั้นศาล มีเพียงรัฐธรรมนูญ มาตรา 219 วรรคสาม ที่กำหนดให้กระบวนการพิจารณาคดีเลือกตั้งของศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาค แผนกคดีเลือกตั้ง ทั้ง 9 ภาค ต้องใช้ระบบไต่สวนและเป็นไปโดยรวดเร็ว และกำหนดให้วิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีให้เป็นไปตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกา และระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาดังกล่าว กำหนดให้ใช้วิธีพิจารณาระบบไต่สวนและเป็นไปโดยรวดเร็ว...ตามข้อ 4 การพิจารณาของศาลให้กระทำโดยเปิดเผย ตามข้อ 10 และศาลมีอำนาจเรียกพยานหลักฐานมาสืบได้เองตามที่เห็นสมควร และในการสืบพยานไม่ว่าจะเป็นพยานที่ผู้ร้องหรือผู้คัดค้านอ้างหรือที่ศาลเรียกมาเอง ให้ศาลเป็นผู้ซักถามในประเด็นต่าง ๆ ให้ได้ความครบถ้วน เว้นแต่ ในกรณีที่ศาลเห็นว่า มีความจำเป็น ก็อนุญาตให้ผู้ร้องหรือผู้คัดค้านซักถามได้

หลักการสำคัญของระบบไต่สวน คือ การดำเนินกระบวนการพิจารณาและภาระการพิสูจน์ เป็นอำนาจหน้าที่ของศาล ข้อเท็จจริงที่ตัดสินไม่จำกัดเฉพาะที่คู่ความเสนอในคดี เป็นความยุติธรรมตามเนื้อหาและตัดการยกประโยชน์แห่งข้อสงสัย แต่ปัจจุบันสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น คือ ศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง ส่วนใหญ่ยังมิได้นำระบบไต่สวนมาใช้กับกระบวนการไต่สวนคดีเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นอย่างแท้จริง แต่ยังคงใช้กระบวนการพิจารณาคดีในระบบกล่าวหามาใช้ในการไต่สวนพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้ง ดังจะเห็นได้จากการที่ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกากว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2550 ข้อ 4 กำหนดว่า “วิธีพิจารณาให้ใช้ระบบไต่สวนและเป็นไปโดยรวดเร็ว...วิธีพิจารณาใดซึ่งระเบียบนี้มีได้กำหนดไว้โดยเฉพาะให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับเท่าที่

พอจะใช้บังคับได้” ซึ่งจะขัดแย้งกับข้อความตอนต้นที่กำหนดให้ใช้ระบบไต่สวน แต่กลับระบุให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งเป็นระบบกล่าวหามาใช้บังคับโดยอนุโลม

ตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาดังกล่าว มิได้กำหนดหลักเกณฑ์ขั้นตอนเกี่ยวกับการไต่สวนไว้โดยชัดแจ้ง อีกทั้งยังมิได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการชั่งน้ำหนักและรับฟังพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้งของศาลไว้โดยเฉพาะ ในทางปฏิบัติ ปัญหาที่พบบ่อยครั้ง คือ ศาลไม่ค่อยจะทำหน้าที่เป็นผู้ค้นหาข้อเท็จจริงในคดี ในการซักถามพยานมักจะปล่อยให้คู่ความซักถามพยานของฝ่ายตน และพยานของฝ่ายตรงข้ามเอง รวมทั้งศาลยังยึดหลักการวินิจฉัยคดีโดยพิจารณาพยานหลักฐานเฉพาะที่คู่ความเสนอมาในคดี โดยศาลมักจะไม่เรียกพยานหลักฐานมาสืบเองตามที่เห็นสมควร อีกทั้งยังไม่มีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรับฟังพยานหลักฐาน โดยเฉพาะอีกทั้ง การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง แต่ละศาลถึงที่สุด ก่อให้เกิดความไม่เป็นเอกภาพในแนวทางการวินิจฉัยคดีของศาล ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

ผลจากการที่ศาลใช้ระบบพิจารณาคดีเลือกตั้ง ก่อนไปในทางกล่าวหาดังกล่าวข้างต้น ก่อให้เกิดผลแตกต่างในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นของคณะกรรมการการเลือกตั้งและศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง ซึ่งได้จากสรุปรายงานผลการปฏิบัติงานสำนักวินิจฉัยและคดี ประจำปี 2551-2552 ข้อมูล ณ วันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2554 ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ดังนี้

1. ข้อมูลประจำปี 2551

คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลให้มีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ จำนวนทั้งสิ้น 153 เรื่อง ศาลสั่งยกคำร้อง จำนวน 94 เรื่อง สั่งให้เพิกถอนสิทธิ (ใบแดง) จำนวน 32 เรื่อง สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ (ใบเหลือง) จำนวน 25 เรื่อง และสั่งจำหน่ายคดี จำนวน 1 เรื่อง

2. ข้อมูลประจำปี 2552

คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลให้มีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ จำนวนทั้งสิ้น 224 เรื่อง ศาลสั่งยกคำร้อง จำนวน 142 เรื่อง สั่งให้เพิกถอนสิทธิ (ใบแดง) จำนวน 43 เรื่อง สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ (ใบเหลือง) จำนวน 35 เรื่อง สั่งไม่รับคำร้อง จำนวน 1 เรื่อง สั่งให้เพิกถอนผลการเลือกตั้งและให้มีการเลือกตั้งใหม่ จำนวน 1 เรื่อง และสั่งจำหน่ายคดี จำนวน 1 เรื่อง

3. ข้อมูลประจำปี 2553

คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลให้มีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ จำนวนทั้งสิ้น 156 เรื่อง ศาลสั่งยกคำร้อง จำนวน 50 เรื่อง สั่งให้เพิกถอนสิทธิ

(ใบแดง) จำนวน 78 เรื่อง สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ (ใบเหลือง) จำนวน 25 เรื่อง สั่งไม่รับคำร้อง จำนวน 1 เรื่อง และสั่งจำหน่ายคดี จำนวน 1 เรื่อง

4. ข้อมูลประจำปี 2554

คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลให้มีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ จำนวนทั้งสิ้น 32 เรื่อง ศาลสั่งยกคำร้อง จำนวน 1 เรื่อง สั่งให้เพิกถอนสิทธิ (ใบแดง) จำนวน 1 เรื่อง สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ (ใบเหลือง) จำนวน 4 เรื่อง ส่วนที่เหลืออยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล

สรุปสถิติยอดรวม ระหว่างปี 2551-2554 สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นฟ้องคดีต่อศาล กรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง (ใบแดง) หรือสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ (ใบเหลือง) ทั้งสิ้น 569 คดี ศาลมีคำสั่งแล้วทั้งสิ้น 537 คดี โดยสั่งยกคำร้อง จำนวนทั้งสิ้น 287 คดี สั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง (ใบแดง) จำนวน 154 คดี และสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ (ใบเหลือง) จำนวน 89 คดี รวมคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและให้เลือกตั้งใหม่ จำนวน 243 คดี ซึ่งจะเห็นได้ว่า ศาลได้มีคำสั่งยกคำร้องมากกว่าเห็นด้วยกับคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

อนึ่ง นอกจากปัจจุบันในทางปฏิบัติ ศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง ยังคงใช้วิธีพิจารณาพยานหลักฐานในลักษณะก่อนเป็นไปในระบบกล่าวหา ซึ่งไม่เพียงแต่ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ใช้ระบบไต่สวน เนื่องจากคดีเลือกตั้งเป็นคดีที่มีลักษณะพิเศษเท่านั้น แต่ปรากฏว่าผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง ยังมีภาระต้องพิจารณาพิพากษาคดีที่อุทธรณ์ตามปกติอีกเป็นจำนวนมากอยู่แล้ว การที่กำหนดให้ศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง มีหน้าที่ต้องพิจารณาพิพากษาคดีเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งมีเป็นจำนวนมากอีก ย่อมเป็นการเพิ่มภาระอันหนักยิ่งให้แก่ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 ประกอบกับผู้พิพากษาศาลยุติธรรม ส่วนมากจะคุ้นเคยกับกระบวนการไต่สวนในระบบกล่าวหามากกว่ามีความชำนาญในระบบไต่สวน

3. ปัญหากรณีไม่มีกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีเลือกตั้ง

พระราชบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 เป็นมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองพยานในคดีอาญาเท่านั้น แต่ไม่รวมถึงคดีเลือกตั้งด้วย ดังนั้น จึงยังไม่มีหลักประกันความปลอดภัยให้แก่พยานในคดีเลือกตั้ง และทำให้ประชาชนทั่วไปมักถือออกหรือไม่เต็มใจร่วมมือเป็นพยานในคดีเลือกตั้ง ทั้งในชั้นการสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการการเลือกตั้งและชั้นการไต่สวนของศาล ซึ่งในที่สุดจะทำให้รัฐธรรมนูญมาตรา 239 ไม่มีประสิทธิผลในการบังคับใช้ในการปฏิรูปการเมืองเกี่ยวกับการทุจริตการเลือกตั้ง

หากเปรียบเทียบกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว พบว่า ปัจจุบัน คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระและใช้ระบบไต่สวนในการดำเนินคดีเช่นเดียวกัน ได้มีการประกาศใช้ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการคุ้มครองช่วยเหลือพยาน พ.ศ. 2554 ไว้โดยชัดเจน ดังนั้น เพื่อเป็นหลักประกันความปลอดภัยให้แก่พยานในคดีเลือกตั้ง ทั้งในชั้นการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งของคณะกรรมการเลือกตั้ง และการไต่สวนของศาล จึงเห็นควรกำหนดให้มีระเบียบคณะกรรมการเลือกตั้งว่าด้วยการคุ้มครองพยาน พ.ศ. ... โดยมีสาระสำคัญเช่นเดียวกับระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการคุ้มครองช่วยเหลือพยาน พ.ศ. 2554 ซึ่งน่าจะทำให้ประชาชนทั่วไป กล้าที่จะให้ความร่วมมือเป็นพยานในคดีเลือกตั้งมากยิ่งขึ้น

ดังที่ได้กล่าวถึงสภาพปัญหาต่าง ๆ ข้างต้นแล้วนั้น จึงจำเป็นต้องทำการศึกษาถึงแนวทางในการแก้ไขรัฐธรรมนูญและกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวกับคณะกรรมการเลือกตั้ง เพื่อให้กระบวนการสืบสวนสอบสวนคดีเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นของคณะกรรมการเลือกตั้งมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อันจะนำไปสู่การวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งให้เป็นไปสุจริตและเที่ยงธรรมตลอดถึงแนวทางในการตรากฎหมายด้วยวิธีพิจารณาคดีเลือกตั้ง เพื่อให้มีระบบกระบวนการพิจารณาคดีโดยเฉพาะและมีผู้พิพากษาที่มีความรู้ความชำนาญในระบบไต่สวน มาทำหน้าที่ในการพิจารณาคดีเลือกตั้งต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงกระบวนการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการเลือกตั้งและกระบวนการไต่สวนคดีเลือกตั้งของศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง ในคดีเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงกฎหมายที่ให้อำนาจในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และการดำเนินคดีเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
3. เพื่อศึกษาถึงวิธีพิจารณาขององค์กรที่ใช้ระบบไต่สวนในการพิจารณาคดีในประเทศไทย และการดำเนินคดีเลือกตั้งของประเทศไทยกับประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมัน ประเทศอินเดีย และประเทศฟิลิปปินส์
4. เพื่อศึกษาแนวทางการปรับปรุงหรือแก้ไขรัฐธรรมนูญ กฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวกับคณะกรรมการเลือกตั้ง รวมทั้งการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีเลือกตั้ง เพื่อให้มีระบบกระบวนการพิจารณาคดีเลือกตั้งโดยเฉพาะ

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

เนื่องจากปัจจุบัน ยังคงมีปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการไต่สวนคดีเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นของศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง ซึ่งเป็นคดีที่มีลักษณะพิเศษและรัฐธรรมนูญกำหนดให้ใช้ระบบไต่สวน ซึ่งในทางปฏิบัติพบว่ามิได้ใช้ระบบไต่สวนอย่างแท้จริง แต่กลับมีลักษณะค่อนข้างไปในระบบกล่าวหา และศาลที่พิจารณาคดีเลือกตั้งเป็นผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมซึ่งมีความชำนาญในระบบกล่าวหา มาโดยตลอด จึงต้องทำการศึกษาถึงแนวทางการปรับปรุงหรือแก้ไขรัฐธรรมนูญ กฎหมายหรือระเบียบเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง และการตรากฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีเลือกตั้ง เพื่อให้กระบวนการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งและกระบวนการไต่สวนคดีเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นของศาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยในส่วนของศาลให้มีผู้พิพากษาที่มีความรู้ความชำนาญในระบบไต่สวน มาทำหน้าที่ในการพิจารณาคดีเลือกตั้ง ซึ่งจะทำให้กระบวนการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นของคณะกรรมการการเลือกตั้งตลอดจนถึงกระบวนการไต่สวนและพิพากษาคดีของศาลในคดีเลือกตั้งดังกล่าว เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมากยิ่งขึ้น

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ได้ทำการศึกษาถึงแนวทางการปรับปรุงหรือแก้ไขรัฐธรรมนูญ กฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อให้กระบวนการสืบสวนสอบสวนคดีเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นอันจะนำไปสู่การวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งให้เป็นไปสุจริตและเที่ยงธรรม ตลอดถึงแนวทางในการตรากฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีเลือกตั้ง เพื่อให้มีระบบกระบวนการพิจารณาคดี โดยเฉพาะและมีผู้พิพากษาที่มีความรู้ความชำนาญในระบบไต่สวนมาทำหน้าที่ในการพิจารณาคดีเลือกตั้งต่อไป โดยศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ศาลปกครอง และคณะกรรมการ ป.ป.ช. พร้อมทั้งเปรียบเทียบกับประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมัน ประเทศอินเดีย และประเทศฟิลิปปินส์

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นการศึกษาข้อมูลโดยวิจัยเอกสาร กล่าวคือ เป็นการใช้วิธีการศึกษาโดยการค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูลจากหนังสือ บทความทางวิชาการ รายงานการวิจัย และเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง จากห้องสมุดของสถาบันต่างๆ ทั้งที่เป็นภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ตลอดจนข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ ในเว็บไซต์ทั้งของประเทศไทยและของต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาแบบไต่สวน เพื่อนำมาวิเคราะห์ในเชิงคุณภาพจากข้อมูลดังกล่าว

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบและเข้าใจถึงกระบวนการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการเลือกตั้ง และกระบวนการไต่สวนคดีเลือกตั้งของศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง ในคดีเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น
2. ทำให้ทราบและเข้าใจถึงกฎหมายที่ให้อำนาจในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น และการดำเนินคดีเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น
3. ทำให้ทราบและเข้าใจถึงวิธีพิจารณาขององค์กรที่ใช้ระบบไต่สวนในการพิจารณาคดีในประเทศไทย และการดำเนินคดีเลือกตั้งของประเทศไทย กับประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมัน ประเทศอินเดีย และประเทศฟิลิปปินส์
4. ทำให้ทราบและวิเคราะห์ถึงแนวทางการปรับปรุงหรือแก้ไขรัฐธรรมนูญ กฎหมาย หรือระเบียบที่เกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง รวมทั้งการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีเลือกตั้งโดยตรง