

บทที่ 5

วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการไต่สวน และการดำเนินคดีเลือกตั้งท้องถิ่น

ในบทนี้ จะศึกษาถึงปัญหาเกี่ยวกับการไต่สวนและการดำเนินคดีเลือกตั้งท้องถิ่น โดยแยกเป็นปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการสืบสวนสอบสวน และวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และการไต่สวนของศาลอุทธรณ์ และศาลอุทธรณ์ ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง ในคดีเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น โดยจะเป็นการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดจากกระบวนการดังกล่าว โดยทำการวิเคราะห์ปัญหาเปรียบเทียบกับวิธีพิจารณาขององค์กรที่ใช้ระบบไต่สวนในการแสวงหาข้อเท็จจริงในประเทศไทย และเปรียบเทียบกับการดำเนินคดีเลือกตั้งของประเทศไทยกับต่างประเทศ ทั้งนี้ เพื่อให้มีความชัดเจนมากขึ้น โดยปัญหาต่าง ๆ มีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

5.1 ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินคดีเลือกตั้งท้องถิ่นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการสืบสวนสอบสวน และวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น มีปัญหาสำคัญซึ่งเป็นอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายและอำนวยความสะดวกให้แก่คู่ความในคดีเลือกตั้งอยู่หลายขั้นตอน ซึ่งผู้ศึกษาขอแยกเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและคณะกรรมการการเลือกตั้ง ดังต่อไปนี้

5.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

5.1.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติ

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2550 มาตรา 14 บัญญัติว่า ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด คณะอนุกรรมการ บุคคลหรือคณะบุคคลหรือผู้แทนองค์กรเอกชน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมายได้ และมาตรา 15 บัญญัติว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ตามมาตรา 14 ให้มีจำนวนจังหวัดละห้าคน ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งจากผู้มีความเป็นกลางทางการเมือง มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีคุณสมบัติตามมาตรา 16 ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 17 และได้รับการสรรหาตาม

ระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดตามวรรคหนึ่ง ให้สรรหาและแต่งตั้งจากผู้มีภูมิลำเนาในจังหวัดนั้นเป็นหลัก โดยให้คำนึงถึงความหลากหลายของอาชีพ การมีส่วนร่วมของสตรีและความพร้อมในการปฏิบัติหน้าที่ได้ตลอดเวลาด้วย

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า ไม่ได้มีการกำหนดสัดส่วน และคุณสมบัติเฉพาะของบุคคลที่จะมาทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ว่าต้องมีที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายแต่อย่างใด โดยกำหนดเพียงให้แต่งตั้งจากผู้มีภูมิลำเนาในจังหวัดนั้นเป็นหลัก และให้คำนึงถึงความหลากหลายของอาชีพ การมีส่วนร่วมของสตรีและความพร้อมในการปฏิบัติหน้าที่ได้ตลอดเวลาเท่านั้น

เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด มีหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดการเลือกตั้งทุกระดับในจังหวัดแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและเสนอความเห็นเรื่องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาและการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นทุกระดับ ซึ่งเป็นอำนาจกึ่งตุลาการ ซึ่งเป็นหน้าที่ที่สำคัญในการคัดกรองบุคคลที่จะมาทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในจังหวัดนั้น ๆ แต่องค์ประกอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดกฎหมายมิได้กำหนดบังคับให้ต้องมีบุคคลผู้สำเร็จการศึกษากฎหมายเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการดังกล่าว และในทางปฏิบัติที่ผ่านมาได้มีการคัดสรรผู้มีความรู้ด้านกฎหมายมาเป็นคณะกรรมการในสัดส่วนจำนวนที่ไม่เท่ากันในแต่ละจังหวัด ขึ้นอยู่กับดุลพินิจคณะกรรมการสรรหาระดับจังหวัดและดุลพินิจสุดท้ายของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะคัดสรรและแต่งตั้งให้บุคคลใดมาดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดในจังหวัดต่าง ๆ

หากเปรียบเทียบกับประเทศฟิลิปปินส์แล้ว จะเห็นว่า เมื่อมีการกล่าวหาว่าทุจริตการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น จะมีการส่งเรื่องไปที่ผู้อำนวยการเลือกตั้งตั้งแต่ละเขต เป็นผู้พิจารณาในชั้นต้น เนื่องจากกฎหมายของฟิลิปปินส์กำหนดเอาไว้ว่า ผู้ที่จะมาเป็นผู้ดำเนินการเลือกตั้งทุกเขตต้องสอบบาร์ได้แล้ว และปฏิบัติตามกฎหมายมาแล้ว จึงเป็นผู้ที่มีวุฒิภาวะสูงสามารถสอบสวนคดีเลือกตั้งท้องถิ่นในเบื้องต้นได้ทันที ซึ่งมีอำนาจหน้าที่คล้าย ๆ กับคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดของไทย

อนึ่ง ลำพังเพียงการคำนึงถึงคุณสมบัติของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด เฉพาะจากผู้มีภูมิลำเนาในจังหวัดและมีความหลากหลายของอาชีพเท่านั้น โดยไม่ได้กำหนดสัดส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายให้ชัดเจน อาจทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีความแตกต่างในการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาและเสนอความเห็นคดีเลือกตั้งท้องถิ่นที่คณะกรรมการสืบสวนสอบสวนหรือคณะอนุกรรมการสืบสวนสอบสวน ได้ทำการสืบสวนสอบสวนและจัดทำรายงานการสืบสวนสอบสวน เสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

เพื่อพิจารณา ซึ่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดแต่ละคนสามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างอิสระในการพิจารณาและเสนอความเห็นในสำนวนคดีเลือกตั้งดังกล่าว จึงอาจส่งผลให้การพิจารณาคดีคัดค้านการเลือกตั้งต่าง ๆ เป็นไปตามอำเภอใจ และไม่เป็นไปโดยถูกต้อง สุจริตและเที่ยงธรรมได้อีกทั้งยังอาจสุมเสียงต่อการที่จะใช้ความรู้สึกส่วนตัวมาใช้ในการพิจารณาและเสนอความเห็นในคดีเลือกตั้งได้ ซึ่งนั่นย่อมกระทบต่อประสิทธิภาพในคดีเลือกตั้งอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ หากคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดซึ่งมีทั้งหมด 5 คน ได้มีการกำหนดสัดส่วนของนักกฎหมายไว้อย่างน้อย 2 หรือ 3 คน ซึ่งเป็นบุคคลที่มีหรือเคยมีประสบการณ์ในการดำเนินคดีแพ่งหรือคดีอาญา เช่น บุคคลที่เป็นหรือเคยเป็นพนักงานอัยการ ตำรวจ หรือทนายความ เป็นต้น ซึ่งบุคคลดังกล่าวย่อมมีประสบการณ์และความรู้ความเชี่ยวชาญ ในการทำสำนวนคดีแพ่งหรือคดีอาญาและพิเคราะห์ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายอยู่แล้ว ย่อมมีความละเอียดรอบคอบและเข้าใจข้อกฎหมาย รวมทั้งประเด็นในคดี ตลอดจนมีดุลพินิจในการรับฟังพยานหลักฐานได้ชัดเจนกว่าผู้ที่ไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านกฎหมาย ซึ่งจะส่งผลให้การพิจารณาคดีคัดค้านการเลือกตั้งต่าง ๆ เป็นไปโดยถูกต้อง สุจริตและเที่ยงธรรมมากยิ่งขึ้น

5.1.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวน

ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 ข้อ 22 กำหนดว่า เมื่อมีการประกาศให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นใดแล้ว ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนสอบสวน ซึ่งหมายความรวมถึงคณะอนุกรรมการสืบสวนสอบสวนด้วย¹⁷² จากบุคคลต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในข้อ 23¹⁷³ ในทางปฏิบัติก็จะแต่งตั้งจากพนักงานสืบสวนสอบสวน ของสำนักงานคณะกรรมการ

¹⁷² ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554

ข้อ 22 ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนสอบสวน ได้แก่

- (1) คณะกรรมการการเลือกตั้ง
- (2) คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด
- (3) เลขาธิการ
- (4) เอกอัครราชทูต

ให้แต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนสอบสวน เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา หรือเมื่อมีประกาศให้มีการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา หรือเมื่อมีประกาศให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือเมื่อมีเหตุอันควร แล้วแต่กรณี

¹⁷³ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554

การเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นหลัก โดยให้มีอำนาจหน้าที่ตามข้อ 24¹⁷⁴ ซึ่งอำนาจหน้าที่หลัก คือ การสืบสวนสอบสวนเรื่องร้องคัดค้านการเลือกตั้ง แทนคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยถือว่ากระบวนการสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการสืบสวนสอบสวนระดับจังหวัด เป็นการสอบสวนในชั้นต้นและเป็นต้นธารของกระบวนการยุติธรรมในคดีเลือกตั้ง หากมีความผิดพลาดร้ายแรง ในขั้นตอนการสืบสวนสอบสวนชั้นต้น เช่น การไม่แจ้งข้อกล่าวหาหรือแจ้งข้อกล่าวหาไม่ถูกต้อง ก็อาจเป็นเหตุที่ทำให้ศาลนำมาเป็นเหตุผลในการยกคำร้องคดีเลือกตั้งในชั้นศาลของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้

จากการศึกษาพบปัญหาสำคัญที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนหรือคณะอนุกรรมการสืบสวนสอบสวน และคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด จำนวน 3 ประการ ได้แก่ ปัญหาไม่มีกฎหมายให้อำนาจในการออกหมายเรียกพยานหลักฐานและบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษทางอาญาแก่ผู้ฝ่าฝืน ปัญหาเกี่ยวกับการรับฟังพยานหลักฐาน และปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบการจัดทำรายงานการสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการสืบสวนสอบสวน และความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ซึ่งแต่ละปัญหามีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

ข้อ 23 คณะกรรมการสืบสวนสอบสวนประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอีกสองคน โดยให้แต่งตั้งจากบุคคลที่มีความเป็นกลางทางการเมือง มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ และมีคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

- (1) มีคุณวุฒิทางด้านนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ หรือมีประสบการณ์ในด้านการสอบสวน
- (2) สำเร็จหลักสูตรการสืบสวนสอบสวนจากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง
- (3) เป็นทนายความ
- (4) เป็นพนักงานสอบสวน พนักงานฝ่ายปกครอง นายทหารเหล่าพระธรรมนูญข้าราชการประจำสถานทูต
- (5) เป็นพนักงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

¹⁷⁴ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554

ข้อ 24 ให้คณะกรรมการสืบสวนสอบสวนมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) สืบสวนสอบสวนเรื่องคัดค้านเกี่ยวกับการเลือกตั้ง
- (2) เข้าไปในที่เลือกตั้ง สถานที่นับคะแนนเลือกตั้ง โดยแสดงหลักฐานบัตรประจำตัวพร้อมคำสั่งแต่งตั้งและแจ้งเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องเข้าไปในสถานที่ดังกล่าวต่อประธานกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งหรือประธานกรรมการนับคะแนนเลือกตั้ง

- (3) เรื่องอื่น ๆ ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมาย

1. ปัญหาเกี่ยวกับการเรียกพยานบุคคลและพยานหลักฐานอื่นๆ

ตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. 2552 ข้อ 15 ได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด มีอำนาจเรียกให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หรือบุคคลใด มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงหรือมาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหลักฐานหรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาได้ แต่อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดดังกล่าว เป็นเพียงอำนาจในการเรียกหรือเชิญให้บุคคลใดมาให้ถ้อยคำเป็นพยานเท่านั้น ไม่มีสภาพบังคับเช่นเดียวกับหมายเรียกในคดีอาญา เนื่องจากหากบุคคลนั้นฝ่าฝืนไม่มาให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดตามกำหนดนัด ก็หาได้มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดลงโทษทางอาญาไว้แต่อย่างใด

ตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 ข้อ 24 ไม่ได้กำหนดให้อำนาจแก่คณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการสืบสวนสอบสวน ซึ่งเป็นผู้ที่ทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนคดีเลือกตั้งในชั้นต้น โดยตรง ให้สามารถออกหมายเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำเป็นพยานหรือหมายเรียกพยานหลักฐานใดได้เลย หรือหากในการสืบสวนสอบสวน คณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการ จะเสนอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด มีคำสั่งให้บุคคลใดมาให้ถ้อยคำได้ก็ตาม หากบุคคลนั้นไม่ยอมมาให้ถ้อยคำก็ไม่ได้มีบทกฎหมายใดบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ตามที่ได้อ้างมาแล้วข้างต้น

ดังนั้น ในทางปฏิบัติเมื่อคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการจำเป็นจะต้องสอบสวนปากคำบุคคลใดเป็นพยาน ประธานกรรมการหรือประธานอนุกรรมการจะเป็นผู้ลงนามในหนังสือเชิญบุคคลนั้นมาให้ถ้อยคำหรือส่งพยานหลักฐานต่าง ๆ แทนคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ซึ่งมีลักษณะเป็นเพียงการขอความร่วมมือเท่านั้น หากบุคคลดังกล่าวฝ่าฝืนไม่มาตามกำหนดนัด ก็หาได้มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้แต่อย่างใดไม่จึงอาจกล่าวได้ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ไม่มีเครื่องมือทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพในอันที่จะบังคับให้บุคคลใดมาให้ถ้อยคำเป็นพยานได้ และในทางปฏิบัติบุคคลที่ได้รับหนังสือเชิญให้มาให้ถ้อยคำเป็นพยานก็ดี หรือให้ส่งพยานหลักฐานต่าง ๆ ก็ดี หากมิใช่เป็นบุคคลที่ผู้ร้องหรือผู้คัดค้านจัดตั้งไว้แล้ว ก็มักจะเพิกเฉยไม่ยอมมาให้ถ้อยคำหรือไม่ยอมให้ความร่วมมือใด ๆ ประกอบกับคดีเลือกตั้ง ประชาชนส่วนใหญ่จะไม่ให้ความร่วมมือในการเป็นพยานเนื่องจากบุคคลที่ถูกกล่าวหาส่วนใหญ่เป็นนักการเมืองซึ่งเป็นผู้ที่มีอิทธิพลในพื้นที่ หรือไม่ก็เป็นผู้มีบุญคุณกับตนเอง จึงทำให้การแสวงหาหรือรวบรวมพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้งของ

คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด คณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการสืบสวนสอบสวน ไม่ค่อยจะมีประสิทธิภาพ ประกอบกับระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 ข้อ 27 กำหนดให้คณะกรรมการสืบสวนสอบสวนทำการสืบสวนสอบสวนเรื่องคัดค้านที่ได้สั่งรับเป็นเรื่องคัดค้าน โดยเร็ว แล้วสรุปสำนวนให้แล้วเสร็จภายใน 20 วันและหากไม่แล้วเสร็จให้รายงานเหตุผลความจำเป็นต่อประธานกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและขอขยายระยะเวลาได้ไม่เกิน 2 ครั้ง ๆ ละไม่เกิน 15 วัน รวมทั้งสิ้น 50 วัน ดังนั้นภายใต้ข้อจำกัดระยะเวลาและอำนาจในการเรียกพยานหลักฐานมาสอบสวนดังกล่าว จะให้สำนวนคัดค้านการเลือกตั้งท้องถิ่นมีความสมบูรณ์ครบถ้วนย่อมเป็นไปได้ค่อนข้างยาก หากสำนวนคัดค้านการเลือกตั้งขาดข้อเท็จจริงจากบุคคลที่เป็นกลางที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับผู้ร้องและผู้คัดค้านในคดีเลือกตั้ง ซึ่งในบางคดีข้อเท็จจริงดังกล่าวอาจเป็นพยานหลักฐานที่สำคัญในคดี จึงอาจส่งผลให้สำนวนคัดค้านการเลือกตั้งไม่มีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควรจะเป็น ดังนั้น หากคำสั่งเรียกพยานหลักฐานของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด มีสภาพบังคับเช่นเดียวกับหมายเรียกพยานในคดีอาญา กล่าวคือ มีบทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนคำสั่งให้มาให้ถ้อยคำหรือส่งพยานหลักฐานต่าง ๆ และให้คณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการสืบสวนสอบสวน มีอำนาจเช่นเดียวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดด้วยแล้ว ก็อาจจะทำให้การสืบสวนสอบสวนและพิจารณาคดีเลือกตั้งได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง ครบถ้วนและเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

เมื่อเปรียบเทียบกับกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของพนักงานไต่สวนหรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งและใช้วิธีพิจารณาคดีในระบบไต่สวนเช่นเดียวกันแล้ว จะเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 25 (1) ได้กำหนดไว้โดยชัดเจนว่าให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหลักฐาน และหากบุคคลดังกล่าวฝ่าฝืนก็จะมีบทกำหนดโทษไว้ในมาตรา 118 ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับหมายเรียกของศาลหรือเจ้าพนักงานในคดีอาญา และตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการไต่สวนข้อเท็จจริงของพนักงานไต่สวน พ.ศ. 2550 ข้อ 23 กำหนดให้พนักงานไต่สวน มีอำนาจตามมาตรา 25 (1) ด้วย ซึ่งหมายถึง ให้มีอำนาจในการออกคำสั่งเรียกพยานบุคคลหรือให้บุคคลส่งเอกสารหลักฐานใด ๆ ได้ และหากบุคคลนั้นฝ่าฝืนก็ย่อมเป็นความผิดและมีโทษตามมาตรา 118 เช่นเดียวกัน อีกทั้งระเบียบข้อ 26 วรรคหนึ่ง ยังได้กำหนดไว้ด้วยว่า “ในกรณีที่พนักงานไต่สวนเรียกบุคคลใดมาเป็นพยาน ให้บุคคลนั้นมาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำตามวัน เวลา และสถานที่ที่พนักงานไต่สวนกำหนด” ระเบียบดังกล่าวถือว่าเป็นเครื่องมือในการแสวงหาพยานหลักฐานที่มีประสิทธิภาพ

ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างหนึ่ง เพราะมีสภาพบังคับได้และทำให้กระบวนการได้ส่วนรวมรวบรวมหลักฐานสามารถแสวงหาข้อมูลได้ครบถ้วน ถูกต้องและเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ในการไต่สวนข้อเท็จจริงของ ป.ป.ช.และพนักงานไต่สวน ได้มีกฎหมายและระเบียบกำหนดให้อำนาจไว้โดยชัดเจน ในเรื่องการออกหมายเรียกพยาน ทั้งในส่วนของการพยานบุคคลและพยานเอกสาร ซึ่งหากบุคคลใดขัดขืนไม่ดำเนินการตามหมายเรียกดังกล่าวย่อมเป็นความผิดและมีบทกำหนดโทษไว้ ซึ่งกรณีดังกล่าวจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องครบถ้วน หากปราศจากอำนาจดังกล่าวเสียแล้วย่อมทำให้การไต่สวน แสวงหาข้อเท็จจริงได้ไม่สมบูรณ์นัก และนั่นย่อมส่งผลให้การพิจารณาและวินิจฉัยคดีมิได้เป็นไปโดยถูกต้องและยุติธรรมได้ ซึ่งหากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวน และวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 ได้กำหนดให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด รวมถึงคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการสืบสวนสอบสวน ในการออกหมายเรียกพยานบุคคลหรือพยานหลักฐานใด และหากผู้ใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามก็มีกฎหมายบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดบทลงโทษไว้อย่างชัดเจนเช่นเดียวกับอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และพนักงานไต่สวนแล้ว ก็น่าจะทำให้การแสวงหาพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้งมีประสิทธิภาพมากขึ้น และยังคงส่งผลให้การวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งถูกต้อง ครบถ้วนและเป็นธรรมมากยิ่งขึ้นด้วย

2. ปัญหาเกี่ยวกับการรับฟังพยานหลักฐาน

ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 96 บัญญัติว่า “ก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดสืบสวนสอบสวนแล้วเห็นว่า มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า...” และมาตรา 97 บัญญัติว่า “เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว หากภายหลังมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า...” ก็สามารตั้งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง (ใบแดง) หรือสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ (ใบเหลือง) ได้¹⁷⁵ ซึ่งคณะกรรมการ

¹⁷⁵ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545

มาตรา 96 ก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดสืบสวนสอบสวนแล้วเห็นว่า มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้สมัครผู้ใดกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ หรือมีพฤติการณ์ที่เชื่อได้ว่าผู้สมัครผู้ใดก่อให้เกิดผู้อื่นกระทำ สนับสนุน หรือรู้เห็นเป็นใจให้บุคคลอื่นกระทำการดังกล่าว หรือรู้ว่าการกระทำความดังกล่าวแล้วไม่ดำเนินการเพื่อระงับการกระทำนั้น ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเห็นว่าการกระทำนั้นน่าจะมีผลให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดรายงานผลการสืบสวนสอบสวนต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อพิจารณาสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครที่กระทำการเช่นนั้นทุกรายเป็นเวลาหนึ่งปี โดยให้มีผลนับแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่ง

การเลือกตั้งประจำจังหวัด ก็ต้องใช้หลักเกณฑ์เดียวกันดังกล่าว ในการพิจารณาเสนอความเห็นในสำนวนคัดค้านการเลือกตั้ง ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดอีกชั้นหนึ่ง โดยไม่ปรากฏว่ามีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการชั่งน้ำหนักพยานและรับฟังพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้งไว้แต่อย่างใด ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า หลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นเพียงมาตรฐานในการรับฟังพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้งเท่านั้น กล่าวคือ คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่จำเป็นต้องรับฟังพยานหลักฐานจนปราศจากข้อสงสัยดังเช่นในคดีอาญา แต่อย่างไรก็ดี ก่อนที่จะนำไปสู่การใช้ดุลพินิจสุดท้ายว่า “มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า...” หรือไม่ เห็นว่า ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการรับฟังหรือชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานแต่ละประเภทในสำนวนคัดค้านคดีเลือกตั้งเสียก่อน หากเปรียบเทียบกับหลักการรับฟังพยานหลักฐานในคดีอาญาหรือคดีแพ่ง รวมทั้งคดีปกครองด้วยแล้ว จะเห็นว่า ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง รวมทั้งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรับฟังหรือชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานไว้โดยชัดเจน

อนึ่ง ความเห็นในสำนวนคดีเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด อาจมีผลต่อการพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งด้วย แต่เมื่อตามกฎหมายดังกล่าวมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ใด ๆ ที่ชัดเจนเกี่ยวกับการรับฟังพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้งไว้ อีกทั้งเมื่อพิจารณาจากระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 ก็มิได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการชั่งน้ำหนักพยานและรับพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้งไว้เช่นเดียวกัน ประกอบกับกฎหมายหรือระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. 2552 ก็มิได้กำหนดว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ต้องมีสัดส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายจำนวนเท่าใด

มาตรา 97 เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว หากภายหลังมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดกระทำการใด ๆ โดยไม่สุจริตเพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้งหรือการเลือกตั้งหรือการนับคะแนนเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมหรือมีการฝ่าฝืนมาตรา 57 ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้นมีกำหนดเวลาหนึ่งปี หรือมีคำสั่งให้เลือกตั้งใหม่หรือนับคะแนนใหม่ แต่ต้องสั่งภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง เว้นแต่ความไม่สุจริตหรือไม่เที่ยงธรรมดังกล่าว หรือการฝ่าฝืนมาตรา 57 มิได้เกี่ยวข้องกับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งหรือมิได้เป็นเหตุสำคัญที่ทำให้ผู้นั้นได้รับเลือกตั้ง

ให้นำความในมาตรา 96 มาใช้บังคับกับการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา นี้ โดยอนุโลม

หากคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชุดใด มิได้มาจากผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายเลย ก็อาจจะไม่มีบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายมาเป็นหลักในการพิจารณาดีเลือกตั้ง จึงไม่มีหลักประกันว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดดังกล่าว จะไม่ใช่ความรู้สึส่วนตัวหรือข้อมูลนอกสำนวนมาใช้เป็นข้อพิจารณาและวินิจฉัยคดีเลือกตั้ง

เนื่องจากการรับฟังพยานหลักฐานในชั้นคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด มีผลต่อคดีเลือกตั้งเช่นเดียวกัน อีกทั้งหากความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นประโยชน์ต่อฝ่ายผู้คัดค้านในชั้นพิจารณาของศาลแล้ว ในทางปฏิบัติมักจะพบว่าฝ่ายผู้คัดค้านหรือทนายฝ่ายผู้คัดค้านส่วนใหญ่จะอ้างความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่เป็นคุณแก่ฝ่ายตนไปใช้ในการต่อสู้คดีในชั้นศาล และอ้างเอาเป็นประโยชน์แก่คดีของตน ซึ่งหากการพิจารณาและรับฟังพยานหลักฐานในชั้นต้น เป็นไปอย่างเป็นระบบและถูกต้องตามหลักกฎหมายแล้ว ย่อมทำให้สำนวนคัดค้านการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นสำนวนที่มีมาตรฐานและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เมื่อคดีเลือกตั้งที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือสั่งให้เลือกตั้งใหม่ ขึ้นไปสู่กระบวนการพิจารณาในชั้นศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนคดีเลือกตั้งแล้ว ก็ย่อมจะทำให้การพิจารณาคดีของศาลเป็นไปได้อย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใสและยุติธรรมมากยิ่งขึ้น ตามเจตนารมณ์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

3. ปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำรายงานการสืบสวนสอบสวน และความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

ตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 ข้อ 40 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “เมื่อคณะกรรมการสืบสวนสอบสวน ซึ่งหมายความร่วมมือถึงคณะอนุกรรมการสืบสวนสอบสวนด้วย ทำการสืบสวนสอบสวนเสร็จแล้ว ให้ทำรายงานการสืบสวนสอบสวนตามแบบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด โดยสรุปข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานพร้อมทั้งความเห็นประกอบสำนวนการสืบสวนสอบสวน เสนอต่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือเลขาธิการ แล้วแต่กรณี” และข้อ 40 วรรคสาม กำหนดว่า “เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้รับสำนวนการสืบสวนสอบสวนจากผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ให้พิจารณาและจัดทำความเห็นโดยระบุข้อเท็จจริงและเหตุผลประกอบแล้วจึงเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งตามแบบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดโดยเร็ว”

ตามระเบียบดังกล่าว ได้มีการหลักเกณฑ์ในการจัดทำรายงานการสืบสวนสอบสวน และความเห็นคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดไว้เพียงกว้าง ๆ โดยมีได้กำหนดรูปแบบและรายการต่าง ๆ ที่เป็นสาระสำคัญเรียงเป็นลำดับไป โดยรายละเอียดให้เป็นไปตามแบบทำระเบียบฯ ซึ่งอาจไม่มีความแน่นอน และเปลี่ยนแปลงได้เสมอ จึงเห็นว่า หากได้กำหนดรายการ

ต่าง ๆ ในการจัดทำรายงานการสืบสวนสอบสวน และความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดไว้เป็นลำดับโดยละเอียด ไว้ในระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวน และวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 น่าจะทำให้มีความละเอียดชัดเจนมากขึ้น

จากการศึกษาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 50 เห็นว่า ได้มีการกำหนดรูปแบบและรายการต่าง ๆ เกี่ยวกับการสรุปสำนวนการไต่สวนไว้ดังต่อไปนี้

เมื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานเสร็จแล้ว ให้จัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเสนอต่อประธานกรรมการ ประกอบด้วยสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- (1) ชื่อและตำแหน่งหน้าที่ของผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหา
- (2) เรื่องที่ผู้ถูกกล่าวหา
- (3) ข้อกล่าวหา คำแก้ข้อกล่าวหา สรุปข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องซึ่งได้

จากการไต่สวนข้อเท็จจริง

- (4) เหตุผลในการพิจารณาวินิจฉัยทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย
- (5) บทบัญญัติของกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง
- (6) สรุปความเห็นเกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกล่าวหา

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าตามกฎหมายดังกล่าว ได้มีการกำหนดรูปแบบและรายการต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดทำสรุปความเห็นไว้เป็นลำดับขั้นตอนโดยชัดเจน โดยเฉพาะรายการที่สำคัญ เช่น ข้อกล่าวหา คำแก้ข้อกล่าวหา สรุปข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องซึ่งได้จากการไต่สวนข้อเท็จจริง เหตุผลในการพิจารณาวินิจฉัยทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย รวมทั้งบทกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิงประกอบด้วย ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า เป็นรูปแบบที่เป็นมาตรฐานและมีความน่าเชื่อถือ ดังนั้น หากระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 ได้มีการกำหนดรูปแบบและรายการต่าง ๆ ในการจัดทำรายงานการสืบสวนสอบสวน และความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดให้มีรายการต่าง ๆ เช่นเดียวกับการสรุปสำนวนการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แล้ว น่าจะทำให้รายงานการสืบสวนสอบสวน และความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นมาตรฐาน และมีความน่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้น

5.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง

จากการศึกษาพบว่า ปัญหาสำคัญที่เกี่ยวข้องหรือเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง มี 2 ปัญหาที่สำคัญ ๆ ได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติ และปัญหาเกี่ยวกับ

กระบวนการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งแต่ละปัญหามีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

5.1.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติ

ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ไม่ได้แตกต่างไปจากคุณสมบัติของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 299 กำหนดให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้งประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกสี่คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ และได้กำหนดคุณสมบัติตลอดจนลักษณะต้องห้ามไว้ในมาตรา 230 โดยมีได้กำหนดบังคับว่า ต้องแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายในสัดส่วนเท่าใด

หากเปรียบเทียบกับประเทศฟิลิปปินส์แล้ว พบว่ารัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ชัดเจนว่า กรรมการการเลือกตั้งต้องมีคุณวุฒิทางกฎหมาย เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและใช้อำนาจกึ่งตุลาการ เห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้ง ซึ่งใช้อำนาจกึ่งตุลาการ นอกจากการคำนึงถึงความหลากหลายของอาชีพแล้ว ก็ควรคำนึงถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการตัดสินคดีเลือกตั้งด้วย จึงควรกำหนดให้อย่างน้อย 2 หรือ 3 คน ต้องมาจากผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย เช่น บุคคลที่เป็นหรือเคยเป็นผู้พิพากษา พนักงานอัยการ ตำรวจหรือทนายความ เป็นต้นด้วย เพื่อให้การวินิจฉัยคดีเลือกตั้งเป็นไปอย่างถูกต้อง สุจริตและเที่ยงธรรม มิฉะนั้นแล้ว ก็จะไม่มีความหลักประกันใดที่จะทำให้ผู้พิพากษาในคดีเลือกตั้งหรือประชาชนทั่วไปมั่นใจได้ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งจะไม่ตัดสินคดีเลือกตั้งตามอำเภอใจหรือตามความรู้สึกส่วนตัวเป็นหลัก ประกอบกับไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์โดยชัดเจนเกี่ยวกับการรับฟังพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้งอีกด้วย จึงอาจทำให้กระบวนการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมโดยแท้

5.1.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวน และวินิจฉัยชี้ขาด

1. ปัญหาเกี่ยวกับการเรียกพยานบุคคลและพยานหลักฐานอื่น ๆ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 236 วรรคสอง กำหนดให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาให้อธิบายคำ ตลอดจนขอให้พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่ การสืบสวนสอบสวนหรือวินิจฉัยชี้ขาด” และพระราชบัญญัติ

การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 104 บัญญัติว่า “การพิจารณา คำร้องคัดค้านการเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการไต่สวนและแสวงหาหลักฐานทั้งปวง เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริง ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดโดยประกาศ ในราชกิจจานุเบกษา” และมาตรา 104 วรรคสอง บัญญัติว่า “ในการพิจารณาตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งให้หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการ ส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าว เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ พนักงานสอบสวน พนักงาน อัยการ หรือบุคคลใด มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงหรือมาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหลักฐาน หรือ พยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อประกอบการพิจารณาและมีอำนาจขอให้ศาลส่งเอกสารหลักฐาน และ พยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาได้”

เห็นว่า ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายดังกล่าว ได้กำหนดเพียงให้อำนาจ แก่คณะกรรมการการเลือกตั้งในการไต่สวนและแสวงหาหลักฐานทั้งปวงเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริง แต่กลับมิได้กำหนดโทษทางอาญาแก่ผู้ฝ่าฝืนคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าว จึงทำให้ ไม่มีสภาพบังคับที่แท้จริง อำนาจดังกล่าวจึงเป็นเพียงอำนาจในการเรียกหรือเชิญให้บุคคลใดมาให้ ถ้อยคำเป็นพยานเท่านั้น หากบุคคลนั้นฝ่าฝืน ไม่มาให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งตาม กำหนด หากได้มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดลงโทษทางอาญา ไว้แต่อย่างใด หากเปรียบเทียบกับกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งและใช้วิธีพิจารณาคดีในระบบไต่สวนเช่นเดียวกันแล้ว จะเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 25 (1) ได้กำหนดไว้โดยชัดเจนว่า ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจเรียกบุคคลใดมาให้ ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหลักฐาน และหากบุคคลดังกล่าวฝ่าฝืนก็จะมิบทกำหนดโทษไว้ในมาตรา 118 ซึ่งมีสภาพบังคับเช่นเดียวกับหมายเรียกของศาลหรือเจ้าพนักงานในคดีอาญา ซึ่งถือว่าเป็นเครื่องมือ ในการแสวงหาพยานหลักฐานที่สำคัญ จำเป็นและมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ อย่างหนึ่ง อันจะทำให้กระบวนการไต่สวนรวบรวมพยานหลักฐานได้ข้อมูลที่ครบถ้วน ถูกต้องและเป็นธรรม มากยิ่งขึ้น อีกทั้ง ตามหลักการสำคัญในระบบไต่สวน กำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐเป็นผู้ควบคุม กระบวนพิจารณาและแสวงหาพยานหลักฐานต่างๆ เป็นหลักเพื่อนำมาซึ่งความจริงในการวินิจฉัยชี้ขาดคดี

ดังนั้น หากรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหาร ท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ได้กำหนดให้คำสั่งเรียกพยานหลักฐานต่างๆ ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีสภาพ บังคับเช่นเดียวกับหมายเรียกพยานหลักฐานในคดีอาญา กล่าวคือ หากมีผู้ฝ่าฝืนยอมเป็นความผิดและ กำหนดบทลงโทษอาญาไว้อย่างชัดเจนเช่นเดียวกับอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และพนักงานไต่สวน

แล้ว ก็น่าจะทำให้การแสวงหาพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้งมีประสิทธิภาพมากขึ้น และยังคงส่งผลให้การวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งถูกต้อง ครบถ้วนและเป็นธรรมมากยิ่งขึ้นด้วย

2. ปัญหาเกี่ยวกับการรับฟังพยานหลักฐาน

ปัญหาในการรับฟังพยานหลักฐานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง มิได้แตกต่างไปจากคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาสำคัญ เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่สั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งเป็นที่สุด ดังนั้น หากปราศจากหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการชั่งน้ำหนักพยานและรับฟังพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้ง โดยเฉพาะแล้ว ย่อมจะไม่มีหลักประกันเกี่ยวกับการรับฟังพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 96 และมาตรา 97 กำหนดให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งท้องถิ่นได้ เพียงแค่ฟังได้ว่า “...มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า...” ก็ให้สามารถสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้นั้น ผู้เขียนเห็นว่า หลักเกณฑ์ดังกล่าวน่าจะเป็นเพียงมาตรฐานในการรับฟังพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้งเท่านั้น กล่าวคือ คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่จำเป็นต้องรับฟังพยานหลักฐานจนปราศจากข้อสงสัยดังเช่นในคดีอาญา แต่อย่างไรก็ดี ก่อนที่จะนำไปสู่การใช้ดุลพินิจสุดท้ายว่า “มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า...” หรือไม่เห็นว่า ควรจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการรับฟังหรือชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานแต่ละประเภทในสำนวนคัดค้านคดีเลือกตั้งเสียก่อน หากเปรียบเทียบกับหลักการรับฟังพยานหลักฐานในคดีอาญา หรือคดีแพ่ง รวมทั้งคดีปกครองด้วยแล้ว จะเห็นว่า ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง รวมทั้งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรับฟังหรือชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานไว้โดยชัดเจน

อนึ่ง ถ้าฟังเพียงการกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้ง โดยเพียงแค่ว่า “มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า...” โดยปราศจากหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรับฟังพยานในคดีเลือกตั้งโดยชัดเจน เช่นเดียวกับหลักเกณฑ์ในการรับฟังพยานหลักฐานในคดีแพ่งหรือคดีอาญาหรือคดีปกครองด้วยแล้ว อาจทำให้การวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่เป็นที่เชื่อถือ และอาจสุ่มเสี่ยงต่อการที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง จะใช้ความรู้สึกส่วนตัวหรือใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจในการพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้ง ซึ่งหากเป็นเช่นนั้น ก็อาจจะส่งผลให้การพิจารณาและวินิจฉัย

ชี้ขาดคดีเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ขาดหลักนิติธรรมและมีได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

ทั้งนี้ หากจะนำหลักกฎหมายพยานหลักฐาน ในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลมกับคดีเลือกตั้งก็น่าจะทำได้ เนื่องจากการกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งเป็นความผิดอาญาด้วย แต่ควรยกเว้นหลักที่ต้องรับฟังพยานหลักฐานจนปราศจากความสงสัย เนื่องจากคดีเลือกตั้งควรคงหลักการที่ว่า “มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า...” ไว้ต่อไป เพียงแต่ต้องมีหลักเกณฑ์ในการชั่งน้ำหนักพยานและรับฟังพยานหลักฐานในแต่ละชั้นไว้โดยชัดเจน ก่อนที่จะนำไปสู่การวินิจฉัยชี้ขาดว่า “คดีดังกล่าวถือได้ว่ามีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า...” แล้วหรือไม่ ซึ่งเดิมอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งเป็นอำนาจเบ็ดเสร็จของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้ศาลเข้ามาเป็นผู้ตรวจสอบการดุลพินิจของคณะกรรมการการเลือกตั้งอีกชั้นหนึ่ง ดังนั้น หากได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการชั่งน้ำหนักและรับฟังพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้งไว้โดยเฉพาะแล้ว น่าจะทำให้การวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีมาตรฐานมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้คำวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นไปอย่างประสิทธิภาพ โปร่งใส สุจริตและเที่ยงธรรมอย่างแท้จริง

3. ปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำคำวินิจฉัยสั่งการ

ตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 หมวด 5 ข้อ 65 กำหนดเพียงว่า “เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับความเห็นของคณะอนุกรรมการวินิจฉัย เลขานุการคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด แล้วแต่กรณี ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดหรือมีความเห็นโดยเร็ว” จากระเบียบดังกล่าว จะเห็นได้ว่ามิได้มีการรูปแบบและรายการต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดทำคำวินิจฉัยสั่งการของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้แต่อย่างใด

เมื่อศึกษาจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 50 พบว่า ได้มีการกำหนดรูปแบบและรายการต่าง ๆ เกี่ยวกับการสรุปสำนวนการไต่สวนไว้ ดังต่อไปนี้

เมื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานเสร็จแล้ว ให้จัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเสนอต่อประธานกรรมการ ประกอบด้วยสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

(1) ชื่อและตำแหน่งหน้าที่ของผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหา

(2) เรื่องที่ถูกกล่าวหา

(3) ข้อกล่าวหา คำแก้ข้อกล่าวหา สรุปข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องซึ่งได้จากกรไต่สวนข้อเท็จจริง

- (4) เหตุผลในการพิจารณาวินิจฉัยทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย
- (5) บทบัญญัติของกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง
- (6) สรุปความเห็นเกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหา

จะเห็นได้ว่า ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว ได้มีการกำหนดรูปแบบและรายการต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดทำสรุปความเห็นไว้เป็นลำดับขั้นตอนโดยชัดเจน โดยเฉพาะรายการที่สำคัญ เช่น ข้อกล่าวหา คำแก้ข้อกล่าวหา สรุปข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องซึ่งได้จากการไต่สวนข้อเท็จจริง เหตุผลในการพิจารณาวินิจฉัยทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย รวมทั้งบทกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิงประกอบด้วย ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า เป็นรูปแบบที่เป็นมาตรฐานและมีความน่าเชื่อถือแม้ในทางปฏิบัติ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง จะได้มีความพยายามพัฒนาปรับเปลี่ยนรูปแบบสาระสำคัญของคำวินิจฉัยสั่งการคณะกรรมการการเลือกตั้งมาโดยตลอด โดยเน้นให้มีเหตุผลประกอบการวินิจฉัยมากยิ่งขึ้น แต่หากได้มีการกำหนดรูปแบบและรายการต่าง ๆ ที่เป็นสาระสำคัญของคำวินิจฉัยสั่งการคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ในระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 โดยให้มีรายการต่าง ๆ เช่นเดียวกับรายการต่าง ๆ ของการสรุปสำนวนการไต่สวน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แล้ว ก็น่าจะทำให้คำวินิจฉัยสั่งการของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นมาตรฐาน และมีความน่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้น

5.2 ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ระบบไต่สวนในการดำเนินคดีเลือกตั้งท้องถิ่นของศาล

ปัญหาเกี่ยวกับวิธีพิจารณาของศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้งในคดีเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น มีปัญหาสำคัญซึ่งเป็นอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายและอำนวยความสะดวกให้แก่คู่ความในคดีเลือกตั้งอยู่หลายขั้นตอน ซึ่งผู้ศึกษาขอแยกเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

5.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ระบบไต่สวนในการดำเนินคดีเลือกตั้ง

จากการศึกษาพบว่า ปัญหาสำคัญที่เกิดจากการพิจารณาคดีของศาลอุทธรณ์ และศาลอุทธรณ์ ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง จำนวน 3 ประการ ได้แก่ ปัญหาในทางปฏิบัติ ศาลยังมีได้ใช้วิธีพิจารณาในระบบไต่สวนอย่างแท้จริง แต่ศาลยังคงใช้ระบบกล่าวหาเป็นหลัก ปัญหาเกี่ยวกับการรับฟังพยานหลักฐาน และปัญหาเกี่ยวกับการพิพากษาคดี ซึ่งแต่ละปัญหามีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

5.2.1.1 ปัญหาในทางปฏิบัติศาลมิได้ใช้ระบบไต่สวนอย่างแท้จริง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 219 บัญญัติให้ศาลฎีกาและศาลอุทธรณ์มีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยคดีเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา และ

การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามลำดับ โดยมีได้บัญญัติให้มีกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาโดยเฉพาะ แต่ให้ศาลฎีกาเป็นผู้ออกระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาในเรื่องวิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีเลือกตั้งซึ่งได้แก่ (1) ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยวิธีพิจารณาและวิธีพิจารณาที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 และ (2) ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยวิธีพิจารณาและวิธีพิจารณาที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2550 ซึ่งระเบียบทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว กำหนดให้ใช้วิธีพิจารณาคดีเลือกตั้งโดยวิธีการไต่สวนและเปิดเผยต่อหน้าคู่ความ โดยไม่มีข้อยกเว้นให้สามารถไต่สวนพยานหลักฐานลับหลังผู้คัดค้านหรือในลักษณะที่ไม่ต้องให้พยานเผชิญหน้ากับผู้คัดค้านโดยตรง ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้พยานที่เคยให้การไว้ในชั้นสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ไม่กล้ามาเบิกความในชั้นศาลหรือมักจะเบิกความไม่ตรงกับที่เคยให้การไว้ในชั้นสอบสวน หรือเบิกความกลับคำให้การเดิม ซึ่งเป็นเหตุหนึ่งที่ศาลยกคำร้องในคดีเลือกตั้ง

จากการศึกษาพบว่า กรณีปัญหาในทางปฏิบัติ ศาลยังมีได้ใช้วิธีพิจารณาในระบบไต่สวนอย่างแท้จริง นั้น มีปัญหาที่สำคัญแยกย่อยออกได้เป็น 2 ประเด็น ได้แก่

1. การซักถามพยานในคดีเลือกตั้ง

ตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2550 ข้อ 12 วรรคสี่และวรรคห้า กำหนดว่า ในการไต่สวนพยานไม่ว่าจะเป็นพยานที่ผู้ร้องหรือผู้คัดค้านอ้างหรือที่ศาลเรียกมาเองให้ศาลเป็นผู้ซักถามพยานในประเด็นต่าง ๆ ให้ได้รับความครบถ้วนเว้นแต่ ในกรณีที่ศาลเห็นว่ามีความจำเป็น ก็อาจอนุญาตให้ผู้ร้องหรือผู้คัดค้านซักถามได้ การถามพยานของผู้ร้องหรือผู้คัดค้านจะใช้คำถามนำก็ได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าหลักการดังกล่าวเป็นหลักการในระบบไต่สวนโดยเฉพาะ แต่ในทางปฏิบัติ ศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง ส่วนหนึ่งยังคงใช้วิธีการไต่สวนพยาน เสมือนหนึ่งเป็นการสืบพยานเช่นเดียวกับในระบบกล่าวหา กล่าวคือ ศาลมักวางตัวนิ่งเฉย โดยให้ผู้ร้องและทนายผู้คัดค้านเป็นผู้ซักถามพยาน เสมือนหนึ่งเป็นการถามค้านและถามตั้งพยานของคู่ความฝ่ายตรงข้าม

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 219 ประกอบกับระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2550 แล้ว จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์โดยชัดแจ้งที่จะให้ใช้กระบวนการวิธีพิจารณาคดีเลือกตั้งในระบบไต่สวนโดยเฉพาะและเป็นไปโดยรวดเร็ว อีกทั้ง หากเปรียบเทียบกับหลักการของ

ระบบไต่สวน ซึ่งมีหลักว่าการดำเนินกระบวนการพิจารณา ถือเป็นอำนาจหน้าที่หลักของศาล คู่ความทั้งหมดในคดี รวมทั้งจำเลย มีหน้าที่เป็นเพียงผู้ช่วยเหลือศาลในการค้นหาความจริงของคดี และข้อเท็จจริงที่นำไปสู่การพิพากษาของศาล ไม่จำกัดแต่เฉพาะที่เสนอโดยคู่ความในคดีเท่านั้น ดังนั้นศาลจึงไม่ได้มีบทบาทแต่เพียงรับฟังคำให้การของพยานแต่เพียงอย่างเดียว โดยในระหว่างที่พยานให้การนั้น ศาลยังมีบทบาทในการที่จะซักถามพยานในประเด็นต่าง ๆ ที่เห็นว่าสามารถช่วยให้ได้รับทราบข้อเท็จจริงที่จำเป็นโดยครบถ้วน หรือซักถามพยานตามที่คู่ความได้เสนอแนะการซักถามพยานจึงเป็นอำนาจหน้าที่โดยเด็ดขาดของศาลแต่ผู้เดียว

เมื่อศึกษาวิเคราะห์จากการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองของไทยซึ่งใช้กระบวนการไต่สวนเช่นเดียวกัน จะเห็นได้ว่า ในการไต่สวนคดีของศาลนั้น ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ เช่น ข้อ 50 กำหนดว่า “ในการพิจารณาพิพากษาคดี ศาลมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม ในการนี้ศาลอาจแสวงหาข้อเท็จจริงจากพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่นนอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีที่ปรากฏในคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้าน คำให้การ หรือคำให้การเพิ่มเติม ในการแสวงหาข้อเท็จจริงเช่นว่านั้น ศาลอาจดำเนินการตามที่กำหนดในส่วนนี้หรือตามที่ศาลเห็นสมควร ในการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล ถ้าต้องมีการให้ถ้อยคำของคู่กรณีพยาน หรือบุคคลใด ๆ ให้ศาลเป็นผู้ซักถาม” ซึ่งในระบบไต่สวนบังคับให้ศาลจะต้องเป็นผู้ที่มีหน้าที่หลักในการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยตรง ไม่จำกัดเฉพาะพยานหลักฐานที่คู่ความนำเสนอ และคู่ความมีฐานะเป็นเพียงผู้ช่วยเหลือศาลในการค้นหาความจริงเท่านั้น โดยศาลต้องกำหนดประเด็นข้อพิพาท ทำการไต่สวนพยาน และถามพยานเอง ศาลจึงเป็นผู้ที่มีบทบาทสูงมาก และไม่อาจใช้หลักยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้แก่จำเลยได้ เนื่องจากศาลเป็นผู้ค้นหาข้อเท็จจริงด้วยตนเอง

ในประเด็นปัญหาดังกล่าวนี้ เห็นควรกำหนดแนวทางปฏิบัติและซักซ้อมผู้พิพากษาที่จะมาทำหน้าที่พิจารณาคดีเลือกตั้งให้มีความเข้าใจอย่างถ่องแท้ถึงบทบาทของศาล ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาในระบบไต่สวนด้วย

2. การไม่มีข้อยกเว้นให้สามารถไต่สวนพยานลับหลังผู้คัดค้านได้

ตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2550 ข้อ 10 กำหนดว่า การพิจารณาของศาลให้กระทำโดยเปิดเผย โดยไม่มีข้อยกเว้นให้ไต่สวนพยานลับหลังหรือไม่ต้องให้พยานเผชิญหน้ากับผู้คัดค้านโดยตรง ดังนั้น จึงทำให้ต้องนำพยานบุคคลที่เคยให้การในชั้นสอบสวนของคณะกรรมการการเลือกตั้งและเคยให้ถ้อยคำไว้ในบันทึกคำพยานล่วงหน้าในชั้นศาลมาเบิกความรับรองบันทึกคำพยานดังกล่าว ตามระเบียบข้อ 13

ทุจริต ซึ่งมักจะทำให้พยานผู้ร้องเกิดความหวาดกลัวต่ออิทธิพลของผู้คัดค้านซึ่งเป็นนักการเมืองที่มีอิทธิพลในพื้นที่ทำให้ไม่กล้าที่จะมาเบิกความในศาลต่อหน้าผู้คัดค้าน ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ศาลยกเป็นเหตุยกคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เช่น ศาลอุทธรณ์ภาค 4 แผนกคดีเลือกตั้งตามคดีหมายเลขแดงที่ 2105/2552 วินิจฉัยว่า คดีนี้มีผู้ร้องคัดค้านในชั้นคณะกรรมการการเลือกตั้งมาเบิกความเพียงปากเดียวและลำพังคำให้การพยานที่ได้ให้ถ้อยคำไว้ต่อคณะกรรมการสืบสวนสอบสวน ย่อมไม่มีน้ำหนักมั่นคงให้รับฟังเป็นความจริงได้อย่างสนิทใจ จึงมีคำสั่งยกคำร้อง เป็นต้น

สำหรับหลักการในระบบไต่สวน คือ การพิจารณาคดีในระบบไต่สวนเป็นการตรวจสอบหรือแสวงหาข้อเท็จจริงโดยศาล มีคุณลักษณะสำคัญ 3 ประการ ได้แก่

1. การดำเนินกระบวนการพิจารณา ถือเป็นอำนาจหน้าที่หลักของศาล
2. คู่ความทั้งหมดในคดี รวมทั้งจำเลย มีหน้าที่เป็นเพียงผู้ช่วยเหลือศาลในการค้นหาความจริงของคดี
3. ข้อเท็จจริงที่นำไปสู่การพิพากษาของศาล ไม่จำกัดแต่เฉพาะที่เสนอโดยคู่ความในคดีเท่านั้น

อนึ่ง กระบวนพิจารณาคดีในระบบไต่สวน นอกจากจะมีหลักการทั้งสามประการดังกล่าวแล้ว ยังมีลักษณะพิเศษ กล่าวคือ เป็นกระบวนการพิจารณาด้วยพยานเอกสาร โดยลับ และไม่ค่อยจะมีการดำเนินการโต้แย้งต่อสู้คดีกันระหว่างคู่ความ เนื่องจากศาลจะเป็นผู้ใช้ดุลพินิจของตนว่า พยานหลักฐานใดน่าเชื่อถือ โดยอาจจะไม่จำเป็นต้องพิจารณาเฉพาะพยานหลักฐานที่กฎหมายกำหนดไว้ก็ได้ กระบวนพิจารณาแบบนี้ จึงขึ้นอยู่กับความเชื่อถือของศาลเป็นสำคัญและเป็นกระบวนการพิจารณา ที่คำนึงถึงประโยชน์ของรัฐหรือความสงบเรียบร้อยของสังคมเป็นหลัก อีกทั้งในระบบกล่าวหา หากมีเหตุจำเป็น ก็มีข้อยกเว้นให้สามารถสืบพยานลับหลังจำเลยได้ ซึ่งเป็นไปตามหลักการพิจารณาคดีโดยเปิดเผย

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง บัญญัติเป็นหลักสำคัญว่า ในการพิจารณาคดีให้ศาลยึดรายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณาและอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร และมาตรา 26 บัญญัติว่า การพิจารณาและไต่สวนพยานหลักฐานให้กระทำโดยเปิดเผย เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ ให้ศาลมีคำสั่งให้พิจารณาเป็นการลับได้ และข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543 หมวด 2 การดำเนินคดีอาญา ข้อ 10 กำหนดว่า ศาลมีอำนาจพิจารณาและไต่สวนพยานหลักฐานลับหลังจำเลยได้ จะเห็นได้ว่า กฎหมายและข้อกำหนดดังกล่าวได้กำหนดให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้อง

ยึดจำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการตรวจสอบข้อเท็จจริง และเปิดโอกาสให้ศาลฎีกาสามารถใช้ดุลพินิจว่าจะไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมหรือไม่ก็ได้ ตามที่ศาลเห็นสมควร และศาลสามารถไต่สวนพยานลับหลังจำเลยได้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า กระบวนการพิจารณาคดีดังกล่าว มีลักษณะเป็นเพียงการตรวจสอบหรือทบทวนความชอบด้วยกฎหมายของคำวินิจฉัยคณะกรรมการ ป.ป.ช. อีกชั้นหนึ่ง เท่านั้น หากเปรียบเทียบกับหลักการและสาระสำคัญของระบบไต่สวนดังกล่าว และการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้ว เห็นว่า ในการไต่สวนคดีเลือกตั้ง ก็ควรจะกำหนดข้อยกเว้น ให้ศาลสามารถไต่สวนพยานบุคคลลับหลังผู้คัดค้านได้ในบางกรณี หรืออาจกระทำในลักษณะที่ไม่ต้องให้พยานต้องมาเบิกความเผชิญหน้ากับผู้คัดค้าน โดยตรง ทั้งนี้ เพื่อให้พยานมีอิสระในการเบิกความและเพื่อประโยชน์ต่อความยุติธรรมและความปลอดภัยของพยานบุคคลดังกล่าว

5.2.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับการรับฟังพยานหลักฐาน

ตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2550 ข้อ 4 กำหนดเพียงว่า วิธีพิจารณาให้ใช้ระบบไต่สวนและเป็นไปโดยรวดเร็ว ตามที่กำหนดในระเบียบนี้ วิธีพิจารณาใดซึ่งระเบียบนี้มีได้กำหนดไว้โดยเฉพาะ ให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับเท่าที่พอจะใช้บังคับได้ โดยไม่ได้ระบุขั้นตอนที่เกี่ยวกับการไต่สวนไว้โดยชัดแจ้งว่าต้องดำเนินการอย่างไรบ้าง อีกทั้งยังกำหนดให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งมีลักษณะเป็นระบบกล่าวหา มาใช้บังคับเท่าที่พอจะใช้บังคับได้ โดยไม่มีความชัดเจนว่าส่วนใดที่สามารถนำมาใช้ได้ ส่วนใดไม่สามารถนำมาใช้ได้

เมื่อศึกษาจากระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาดังกล่าวแล้ว ปรากฏว่า ไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการชั่งน้ำหนักและรับฟังพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้งไว้โดยเฉพาะ ซึ่งอาจทำให้ศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง แต่ละภาครับฟังพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้งแตกต่างกันได้ เช่น บางศาลอาจรับฟังพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้ง โดยอาศัยหลักเกณฑ์หรือมาตรฐานเกี่ยวกับการชั่งน้ำหนักพยานและรับฟังพยานหลักฐาน ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เนื่องจากเห็นว่าผู้กระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งมีความรับผิดชอบทางอาญาด้วย ตัวอย่างเช่น คำสั่งคดีเลือกตั้งของศาลอุทธรณ์ภาค 4 แผนกคดีเลือกตั้ง ตามคดีหมายเลขแดงที่ 2105/2552 ลงวันที่ 14 กรกฎาคม 2552 ระหว่าง คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ร้อง นาย ร. ผู้คัดค้าน โดยศาลได้วินิจฉัยเกี่ยวกับการชั่งน้ำหนักและรับฟังพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้ง สรุปได้ว่า คดีนี้มีผู้ร้องคัดค้านในชั้นคณะกรรมการการเลือกตั้งมาเบิกความเพียงปากเดียว และลำพังคำให้การพยานที่ได้ให้ถ้อยคำไว้ต่อคณะอนุกรรมการสืบสวนสอบสวน ย่อมไม่มีน้ำหนักมั่นคงให้รับฟังเป็นความจริงได้

อย่างสนิทใจ จึงมีคำสั่งให้ยกคำร้อง เป็นต้น ซึ่งจากเหตุผลคำวินิจฉัยดังกล่าว ด้วยความเคารพผู้เขียนไม่มั่นใจว่าศาลได้วินิจฉัยโดยใช้หลักการที่ต้องรับฟังพยานหลักฐานจนปราศจากข้อสงสัยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 227 มาเป็นหลักในการรับฟังพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้งหรือไม่ ซึ่งไม่ว่าจะนำหลักเกณฑ์การรับฟังพยานหลักฐานในคดีแพ่งหรือคดีอาญามาใช้กับคดีเลือกตั้งเสียทั้งหมด น่าจะขัดกับหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีเลือกตั้ง ซึ่งใช้ระบบไต่สวนกฎหมายเลือกตั้งได้กำหนดเพียงว่า“มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า...” ก็สามารถเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือสั่งให้เลือกตั้งใหม่ได้ แต่น่าจะสามารถนำมาปรับใช้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับหลักการดังกล่าวได้ เช่น ไม่นำหลักการต้องรับฟังพยานหลักฐานจนปราศจากความสงสัยในคดีอาญามาใช้กับคดีเลือกตั้ง เป็นต้น เพราะหากพิจารณาโดยถ่วงแท้แล้ว จะเห็นว่าเหตุที่กฎหมายเลือกตั้งกำหนดไว้ดังกล่าว ย่อมมีนัยยะที่สำคัญ คือ กฎหมายหาได้มีเจตนาที่จะให้การรับฟังพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้ง ต้องได้พยานหลักฐานจนปราศจากความสงสัยดังเช่นในคดีอาญาไม่

คดีเลือกตั้ง เป็นคดีที่ผู้ถูกกล่าวหา ส่วนใหญ่จะเป็นนักการเมืองซึ่งเป็นผู้มีอิทธิพลต่อชุมชน หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ หรือจังหวัดนั้น ๆ หรือระดับชาติ ดังนั้น ก็เป็นการยากที่จะทำให้ประชาชนคนใดกล้าที่จะออกมาเป็นพยานในง่าย ๆ นอกเสียจากว่าจะมีผู้สมัครด้วยกันที่เป็นผู้ร้องคัดค้านคอยให้ความช่วยเหลือหรือคุ้มครอง และในส่วนของเจ้าหน้าที่ของรัฐเองก็ไม่ค่อยที่จะเอาตัวเองไปยุ่งเกี่ยวกับนักการเมืองมากนัก เพราะหากเขาได้รับการเลือกตั้งเข้ามามีอำนาจในทางการเมือง ก็อาจจะกระทบต่อตำแหน่งหน้าที่การงานของเจ้าหน้าที่คนดังกล่าวหรือตลอดจนผู้บังคับบัญชาได้ ดังนั้น จึงไม่ค่อยพบเห็นว่ามีกรจับกุมผู้กระทำผิดเกี่ยวกับการซื้อเสียงได้เลย ทั้ง ๆ ที่เป็นที่รู้จักโดยปกติทั่วไปว่าไม่ว่าจะมีการเลือกตั้งกี่ครั้งก็ระดับ ก็มักจะมีการซื้อสิทธิขายเสียงเสมอ แต่ก็ไม่สามารถจับกุมผู้กระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งได้ และประชาชนที่ได้รับเงินไปก็ไม่มีใครสมัครใจยินยอมมาเป็นพยานให้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง เพราะเกรงว่าจะเป็นการอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สินของตนเอง อีกทั้งกฎหมายยังกำหนดให้ผู้รับเงินมีความผิดทางอาญาด้วย เช่นนี้ ปัญหาเกี่ยวกับการซื้อเสียงในการเลือกตั้งของประเทศไทยก็ยังคงดำรงอยู่เช่นนี้ต่อไป และพบมากในต่างจังหวัดและนับว่าจะยิ่งทวีคูณขึ้นเรื่อย ๆ ประกอบกับเศรษฐกิจในยุคปัจจุบันพบว่าสินค้าทุกอย่างมีราคาแพงขึ้น รัฐบาลยังแก้ปัญหาความยากจนของประชาชนไม่ได้ เมื่อผู้ให้และผู้รับต่างมีความประสงค์เช่นเดียวกันทั้งสองฝ่าย ก็ยากที่จะห้ามปรามมิให้มีการซื้อสิทธิขายเสียง ดังนั้น กฎหมายจึงกำหนดให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งได้เพียงคำว่า “มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า...”ก็สามารถสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ ซึ่งเมื่อปัจจุบันรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ศาลเป็นผู้ใช้

อำนาจดังกล่าวแทนคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว ศาลก็ควรต้องใช้หลักการดังกล่าวในการรับฟังพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้งด้วย

กรณีดังกล่าว หากเปรียบเทียบกับศาลปกครองซึ่งใช้ระบบไต่สวนเช่นกันแล้ว พบว่าได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรับฟังพยานหลักฐานของศาลไว้โดยชัดเจน ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 หมวด 4 ข้อ 64-68 กล่าวคือ ตามข้อ 66 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “ต้นฉบับเอกสารเท่านั้นที่อ้างเป็นพยานได้ ถ้าหาต้นฉบับไม่ได้ สำเนาที่รับรองว่าถูกต้องหรือพยานบุคคลที่รู้ข้อเท็จจริงก็อ้างเป็นพยานได้ หรือข้อ 67 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “ศาลอาจรับฟังข้อมูลที่บันทึกสำหรับเครื่องคอมพิวเตอร์ หรือประมวลผลโดยเครื่องคอมพิวเตอร์เป็นพยานหลักฐานในคดีได้ แต่การบันทึกและการประมวลผลนั้น ต้องเป็นไปโดยถูกต้องและต้องมีคำรับรองของบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือดำเนินการนั้น” หรือข้อ 68 กำหนดว่า ศาลอาจรับฟังพยานบอกเล่าเป็นพยานหลักฐานประกอบพยานหลักฐานอื่นได้ เมื่อศาลเห็นว่า (1) ตามสภาพ ลักษณะ แหล่งที่มา และข้อเท็จจริงแวดล้อม การบอกเล่า พยานบอกเล่า นั้น มีความน่าเชื่อถือ หรือ (2) มีเหตุจำเป็นเนื่องจากไม่สามารถนำบุคคลซึ่งเป็นผู้ที่ได้เห็น ได้ยิน หรือทราบข้อความในเรื่องที่จะให้การเป็นพยานมาให้ถ้อยคำเป็นพยานได้ และมีเหตุผลสมควร เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมที่จะรับฟังพยานบอกเล่า นั้น” ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ในศาลปกครองหรือศาลปกครองสูงสุดซึ่งใช้ระบบไต่สวนเช่นเดียวกัน ได้มีการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการรับฟังพยานหลักฐานของศาลไว้ โดยเฉพาะว่า ศาลสามารถรับฟังพยานหลักฐานแต่ละอย่างได้มากน้อยเพียงใด

ในระบบไต่สวนนั้น บทบาทของศาลจะเป็นทั้งผู้ควบคุมกระบวนการพิจารณา และเป็นผู้รวบรวมพยานหลักฐานทั้งหมด โดยศาลต้องเป็นผู้นำมาซึ่งความจริง สำหรับการวินิจฉัยคดีนั้น ข้อเท็จจริงที่นำไปสู่การพิจารณาของศาลไม่จำกัดแต่เฉพาะที่เสนอโดยคู่ความในคดีเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติในการพิจารณาคดีเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นของศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง ศาลจะรับฟังเฉพาะพยานหลักฐานที่คู่ความเสนอมาในคดีเท่านั้น โดยศาลไม่เรียกพยานหลักฐานมาสืบเองตามที่เห็นสมควร คำพิพากษาของศาลจะวางอยู่บนพื้นฐานของพยานหลักฐานที่ได้รับฟังจากคู่ความเท่านั้น โดยจะไม่นำพยานหลักฐานนอกเหนือสำนวนมาพิจารณา ซึ่งเป็นหลักการในระบบกล่าวหา

ปัญหาที่เกิดขึ้นในการดำเนินคดีของผู้เขียนเอง ซึ่งเคยเป็นผู้รับมอบอำนาจจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในฐานะนิติกรของสำนักวินิจฉัยและคดี สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง พบว่าพยานฝ่ายผู้ร้อง ที่เคยให้ปากคำในชั้นสืบสวนสอบสวนต่อคณะอนุกรรมการสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในคดีเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ส่วนมากเมื่อรู้ว่าจะต้องมาเบิกความในชั้นศาล มักจะไม่ยินยอมมาเบิกความต่อศาลหรือไม่

ก็หลบหนีหมายเรียกของศาล เนื่องจากเกิดความหวาดกลัวต่ออันตรายในชีวิตและทรัพย์สินของตนเองและครอบครัว เพราะผู้คัดค้านส่วนมากเป็นนักการเมืองท้องถิ่นผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ หรือไม่ก็อาจถูกฝ่ายผู้คัดค้านเองไปยุ่งเหยิงกับพยานดังกล่าว เช่น จ้างวานไม่ให้ไปศาล หรือทำร้ายพยาน เป็นต้น และเมื่อพยานเหล่านั้นไม่มาเบิกความต่อหน้าศาลและผู้ร้องมีเพียงบันทึกคำให้การในชั้นสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการสืบสวนสอบสวน มาเป็นพยานหลักฐานยืนยันในชั้นศาล ศาลก็มักจะไม่นำน้ำหนักกับพยานหลักฐานดังกล่าว ซึ่งในกรณีดังกล่าวศาลอาจใช้อำนาจศาลเพื่อหมายเรียกให้พยานดังกล่าวมาเบิกความต่อศาลได้ แต่ศาลมักจะเห็นว่าฝ่ายผู้ร้องไม่มีประจักษ์พยานมาเบิกความยืนยันต่อหน้าศาล และอาศัยเป็นเหตุยกคำร้องเสีย เช่น คดีหมายเลขแดงที่ 2105/2552 ของศาลอุทธรณ์ภาค 4 ซึ่งคดีนี้เป็นคดีระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ร้อง และ นาย ร. ผู้คัดค้าน โดยผู้ร้อง ร้องว่า เมื่อวันที่ 6 เมษายน 2551 เวลาประมาณ 5 นาฬิกา ผู้คัดค้าน ก่อ สนับสนุน หรือรู้เห็นเป็นใจให้นาง ท. ตัวแทน (หัวหน้าคณะ) ของผู้คัดค้าน เสนอให้เงินจำนวน 400-500 บาท แก่ นาย ส. ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ที่บ้านของนาย ส. และ ก่อ สนับสนุน หรือรู้เห็นเป็นใจให้นาย ก. ตัวแทน (หัวหน้าคณะ) ของผู้คัดค้าน เสนอให้เงินจำนวน 500 บาท แก่ นางสาว พ. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่บ้านของนางสาว พ. เพื่อจูงใจผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ผู้คัดค้าน อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 57 (1) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 ศาลมีคำสั่งให้ยกคำร้อง ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่าในคดีดังกล่าวผู้ร้องมีเพียงนาย ส. พยานผู้ร้องคัดค้านต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเพียงปากเดียวเท่านั้นมาเบิกความในชั้นศาล โดยไม่สามารถนำประจักษ์พยานปากอื่นที่ให้การไว้ในชั้นสอบสวนมาเบิกความในชั้นศาลได้ มีเพียงบันทึกคำให้การในชั้นสอบสวนเท่านั้น ศาลจึงยกคำร้อง

สรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญและกฎหมายต่างกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่จัดและควบคุมการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม หากพบว่าการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม แม้จากการสืบสวนสอบสวนจะมีพยานบุคคลเพียง 2-3 คน มาให้การยืนยันว่ามีการซื้อเสียงแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจริง และคะแนนเลือกตั้งแพ้ชนะกันมากก็ตาม คณะกรรมการการเลือกตั้งก็อาจมีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่แล้วแต่กรณี เพราะเป็นการเลือกตั้งที่มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ส่วนการพิจารณาคดีเลือกตั้งของศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง กลับมีความเห็นแตกต่างกันในประเด็นดังกล่าวคือ บางศาลวินิจฉัยว่ามีเหตุสำคัญ แต่อีกศาลกลับวินิจฉัยว่าเป็นเหตุสำคัญที่ทำให้ผู้สมัครที่ซื้อเสียงดังกล่าวได้รับเลือกตั้ง อันทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม เช่น ศาลอุทธรณ์ ภาค 3 แผนกคดีเลือกตั้ง วินิจฉัยในประเด็นดังกล่าวว่า เมื่อปรากฏหลักฐานมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม โดยที่ตัดส่วนหรือผลคะแนนที่ได้มา

โดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมจะมากหรือน้อยเพียงใด หรือจะมีผลต่อการได้รับเลือกตั้งหรือไม่ หากใช้ส่วนสำคัญไม่แม้จะมีการซื้อเสียงเพียงเล็กน้อยไม่ก็รายก็ตาม จึงสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ (คดีหมายเลขแดงที่ 3048/2552) ส่วนศาลอุทธรณ์ภาค 6 แผนกคดีเลือกตั้ง กลับวินิจฉัยต่างออกไป โดยวินิจฉัยในกรณีเช่นเดียวกันว่า การกล่าวอ้างและนำสืบว่าพยาน 3 คน ได้รับเงิน เท่ากับว่าได้รับคะแนนเลือกตั้งที่ไม่สุจริตและเที่ยงธรรมเพียง 3 คะแนนเท่านั้น ย่อมไม่เป็นเหตุสำคัญที่ทำให้ได้รับการเลือกตั้ง จึงสั่งยกคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งเสีย เป็นต้น ดังนั้น หากได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการชั่งน้ำหนักและรับฟังพยานหลักฐานของศาล โดยชัดเจน น่าจะทำให้การรับฟังพยานหลักฐานของศาลเป็นมาตรฐานเดียวกันและส่งผลให้การวินิจฉัยและตัดสินคดีของศาลมีความน่าเชื่อถือยิ่งขึ้น

5.2.1.3 ปัญหาเกี่ยวกับการพิพากษาคดี

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ แผนกคดีเลือกตั้ง ซึ่งหมายถึงศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง ต่างเป็นที่สุด ไม่สามารถอุทธรณ์หรือฎีกาได้ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริงหรือปัญหาข้อกฎหมาย จากการศึกษาพบว่า ต่างศาลต่างมีมุมมองในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในคดีเลือกตั้งแตกต่างกันไป โดยไม่มีความเป็นเอกภาพที่แน่ชัด โดยแยกออกได้เป็น 2 กรณีใหญ่ ๆ ดังนี้

1. ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายและการตีความกฎหมาย

การบังคับใช้กฎหมายและการตีความบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยที่การพิจารณาวินิจฉัยคดีเลือกตั้งส่วนท้องถิ่น ยังคงอาศัยหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวที่ออกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังมีได้แก่ไขบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แตกต่างจากกฎเกณฑ์การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ซึ่งผู้ศึกษาขอ ยกตัวอย่างเกี่ยวกับการตีความกฎหมายที่อาจแตกต่างกันได้ 2 กรณี ดังนี้

1.1 ปัญหาเกี่ยวกับอายุความในการยื่นคำร้องต่อศาล

ปัญหาดังกล่าว อาจก่อให้เกิดข้อขัดแย้งในการตีความพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 เช่น มาตรา 97 วรรคหนึ่ง ที่กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือนับคะแนนใหม่ โดยต้องสั่งภายใน 1 ปี นับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง ในขณะที่บทบัญญัติมาตรา 239 วรรคสอง ประกอบวรรคสี่ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

กำหนดว่า ในกรณีที่มีการประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าควรมีให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใด ให้ยื่นคำร้องขอต่อศาลอุทธรณ์และให้ศาลอุทธรณ์ รวมถึงศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้งเพื่อวินิจฉัยและมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง และให้คำสั่งศาลอุทธรณ์ดังกล่าวเป็นที่สิ้นสุด โดยมีได้กำหนดอายุความในการยื่นคำร้องแต่อย่างใด จึงมีข้อพิจารณาว่า คณะกรรมการการเลือกตั้ง ต้องยื่นคำร้องต่อศาล ภายใน 1 ปี นับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งหรือไม่ และหากยื่นคำร้องเกิน 1 ปี ศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง จะมีอำนาจรับพิจารณาคำร้องดังกล่าวได้หรือไม่ ดังนั้น หากไม่มีการแก้ไขกฎหมายกำหนดอายุความในการยื่นคำร้องดังกล่าวให้ชัดเจนในอนาคตอาจมีการตีความให้นำเรื่องกำหนดอายุความ 10 ปี ตามมาตรา 193/30 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไป มาใช้บังคับในกรณีดังกล่าวก็ได้

1.2 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 219 บัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งท้องถิ่นเพียงว่า “...และให้ศาลอุทธรณ์มีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น...” แต่เมื่อไม่มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้อง จึงเกิดปัญหาการตีความข้อกฎหมายว่า อำนาจศาลอุทธรณ์ในการพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งมีขอบเขตเพียงใด และองค์กรใด เป็นผู้ที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง ต่างมีความเห็นและข้อพิจารณาที่แตกต่างกันในบางเรื่อง เช่น กรณีคดีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว หากต่อมาคณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเห็นว่า ผู้คัดค้านเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง จึงยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้งเพื่อวินิจฉัย ซึ่งกรณีดังกล่าว ศาลได้มีแนวทางคำวินิจฉัยแตกต่างกันเป็น 2 แนวทาง กล่าวคือ ศาลอุทธรณ์ภาค 1 ตามคดีหมายเลขแดงที่ 5141/2553 ลงวันที่ 28 ธันวาคม 2553 ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้คัดค้านถูกลงโทษไล่ออกจากราชการเพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ และได้สมัครรับเลือกตั้งทั้งที่เป็นผู้ต้องห้ามมิให้สมัครรับเลือกตั้งเห็นว่า พฤติการณ์ดังกล่าวย่อมทำให้การเลือกตั้งในส่วนที่เกี่ยวกับผู้คัดค้านมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และแม้จะเป็นกรณีเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งก็ตาม แต่เมื่อผู้ร้องได้ประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 239 วรรคสองและวรรคสี่ กำหนดให้ผู้ร้องต้องยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อวินิจฉัย ประกอบกับเหตุที่การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมเกิดจากผู้คัดค้าน จึงสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ แต่ในทางตรงกันข้าม ศาลอุทธรณ์ภาค 3 แผนกคดีเลือกตั้ง ตามคดีหมายเลขแดงที่ 1518/2553

ลงวันที่ 28 เมษายน 2553 ซึ่งมีข้อเท็จจริงว่า ผู้สมัครขาดคุณสมบัติเช่นเดียวกันกับคดีก่อน แต่ศาลในคดีนี้ กลับวินิจฉัยว่าเป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะเพิกถอนประกาศผลการเลือกตั้งที่ไม่ชอบ และจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่แทนผู้คัดค้าน คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ร้อง จึงไม่มีอำนาจยื่นคำร้องซึ่งแตกต่างจากคำวินิจฉัยของศาลอุทธรณ์ภาค 1

2. ปัญหาเกี่ยวกับบรรทัดฐานในการวินิจฉัยคดีของศาล

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 239 วรรคสี่ บัญญัติให้คำสั่งศาลอุทธรณ์เป็นที่สุด ในขณะที่ศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แแผนกคดีเลือกตั้ง ต่างมีเขตอำนาจในการพิจารณาโดยอิสระและคดีเป็นที่สุดในแต่ละศาล คำวินิจฉัยของแต่ละศาลในเรื่องเดียวกันอาจขัดแย้งกัน ซึ่งได้กล่าวมาแล้วตามข้อ 1 ที่เกี่ยวกับปัญหาการบังคับใช้กฎหมายและการตีความกฎหมาย ย่อมกระทบต่อบรรทัดฐานหรือความเป็นเอกภาพของศาลในการวินิจฉัยคดี และอาจกระทบต่อความเชื่อมั่นศรัทธาของประชาชนทั่วไป

จากการศึกษาพบว่า ในการวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญ ๆ บางเรื่องบางประเด็นของศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แแผนกคดีเลือกตั้ง แม้เป็นเรื่องลักษณะเดียวกัน แต่ศาลกลับมีแนวทางในการวินิจฉัยที่แตกต่างกันออกไป ดังจะกล่าวต่อไปนี้

1. ปัญหาการวินิจฉัยข้อกฎหมายเกี่ยวกับสำนวนการสืบสวนสอบสวนคดีเลือกตั้งจากการศึกษาพบว่า มีปัญหาที่สำคัญ 2 ประเด็น ดังนี้

1.1 การรับฟังพยานหลักฐานของศาล

ศาลบางองค์คณะวินิจฉัยว่า การรับฟังพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้งจะต้องมีพยานหลักฐานแน่นแฟ้นปราศจากข้อสงสัย ตามหลักการรับฟังพยานหลักฐานในคดีอาญา แต่ศาลบางองค์คณะกลับวินิจฉัยว่า “มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า...”ไม่ถึงกับต้องเป็นพยานหลักฐานที่แน่นแฟ้นโดยปราศจากข้อสงสัยเหมือนเช่นคดีอาญา ตัวอย่างเช่น ศาลอุทธรณ์ภาค 4 แแผนกคดีเลือกตั้งศาลตั้งยกคำร้อง โดยให้เหตุผลว่า คดีนี้มีผู้ร้องคัดค้านในชั้น กต. มาเบิกความเพียงปากเดียวและถ้าฟังคำให้การพยานที่ได้ให้ถ้อยคำไว้ต่อคณะอนุกรรมการสืบสวนสอบสวน ย่อมไม่มีน้ำหนักมั่นคงให้รับฟังเป็นความจริงได้อย่างสนิทใจ (คดีหมายเลขแดงที่ 2105/2552) ส่วนศาลอุทธรณ์ภาค 7 ศาลสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ โดยมีประเด็นที่วินิจฉัยว่าในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัครคนใดนั้น ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 กำหนดไว้ว่ามีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า การเลือกตั้งเป็นไปไม่สุจริตและเที่ยงธรรม จึงไม่ถึงกับต้องเป็นพยานหลักฐานที่แน่นแฟ้นโดยปราศจากข้อสงสัยเช่นเดียวกับคดีอาญา (คดีหมายเลขแดงที่ 1616/2552) และศาลบางองค์คณะวินิจฉัยเกี่ยวกับจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้รับเงินและมาเป็นพยานว่าเป็นเหตุสำคัญที่ทำให้ผู้คัดค้านได้รับเลือกตั้งแตกต่างกัน

เช่น ศาลอุทธรณ์ภาค 3 ศาลสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ เนื่องจากเห็นว่าเมื่อปรากฏหลักฐานมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม โดยที่สัดส่วนหรือผลคะแนนที่ได้มา โดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม จะมากหรือน้อยเพียงใด หรือจะมีผลต่อการได้รับเลือกตั้งหรือไม่ หารใช้ ส่วนสำคัญ แม้จะมีการซื้อเสียงเพียงเล็กน้อย ไม่ก็รายก็ตาม (คดีหมายเลขแดงที่ 3048/2552) แต่ในกรณีดังกล่าว ศาลอุทธรณ์ภาค 6 กลับมีความเห็นต่าง คือ ศาลสั่งยกคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เนื่องจากเห็นว่า การกล่าวอ้างและนำสืบว่า พยาน 3 คน ได้รับเงินเท่ากับว่าได้รับคะแนนเลือกตั้งที่ไม่สุจริตเพียง 3 คะแนนเท่านั้น ย่อมไม่เป็นเหตุสำคัญที่ทำให้ได้รับเลือกตั้ง (คดีหมายเลขแดงที่ 1814/2552)

1.2 การแจ้งข้อกล่าวหาแก่ผู้คัดค้าน

ในการแจ้งข้อกล่าวหาแก่ผู้คัดค้าน บางครั้งคณะกรรมการสืบสวนสอบสวน ไม่ได้ระบุชื่อตัวแทน (หัวคะแนน) ของผู้คัดค้าน และชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้รับเงินในบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหา เนื่องจากถ้าเปิดเผยชื่อตัวแทนและผู้มีสิทธิเลือกตั้งแล้ว โดยเฉพาะเช่น ชื่อ-สกุลผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้รับเงิน เกรงว่าบุคคลดังกล่าวจะได้รับอันตราย ซึ่งผู้คัดค้านได้ยกเป็นข้อต่อสู้ในศาลว่าการสอบสวนที่ไม่ชอบ ศาลบางองค์คณะวินิจฉัยว่า การไม่ระบุชื่อตัวแทน (หัวคะแนน) ของผู้คัดค้านและชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้รับแจกเงินซื้อเสียงในบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหา ทำให้การสืบสวนสอบสวนไม่ชอบ แต่ศาลส่วนใหญ่จะพิจารณาจากคำชี้แจงแก่ข้อกล่าวหาว่า ผู้คัดค้านเข้าใจข้อกล่าวหาหรือไม่ หากปรากฏข้อเท็จจริงในสำนวนว่าผู้คัดค้านรับทราบและเข้าใจข้อกล่าวหาและไม่หลงต่อสู้แล้ว ก็ถือได้ว่าเป็นการแจ้งข้อกล่าวหาที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว เช่น ศาลอุทธรณ์ภาค 2 แผนกคดีเลือกตั้ง สั่งยกคำร้อง โดยมีประเด็นที่วินิจฉัยว่า คำร้องคัดค้านที่ไม่ระบุที่อยู่ของผู้คัดค้านเป็นคำร้องคัดค้านที่ไม่ถูกต้องตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวน และวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 ทำให้การดำเนินการไม่ชอบด้วยระเบียบด้วย และการแจ้งข้อกล่าวหาโดยไม่ระบุว่าใคร คือ ตัวแทน ใคร คือ ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เป็นการไม่ชอบด้วยระเบียบดังกล่าว เมื่อคำร้องและการแจ้งข้อกล่าวหาไม่ถูกต้อง ย่อมทำให้กระบวนการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ชอบ (คดีหมายเลขแดงที่ 2896/2551) ส่วนศาลอุทธรณ์ภาค 9 แผนกคดีเลือกตั้ง กลับสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง โดยมีประเด็นวินิจฉัยว่า ในชั้นคณะกรรมการสืบสวนสอบสวน ไม่ได้แสดงรายละเอียดและพฤติการณ์การทำความผิด วัน เวลา และสถานที่เกิดเหตุแห่งการแจ้งข้อกล่าวหา ทำให้สับสนและไม่ได้นำพยานมาให้การในชั้นสอบสวน ซึ่งมีความสำคัญยิ่งกว่าชื่อของผู้รับเงินเสียอีก แต่ศาลเห็นว่า ผู้คัดค้านเป็นผู้สมัครสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ย่อมมีวุฒิภาวะสูง และบันทึกถ้อยคำที่ให้ไว้ต่อคณะกรรมการสืบสวน

สอบสวน ระบุว่าเข้าๆ ทราบและเข้าใจข้อกล่าวหาโดยละเอียดแล้ว จึงเชื่อว่าผู้คัดค้านเข้าใจข้อกล่าวหาได้ดีแล้ว (คดีหมายเลขแดงที่ 173/2552)

2. ปัญหาการวินิจฉัยข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจยื่นคำร้องและอำนาจศาลในการพิจารณาพิพากษาคดี จากการศึกษาพบว่ามีปัญหาที่สำคัญ 2 ประเด็น ดังนี้

2.1 การดำเนินคดีเลือกตั้งเกี่ยวกับสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

เมื่อมีการประกาศให้มีการเลือกตั้งและได้รับสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้ว ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ตรวจสอบหลักฐานการรับสมัครและคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกคน¹⁷⁶ หากพบว่าผู้สมัครคนใดมีคุณสมบัติครบถ้วน และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมาย ก็ให้ประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไว้โดยเปิดเผย และผู้สมัครหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ยื่นคำร้องคัดค้านการรับสมัครรับเลือกตั้งดังกล่าว¹⁷⁷ หากคณะกรรมการการเลือกตั้ง วินิจฉัยให้ถอนชื่อผู้ไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

¹⁷⁶ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545

มาตรา 47 เมื่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับใบสมัครแล้วให้บันทึกการรับสมัครไว้เป็นหลักฐานและออกใบรับให้แก่ผู้สมัครในวันนั้น และให้ตรวจสอบหลักฐานการสมัครคุณสมบัติของผู้สมัคร และสอบสวนว่าผู้สมัครมีสิทธิที่จะสมัครรับเลือกตั้งหรือไม่ ให้เสร็จสิ้นภายในเจ็ดวันนับแต่วันปิดการรับสมัคร ถ้าผู้สมัครมีสิทธิที่จะสมัครรับเลือกตั้งได้ ให้ประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไว้โดยเปิดเผย ณ ศาลากลางจังหวัดหรือที่ว่าการอำเภอที่ตั้งอยู่ในเขตเลือกตั้งนั้น ที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ที่เลือกตั้งหรือบริเวณใกล้เคียงกับที่เลือกตั้งและสถานที่อื่นที่เห็นสมควร

ประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้มีชื่อผู้สมัคร รูปถ่ายผู้สมัคร และหมายเลขประจำตัวผู้สมัครที่จะใช้ในการลงคะแนนเลือกตั้ง ตามแบบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

¹⁷⁷ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545

มาตรา 49 ผู้สมัครผู้ใดไม่มีชื่อในประกาศตามมาตรา ๔๗ ให้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในสามวันนับแต่วันที่ประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ในการนี้ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำวินิจฉัยโดยเร็ว และให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามคำวินิจฉัยนั้น

เพื่อประโยชน์และความสะดวกรวดเร็วในการรับคำร้องและวินิจฉัยกรณีตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจมอบอำนาจให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดดำเนินการแทนได้โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 50 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดเห็นว่าผู้สมัครผู้ใดไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้นั้นมีสิทธิยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่ายี่สิบวันเพื่อให้ถอนชื่อผู้ไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งผู้นั้น และให้นำความในมาตรา ๔๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ผู้นั้น และมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งย่อมถือเป็นยุติ ในชั้นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

แต่อย่างไรก็ดี หากเป็นกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงได้วินิจฉัยให้ถอนชื่อผู้ไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งผู้นั้น และมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ซึ่งกรณีดังกล่าวคณะกรรมการการเลือกตั้ง จะต้องยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง เพื่อให้ศาลวินิจฉัยเป็นคดีเลือกตั้ง ระหว่าง คณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเรียกว่าผู้ร้อง และผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ขาดคุณสมบัติ ซึ่งเรียกว่าผู้คัดค้าน แต่จากการศึกษาพบว่า ศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง แต่ละภาค มีแนวทางในการวินิจฉัยข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งและอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแตกต่างกัน กล่าวคือ ศาลอุทธรณ์ภาคบางภาคไม่รับคดีไว้พิจารณา โดยพิพากษาว่าไม่ใช่คดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง เป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยตรง แต่ศาลอุทธรณ์บางภาคกลับรับคดีไว้พิจารณาและพิพากษาคดีให้ โดยแยกออกได้เป็น 2 แนวทาง สรุปได้ดังต่อไปนี้¹⁷⁸

1. กรณีรับไว้พิจารณา

1.1 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

1.2 ศาลอุทธรณ์ภาค 1 ตามคดีหมายเลขแดงที่ 241/2554 ลงวันที่ 25 มกราคม 2554 ข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้คัดค้านสมัครรับเลือกตั้ง โดยยังไม่ได้ลาออกจากราชการเป็นลูกจ้างประจำของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งต้องห้ามมิให้สมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ซึ่งศาลวินิจฉัยเช่นเดียวกับข้อ 1.1

2. กรณีไม่รับไว้พิจารณา

2.1 ศาลอุทธรณ์ภาค 3 ตามคดีหมายเลขแดงที่ 1518/2553 ลงวันที่ 28 เมษายน 2553 ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้คัดค้านพ้นจากตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ตามคำสั่งของผู้ว่า

¹⁷⁸ สมชาย แก่นสุวรรณ. ปัญหาข้อกฎหมายในการดำเนินคดีเลือกตั้งเกี่ยวกับสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ในการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น. สืบค้นเมื่อ 10 มิถุนายน 2556 จาก <http://www.ect.go.th/home.php?Province=dcb>.

ราชการจังหวัด เนื่องจากได้ร่วมกับคณะกรรมการตรวจการจ้างอื่น ลงลายมือชื่อรับรองว่าผู้รับจ้าง ได้ดำเนินการถูกต้องครบถ้วนตามข้อกำหนดแห่งสัญญาจ้างอันเป็นเท็จ เพื่อให้มีเอกสารหลักฐาน ประกอบการเบิกจ่าย จนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ ถือว่าเป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริต เห็นว่ากรณีวินิจฉัยสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามมิให้สมัครรับเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ได้บัญญัติให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ร้อง ที่ประกาศผลการเลือกตั้งที่ไม่ชอบ และสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ผู้ร้องไม่มีอำนาจยื่นคำร้อง

2.2 ศาลอุทธรณ์ภาค 3 ตามคดีหมายเลขแดงที่ 4444/2553 ลงวันที่ 6 ตุลาคม 2553 ข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้คัดค้านต้องโทษคดีถึงที่สุด ในความผิดฐานปลอมและใช้เอกสารปลอม ถือว่าเป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริต ซึ่งต้องห้ามมิให้สมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 โดยผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ประกาศรับสมัครเลือกตั้งและผู้ร้องประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว โดยศาลเห็นว่าผู้ร้องไม่มีอำนาจยื่นคำร้องเช่นเดียวกับข้อ 2.1

2.3 ศาลอุทธรณ์ภาค 7 ตามคดีหมายเลขแดงที่ 3853/2553 ลงวันที่ 21 ตุลาคม 2553 ข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้คัดค้านมิได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งทำให้เสียสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 โดยศาลเห็นว่าผู้ร้องไม่มีอำนาจยื่นคำร้องเช่นเดียวกับข้อ 2.1

2.4 ศาลอุทธรณ์ภาค 4 คดีหมายเลขแดงที่ 3806/2555 ลงวันที่ 4 ธันวาคม 2555 ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้คัดค้านต้องคำพิพากษาคดีอาญาของศาลอุทธรณ์ภาค 4 ซึ่งพิพากษาขึ้นตามคำพิพากษาศาลจังหวัดอุดรธานี ที่ลงโทษผู้คัดค้านให้จำคุก 1 ปี ปรับ 20,000 บาท โทษจำคุกให้รอลงอาญาไว้ก่อน และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนด 10 ปี ในความผิดฐานให้เงินแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลฎีกา เห็นว่า พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 48 ปรากฏศัวรรคหนึ่ง (4) และวรรคท้าย ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยมีอำนาจสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่นไว้โดยเฉพาะ กรณีที่มีการประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว จึงไม่อาจนำพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาบังคับใช้แก่กรณีนี้ได้ และมีใช้คดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 219 วรรคสาม ผู้ร้องไม่มีอำนาจยื่นคำร้อง

2.2. การพิจารณาคำร้องกรณีผู้สมัครหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
ไม่ยื่นบัญชีรายรับและรายจ่ายในการเลือกตั้ง

เนื่องจากกฎหมายบัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการเพิกถอนผลการเลือกตั้ง
และสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่¹⁷⁹ ศาลบางองค์คณะมีคำสั่งทั้งในส่วนเพิกถอนผลการเลือกตั้งและสั่งให้
เลือกตั้งใหม่ แต่บางองค์คณะกลับสั่งเฉพาะให้เลือกตั้งใหม่ และยกคำขอของผู้ร้องในส่วนที่ขอให้ศาล
เพิกถอนผลการเลือกตั้ง เช่น ศาลอุทธรณ์ภาค 6 แผนกคดีเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหาร
ส่วนตำบลชัชปยุตรา เขตเลือกตั้งที่ 6 อำเภอชนแดน จังหวัดเพชรบูรณ์ จำนวน 1 คน ใหม่ กรณี
นาย ท. ผู้คัดค้านยื่นบัญชีรายรับและรายจ่ายในการเลือกตั้ง ซึ่งรับรองความถูกต้อง พร้อมทั้งหลักฐานที่
เกี่ยวข้อง ไม่ถูกต้องครบถ้วนตามความเป็นจริงต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเพชรบูรณ์
ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง ยกคำขอของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ร้อง ในส่วนที่
ขอให้เพิกถอนผลการเลือกตั้ง (คดีหมายเลขแดงที่ 551/2552) และศาลอุทธรณ์ภาค 4 แผนกคดีเลือกตั้ง
สั่งให้มีการเลือกตั้งนายเทศมนตรีศรีสงคราม อำเภอศรีสงคราม จังหวัดนครพนม ใหม่ กรณีนาย ว. ผู้คัดค้าน
ไม่ยื่นบัญชีรายรับและรายจ่ายต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดภายในเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศ
ผลการเลือกตั้ง โดยศาลได้วินิจฉัยข้อกฎหมายด้วยว่า การสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ตามพระราชบัญญัติ
การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 56 วรรคสอง เป็นอำนาจของ

¹⁷⁹ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545

มาตรา 56 ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง
ประจำจังหวัดมีเหตุอันควรสงสัยหรือได้รับแจ้งโดยมีหลักฐานอันสมควรว่า ผู้สมัครผู้ใดใช้จ่ายในการเลือกตั้งเกิน
จำนวนเงินค่าใช้จ่ายที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดประกาศกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง
ประจำจังหวัดทำการสอบหาข้อเท็จจริงโดยเร็ว ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเห็นว่าผู้สมัครผู้นั้นใช้
จ่ายในการเลือกตั้งเกินจำนวนเงินค่าใช้จ่ายที่กำหนดดังกล่าว ให้แจ้งพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีตามกฎหมาย
พร้อมทั้งรายงานต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง และถ้าผู้สมัครผู้ใดได้รับเลือกตั้งหากคณะกรรมการการเลือกตั้ง
เห็นด้วยกับความเห็นดังกล่าว ให้มีคำสั่งเพิกถอนผลการเลือกตั้งของผู้ได้รับเลือกตั้งผู้นั้น และให้ดำเนินการจัดให้
มีการเลือกตั้งใหม่สำหรับตำแหน่งที่ว่าง แต่ทั้งนี้ ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ผู้นั้นได้กระทำไปในหน้าที่ก่อน
วันที่ประกาศให้มีการเลือกตั้งใหม่

ในกรณีที่ผู้สมัครผู้ใด ไม่ยื่นบัญชีรายรับและรายจ่ายตามมาตรา ๕๕ วรรคหนึ่ง เป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง
ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งเพิกถอนผลการเลือกตั้งของผู้ได้รับเลือกตั้งผู้นั้น และให้ดำเนินการจัดให้มีการ
เลือกตั้งใหม่สำหรับตำแหน่งที่ว่าง

กรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอมีเหตุอันควรสงสัยและมีหลักฐานที่น่าเชื่อได้ว่าผู้สมัครผู้ใด
ใช้จ่ายในการเลือกตั้งเกินจำนวนเงินค่าใช้จ่ายที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดประกาศกำหนดให้แจ้ง
คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเพื่อดำเนินการตามวรรคหนึ่งต่อไป

คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ร้อง ที่จะยื่นคำร้องขอให้ศาลอุทธรณ์วินิจฉัยได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 239 วรรคสองและวรรคท้าย ศาลยกคำขอในส่วนขอให้ศาลสั่งเพิกถอนผลการเลือกตั้ง (คดีหมายเลขแดงที่ 2469/2552) และศาลอุทธรณ์ภาค 9 แผนกคดีเลือกตั้ง สั่งให้ดำเนินการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโคกทราย เขตเลือกตั้งที่ 5 อำเภอปานอง จังหวัดพัทลุง ใหม่ และยกคำขอของผู้ร้องในส่วนขอให้ศาลสั่งเพิกถอนผลการเลือกตั้งเช่นเดียวกัน ส่วนกรณีเดียวกันนี้ศาลอุทธรณ์ภาค 7 แผนกคดีเลือกตั้ง กลับสั่งให้เพิกถอนผลการเลือกตั้งของ นาย ส. ผู้คัดค้านและให้ดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแก่งเสี้ยน อำเภอเมืองกาญจนบุรี จังหวัดกาญจนบุรี ใหม่ ด้วย (คดีหมายเลขแดงที่ 3855/2552)

อนึ่ง หากเปรียบเทียบกับกระบวนการพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้ว จะเห็นได้ว่า ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 278 วรรคสอง ได้กำหนดหลักเกณฑ์ใหม่ คือ ในกรณีที่ผู้ต้องคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีพยานหลักฐานใหม่ ซึ่งอาจทำให้ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ อาจยื่นอุทธรณ์ต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มิมีคำพิพากษา

อีกทั้ง หากเปรียบเทียบกับกระบวนการพิจารณาคดีเลือกตั้งในประเทศในแถบยุโรปบางประเทศ เช่น ประเทศแคนาดา ประเทศอังกฤษ ประเทศรัสเซีย และประเทศโปแลนด์ และประเทศในแถบเอเชีย เช่น ประเทศอินเดีย เป็นต้น ได้กำหนดให้ศาลสูงสุดของประเทศ (The Supreme Court) เป็นศาลสุดท้าย ในการพิจารณาคดีการเลือกตั้ง ซึ่งมีการอุทธรณ์มาจากศาลชั้นต้น เพื่อมีคำวินิจฉัยในชั้นสุดท้ายว่า การเลือกตั้งในตำแหน่งใดในทางการเมือง เป็นการเลือกตั้งที่ชอบหรือไม่ชอบ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ปัญหาในการบังคับใช้และตีความข้อกำหนดในคดีเลือกตั้งของศาล ซึ่งจะขัดแย้งกันดังที่ได้นำตัวอย่างคำพิพากษาของศาลต่าง ๆ มากแล้วข้างต้น นั้น ผู้เขียนเห็นว่า เพื่อให้คำพิพากษาของศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง ในส่วนที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยปัญหาข้อกำหนดในคดีเลือกตั้ง เป็นไปในแนวทางเดียวกัน จึงควรกำหนดให้คู่ความสามารถอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้งแต่อย่างใดก็ได้ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 219 ที่กำหนดให้ การพิจารณาคดีเลือกตั้งต้องใช้ระบบไต่สวนและเป็นไปโดยรวดเร็ว ดังนั้น จึงเห็นว่า ควรกำหนดให้สามารถอุทธรณ์ได้เฉพาะในปัญหาข้อกำหนดที่เป็นข้อสำคัญในคดีไปยังศาลฎีกา แผนกคดีเลือกตั้งได้ ทั้งนี้ เพื่อที่ศาลฎีกาจะได้วินิจฉัยปัญหาข้อกำหนด เพื่อเป็นแนวทางในการวินิจฉัยและความเป็นเอกภาพของคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ และศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้งต่อไป

5.3 ปัญหากรณีไม่มีกฎหมายคุ้มครองพยานในคดีเลือกตั้ง

ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (UNCAC 2003) ข้อ 32 การคุ้มครองพยานผู้เชี่ยวชาญและผู้เสียหาย กำหนดว่า “รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องดำเนินมาตรการที่เหมาะสมโดยเป็นไปตามระบบกฎหมายภายในของตนและภายใต้วิธีการของตนในการจัดให้มีการคุ้มครองที่มีประสิทธิภาพแก่พยานและผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งให้คำเบิกความเกี่ยวกับความผิดที่กำหนดตามอนุสัญญานี้ และเท่าที่เหมาะสมแก่ญาติและบุคคลอื่นที่เป็นผู้ใกล้ชิดของบุคคลนั้น ๆ ให้พ้นจากการแค้นหรือข่มขู่ที่อาจเกิดขึ้นได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 40 กำหนดว่า บุคคลย่อมมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ดังต่อไปนี้ (5) “...พยานในคดีอาญา มีสิทธิได้รับความคุ้มครองและความช่วยเหลือที่จำเป็นและเหมาะสมจากรัฐ ส่วนค่าตอบแทน ค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายที่จำเป็น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 มาตรา 3 กำหนดนิยามของคำว่า พยาน หมายความว่า “พยานบุคคลซึ่งจะมาให้หรือได้ให้ข้อเท็จจริงต่อพนักงานผู้มีอำนาจสืบสวนคดีอาญา พนักงานผู้มีอำนาจสอบสวนคดีอาญา พนักงานผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญา หรือศาล ในการดำเนินคดีอาญา รวมทั้งผู้ชำนาญการพิเศษ แต่มิให้หมายความรวมถึงจำเลยที่อ้างตนเองเป็นพยาน” ซึ่งจะเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เป็นมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองพยานเฉพาะในคดีอาญาเท่านั้น ยังไม่รวมถึงพยานคดีในเลือกตั้งแต่อย่างใด

ปัจจุบัน ในคดีเลือกตั้ง ยังไม่ได้มีกฎหมายกำหนดให้นำพระราชบัญญัติว่าการคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 มาอนุโลมใช้บังคับกับพยานในคดีเลือกตั้ง และยังไม่ปรากฏว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ออกระเบียบใด ๆ ที่จะให้การคุ้มครองหรือเป็นหลักประกันความปลอดภัยให้แก่พยานในคดีเลือกตั้งแต่อย่างใด อีกทั้ง ในคดีเลือกตั้ง ผู้ที่ถูกกล่าวหาหรือผู้คัดค้านในชั้นศาล เป็นนักการเมืองที่มีอิทธิพลในพื้นที่ จึงทำให้ประชาชนโดยทั่วไป ที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนักการเมืองฝ่ายใด มักจะไม่ยินยอมสมัครใจให้ความร่วมมือในการเป็นพยานในคดีเลือกตั้ง เนื่องจากเกรงว่าอาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายในชีวิต ร่างกายหรือทรัพย์สินทั้งของตนเองหรือบุคคลใกล้ชิดตนเองได้ ซึ่งในที่สุดจะทำให้รัฐธรรมนูญมาตรา 239 ไม่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้ในการปฏิรูปการเมืองเกี่ยวกับการทุจริตการเลือกตั้ง

หากเปรียบเทียบกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว จะเห็นได้ว่า ปัจจุบัน คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระและใช้ระบบไต่สวนในการดำเนินคดีเช่นเดียวกัน ได้มีการประกาศใช้ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการคุ้มครองช่วยเหลือ

พยาน พ.ศ. 2554 โดยกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เช่น การร้องขอ ตามข้อ 6 การพิจารณาคำร้อง ตามข้อ 7 ข้อ 8 และข้อ 9 เป็นต้น เพื่อให้มีมาตรการคุ้มครองพยาน ตลอดจนถึงหลักเกณฑ์ในการจ่ายค่าตอบแทนไว้โดยชัดเจน

ผู้เขียน จึงเห็นว่า เพื่อให้มีมาตรการในการคุ้มครองพยานในคดีเลือกตั้งโดยเร็ว คณะกรรมการการเลือกตั้งควรกำหนดให้มีระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีเลือกตั้ง พ.ศ. ... โดยกำหนดให้มีมาตรการในการคุ้มครองพยาน ทั้งในกระบวนการสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการการเลือกตั้งและกระบวนการไต่สวนของศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง โดยอาจเทียบเคียงกับระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการคุ้มครองช่วยเหลือพยาน พ.ศ. 2554 แล้ว ก็น่าที่จะเป็นหลักประกันให้แก่พยานในคดีเลือกตั้ง และทำให้ประชาชนกล้าที่จะสมัครใจมาเป็นพยานในคดีเลือกตั้งให้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือศาลมากขึ้น และน่าจะส่งผลให้การดำเนินคดีเลือกตั้งท้องถิ่น เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยเรียบร้อย สุจริต และเที่ยงธรรมตามเจตนารมณ์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั่นเอง