

บทที่ 6

สรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

จากการศึกษากฎหมายและวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการได้สวนและการดำเนินคดีเลือกตั้งท้องถิ่น โดยแยกเป็นปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติและกระบวนการสืบสวนสอบสวน การรับฟังพยานหลักฐาน และการวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด รวมถึงปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการได้สวนและพิพาทภาคีเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ของศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง ผู้เขียนจึงได้สรุปปัญหาดังกล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยแยกเป็นแต่ละประเด็นได้ ดังนี้

ประเด็นแรก ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติและกระบวนการสืบสวนสอบสวน การรับฟังพยานหลักฐานและการวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และคณะกรรมการการเลือกตั้ง เห็นว่าเกิดขึ้นเนื่องจากไม่มีกฎหมายหรือระเบียบกำหนดไว้โดยชัดแจ้ง ซึ่งผู้เขียนจะขอสรุปเป็นกรณี ๆ ไป กล่าวคือ ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดก็ดี คณะกรรมการการเลือกตั้งก็ดี เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ที่สำคัญอย่างยิ่ง ในการคัดกรองคนดีมีความรู้ความสามารถให้ได้เข้าไปใช้อำนาจรัฐเพื่อทำหน้าที่แทนประชาชน ซึ่งในการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าว นอกเหนือจากการจัดการเลือกตั้งแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดคดีพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ซึ่งการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าว มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจกึ่งตุลาการ โดยเฉพาะหากคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยชี้ขาดให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครใด ก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ย่อมเป็นที่สุด แต่ในกรณีที่ประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าว จะยังไม่ถึงที่สุด โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่ต้องไปยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง เพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไป ซึ่งจะเห็นได้ว่า กรณีหลังประกาศผลการเลือกตั้ง แม้คณะกรรมการการเลือกตั้งจะได้

วินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งแล้ว แต่คดียังไม่ถึงที่สุด คณะกรรมการการเลือกตั้งยังคงมีหน้าที่ต้อง ไปยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง เพื่อให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยอีกครั้ง ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า การที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องดำเนินการดังกล่าว น่าจะมีเจตนารมณ์เพียงเพื่อให้ศาลตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการใช้อำนาจของ คณะกรรมการการเลือกตั้งอีกครั้งหนึ่งเท่านั้น และการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งภายหลังประกาศผลการเลือกตั้ง เสมือนหนึ่งเป็นศาลตัดสินขั้นต้น และศาลอุทธรณ์เป็นศาลทบทวนอีกชั้นหนึ่ง โดยในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งของคณะกรรมการ การเลือกตั้งเกือบทุกคดี จะต้องผ่านการสืบสวนสอบสวนพิจารณาและเสนอความเห็นจาก คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดก่อน ดังนั้น คุณสมบัติของคณะกรรมการทั้งสองประเภท ดังกล่าว สมควรที่จะกำหนดให้ชัดเจนว่า ต้องมีสัดส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายจำนวนเท่าใด ซึ่งผู้ศึกษาใคร่ขอเสนอความเห็น ว่า ในส่วนของคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการ การเลือกตั้งประจำจังหวัด ซึ่งมีคณะละ 5 คน ควรกำหนดให้มีสัดส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิทาง กฎหมาย เช่น บุคคลที่เป็นหรือเคยเป็นผู้พิพากษา พนักงานอัยการ ตำรวจ หรือทนายความ เป็นต้น อย่างน้อย 2 หรือ 3 คน ของจำนวน 5 คน ในแต่ละคณะ ทั้งนี้ เพื่อจะทำให้ได้บุคคลที่มี ประสบการณ์ความรู้ความสามารถในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีต่าง ๆ มาทำหน้าที่พิจารณา วินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งต่อไป

ส่วนปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการสืบสวนสอบสวน ไม่ว่าจะเป็อำนาจในการออกหมายเรียกพยานหรือหลักฐานใด ๆ ปัญหาเกี่ยวกับการรับฟังพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้ง หรือ ปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบการจัดทำความเห็นหรือคำวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้ง ล้วนแล้วแต่เป็นปัญหาที่ กฎหมายหรือระเบียบไม่ได้กำหนดรายละเอียดไว้โดยชัดเจนเช่นกัน แม้ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย มาตรา 236 หรือระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งจะกำหนดให้อำนาจแก่ คณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด สามารถเรียกบุคคลใด มาให้ถ้อยคำหรือเรียกพยานหลักฐานใดก็ตาม แต่ก็ไม่ได้มีลักษณะเป็นหมายเรียก ที่หากบุคคลใด ผ่าฝืนแล้ว จะมีความผิดและกำหนดโทษไว้ ซึ่งทำให้เป็นอุปสรรคในการแสวงหาข้อเท็จจริงหรือ พยานหลักฐานในคดีเลือกตั้งในทุกระดับ ตั้งแต่ชั้นสอบสวนเบื้องต้นจนกระทั่งถึงชั้นพิจารณาของ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ดี คณะกรรมการการ เลือกตั้งประจำจังหวัดก็ดี หากได้ใช้อำนาจดังกล่าวอย่างจริงจังไม่ เพราะมีลักษณะเพียงแต่เชิญบุคคล ใดให้มาให้อัยคำเท่านั้น หากบุคคลนั้นฝ่าฝืนไม่มาตามกำหนดนัด ก็ไม่ได้มีกฎหมายบัญญัติเป็น ความผิดและกำหนดโทษไว้ ทำให้การแสวงหาพยานกลางหรือบุคคลที่ไม่เกี่ยวข้องกับคู่กรณีซึ่งพบ เห็นหรือทราบเหตุการณ์เกี่ยวกับการกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งเพื่อมาเป็นพยาน เป็นไปค่อนข้าง

ยากลำบาก เนื่องจากไม่ค่อยได้รับความร่วมมือจากบุคคลทั่วไป และในส่วนของหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรับฟังพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้งหรือการจัดทำความเห็นหรือคำวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งที่ดี ยังไม่มีการกำหนดไว้ในกฎหมายหรือระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยชัดแจ้ง เช่นเดียวกัน ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าหลักเกณฑ์ทั้งสองดังกล่าว ก็มีความสำคัญเช่นเดียวกัน เนื่องจากหลักเกณฑ์ทั้งสองดังกล่าว หากมีการกำหนดไว้โดยชัดแจ้งแล้ว จะทำให้กระบวนการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นที่ยอมรับของสาธารณชนได้ ซึ่งก็จะเป็นหลักประกันถึงความสุจริต โปร่งใสและเที่ยงธรรมนั่นเอง อีกทั้ง ในส่วนที่เกี่ยวกับรายงานการสืบสวนสอบสวน ความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประจำจังหวัดและคำวินิจฉัยสั่งการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ยังมีได้มีการกำหนดรายการต่าง ๆ ไว้ในระเบียบฯ โดยชัดเจน หากได้มีการกำหนดรูปแบบและรายการต่าง ๆ ของรายงานการสืบสวนสอบสวน ความเห็นคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและคำวินิจฉัยสั่งการของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ในระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 โดยให้มีลักษณะเช่นเดียวกับสรุปสำนวนการไต่สวน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แล้ว ก็น่าจะทำให้สำนวนการสืบสวนสอบสวนและคำวินิจฉัยสั่งการของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นมาตรฐาน และมีความน่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้น

ประเด็นที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการไต่สวนและพิพากษาคดีเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นของศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง เห็นว่าเกิดขึ้นเนื่องจาก ในคดีเลือกตั้งท้องถิ่น ศาลยังมิได้ใช้วิธีพิจารณาในระบบไต่สวนอย่างแท้จริง ประกอบกับการกำหนดให้ศาลยุติธรรม ซึ่งผู้พิพากษาส่วนใหญ่จะคุ้นเคยกับระบบกล่าวหา มาโดยตลอด ให้มาทำหน้าที่ไต่สวนคดีเลือกตั้ง ซึ่งเป็นระบบตรงกันข้ามโดยสิ้นเชิง ดังนั้น ในทางปฏิบัติ ผู้พิพากษาส่วนใหญ่ก็ยังคุ้นเคยอยู่กับการดำเนินกระบวนการพิจารณาในระบบกล่าวหา ซึ่งมีลักษณะเปิดโอกาสให้คู่ความได้นำพยานหลักฐานมาต่อสู้หักล้างกันเอง ศาลจะวางตัวนิ่งเฉย ไม่ทำหน้าที่เป็นผู้แสวงหาข้อเท็จจริงด้วยตนเอง ดังนั้น กระบวนการไต่สวนคดีเลือกตั้งในทางปฏิบัติ จึงดูเหมือนจะสวนทางกับระบบไต่สวน ตามทฤษฎีและตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรับฟังพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้งไว้แต่อย่างใด หลักเกณฑ์ดังกล่าวถือว่าเป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญในการชี้แจงนำพยานและวินิจฉัยคดีเลือกตั้ง อีกทั้ง รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้คำวินิจฉัยของศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง เป็นที่สุดในแต่ละศาล ซึ่งทำให้แต่ละศาลก็ตัดสินใจไปในแนวทางที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย แม้แต่ศาลเดียวกัน แต่ต่างองค์คณะก็มีความเห็นและตีความกฎหมายเลือกตั้งแตกต่างกันไป ซึ่งทำให้คำ

พิพากษาของศาลดูเหมือนจะยังไม่เป็นไปในแนวทางหรือเป็นเอกภาพเดียวกัน ชัดแย้งกันเองในหลายประเด็น ซึ่งผู้เขียนจะได้เสนอแนะต่อไป

ประเด็นที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีกฎหมายคุ้มครองพยานในคดีเลือกตั้ง ซึ่งตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองพยาน พ.ศ. 2546 ได้กำหนดเป็นมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองพยานในคดีอาญาเท่านั้น แต่ไม่รวมคดีเลือกตั้ง ดังนั้น ในคดีเลือกตั้ง จึงไม่มีหลักประกันความปลอดภัยให้แก่พยานในคดีเลือกตั้ง และทำให้ประชาชนทั่วไป ไม่สมัครใจยินยอมให้ความร่วมมือในการเป็นพยานในคดีเลือกตั้ง ซึ่งในที่สุดจะทำให้รัฐธรรมนูญมาตรา 239 ไม่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้ในการปฏิรูปการเมืองเกี่ยวกับการทุจริตการเลือกตั้ง

6.2 ข้อเสนอแนะ

เมื่อได้วิเคราะห์สภาพปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินคดีเลือกตั้งท้องถิ่นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ปัญหาการได้สวนคดีเลือกตั้งท้องถิ่นของศาล และปัญหากรณีไม่มีกฎหมายคุ้มครองพยานในคดีเลือกตั้ง จึงขอเสนอแนวทางแก้ไข ดังนี้ เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งและตรากฎหมายที่เกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีเลือกตั้งให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ถูกต้อง และสอดคล้องกับองค์ระตามรัฐธรรมนูญอื่น ๆ และการพิจารณาคดีเลือกตั้งของศาลต่างประเทศ อีกทั้ง เพื่อที่จะให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นของคณะกรรมการการเลือกตั้งและกระบวนการได้สวนและพิพากษาคดีเลือกตั้งของศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง ได้รับการคุ้มครอง โดยควรพิจารณาแนวทางที่ขอเสนอ ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินคดีเลือกตั้งท้องถิ่นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

1.1 ควรกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายในสัดส่วนที่สมควร เช่น ควรกำหนดให้อย่างน้อย 2 หรือ 3 คน มีสัดส่วนที่มาจากบุคคลที่เป็นหรือเคยเป็นผู้พิพากษา อัยการ ตำรวจหรือทนายความ เป็นต้น โดยกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตลอดจนระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. 2552 เพื่อให้ได้สัดส่วนของนักกฎหมายในจำนวนที่เหมาะสม เพียงพอ ทำให้มีสัดส่วนของนักกฎหมายที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายและประสบการณ์เกี่ยวกับคดีความมาเป็นระยะเวลาอันพอสมควร ให้มาทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ซึ่งน่าจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยคดีเลือกตั้งของคณะกรรมการทั้งสองประเภท

ดังกล่าว เป็นไปอย่างถูกต้อง สุจริตและเที่ยงธรรม มิฉะนั้นแล้ว ก็จะไม่มีความหลักประกันใดที่จะทำให้ คู่กรณีในคดีเลือกตั้งหรือประชาชนทั่วไปมั่นใจได้ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือคณะกรรมการ การเลือกตั้งประจำจังหวัด จะไม่วินิจฉัยคดีเลือกตั้งตามอำเภอใจหรือตามความรู้สึกส่วนตัวหรือรับ ฟังพยานหลักฐานนอกสำนวน ซึ่งหากเป็นเช่นนั้น ย่อมทำให้กระบวนการสืบสวนสอบสวนและ วินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม สมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งโดยแท้

1.2 ควรกำหนดให้คำสั่งเรียกพยานหลักฐานต่าง ๆ ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด มีสภาพบังคับได้โดยแท้จริง เช่นเดียวกับหมายเรียก ในคดีอาญาทั่วไป โดยการแก้ไขเพิ่มเติมให้มีบทลงโทษอาญาแก่บุคคลผู้ฝ่าฝืนคำสั่งดังกล่าว ไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง และพระราชบัญญัติว่า ด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 รวมทั้ง กำหนดหลักเกณฑ์ ดังกล่าวไว้ในระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 ในหมวดที่เกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวน ให้คณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการ สืบสวนสอบสวน มีอำนาจเรียกพยานหลักฐานต่าง ๆ ได้ เช่นเดียวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง และหากบุคคลใดฝ่าฝืน ก็ให้ถือเป็นความผิดและต้องรับโทษทางอาญาดูด้วยเช่นกัน

1.3 ควรกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรับฟังพยานหลักฐานและวินิจฉัยชี้ขาดคดี เลือกตั้ง ในกระบวนการสืบสวนสอบสวนคดีเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งทุกระดับไว้ โดยเฉพาะ หรืออำนาจหลักเกณฑ์ในการรับฟังพยานหลักฐานในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความอาญามาใช้เทียบเคียงก็ได้ เนื่องจากการกระทำความผิดกฎหมายเลือกตั้ง เป็นความผิดทาง อาญาดูด้วยแต่ควรยกเว้นหลักที่ต้องรับฟังพยานหลักฐานจนปราศจากความสงสัย ไม่ต้องนำมาใช้ในคดี เลือกตั้ง เนื่องจากคดีเลือกตั้งควรคงมาตรฐานในการรับฟังพยานหลักฐานที่ว่า “มีหลักฐานอันควร เชื่อได้ว่า...” ตามมาตรา 96 หรือมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ ผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ไว้ต่อไป โดยควรกำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วย การสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาด ในหมวดที่เกี่ยวกับการพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้ง ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันเกี่ยวกับการรับฟังพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

1.4 ควรกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดทำรายการสืบสวนสอบสวน ความเห็น คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและคำวินิจฉัยสั่งการคณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้เป็น รูปแบบมาตรฐานเช่นเดียวกับของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยกำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการ การเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 โดยให้มีสาระสำคัญ ดังนี้

- (1) ชื่อและตำแหน่งหน้าที่ของผู้ร้องและผู้ถูกร้อง
- (2) เรื่องที่ถูกร้องคัดค้าน
- (3) ข้อกล่าวหา คำแก้ข้อกล่าวหา สรุปข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องซึ่งได้จากการไต่สวนข้อเท็จจริง

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

ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า หากได้กำหนดองค์ประกอบหรือหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดทำรายการสืบสวนสอบสวน ความเห็นคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และคำวินิจฉัยสั่งการคณะกรรมการการเลือกตั้ง ไว้โดยชัดแจ้งเป็นลำดับดังกล่าวแล้ว ย่อมส่งผลให้กระบวนการวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นมาตรฐานสากล และเป็นที่ยอมรับทั้งในแง่ของนักวิชาการและของบุคคลทั่วไปได้มากยิ่งขึ้น

2. ปัญหาเกี่ยวกับการไต่สวนคดีเลือกตั้งท้องถิ่นของศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง

2.1 ควรกำหนดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีเลือกตั้ง โดยเฉพาะ สำหรับการพิจารณาพิพากษาคดีเลือกตั้งของศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง ที่กำหนดขั้นตอนและวิธีการไต่สวน ตลอดจนการรับฟังพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้งไว้โดยเฉพาะ โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ เรียกว่า “พระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ...” โดยกำหนดให้มีนิยามความหมายของคดีเลือกตั้ง กำหนดอายุความในการยื่นคำร้อง หลักเกณฑ์เกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีการไต่สวน การรับฟังพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้ง การพิพากษาและการอุทธรณ์ไว้โดยเฉพาะ ที่สำคัญ ดังนี้

(1) ควรกำหนดให้มีนิยามความหมายของคดีเลือกตั้งที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง ให้ชัดเจนว่า คดีเลือกตั้ง หมายความว่า คดีประเภทใดบ้าง เพื่อให้เกิดความชัดเจน และควรกำหนดอายุความในการยื่นคำร้องต่อศาลให้ชัดเจนว่าคณะกรรมการเลือกตั้งต้องยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง ภายในกำหนดระยะเวลา 1 ปี นับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง เป็นต้น

(2) ควรกำหนดขั้นตอนและวิธีการไต่สวนไว้โดยชัดแจ้ง โดยอาจนำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการไต่สวนคดีของศาลปกครองซึ่งใช้ระบบไต่สวนเช่นเดียวกันมาเทียบเคียงใช้ เช่น ศาลสามารถแสวงหาพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้และศาลต้องเป็นผู้ซักถามพยานเอง ทั้งนี้ เพื่อให้ศาลทำหน้าที่ค้นหาความจริงด้วยตนเอง และได้ความจริงเป็นที่ปรากฏอย่างครบถ้วน มิให้เกิดกรณีที่จะ

ยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้แก่จำเลย ดังเช่นคดีอาญาโดยทั่วไป รวมทั้งกำหนดให้พยานบุคคลสามารถเบิกความด้วยระบบวิดีโอคอนเฟอเรนซ์หรือเบิกความลับหลังผู้คัดค้านได้ตามที่ศาลเห็นสมควร โดยพยานไม่จำเป็นต้องมาเบิกความต่อหน้าผู้คัดค้านก็ได้ เพื่อพยานจะได้เบิกความต่อศาลด้วยความสมัครใจและเต็มใจ ไม่ทำให้พยานตกอยู่ภายใต้แรงกดดันทางด้านจิตใจ ที่ต้องมาเบิกความเผชิญหน้าต่อผู้คัดค้านซึ่งเป็นนักการเมือง ทั้งนี้ เพื่อจะทำให้ได้ความจริง และเพื่อลดความเสี่ยงภัยในการที่จะเผชิญหน้ากับบุคคลที่มีอิทธิพลในทางคดี โดยวิธีพิจารณาคดีเลือกตั้งจะต้องดำเนินการด้วยความรวดเร็ว ต่อเนื่อง และเป็นธรรม เพื่อให้ศาลใช้เป็นแนวทางปฏิบัติที่เป็นแบบเดียวกัน เนื่องจากในทางปฏิบัติ เมื่อระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาฯ ไม่ได้กำหนดขั้นตอนการไต่สวนไว้โดยชัดเจนตามลำดับ ศาลส่วนใหญ่ ซึ่งมีความคุ้นเคยกับการสืบพยานในระบบกล่าวหา จึงยังคงใช้วิธีการไต่สวนพยานหลักฐานไม่เต็มรูปแบบ เช่น ศาลเพียงแต่ถามชื่อ นามสกุล อายุ ที่อยู่ การประกอบอาชีพ และความเกี่ยวพันในคดีกับพยานที่จะมาเบิกความเท่านั้น เสร็จแล้วก็จะมอบหมายให้นิติกร สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้รับมอบอำนาจจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในฐานะผู้ร้อง และทนายผู้คัดค้าน ในฐานะจำเลย ได้ซักถามพยานบุคคลได้เต็มที่ เสมือนหนึ่งเป็นการสืบพยานในระบบกล่าวหา กล่าวคือ ศาลมักวางตัวนิ่งเฉย โดยให้ผู้ร้อง และผู้คัดค้านเป็นผู้ซักถามพยาน ถามค้านและถามตั้งพยานของกลุ่มความฝ่ายตรงข้ามกันเอง ศาลเป็นเสมือนกรรมการกลางคอยตัดสิน ปล่อยให้กลุ่มความต่อสู้กันเต็มที่ ซึ่งน่าจะไม่เป็นไปตามหลักการไต่สวนและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ที่ได้กำหนดให้ศาลใช้ระบบไต่สวนและโดยรวดเร็ว

(3) ควรกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรับฟังพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้งไว้ โดยเฉพาะ ในพระราชบัญญัติดังกล่าวเช่นเดียวกับระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 64 ข้อ 65 ข้อ 66 ข้อ 67 และข้อ 68 อาทิเช่น ศาลมีดุลพินิจที่จะรับฟังพยานหลักฐานที่ได้มาตามกระบวนการพิจารณาโดยไม่จำกัดเฉพาะที่เสนอโดยคู่กรณี การรับฟังพยานบอกเล่าพยานเอกสาร เป็นต้น หรืออาจนำหลักเกณฑ์ในการรับฟังพยานหลักฐานในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับใช้โดยอนุโลมก็ได้ เพราะการกระทำผิดในกฎหมายเลือกตั้งเป็นความผิดอาญาด้วยเช่นกัน แต่ควรยกเว้นหลักที่ต้องรับฟังพยานหลักฐานจนปราศจากความสงสัยมิให้นำมาใช้ในคดีเลือกตั้ง เนื่องจากคดีเลือกตั้งควรคงหลักการในการรับฟังพยานหลักฐานที่ว่า “มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า...”ตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ไว้ต่อไป ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันเกี่ยวกับการรับฟังพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้ง เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย เพราะโดยปกติคดีเลือกตั้งเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับนักการเมือง โดยตรงส่วนใหญ่ นักการเมืองของไทย ไม่ว่าจะเป็นระดับชาติหรือระดับท้องถิ่นจะเป็นที่มีอิทธิพลในพื้นที่และเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงกันทุกระดับ เป็นการยาก

ที่จะแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อมาพิสูจน์การกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งให้รับฟังได้จนปราศจากข้อสงสัยดังเช่นในคดีอาญาได้ มิฉะนั้นแล้วก็ยากที่จะสามารถลงโทษนักการเมืองที่กระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งได้

(4) ควรกำหนดหลักเกณฑ์และรายละเอียดเกี่ยวกับการอุทธรณ์ไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ... เพื่อเปิดโอกาสให้ศาลฎีกาซึ่งเป็นศาลสูงสุด ได้วินิจฉัยทบทวนคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง ในปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญอีกครั้งหนึ่ง เพื่อให้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ในส่วนความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายมีความเป็นเอกภาพและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ไม่เกิดการตีความกฎหมายไปหลายแนวทาง จนเป็นการขัดแย้งกันเอง เนื่องจากการตรวจสอบถึงความถูกต้องแท้จริงในข้อกฎหมายและข้อเท็จจริง รวมถึงบรรทัดฐานของคำพิพากษาจากศาลสูงสุดของประเทศ ซึ่งท้ายที่สุดก็คือทำให้คำพิพากษาของศาลมีความน่าเชื่อถือยิ่งขึ้น อีกทั้งควรกำหนดระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์ให้ชัดเจน อีกทั้ง ควรกำหนดระยะเวลาให้ศาลฎีกาพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในกี่วันด้วย เช่น ภายในกำหนด 30 วัน หรือ 60 วัน แล้วแต่ความเหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการพิจารณาพิพากษาคดี

2.2 ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 239 วรรคท้าย ให้คู่ความสามารถอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายที่เป็นข้อสำคัญในคดีไปยังศาลฎีกา แผนกคดีเลือกตั้งได้ โดยให้กำหนดหลักเกณฑ์ รายละเอียดและขั้นตอนเกี่ยวกับการอุทธรณ์ไว้ใน “พระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ...”

3. ควรกำหนดให้มีมาตรการในการคุ้มครองพยานในคดีเลือกตั้งโดยเร็ว โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งอาจออกเป็นระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีเลือกตั้ง พ.ศ. ... โดยกำหนดให้มีมาตรการต่างๆ ในการคุ้มครองพยานในคดีเลือกตั้ง ทั้งในกระบวนการสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และกระบวนการไต่สวนของศาล รวมถึงบุคคลใกล้ชิดของพยานดังกล่าวด้วย โดยมีสาระสำคัญเช่นเดียวกับระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการคุ้มครองช่วยเหลือพยาน พ.ศ. 2554 ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองและหลักประกันความปลอดภัยให้แก่พยานในคดีเลือกตั้งและทำให้ประชาชนทั่วไปกล้าที่จะให้ความร่วมมือเป็นพยานในคดีเลือกตั้งมากขึ้น