

ปัญหาทางกฎหมายในการวินิจฉัย คดีเลือกตั้งท้องถิ่น Legal Issues in the Adjudication of Local Election Cases

สัญลักษณ์ ปัญวัฒน์ลิขิต*

Sanyalux Panwattanalikit

■ บทคัดย่อ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้ศาลยุติธรรมเข้ามาถ่วงดุล โดยการตรวจสอบความชอบธรรมในการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งทำให้การพิจารณาคดีเลือกตั้งดำเนินกระบวนการพิจารณาได้ทันต่อเหตุการณ์ในทางการเมือง แต่อย่างไรก็ตาม การที่จะทำให้เกิดความชอบธรรมได้อย่างแท้จริงนั้น ไม่ควรคำนึงถึงแต่การให้อำนาจแก่องค์กรอิสระและให้ความสำคัญต่อกระบวนการพิจารณาเพื่อหวังให้เกิดการลงโทษเพียงเท่านั้น ในทางกลับกันจะต้องคำนึงถึงสิทธิของบุคคลที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายเลือกตั้งด้วย

บทความนี้มีวัตถุประสงค์จะศึกษาว่าการที่กฎหมายให้อำนาจตุลาการแก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง แม้จะมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งเกิดความรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์ก็ตาม แต่การบัญญัติให้อำนาจดังกล่าวก็ไม่สามารถทำการตรวจสอบได้เนื่องจากผลของคำวินิจฉัยก็เป็นที่สุด ทั้งนี้ รวมถึงการพิจารณาพิพากษาคดีโดยศาลยุติธรรม ที่กฎหมายบัญญัติให้คำวินิจฉัยเป็นที่สุดสำหรับศาลเดียว จึงทำให้ไม่สามารถตรวจสอบคำพิพากษาได้ตามหลักศาลสองชั้น จึงควรมีการกำหนดให้อำนาจในการวินิจฉัยคดีเลือกตั้งเป็นของศาลยุติธรรม (ศาลคดีเลือกตั้ง) และมีการทบทวนคำพิพากษาได้เช่นกัน

* รองศาสตราจารย์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

Associate Professor, Faculty of Law, Sripatum University

Received: 6 June 2025 Revised: 21 August 2025 Accepted: 26 August 2025

คำสำคัญ : คดีเลือกตั้ง, การใช้อำนาจตุลาการ, คณะกรรมการการเลือกตั้ง, ศาลยุติธรรม

(the election court), with judgments subject to appellate review.

■ Abstract

The 2017 Constitution of the Kingdom of Thailand authorizes the Courts of Justice to check and balance by reviewing the legality of the Election Commission's exercise of power, thereby enabling the adjudication of election cases to proceed in line with political events. However, genuine legitimacy requires more than empowering independent organizations and emphasizing proceedings aimed at punishment. On the contrary, the rights of individuals accused of violating election laws must also be taken into account.

This article aims to study the legal issues arising from the conferral of judicial authority on the Election Commission by laws to expedite the consideration and disposition of election cases. In practice, decisions rendered under this provision framework are final and not subject to review. This includes the consideration and judgment of the case by the Court of Justice, where the law stipulates that a decision is final for a single court, making it impossible to review the judgment under the principle of two tiers of courts. Therefore, jurisdiction to adjudicate election cases should be vested in the Courts of Justice

Keyword : Election Case, Use of judicial power, The Election Commission, The Court of Justice

■ บทนำ

การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบที่เป็นที่ยอมรับของสังคมโลก เพราะเป็นการปกครองที่ยอมรับนับถือสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญ ถือเสมือนว่าทุกคนเป็นเจ้าของประเทศ ทุกคนในประเทศมีสิทธิมีเสียงเท่าเทียมกัน ซึ่งนั่นยังเป็นการแสดงให้เห็นถึงการพัฒนาของประเทศนั้น ๆ ด้วย โดยการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศในลักษณะเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยในทางอ้อม กล่าวคือ เป็นการใช้อำนาจผ่านทางผู้แทนที่ มาจากการเลือกตั้งเพื่อนำมาสู่การตอบสนองเจตนารมณ์ของคนส่วนใหญ่เอาไว้ด้วยกัน

การเลือกตั้งจึงเป็นการสร้างความชอบธรรมให้แก่ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งให้เข้ามาทำหน้าที่ปกครองประเทศแทนประชาชน แต่กระนั้นการเลือกตั้งที่มีความชอบธรรมและเป็นที่ยอมรับ ก็คงจะต้องเป็นการเลือกตั้งที่มีความบริสุทธิ์ ยุติธรรม เพราะนอกจากการเลือกตั้งจะเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนแล้ว การเลือกตั้งยังหมายถึงการยอมตนอยู่ภายใต้การปกครองของผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งนั้นด้วย นั่นหมายความว่า ผลของการเลือกตั้งจะ

ส่งผลต่อความเป็นอยู่ของประชาชน ดังนั้น หากการเลือกตั้งไม่เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ ยุติธรรม ก็ย่อมจะก่อให้เกิดข้อกังขาขึ้นมาในสังคม

การจัดการเลือกตั้งมีความมุ่งหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนที่มาจากการแข่งขันทางด้านนโยบาย เป็นผู้แทนที่มีวิสัยทัศน์ในการพัฒนาประเทศ ประชาชนให้ความเชื่อถือไว้วางใจ หากผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งนั้นเป็นไปตามความมุ่งหมายดังกล่าวแล้ว ก็ย่อมทำให้เกิดการพัฒนาในทุกๆ ด้าน สังคมมีความสงบเรียบร้อย ไร้ซึ่งข้อกังขาใดๆ ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการเลือกตั้งที่บริสุทธิ์ ยุติธรรมจึงเป็นสิ่งสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือการเลือกวุฒิสภา หรือการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นก็ตาม

การเลือกตั้งที่บริสุทธิ์ ยุติธรรม นอกจากจะมาจากจิตสำนึกของผู้สมัครรับเลือกตั้งเองแล้ว ก็จะต้องประกอบไปด้วยการควบคุมการดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งที่ดีเพื่อให้เกิดความโปร่งใส และเป็นธรรมควบคู่ไปกับการพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดคดีที่มีประสิทธิภาพเพื่อให้บุคคลที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายเลือกตั้งได้รับบทลงโทษ ก่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อทุกฝ่าย และยังเป็นการป้องปรามไม่ให้บุคคลกระทำการฝ่าฝืนต่อกฎหมายเลือกตั้งอีกด้วย ซึ่งที่ผ่านมามีภาครัฐได้มีความพยายามก่อตั้งหน่วยงานต่าง ๆ ขึ้นมาทำหน้าที่ในการควบคุม ดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้ง และพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดคดีอย่างต่อเนื่อง โดยมีการพัฒนารูปแบบขององค์กรไปตามแนวคิดและสถานการณ์บ้านเมืองในแต่ละยุคแต่ละสมัย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้น คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อให้เข้ามาทำหน้าที่ควบคุม ดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้ง พิจารณา และวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้ง ทั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือการได้มาซึ่งวุฒิสภา และการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (Manwipa Inthaphat, 2008, pp. 27-28) ซึ่งการจัดตั้งองค์กรอิสระนั้นทำให้ไม่ต้องขึ้นตรงต่อองค์กรใด สามารถลดความเสี่ยงของบ่อเกิดแห่งความไม่สุจริตและเที่ยงธรรมได้ อีกทั้งการกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเบ็ดเสร็จในการพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งทำให้การพิจารณาคดีเลือกตั้งเป็นไปอย่างรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์ในทางการเมือง อย่างไรก็ตามในทางกลับกันการบัญญัติให้อำนาจเช่นนี้ส่งผลให้เกิดความยากต่อการตรวจสอบความชอบธรรมในการใช้อำนาจ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้แก้ไขเพิ่มเติมให้ศาลยุติธรรมเข้ามามีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งด้วย เพื่อให้เข้ามาถ่วงดุลการใช้ อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งอีกชั้นหนึ่ง (Natha Duangwichai, 2008, p. 195)

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังคงยึดหลักการดังกล่าวไว้ กล่าวคือ ตามมาตรา 224 และมาตรา 225 ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 มาตรา 22 วรรคสามให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งในการจัดให้มีการเลือกตั้ง ควบคุม

กำกับ ดูแลการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริต และเที่ยงธรรม และสั่งระงับการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือกไว้เป็นการชั่วคราว รวมไปถึงกรณีถ้าก่อนประกาศผลการเลือกตั้งมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้ง หรือการเลือกนั้น มิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม ก็มีอำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งหรือการเลือกใหม่ โดยบัญญัติให้การวินิจฉัยชี้ขาดนั้นเป็นที่สุด ส่วนศาลยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 226 ให้อำนาจเฉพาะการพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้ง หลังประกาศผลการเลือกตั้งแล้วเท่านั้น และตามมาตรา 226 วรรคหก ตอนท้าย กำหนดให้ คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์เป็นที่สุด ซึ่งหมายถึง คำสั่งของศาลอุทธรณ์รวมทั้งศาลอุทธรณ์ภาค ในคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง ท้องถิ่นเป็นที่สุดด้วย คู่ความทั้งสองฝ่ายไม่มีสิทธิอุทธรณ์ หรือฎีกาคัดค้านคำสั่งหรือคำพิพากษาดังกล่าวต่อไปได้ และตามมาตรา 226 วรรคเจ็ด ได้บัญญัติให้การพิจารณาของศาลใช้ระบบไต่สวนและให้ดำเนินการโดยเร็ว

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมให้เกิดความชอบธรรมโดยมีศาลยุติธรรมเข้ามาถ่วงดุล โดยการตรวจสอบความชอบธรรมในการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งทำให้การพิจารณาคดีเลือกตั้งดำเนินกระบวนการพิจารณาได้ทันต่อเหตุการณ์ในทางการเมือง แต่อย่างไรก็ตาม การที่จะทำให้เกิดความชอบธรรมได้อย่างแท้จริงนั้น ไม่ควรคำนึงถึงแต่การให้อำนาจแก่องค์กรอิสระและให้ความสำคัญต่อกระบวนการพิจารณาเพื่อหวังให้เกิดการลงโทษ

เพียงเท่านั้น ในทางกลับกันจะต้องคำนึงถึงสิทธิของบุคคลที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายเลือกตั้งด้วย เพราะเป็นเรื่องที่กระทบต่อสิทธิของบุคคลโดยตรง ไม่ใช่ว่าเมื่อมีการกล่าวหาเกิดขึ้นแล้ว บุคคลนั้นจะเป็นผู้กระทำผิด หรือกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายเลือกตั้งเสมอไป เพราะหากพิจารณาแล้วจะพบว่าการแข่งขันของเหล่าผู้สมัครรับเลือกตั้งนับวันยิ่งทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการใส่ความ การกลั่นแกล้ง การข่มขู่ การทำร้าย และอาจรุนแรงถึงขั้นทำอันตรายต่อชีวิต ดังนั้น การพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้ง จึงต้องมีความละเอียดรอบคอบเป็นอย่างมาก เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายเพราะหากละเลยเรื่องสิทธิของบุคคลไปเสียแล้ว กระบวนการพิจารณาคดีเลือกตั้งอาจจะกลายเป็นเพียงเครื่องมือเพื่อกลั่นแกล้งในทางการเมือง

จากที่กล่าวมาข้างต้นแล้วนั้น จะทำให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังคงมีประเด็นปัญหาที่น่าสนใจว่าการที่กฎหมายบัญญัติกระบวนการพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งไว้เช่นนั้น จะส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคล และความชอบธรรมในกระบวนการยุติธรรมหรือไม่ อย่างไร หรือควรจะมีแนวทางเช่นไร เพื่อจะให้เกิดความเป็นธรรมในการพิจารณาคดี

■ วัตถุประสงค์

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และศาลยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2560 ซึ่งได้มีการกำหนดให้ ศาลยุติธรรมเข้ามาตรวจสอบและถ่วงดุล การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในการพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้ง ซึ่งจะต้องมีความละเอียดรอบคอบเพื่อให้เกิด ความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายเพราะคดีเลือกตั้ง อาจกลายเป็นเพียงเครื่องมือเพื่อกันแก่งัดกัน ในทางการเมือง

■ ประเด็นปัญหา

สำหรับประเด็นปัญหาที่จะนำมาวิเคราะห์นั้น สามารถแยกได้ ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ระบบสัดส่วน ในการดำเนินคดีเลือกตั้งของคณะกรรมการ การเลือกตั้งและศาลยุติธรรม

คณะกรรมการการเลือกตั้ง (The Election Commission of Thailand) เป็นองค์กรอิสระ ตามรัฐธรรมนูญ มีหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้ง ทั้งในระดับชาติและควบคุมการเลือกตั้งระดับ ท้องถิ่นให้มีความเรียบร้อย บริสุทธิ์ ยุติธรรม เพื่อให้ทุกภาคส่วนของสังคมมีความเชื่อมั่น และมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้งและ การออกเสียงประชามติ

แต่เดิมคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจเต็มในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ และสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ต่อมารัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจ เพียงสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่และเพิกถอนสิทธิ เลือกตั้งเฉพาะกรณีก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง เท่านั้น สำหรับกรณีหลังประกาศผลการเลือกตั้ง แล้วให้คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อ

ศาลฎีกาหรือศาลอุทธรณ์ แล้วแต่กรณี เป็นผู้ออกคำสั่ง ทำให้ศาลเข้ามามีบทบาทเป็น ผู้ตรวจสอบดุลพินิจของคณะกรรมการ การเลือกตั้งอีกชั้นหนึ่ง แม้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะถูกยกเลิกไปแล้วก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังคงหลักการดังกล่าวไว้

เมื่อพิจารณาถึงอำนาจและหน้าที่ของ คณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แล้ว จะเห็นได้ว่าล้วนแต่มีความสำคัญต่อการควบคุมดูแล ให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การบังคับ ใช้กฎหมายของคณะกรรมการการเลือกตั้ง บุคคลหรือคณะบุคคลที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่งตั้งหรือมอบหมายให้ดำเนินการใด ๆ ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 224 ดังต่อไปนี้

(1) จัดหรือดำเนินการให้มีการจัดการ เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือก สมาชิกวุฒิสภา การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นและการออกเสียงประชามติ

(2) ควบคุมดูแลการเลือกตั้งและการเลือก ตาม (1) ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และควบคุมดูแลการออกเสียงประชามติให้เป็นไป โดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อกำหนดให้มีอำนาจ สืบสวนหรือไต่สวนได้ตามที่จำเป็นหรือที่เห็น สมควร

(3) เมื่อผลการสืบสวนหรือไต่สวนตาม (2) หรือเมื่อพบเห็นการกระทำที่มีเหตุอันควร สงสัยว่าการเลือกตั้งหรือการเลือกตาม (1) มิได้ เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรมหรือการออกเสียง

ประชามติเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายให้มีอำนาจสั่งระงับยับยั้งแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกการเลือกตั้งหรือการเลือกหรือการออกเสียงประชามติและสั่งให้ดำเนินการเลือกตั้งหรือออกเสียงประชามติใหม่ ในหน่วยเลือกตั้งบางหน่วยหรือทุกหน่วย

(4) สั่งระงับการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งตาม (1) ไว้เป็นการชั่วคราวเป็นระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปี เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้นั้นกระทำการหรือรู้เห็นกับการกระทำของบุคคลอื่นที่มีลักษณะเป็นการทุจริตหรือทำให้การเลือกตั้งหรือการเลือกมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม

(5) ดูแลการดำเนินงานของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามกฎหมาย

(6) หน้าที่และอำนาจอื่นตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

ในการสืบสวนหรือไต่สวนตาม (2) คณะกรรมการการเลือกตั้งจะมอบหมายให้กรรมการการเลือกตั้งแต่ละคนดำเนินการหรือมอบหมายให้คณะบุคคลดำเนินการภายใต้การกำกับของกรรมการการเลือกตั้งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดก็ได้

การใช้อำนาจตาม (3) ให้กรรมการการเลือกตั้งแต่ละคนซึ่งพบเห็นการกระทำ ความผิดมีอำนาจกระทำได้ สำหรับหน่วยเลือกตั้งหรือเขตเลือกตั้งที่พบเห็นการกระทำ ความผิด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

จะเห็นได้ว่าการแสวงหาพยานหลักฐาน และรวบรวมพยานหลักฐานในคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องที่ผ่านมา คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือคณะอนุกรรมการสืบสวนสอบสวน ใช้วิธีการสืบสวนสอบสวน แต่จากการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 224 (2) ให้ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสืบสวนหรือไต่สวนเพื่อให้การควบคุมดูแลการเลือกตั้งหรือการเลือกให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ซึ่งมีใช้อำนาจสืบสวนเหมือนที่ผ่านมา การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสืบสวนหรือไต่สวน จึงไม่แตกต่างกับการสืบสวนสอบสวนที่ผ่านมา มาของคณะกรรมการการเลือกตั้งมากนัก แต่ที่บัญญัติไว้เช่นนี้ก็เพราะเป็นเพียงหลักประกันในแง่ของวิธีพิจารณาของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ว่า การค้นหาความจริงต้องใช้ระบบไต่สวน มิใช่ระบบกล่าวหา จึงทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่และอำนาจอย่างกว้างขวางในการดำเนินการแสวงหาและรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานได้เองตามความเหมาะสม โดยจะรับฟังพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่นนอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีได้

สำหรับกรณีการสืบสวนหรือไต่สวนนั้น ได้ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พุทธศักราช 2560 ตามมาตรา 41 วรรคหนึ่ง โดยมีหลักเกณฑ์ว่าหากมีเหตุอันควรสงสัยหรือความปรากฏต่อคณะกรรมการไม่ว่าโดยทางใดไม่ว่าจะมีผู้แจ้งหรือผู้กล่าวหาหรือไม่ ถ้ามีหลักฐานพอสมควรหรือมีข้อมูลเพียงพอที่จะสืบสวนต่อไปว่ามีการกระทำใดอันเป็นการฝ่าฝืนหรือ

ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง และพรรคการเมือง หรือจะมีผลให้การเลือกตั้ง มิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม หรือเป็นไป โดยมีขบด้วยกฎหมาย คณะกรรมการมีหน้าที่ ต้องดำเนินการให้มีการสืบสวน หรือไต่สวน เพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐานโดยพลัน ถ้าผลการสืบสวนหรือไต่สวนปรากฏว่าไม่มีมูล ความผิดให้ลี้ภัยเรื่อง หากปรากฏหลักฐาน อันควรเชื่อว่าผู้กระทำการตามที่มีการสืบสวน หรือไต่สวน ให้คณะกรรมการสั่งให้ดำเนินคดี โดยเร็ว หรือในกรณีจำเป็นจะสั่งระงับสิทธิ สมัครรับเลือกตั้งของผู้กระทำการดังกล่าวไว้ เป็นการชั่วคราวก็ได้

โดยมาตรา 43 ยังกำหนดว่าในการไต่สวน ตามมาตรา 41 พรรคสาม ให้กรรมการหรือ เจ้าพนักงานต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหา ทราบข้อกล่าวหา ข้อเท็จจริง และพยานโดยสรุป รวมทั้งต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหา มาให้ถ้อยคำ หรือแสดงพยานหลักฐานต่อกรรมการ และผู้ถูก กล่าวหาที่มีสิทธิที่จะให้ทนายความหรือบุคคล ซึ่งไว้วางใจเข้าร่วมฟังการไต่สวนได้ โดยวิธีการ สืบสวนหรือไต่สวน ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ได้ออกระเบียบ คณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วย การสืบสวน การไต่สวน และวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2561 กำหนด หลักเกณฑ์ว่า ในการดำเนินการสืบสวนและไต่สวน คดีเลือกตั้งของคณะกรรมการสืบสวนและไต่สวน หรือคณะอนุกรรมการวินิจฉัย หรือคณะกรรมการ การเลือกตั้ง สามารถที่จะทำการสืบสวน ไต่สวน หรือแสวงหาพยานหลักฐานอื่นนอกเหนือจาก ที่ผู้ร้องเสนอเพิ่มเติมได้เองตามที่เห็นสมควร ซึ่งคณะกรรมการสืบสวนและไต่สวน หรือ

คณะอนุกรรมการวินิจฉัย หรือคณะกรรมการ การเลือกตั้ง มีอิสระในการกำหนดแนวทาง การสืบสวน การไต่สวนและแสวงหาข้อเท็จจริงได้ โดยมีได้ถูกจำกัดให้รับฟังข้อเท็จจริงเฉพาะที่ ผู้ร้องนำเสนอเท่านั้น

ทั้งนี้ ผู้เขียนจะได้ศึกษาระเบียบคณะกรรมการ การเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวน การไต่สวน และการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2561 ซึ่งมีหลักเกณฑ์ พอสังเขปดังนี้

ข้อ 18 กำหนดว่า “เมื่อมีการยื่นคำร้อง หรือมีเหตุอันสมควรหรือความปรากฏต่อ คณะกรรมการหรือกรรมการว่ามีการกระทำใด อันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย เกี่ยวกับการเลือกตั้งและพรรคการเมือง หรือจะมีผลให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริต หรือเที่ยงธรรม หรือเป็นไปโดยมีขบด้วยกฎหมาย ให้ดำเนินการตามระเบียบนี้”

ข้อ 23 กำหนดว่า “ผู้มีสิทธิยื่นคำร้อง (3) การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหาร ท้องถิ่น กรณีก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง ได้แก่ ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิก สภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในเขตเลือกตั้งนั้น กรณีหลังประกาศผลการเลือกตั้ง ได้แก่ ผู้มีสิทธิ เลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสิบคน ผู้สมัคร รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหาร ท้องถิ่น ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ ในเขตเลือกตั้งนั้น”

ข้อ 24 กำหนดว่า “คำร้องให้ยื่นได้ ดังนี้ (3) การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหาร ท้องถิ่น อาจยื่นคำร้องได้ก่อนวันประกาศผล การเลือกตั้งหรือภายในสามสิบวันนับแต่วัน ประกาศผลการเลือกตั้ง กรณีคำร้องเกี่ยวกับ ค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง ให้ยื่นภายในหนึ่งร้อย แปดสิบวันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง”

ข้อ 26 กำหนดว่า “เมื่อได้รับคำร้องไว้แล้ว ให้พนักงานสืบสวนและไต่สวน หรือพนักงาน ที่ได้รับมอบหมายตรวจคำร้องและดำเนินการ ดังนี้ (4) คำร้องที่มีรายการครบถ้วนตามข้อ 22 และมีรายละเอียดเกี่ยวกับข้อเท็จจริงหรือ พฤติการณ์ที่ชัดเจน รวมทั้งระบุพยานหลักฐาน พอสมควร ให้เสนอความเห็นต่อเลขาธิการ ผู้อำนวยการ แล้วแต่กรณี พิจารณาสั่งรับไว้ ดำเนินการสืบสวนหรือไต่สวนโดยเร็ว

เมื่อเลขาธิการหรือผู้อำนวยการสั่งรับไว้ ดำเนินการสืบสวนหรือไต่สวนแล้วให้เลขาธิการ หรือผู้อำนวยการ แล้วแต่กรณี รายงานให้ คณะกรรมการทราบ ตามแบบ สดว.1”

ข้อ 29 กำหนดว่า “ในกรณีที่มีเหตุอันควร สงสัยหรือความปรากฏ ให้ดำเนินการ ดังนี้

(3) เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยหรือความปรากฏ ต่อพนักงานผู้ใด ให้พนักงานผู้นั้นรายงาน ข้อเท็จจริง พร้อมพยานหลักฐานเบื้องต้น (ถ้ามี) ต่อเลขาธิการ หรือผู้อำนวยการ แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาตรวจสอบกรณี

กรณีตามวรรคหนึ่ง ถ้ามีรายละเอียดเกี่ยวกับ ข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ หรือมีหลักฐาน พอสมควร หรือมีข้อมูลเพียงพอที่จะสืบสวน หรือไต่สวนต่อไปว่ามีการกระทำได้ อันเป็น การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการ เลือกตั้งและพรรคการเมือง หรือจะมีผล ให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือ เทียบธรรม หรือเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ให้คณะกรรมการ กรรมการ เลขาธิการ หรือผู้อำนวยการ แล้วแต่กรณี พิจารณาสั่งให้ ดำเนินการสืบสวนหรือไต่สวน โดยไม่ต้อง มีการตรวจสอบกรณีก่อนก็ได้ และรายงานให้ คณะกรรมการทราบ ตามแบบ สดว. 2”

ข้อ 41 กำหนดว่า “ในกรณีมีคำร้องหรือเหตุ อันควรสงสัยหรือความปรากฏว่ามีการกระทำได้ อันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย เกี่ยวกับการเลือกตั้งและพรรคการเมือง หรือจะมีผลให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริต หรือเที่ยงธรรม หรือเป็นไปโดยมิชอบด้วย กฎหมาย ซึ่งยังไม่ปรากฏว่ามีผู้สมัครเป็นผู้กระทำ หรือรู้เห็นเป็นใจหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำ ดังกล่าว ถ้าคำร้องหรือเหตุอันควรสงสัย หรือความปรากฏดังกล่าวมีหลักฐานพอสมควร หรือมีข้อมูลเพียงพอให้ดำเนินการสืบสวน

เมื่อคณะกรรมการ กรรมการ เลขาธิการ หรือผู้อำนวยการ แล้วแต่กรณี สั่งรับเรื่องใดไว้ ดำเนินการสืบสวนแล้ว ให้มอบหมาย คณะกรรมการสืบสวนและไต่สวนคณะใด คณะหนึ่งเป็นเจ้าของสำนวนเพื่อดำเนินการ สืบสวนเรื่องนั้นโดยเร็ว

ให้คณะกรรมการสืบสวนและไต่สวนที่ได้รับ มอบหมายดำเนินการสืบสวนและสรุปสำนวน ให้แล้วเสร็จภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง ไว้ดำเนินการ หากไม่แล้วเสร็จให้รายงาน พร้อมเหตุผล ความจำเป็นต่อเลขาธิการ หรือผู้อำนวยการ แล้วแต่กรณี เพื่อขออนุมัติ ขยายระยะเวลาทำการสืบสวนออกไปอีกไม่เกิน สองครั้ง ครั้งละไม่เกินสิบห้าวัน

ในกรณีที่การดำเนินการสืบสวนตามวรรคสาม ไม่แล้วเสร็จ ให้เลขาธิการหรือผู้อำนวยการ รายงานเหตุผลความจำเป็นเพื่อขออนุมัติขยาย ระยะเวลาการสืบสวนต่อคณะกรรมการ โดยให้ ขยายระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามวัน ในระหว่างที่ คณะกรรมการยังไม่ได้อนุมัติขยายระยะเวลา การสืบสวน ให้ดำเนินการสืบสวนต่อไป”

ข้อ 43 กำหนดว่า “ในการสอบและบันทึกถ้อยคำ ผู้ให้ถ้อยคำต้องให้ถ้อยคำด้วยความสมัครใจ และคณะกรรมการสืบสวนและไต่สวนต้องไม่กระทำการใด ๆ อันเป็นการหลอกลวง บังคับ ชูเชิญ หรือให้สัญญาใด ๆ อันเป็นการจูงใจ ผู้ให้ถ้อยคำเพื่อให้ถ้อยคำอย่างหนึ่งอย่างใด

ก่อนการสอบและบันทึกถ้อยคำ ให้แจ้งผู้ให้ถ้อยคำทราบด้วยว่า คณะกรรมการสืบสวนและไต่สวนมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และถ้อยคำที่ให้บันทึกนั้นอาจใช้เป็นพยานหลักฐานในการพิจารณาคดี หากให้ถ้อยคำเท็จเพื่อให้ผู้อื่นเข้าใจว่าผู้สมัครผู้ใดกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและพรรคการเมืองอาจมีความผิดและต้องได้รับโทษทางอาญา เมื่อบันทึกถ้อยคำเสร็จแล้วให้อ่านให้ผู้ให้ถ้อยคำฟัง หรือให้ผู้ให้ถ้อยคำอ่านเองก็ได้ โดยให้ผู้ให้ถ้อยคำและคณะกรรมการสืบสวนและไต่สวนลงลายมือชื่อกำกับไว้ทุกหน้า”

ข้อ 49 กำหนดว่า “ในกรณีที่สืบสวนแล้วพบว่าผู้สมัครเป็นผู้กระทำการ หรือรู้เห็นเป็นใจในการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและพรรคการเมือง หรือจะมีผลให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริต หรือเที่ยงธรรม หรือเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ให้คณะกรรมการสืบสวนและไต่สวนเสนอผู้สั่งให้ทำการสืบสวนเพื่อพิจารณาสั่งให้ดำเนินการไต่สวน

เมื่อมีคำสั่งให้ดำเนินการไต่สวนแล้ว ให้คณะกรรมการสืบสวนและไต่สวนดำเนินการไต่สวนต่อไป โดยพยานหลักฐานทั้งปวงในการสืบสวนให้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการไต่สวน”

ข้อ 54 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “เมื่อคณะกรรมการสืบสวนและไต่สวนทำการไต่สวน รวบรวมพยานหลักฐานฝ่ายผู้ร้องหรือจากเหตุอันควรสงสัยหรือความปรากฏแล้ว มีพยานหลักฐานสนับสนุนฟังได้ว่าผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ถูกร้องหรือผู้ใด กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและพรรคการเมือง หรือมีพฤติการณ์ที่เชื่อได้ว่าเป็นผู้ก่อให้เกิดผู้อื่นกระทำ สนับสนุน หรือรู้เห็นเป็นใจให้ผู้อื่นกระทำ หรือรู้ว่ามีกระทำความผิดกล่าว แต่ไม่ดำเนินการเพื่อระงับการกระทำนั้น หรือได้รับประโยชน์จากการกระทำนั้น ซึ่งจะมีผลให้มีการระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นการชั่วคราว เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง เลือกตั้งใหม่นับคะแนนใหม่ หรือต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด แล้วแต่กรณี ให้แจ้งข้อกล่าวหาแก่บุคคลดังกล่าว ตามแบบ สตว. 6”

ข้อ 57 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “ในการชี้แจงแสดงพยานหลักฐานแก่ข้อกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาอาจแก้ข้อกล่าวหาด้วยวาจา หรือโดยทำเป็นหนังสือก็ได้ กรณีผู้ถูกกล่าวหาแก้ข้อกล่าวหาด้วยวาจาให้บันทึกถ้อยคำและลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน และผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิที่จะให้ทนายความ หรือบุคคลซึ่งไว้วางใจเข้าร่วมรับฟังการชี้แจงได้จำนวนหนึ่งคน แต่จะต้องมิใช่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่องที่ไต่สวน กรณีที่ไม่สามารถนำบุคคลดังกล่าวมาเข้าร่วมรับฟังการชี้แจง ไม่อาจนำมาเป็นเหตุขอเลื่อนการชี้แจงได้ และห้ามมิให้บุคคลดังกล่าวซักถาม แนะนำ ผู้ถูกกล่าวหา หรือตอบคำถามแทนผู้ถูกกล่าวหา หากฝ่าฝืนหรือมีพฤติการณ์อันเป็นการขัดขวาง

หรือมีความประพฤติไม่เหมาะสม คณะกรรมการสืบสวนและไต่สวนจะไม่อนุญาตให้บุคคลนั้นเข้าร่วมรับฟังการชี้แจงก็ได้ โดยให้บันทึกเหตุดังกล่าว รวมไว้ในสำนวนการไต่สวน”

ข้อ 82 กำหนดว่า “เมื่อคณะกรรมการได้รับสำนวนการสืบสวนหรือไต่สวนแล้ว ให้คณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดหรือสั่งการโดยเร็ว”

ข้อ 85 กำหนดว่า “ก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง เมื่อมีการสั่งระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครผู้ใดเป็นการชั่วคราว ให้คณะกรรมการยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้ผู้นั้น

เมื่อประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้สมัครหรือผู้ใดกระทำการทุจริตในการเลือกตั้ง หรือการเลือก หรือรู้เห็นกับการกระทำของบุคคลอื่น ให้คณะกรรมการยื่นคำร้องต่อศาลฎีกา เพื่อสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้ผู้นั้น

ให้นำความในวรรคหนึ่ง และวรรคสอง มาใช้บังคับกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นโดยอนุโลม แต่การยื่นคำร้องให้ยื่นต่อศาลอุทธรณ์”

นอกจากนั้น ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งในการสืบสวนหรือไต่สวนดังปรากฏในมาตรา 17 วรรคสอง มาตรา 63 มาตรา 69 มาตรา 106 และยังให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งสืบสวนหรือไต่สวนเพื่อหาข้อเท็จจริง โดยพลันตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562

มาตรา 113 วรรคสาม โดยเมื่อคณะกรรมการเลือกตั้งได้รับคำคัดค้านการเลือกตั้งให้ดำเนินการสืบสวนหรือไต่สวน เพื่อหาข้อเท็จจริงโดยพลัน และพิจารณาดำเนินการตามหมวดนี้ แล้วแต่กรณีต่อไป ทั้งนี้ การยื่นคำคัดค้าน การเลือกตั้งและการพิจารณาให้เป็นไปตามวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด ส่วนอำนาจจะจับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครปรากฏตามมาตรา 107

ดังนั้น จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนจึงเห็นว่ากระบวนการสืบสวนไต่สวนคดีเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีลักษณะเป็นระบบไต่สวน

ตามหลักการในระบบไต่สวน (Inquisitorial System) ที่กำหนดให้ผู้มีอำนาจในสังคม เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ควบคุมกระบวนการพิจารณาและแสวงหาข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานต่างๆ เพื่อนำมาซึ่งความจริงในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีซึ่งอำนาจดังกล่าวของคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเป็นเพียงอำนาจในการเรียก หรือเชิญให้บุคคลใดมาให้ถ้อยคำเป็นพยานเท่านั้น หากบุคคลนั้นฝ่าฝืนไม่มาให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในระยะเวลาที่กำหนด ก็มิได้มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษทางอาญาไว้แต่อย่างใด

ส่วนปัญหาเกี่ยวกับการใช้ระบบไต่สวนในการดำเนินคดีเลือกตั้งท้องถิ่นของศาลนั้น จากการศึกษาพบว่า ในทางปฏิบัติศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค มิได้นำระบบไต่สวนอย่างแท้จริงมาใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 226 บัญญัติให้ศาลฎีกาและศาลอุทธรณ์มีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยคดีเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิก

วุฒิสภา และการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นตามลำดับ โดยมีได้บัญญัติ ให้มีกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาโดยเฉพาะ แต่ให้ศาลฎีกาเป็นผู้ออกระเบียบที่ประชุมใหญ่ ศาลฎีกาในเรื่องวิธีพิจารณาและวินิจัยคดีเลือกตั้ง และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 มาตรา 8 ก็ได้กำหนดให้การพิจารณาและมีคำวินิจฉัย ของศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาค ให้เป็นไปตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ซึ่งขณะนี้ ศาลฎีกาได้ออกระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา เกี่ยวกับวิธีพิจารณาและวินิจัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งมาเพียง 2 ฉบับ คือ (1) ระเบียบ ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยวิธีพิจารณา และวินิจัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 และ (2) ระเบียบที่ประชุมใหญ่ ศาลฎีกาว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจัยคดี ที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2550 ซึ่งระเบียบ ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาทั้งสองฉบับดังกล่าว กำหนดให้ใช้วิธีพิจารณาคดีเลือกตั้งโดยวิธีการ ได้สวนและเปิดเผยต่อหน้าคู่ความ โดยไม่มี ข้อยกเว้นให้สามารถได้สวนพยานหลักฐานลับหลัง ผู้คัดค้านหรือในลักษณะที่ไม่ต้องให้พยาน เสนอหน้าโดยตรงกับผู้คัดค้าน ซึ่งการที่พยาน จะต้องเสนอหน้ากับผู้คัดค้านโดยตรงทำให้ พยานเกิดความหวาดกลัว

ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วย วิธีพิจารณาและวินิจัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2550 ข้อ 10 กำหนดว่า การพิจารณา ของศาลให้กระทำโดยเปิดเผย โดยไม่มีข้อยกเว้น

ให้ได้สวนพยานลับหลังจำเลยหรือในลักษณะที่ ไม่ต้องให้พยานเสนอหน้ากับผู้คัดค้านโดยตรง ดังนั้น จึงทำให้ต้องนำพยานบุคคลที่เคยให้การ ในชั้นสอบสวนของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และเคยให้ถ้อยคำไว้ในบันทึกคำพยานล่วงหน้า ในชั้นศาลมาเบิกความรับรองบันทึกคำพยาน ดังกล่าวตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจัยคดีที่เกี่ยวกับการ เลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหาร ท้องถิ่น พ.ศ. 2550 ข้อ 13 ทุกกรณี ซึ่งมักจะทำให้ พยานผู้ร้องเกิดความหวาดกลัวต่ออิทธิพล ของผู้คัดค้าน ซึ่งเป็นนักการเมืองที่มีอิทธิพล ในพื้นที่ ทำให้ไม่กล้าที่จะมาเบิกความในศาล ต่อหน้าผู้คัดค้านหรือกลับคำให้การ ซึ่งเป็น สาเหตุหนึ่งที่ทำให้ศาลยกคำร้องของคณะกรรมการ การเลือกตั้งผู้ร้อง

จะเห็นได้ว่า สาเหตุที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง จำเป็นต้องประกาศผลการเลือกตั้งไปก่อน เพราะถูกบังคับด้วยเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 85 วรรคท้าย ที่ให้คณะกรรมการ การเลือกตั้งต้องประกาศผลการเลือกตั้งภายใน 60 วัน นับแต่วันเลือกตั้ง ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการเลือกตั้ง เมื่อตรวจสอบเบื้องต้นแล้ว มีเหตุอันควรเชื่อว่า ผลการเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และมีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละเก้าสิบห้า ของเขตเลือกตั้งทั้งหมด ซึ่งคณะกรรมการ การเลือกตั้งต้องตรวจสอบเบื้องต้นและประกาศ ผลการเลือกตั้งให้แล้วเสร็จโดยเร็ว แต่ต้อง ไม่ช้ากว่าหกสิบวันนับแต่วันเลือกตั้ง ทั้งนี้ การประกาศผลดังกล่าวไม่เป็นการตัดหน้าที่ และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะ

ดำเนินการสืบสวน ไล่สวน หรือวินิจฉัย กรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำการทุจริตในการเลือกตั้งหรือการเลือกตั้งไม่เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรมไม่ว่าจะได้ประกาศผลการเลือกตั้งแล้วหรือไม่ก็ตามต่อไป

นอกจากนี้ ผู้สมัครรับเลือกตั้งยังใช้ช่องว่างของกฎหมายที่กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง ต้องให้โอกาสผู้ถูกคัดค้าน หรือผู้ถูกกล่าวหา ชี้แจงข้อเท็จจริงและมาให้ถ้อยคำก่อนจึงเกิดการหลีกเลี่ยงไม่ไปให้ถ้อยคำ ทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจำต้องประกาศผลการเลือกตั้งไปก่อน และเมื่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง ที่ถูกกล่าวหาได้เข้าดำรงตำแหน่งทางการเมือง เช่น เป็นผู้บริหารท้องถิ่นก็สามารถใช้อำนาจในการว่าจ้าง หรือข่มขู่พยาน ทำให้พยานที่เคยให้การไว้ในชั้นสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ไม่กล้ามาเบิกความในชั้นศาล หรือมักจะเบิกความไม่ตรงกับที่เคยให้การไว้ในชั้นสอบสวน หรือเบิกความกลับคำให้การเดิม ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ศาลยกคำร้องในคดีเลือกตั้ง

จากการศึกษาบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว ยังพบว่าในการซักถามพยานในคดีเลือกตั้ง ตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิก สภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2550 ข้อ 12 วรรคสี่และวรรคห้า กำหนดว่า ในการไล่สวนพยานไม่ว่าจะเป็นพยานที่ผู้ร้องหรือผู้คัดค้านอ้างหรือที่ศาลเรียกมาเองให้ศาลเป็นผู้ซักถามพยานในประเด็นต่างๆ ให้ได้ความครบถ้วน เว้นแต่ในกรณีที่ศาลเห็นว่ามีความจำเป็น ก็อาจอนุญาตให้ผู้ร้องหรือผู้คัดค้านซักถามได้ การถามพยานของผู้ร้องหรือผู้คัดค้าน

จะใช้คำถามนำก็ได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าหลักการดังกล่าวเป็นหลักการในระบบไล่สวนโดยเฉพาะแต่ในทางปฏิบัติ ศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคส่วนหนึ่งยังคงใช้วิธีการไล่สวนพยานเสมือนหนึ่งเป็นการสืบพยานเช่นเดียวกับระบบกล่าวหา กล่าวคือ ให้ผู้ร้องและผู้คัดค้านเป็นผู้ซักถามพยานเสมือนหนึ่งเป็น การถามค้าน และถามติงพยานของคู่ความฝ่ายตรงข้าม

2. ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในการอุทธรณ์ฎีกา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 226 วรรคสี่ บัญญัติว่า “เมื่อศาลฎีกามีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาแล้ว ถ้าผู้ถูกกล่าวหาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ให้ผู้นั้นหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าศาลฎีกาจะพิพากษาว่าผู้นั้นมิได้กระทำความผิดและเมื่อศาลฎีกามีคำพิพากษาว่าผู้นั้นกระทำความผิด ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นสิ้นสุดลงนับแต่วันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่” และวรรคหก บัญญัติว่า “ให้นำมาตรานี้ไปใช้บังคับแก่การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นด้วยโดยอนุโลม แต่ให้อำนาจของศาลฎีกาเป็นอำนาจของศาลอุทธรณ์และให้คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์เป็นที่สุด”

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นว่าคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาหรือการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น เริ่มตั้งแต่กระบวนการยื่นคำร้องไปจนถึงการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดและมีคำสั่งคดีเลือกตั้งโดยกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลฎีกา

ศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค แล้วแต่กรณี และเมื่อศาลฎีกาศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคมีคำสั่งอย่างใดแล้ว คำสั่งนั้นย่อมเป็นที่สุด คู่ความไม่มีสิทธิโต้แย้งหรืออุทธรณ์ฎีกาต่อไปได้ จึงเป็นลักษณะการดำเนินกระบวนการพิจารณา และตัดสินคดีเพียงศาลเดียว

หากพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง และการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หรือการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ย่อมเป็นที่แน่นอนว่าคำสั่งศาลย่อมไปกระทบต่อสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลในประเทศ ที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย ซึ่งสิทธิดังกล่าวถือว่าเป็นสิทธิพลเมือง ที่บุคคลชอบที่จะใช้สิทธิและเสรีภาพนั้น เข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือการใช้สิทธิและเสรีภาพเพื่อมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ในทางการเมือง

ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีกติกาสากลระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights) หรือ ICCPR สนธิสัญญานี้ให้คำมั่นสัญญาว่าภาคีจะเคารพสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองของบุคคล ซึ่งรวมถึงสิทธิในชีวิต เสรีภาพในศาสนา เสรีภาพในการพูด เสรีภาพในการรวมตัว สิทธิเลือกตั้ง และสิทธิในการได้รับการพิจารณาความอย่างยุติธรรม โดยเฉพาะ ข้อ 14 (5) ของ ICCPR ที่กำหนดว่า “Everyone convicted of a crime shall have the right to his conviction and sentence being reviewed by a higher tribunal according to law” แปลความได้ว่า “ทุกคนที่ต้องรับโทษทางอาญามีสิทธิได้รับการพิจารณาทบทวน

คำพิพากษาและการลงโทษโดยองค์กรที่มีอำนาจสูงกว่าอีกครั้งตามกฎหมาย”

ดังนั้น การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 226 วรรคหก บัญญัติให้อำนาจของศาลฎีกาเป็นอำนาจของศาลอุทธรณ์ และให้คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์เป็นที่สุด จึงไม่เป็นไปตามหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองไว้ และอาจขัดต่อหลักกติกาสากลระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights) หรือ ICCPR ข้อ 14 (5) ที่มุ่งเน้นให้มีการทบทวนหรือตรวจสอบคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลได้

สำหรับหลักการที่สำคัญในการทบทวนคำพิพากษาหรือคำสั่งศาล ประกอบด้วย หลักสิทธิของคู่ความที่จะได้รับการพิจารณาคดีโดยศาลสองชั้น และหลักการให้สิทธิอุทธรณ์ฎีกา โดยหลักหลักสิทธิของคู่ความที่จะได้รับการพิจารณาคดีโดยศาลสองชั้น เป็นหลักการพิจารณาตรวจสอบคำพิพากษาของศาลล่างอย่างศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์โดยศาลสูงสุดหรือศาลฎีกา เพื่อทบทวนและแก้ไขในความผิดพลาดหรือความบกพร่องที่อาจปรากฏในคำพิพากษา ตามความมุ่งหมายที่ว่าคำพิพากษาของศาลจะต้องมีความถูกต้องสมบูรณ์ (Thiwaporn Suchon, 2019, pp. 13-14)

ส่วนหลักการให้สิทธิอุทธรณ์ฎีกานั้น เป็นหลักที่ให้สิทธิแก่คู่ความสามารถโต้แย้งคำพิพากษาของศาลชั้นต้นเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของตนและแก้ไขข้อบกพร่องของศาลนั้น ๆ โดยคู่ความแห่งคดีสามารถใช้สิทธิหรือสละสิทธิในการอุทธรณ์ฎีกาก็ได้ แต่หลักการ

ดังกล่าวนี้ก็มีข้อจำกัดเช่นเดียวกัน เพราะหากทุกคดีมีการแก้ไขได้ก็ย่อมกระทบถึงความเด็ดขาดของคำพิพากษาและความศักดิ์สิทธิ์ของคำพิพากษาดังกล่าว

ดังนั้น จึงต้องมีการสร้างระบบการจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์ฎีกาเพื่อเป็นการกลั่นกรองคดีที่จะขึ้นสู่ศาลสูง กล่าวคือ ระบบสิทธิ และระบบอนุญาต ซึ่งในปัจจุบันระบบการจำกัดสิทธิอุทธรณ์ฎีกาที่นานาประเทศนำมาใช้แบ่งออกเป็น 2 ระบบ

(1) ระบบสิทธิ หมายถึง การอุทธรณ์ฎีกาที่เปิดโอกาสให้คู่ความมีสิทธิอุทธรณ์ฎีกาได้อย่างกว้างขวาง โดยถือว่าการอุทธรณ์ฎีกาเป็นสิทธิของคู่ความ ส่วนการห้ามอุทธรณ์ฎีกาเป็นข้อยกเว้น ประเทศไทยเลือกใช้ระบบนี้เป็นหลัก

(2) ระบบอนุญาต หมายถึง การอุทธรณ์ฎีกาที่ถือว่าเป็นสิ่งที่กฎหมายห้าม คู่ความจะสามารถอุทธรณ์ฎีกาได้ ก็ต่อเมื่อมีบทบัญญัติของกฎหมายอนุญาตไว้ ประเทศที่ใช้ระบบนี้เป็นหลัก ได้แก่ ประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เป็นต้น (Penporn Prajumas, 2010, pp. 12-14)

ทั้งนี้ ผู้เขียนขอยกตัวอย่างคดีเลือกตั้งท้องถิ่น เช่น ในคดีหมายเลขแดงที่ 80/2568 ของศาลอุทธรณ์ภาค 5 ซึ่งในชั้นคณะกรรมการการเลือกตั้งได้เพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งของผู้ร้อง ต่อมาผู้ร้องได้ยื่นคำร้องคัดค้านคำสั่งต่อศาล ซึ่งศาลได้วินิจฉัยในประเด็นเรื่องการใช้สิทธิของผู้ร้องต่อศาลว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่เป็นที่สุด เนื่องจากกระทบต่อสิทธิเลือกตั้งของผู้ร้อง แต่อย่างไรก็ตาม

ศาลอุทธรณ์ภาค 5 ก็ได้ยกคำร้องเนื่องจากผู้ร้องเป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าได้กระทำความผิดอาญา จึงเป็นผู้ที่ไม่มีสิทธิที่จะสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งในส่วนนี้ ผู้เขียนเห็นว่าศาลยุติธรรมได้เข้ามาตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการเลือกตั้งตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ แต่คำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ภาค 5 ก็เป็นที่สุดเช่นกัน

■ บทสรุป

ประเทศไทยปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ภายใต้หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย ทำให้การเลือกตั้งจึงยังคงเป็นหัวใจสำคัญของประเทศไทยอยู่ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังไม่ได้บัญญัติเปลี่ยนแปลงในตัวสาระสำคัญของอำนาจในการพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งและศาลยุติธรรม ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งและให้องค์กรทั้งสองปฏิบัติหน้าที่ต่อไปอย่างต่อเนื่อง

เมื่อการเลือกตั้งยังคงเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะการที่ผู้หนึ่งผู้ใดจะมีสิทธิมากกว่าผู้อื่นได้จะต้องมาจากกฎหมายอันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปของประชาชนเท่านั้น การที่ผู้ปกครองจะมีอำนาจเหนือผู้ถูกปกครองได้ก็เพราะกฎหมายให้อำนาจไว้ ซึ่งกฎหมายนั้นจะต้องเป็นที่ยอมรับของคนส่วนใหญ่ หมายความว่าตัวแทนของประชาชนส่วนใหญ่เป็นผู้บัญญัติกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น และตัวแทนนั้นก็หมายถึง

ผู้แทนที่ได้มาจากการเลือกตั้ง อันถือได้ว่าเป็นหนทางที่สำคัญในการตอบสนองเจตนารมณ์ของคนส่วนใหญ่และหลอมรวมคนในประเทศเอาไว้ด้วยกัน ทั้งยังเป็นการแสดงออกถึงการยอมรับสิทธิเสรีภาพตามธรรมชาติบางส่วนของประชาชน และยอมรับอยู่ภายใต้การปกครองของผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งนั้นด้วย ดังนั้น การเลือกตั้งที่บริสุทธิ์ ยุติธรรมจึงเป็นสิ่งสำคัญที่ควรเกิดขึ้นกับการเลือกตั้ง นอกจากจะมาจากจิตสำนึกของผู้สมัครรับเลือกตั้งเองแล้ว ก็จะต้องประกอบไปด้วยการควบคุม ดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งที่ดีเพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเป็นธรรม ควบคู่ไปกับการพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดคดีที่มีประสิทธิภาพด้วย

องค์กรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งประกอบด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง และศาลยุติธรรม โดยแบ่งเขตความรับผิดชอบเป็น 2 ช่วง กล่าวคือ ช่วงก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ส่วนในช่วงหลังประกาศผลการเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของศาลยุติธรรม แบ่งเป็นกรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการเลือกสมาชิกวุฒิสภา ให้เป็นหน้าที่ของศาลฎีกา กรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นหน้าที่ของศาลอุทธรณ์ ซึ่งแม้จะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมให้ศาลยุติธรรมเข้ามาช่วยตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในชั้นหนึ่ง จากเดิมที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งเพียงองค์กรเดียวเท่านั้น แต่จากการศึกษาก็พบว่ายังมีประเด็นปัญหาหลายประการ แยกพิจารณาได้ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ระบบไต่สวนในการดำเนินคดีเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งและ ศาลยุติธรรม

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกอบกับพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 และระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้ง และการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2550 แล้ว จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญมีเจตนาโดยชัดแจ้งที่จะให้ใช้กระบวนการวิธีพิจารณาคดีเลือกตั้งในระบบไต่สวนโดยเฉพาะ และเป็นไปโดยรวดเร็ว หากเปรียบเทียบกับหลักการของระบบไต่สวน ซึ่งมีหลักว่าการดำเนินกระบวนการพิจารณาถือเป็นอำนาจหน้าที่หลักของศาล คู่ความทั้งหมดในคดีมีหน้าที่เป็นเพียงผู้ช่วยเหลือศาลในการค้นหาความจริงของคดี และข้อเท็จจริงที่นำไปสู่การพิพากษาของศาลไม่จำกัดแต่เฉพาะที่เสนอโดยคู่ความในคดีเท่านั้น

ดังนั้น ศาลจึงไม่ได้มีบทบาทแต่เพียงรับฟังคำให้การของพยานแต่เพียงอย่างเดียว โดยในระหว่างที่พยานให้การนั้น ศาลยังมีบทบาทในการที่จะซักถามพยานในประเด็นต่าง ๆ ที่เห็นว่าสามารถช่วยให้ได้รับทราบข้อเท็จจริงที่จำเป็นโดยครบถ้วน หรือซักถามพยานตามที่คู่ความได้เสนอแนะ การซักถามพยานจึงเป็นอำนาจหน้าที่เด็ดขาดของศาลแต่ผู้เดียว ซึ่งในระบบไต่สวน บังคับให้ศาลจะต้องเป็นผู้มีหน้าที่หลักในการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยตรง

ไม่จำกัดเฉพาะพยานหลักฐานที่คู่ความนำเสนอ และคู่ความมีฐานะเป็นเพียงผู้ช่วยเหลือศาล ในการค้นหาความจริงของคดีเท่านั้น โดยศาล ต้องกำหนดประเด็นข้อพิพาท ทำการไต่สวน และถามพยานเอง ศาลจึงมีบทบาทสูงมาก และไม่อาจใช้หลักยกประโยชน์แห่งความสงสัย ให้จำเลยมายกฟ้องได้ เนื่องจากศาลเป็นผู้ค้นหา ข้อเท็จจริงด้วยตัวเอง

2. ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในการอุทธรณ์ฎีกา

คดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอน สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หรือการเพิกถอนสิทธิ เลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น เริ่มตั้งแต่กระบวนการ ยื่นคำร้องไปจนถึงการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาด และมีคำสั่งคดีเลือกตั้งโดยศาล กำหนดให้อยู่ใน เขตอำนาจของศาลฎีกา ศาลอุทธรณ์หรือ ศาลอุทธรณ์ภาคแล้วแต่กรณี และเมื่อศาลฎีกา ศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคมีคำสั่ง อย่างใดแล้ว คำสั่งนั้นย่อมเป็นที่สิ้นสุด คู่ความ ไม่มีสิทธิโต้แย้งหรืออุทธรณ์ฎีกาต่อไปได้ จึงเป็นลักษณะการดำเนินกระบวนการพิจารณา และตัดสินคดีเพียงศาลเดียว

หากพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง และการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หรือการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ย่อมเป็นที่แน่นอน ว่าคำสั่งศาลย่อมไปกระทบต่อสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลในประเทศ ที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย ซึ่งสิทธิ ดังกล่าวถือว่าเป็นสิทธิพลเมืองที่บุคคล ขอบที่จะใช้สิทธิและเสรีภาพนั้น เข้ามีส่วนร่วม ในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐ

หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การใช้สิทธิและเสรีภาพ เพื่อมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ ในทางการเมือง

ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีกติกาสากล ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights) หรือ ICCPR สนธิสัญญานี้ ให้คำมั่นสัญญาว่าภาคีจะเคารพสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมืองของบุคคล ซึ่งรวมถึง สิทธิในชีวิต เสรีภาพในศาสนา เสรีภาพ ในการพูด เสรีภาพในการรวมตัว สิทธิเลือกตั้ง และสิทธิในการได้รับการพิจารณาความอย่าง ยุติธรรม โดยเฉพาะ ข้อ 14 (5) ของ ICCPR ที่กำหนดว่า “Everyone convicted of a crime shall have the right to his conviction and sentence being reviewed by a higher tribunal according to law” แปลความได้ว่า “ทุกคน ที่ต้องรับโทษทางอาญามีสิทธิได้รับการพิจารณา ทบทวนคำพิพากษาและการลงโทษโดยองค์กร วินิจฉัยที่มีอำนาจสูงกว่าอีกครั้งตามกฎหมาย”

ดังนั้น การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 226 วรรคหก บัญญัติให้คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ เป็นที่สุด จึงไม่เป็นไปตามหลักการคุ้มครอง สิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองไว้ และอาจขัดต่อหลักกติกาสากลระหว่างประเทศ ว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights) หรือ ICCPR ข้อ 14 (5) ที่มุ่งเน้นให้มีการทบทวนหรือตรวจสอบคำพิพากษาหรือ คำสั่งศาลโดยองค์กรวินิจฉัยที่มีอำนาจสูงกว่า

■ ข้อเสนอแนะ

ผลจากการศึกษา เห็นว่าควรมีการกำหนดแนวทางในการแก้ไขกฎหมาย เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย ดังนี้

1. หากเปรียบเทียบกับกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ (ป.ป.ช.) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งและใช้วิธีพิจารณาคดีในระบบไต่สวนเหมือนกันแล้วจะเห็นได้ว่าตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 มาตรา 34 (1) ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจเรียกให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น มาให้ถ้อยคำหรือส่งมอบเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องมา เพื่อประโยชน์ในการไต่สวน และหากบุคคลดังกล่าวฝ่าฝืนก็มีบทกำหนดโทษไว้ในมาตรา 178 ซึ่งมีสภาพบังคับเช่นเดียวกับหมายเรียกของศาล ซึ่งถือว่าเป็นเครื่องมือในการแสวงหาพยานหลักฐานที่สำคัญ จำเป็นและมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างหนึ่ง อันจะทำให้กระบวนการไต่สวนรวบรวมพยานหลักฐานได้ข้อมูลที่ครบถ้วนถูกต้องและเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกอบกับพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ได้กำหนดให้คำสั่งเรียกพยานหลักฐานต่าง ๆ ของคณะกรรมการ

การเลือกตั้งมีสภาพบังคับเช่นเดียวกับหมายเรียกพยานหลักฐานในคดีอาญาของศาล กล่าวคือ หากมีผู้ฝ่าฝืนไม่มาให้ถ้อยคำหรือส่งมอบเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ย่อมเป็นความผิดและกำหนดบทลงโทษทางอาญาไว้อย่างชัดเจนเช่นเดียวกับอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ก็น่าจะทำให้การแสวงหาพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้งมีประสิทธิภาพมากขึ้น และยิ่งจะส่งผลให้การวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งถูกต้อง ครบถ้วน และเป็นธรรมมากยิ่งขึ้นด้วย และการที่กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้ง โดยเพียงแต่เห็นว่า “มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า...” หรือ “มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า...” อาจทำให้การวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่เป็นที่น่าเชื่อถือและอาจส่งผลต่อการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะใช้ความรู้สึกส่วนตัวหรือใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจในการพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้ง ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นก็อาจจะส่งผลให้การพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งขัดกับหลักนิติธรรมและมีได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม หากจะนำหลักการรับฟังพยานหลักฐานในคดีอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลมกับคดีเลือกตั้งก็น่าจะทำได้ เนื่องจากการกระทำความผิดกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งจะเป็นความผิดที่มีโทษทางอาญาอยู่ด้วย แต่ควรยกเว้นหลักการพิสูจน์จนสิ้นความสงสัยตามสมควร (Beyond a Reasonable Doubt) ที่ต้องรับฟังพยานหลักฐานจนปราศจากความสงสัย

เนื่องจากคัดเลือกตั้งควรคงหลักการที่ว่า “มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า...” ไว้ต่อไป เพียงแต่ต้องมีหลักเกณฑ์ในการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐาน และการรับฟังพยานหลักฐานไว้โดยชัดแจ้ง ก่อนที่จะนำไปสู่การวินิจฉัยชี้ขาดว่า “คดีมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า...” แล้วหรือไม่ ดังนั้น หากได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานและรับฟังพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้งไว้โดยเฉพาะแล้ว น่าจะทำให้การวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีมาตรฐานมากยิ่งขึ้น

2. กรณีที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งบัญญัติให้การพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งในส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือการได้มาซึ่งวุฒิสภา อยู่ในความรับผิดชอบของศาลฎีกา ส่วนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้อยู่ในความรับผิดชอบของศาลอุทธรณ์ และบัญญัติให้คำสั่งศาลอุทธรณ์เป็นที่สุด โดยวิธีพิจารณาให้ใช้ระบบไต่สวนนั้น เห็นว่าควรแก้ไขให้มีการจัดตั้งศาลที่มีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งโดยเฉพาะ และใช้กระบวนการวิธีพิจารณาในระบบไต่สวนเช่นเดิม แต่ให้มีศาลชั้นต้นและศาลสูงดังเช่นระบบการพิจารณาคดีของศาลปกครองหรือกำหนดให้พิจารณาในศาลยุติธรรมเช่นเดิม แต่ให้เริ่มต้นฟ้องเป็นคดีที่ศาลอุทธรณ์ และคู่ความสามารถโต้แย้งปัญหาข้อเท็จจริงหรือปัญหาข้อกฎหมายในศาลฎีกาได้

of senators (research report). Charoen Sanitwong Printing.

Natha Duangwichai. (2008). *Table of differences between the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2540 and B.E. 2550, with brief reasons*. Office of the Secretariat of the House of Representatives.

Penporn Prajumas. (2010). *The impact of the order not to accept the case for consideration and judgment according to the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550, Section 219, Paragraph Two, on the exercise of the right to appeal in civil cases* Master's thesis]. Dhurakij Bundit University.

Thiwaporn Suchon. (2010). *The power of the court of justice in limiting the right to appeal to the Supreme Court: A study of the Supreme Court's regulations on not accepting cases in which the law or facts to be appealed or appealed to are not essential to the consideration of the judgment, B.E. 2008* [Master's thesis, Dhurakij Bundit University] Digital Research Information Center. <https://dric.nrct.go.th/index.php?/Search/SearchDerail/256999>

■ บรรณานุกรม

Manwipa Inthaphat. (2008). *Political movements and election behavior*

