

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

นับตั้งแต่มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการบัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง ดำเนินการจัดการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม โดยให้อำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยเรื่องคัดค้านเกี่ยวกับการกระทำผิดกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง อีกทั้งกฎหมายยังกำหนดให้การพิจารณาคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็น การให้ความยุติธรรมที่เกิดจากการพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ซึ่งต้องยึดหลักการเกี่ยวกับการให้ความยุติธรรมทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางปกครอง อีกทั้งในการดำเนินการกระบวนการพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จนถึงกระบวนการก่อนมีคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง พบว่า ได้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายที่ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นจำนวนมาก เนื่องจากที่ผ่านมา คณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้อาศัยอำนาจตามกฎหมาย ออกกฎ คือ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ.2554 และระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งเชิงสมานฉันท์ พ.ศ.2550 มาบังคับใช้ โดยกฎดังกล่าวเกิดปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้ อันส่งผลกระทบต่อแนวความคิดการระงับข้อพิพาททางปกครองในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ตลอดจนส่งผลกระทบต่อ การเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้กระบวนการการเลือกตั้งมีความโปร่งใส สุจริต และเที่ยงธรรม และยังส่งผลกระทบต่อความสามัคคีในสังคม ชุมชน ท้องถิ่น ตลอดจนประชาชนของประเทศไทย

จากการศึกษา ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยนั้น ผู้เขียนขอสรุปแต่ละประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

1) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวน และการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554

จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งในการมีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริง และวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับกฎหมายการเลือกตั้ง อีกทั้งรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนโดยพลันเมื่อมีกรณีผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้รับสมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมือง ซึ่งมีสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดเลือกตั้งหนึ่ง คัดค้านว่าการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้คณะกรรมการการเลือกตั้งยังอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งในการออกกฎคือ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและวินัยซึ่งขาด พ.ศ. 2554 โดยระเบียบดังกล่าวเป็นการกำหนดวิธีการร้องเรียนและการพิจารณา วินิจฉัยเรื่องร้องเรียนซึ่งปัญหาทางกฎหมายในกรณีดังกล่าวเกิดจากการบังคับใช้กฎหมาย คือ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและวินัยซึ่งขาด พ.ศ. 2554 เนื่องจากเนื้อหาของบทบัญญัติในกฎดังกล่าวมีลักษณะเป็นการขัดต่อวัตถุประสงค์ของบทบัญญัติในพระราชบัญญัติคือ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 อีกทั้งจากข้อเท็จจริงดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการการเลือกตั้งยังก่อให้เกิดปัญหาในการตีความกฎที่เกี่ยวข้องกับระยะเวลาของกระบวนการการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด ที่มีผลทำให้หากยังมีการบังคับใช้กฎดังกล่าวอยู่จะเกิดปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎซึ่งขัดกับหลักการตามกฎหมาย

นอกจากนี้ การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมิได้บังคับใช้กฎ คือ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและวินัยซึ่งขาด พ.ศ. 2554 ให้เป็นไปตามหลักการคุ้มครองสิทธิจึงส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการ ขั้นตอน วิธีการในการบังคับใช้กฎหมายที่ล่าช้า เนื่องจากเนื้อหาของบทบัญญัติของกฎดังกล่าว มีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนเกินความจำเป็น จึงส่งผลกระทบโดยตรงต่อผู้มีส่วนได้เสียในการเลือกตั้ง ได้แก่ ผู้สมัครรับเลือกตั้งทั้งผู้ชนะการเลือกตั้ง ผู้แพ้การเลือกตั้ง ตลอดจนประชาชนผู้มาใช้สิทธิการเลือกตั้ง เพราะการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวจะมีผลกระทบโดยตรงต่อผู้ชนะการเลือกตั้งในส่วนของระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง เนื่องจากหากมีการวินิจฉัยชี้ขาดจากคณะกรรมการการเลือกตั้งจะส่งผลต่อผู้ชนะการเลือกตั้งที่ดำรงตำแหน่งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นให้หยุดปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นการลิดรอนสิทธิในระยะเวลาการดำรงตำแหน่งที่มีระยะเวลาจำกัดเพียง 4 ปี ต่อหนึ่งสมัยวาระการดำรงตำแหน่งในบางกรณีการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทบสิทธิต่อผู้แพ้การเลือกตั้งที่ถูกคณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งวินิจฉัยให้ถูกเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้ง ส่งผลให้ถูกตัดสิทธิการเลือกตั้งเป็นเวลา 1 ปี นั่นเอง

ดังที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการบังคับใช้ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 เป็นการกระทำที่ขัดกับทฤษฎีการคุ้มครองสิทธิและไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ดังนั้น การกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการบังคับใช้กฎ จึงส่งผลเสียต่อวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้กระบวนการเลือกตั้งมีความโปร่งใส สุจริต และเที่ยงธรรมนั่นเอง

2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

ในปัจจุบันประเทศไทยมีการออกกฎหมายที่มีลักษณะเพื่อเป็นการระงับข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกฎหมายดังกล่าวคือ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งเชิงสมานฉันท์ พ.ศ. 2550 แต่ในประเทศไทยกลับมิได้มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องในเรื่องการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง ส่งผลให้ประเทศไทยเกิดปัญหาที่เกี่ยวกับการไม่มีบทบัญญัติในเรื่องการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งและในบางกรณียังเกิดปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายที่มีลักษณะหรือวัตถุประสงค์เพื่อการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งดังจะกล่าวต่อไปนี้

(1) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งเชิงสมานฉันท์ พ.ศ. 2550

นับตั้งแต่มีการบังคับใช้ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งเชิงสมานฉันท์ พ.ศ. 2550 พบว่า ในประเทศไทยยังไม่สามารถบังคับใช้กฎดังกล่าวให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการตรา กฎคือ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งเชิงสมานฉันท์ พ.ศ. 2550 แม้แต่กรณีเดียว เนื่องจากเนื้อหาของกฎดังกล่าวที่มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดความแตกแยกในชุมชน และการแบ่งฝักแบ่งฝ่ายอันเป็นเหตุมาจากการร้องเรียนและร้องคัดค้านการเลือกตั้งเป็นจำนวนมาก โดยส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่ผู้ร้องสำคัญผิดในข้อกฎหมายหรือสำคัญผิดในข้อเท็จจริง อันจะนำไปสู่ความแตกแยกและขาดความสามัคคีของสังคมและส่วนรวม แต่จากการศึกษา พบว่า เกิดข้อบกพร่อง และข้อจำกัดในการบังคับใช้กฎดังกล่าว หลายประการ ได้แก่ เนื้อหาของกฎให้อำนาจกับคณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดใช้ดุลพินิจแต่เพียงฝ่ายเดียวในการกำหนดว่าจะบังคับใช้กฎดังกล่าวหรือไม่ อีกทั้งกฎดังกล่าวยังไม่มีกำหนดขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนเนื้อหาของกฎดังกล่าวยังไม่มีกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนรวมในการแก้ปัญหาเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้ง เป็นต้น

ดังที่กล่าวมาข้างต้น การที่กฎ คือ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งเชิงสมานฉันท์ พ.ศ. 2550 มิได้กำหนดกระบวนการในการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนมิได้กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการร่วมกับรัฐเพื่อระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นการกระทำที่ขัดกับทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่งผลทำให้เกิดปัญหาความแตกแยกทางสังคมที่มีผลมาจากการบังคับใช้กฎหมาย และเกิดปัญหาเกี่ยวกับการร้องเรียนและร้องคัดค้านการเลือกตั้งจากการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นที่เกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก อีกทั้งส่งผลทำให้มีผลกระทบต่อกติเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องขึ้นสู่ศาลอุทธรณ์คดีเลือกตั้งท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก และยังกระทบต่อการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเกิดความเสียหายต่อชุมชนหรือท้องถิ่นที่มีการเลือกตั้งนั่นเอง

(2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไม่มีบทบัญญัติในเรื่องการระงับข้อพิพาททางปกครองโดยชุมชนในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในปัจจุบันแนวคิดเกี่ยวกับการไต่เถียงระงับข้อพิพาททางปกครองโดยชุมชนในคดีเลือกตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย ได้เริ่มเกิดขึ้นหลังจากมีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นในอดีตที่ผ่านมา และหลังจากมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ได้มีการร้องเรียนและร้องคัดค้านการเลือกตั้งเป็นจำนวนมาก โดยส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่ผู้ร้องสำคัญผิดในข้อกฎหมายหรือสำคัญผิดในข้อเท็จจริง จึงก่อให้เกิดความแตกแยกในชุมชนแบ่งเป็นฝักเป็นฝ่ายขาดความสามัคคีที่จะร่วมกันพัฒนาสังคมโดยรวม

จากการศึกษา พบว่า เกิดปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นจะมีการอาศัยอำนาจตามกฎหมายเพื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้ง รวมถึงคณะกรรมการการเลือกตั้งยังอาศัยอำนาจตามกฎหมายต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางในการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดคดีที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนยังมีอำนาจหน้าที่ในการประกาศผลการเลือกตั้ง ซึ่งอำนาจตามกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้นประกอบไปด้วย การใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 และ การใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงมีวัตถุประสงค์ในการต้องการระงับข้อพิพาททางปกครองในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการเลือกตั้ง จึงการอาศัยอำนาจตามกฎหมายในหลายฉบับออกกฎที่ใกล้เคียง

กับการระงับข้อพิพาท แต่จากข้อเท็จจริงกลับไม่มีการกำหนดบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาททางปกครองในคดีเลือกตั้งโดยตรง ซึ่งเมื่อพิจารณากรณีที่ใกล้เคียงในเรื่องการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว พบว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายในการออกกฎ คือ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งเชิงสมานฉันท์ พ.ศ. 2550 ซึ่งกฎดังกล่าวมีเนื้อหาเป็นการกำหนดวัตถุประสงค์เพื่อการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้ง แต่กฎดังกล่าวก็สามารถบังคับใช้ได้จริง ดังนั้นอาจจะกล่าวได้ว่าการระงับข้อพิพาททางปกครองในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยจึงยังสามารถบังคับใช้หรือมีผลบังคับใช้เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติได้จริง

อย่างไรก็ตาม การที่ประเทศไทยมิได้มีการกำหนดเนื้อหาหรือบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาททางปกครองโดยชุมชนในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงส่งผลกระทบต่อ การเลือกตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย และยังส่งผลกระทบต่อชุมชนสังคม ตลอดจนประชาชนในท้องถิ่น เพราะการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายหรือไม่สามารถทำตามวัตถุประสงค์ของบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ดังนั้น ปัญหาทางกฎหมายดังกล่าวจึงมีผลกระทบต่อความสามัคคีของคนในสังคม ชุมชน และท้องถิ่นของตน ตลอดจนปัญหาดังกล่าวยังเป็นต้นเหตุสำคัญที่นำไปสู่ความแตกแยกของประชาชนทุกคนในประเทศไทย นั่นเอง

5.2 ข้อเสนอแนะ

สำหรับแนวทางการแก้ไขในปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยนั้น ซึ่งผู้เขียนขอเสนอทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนี้

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวน และการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554

ผู้เขียนเห็นควรให้มีการแก้ไขระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวน และการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 เนื่องจากการบังคับใช้ระเบียบดังกล่าวส่งผลทำให้เกิดปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่ล่าช้าซึ่งขัดกับหลักทฤษฎีการคุ้มครองสิทธิและไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั่นเอง

จากการศึกษา พบว่า ในประเทศฟิลิปปินส์ ได้มีการกำหนดให้การประณอมข้อพิพาทอย่างไม่เป็นทางการ โดยผู้นำอาวุโสและผู้นำหมู่บ้านจะเป็นผู้ประณอมข้อพิพาทที่เกิดขึ้นใน

หมู่บ้านจนเป็นจารีตประเพณีอย่างหนึ่ง แม้ว่าต่อมาจะมีศาลเกิดขึ้นแล้วก็ตาม ประชาชนบางส่วนก็ยังคงนิยมวิธีการประนอมข้อพิพาทอย่างไม่เป็นทางการมากกว่าการนำคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาล ซึ่งตามกฎหมายของประเทศฟิลิปปินส์ มีวิธีการยุติธรรมชุมชนในการระงับข้อพิพาทของประเทศฟิลิปปินส์ ที่เรียกว่า “กระบวนการคาตารุงกัง พัมบารางโกย” สำหรับใช้ระงับข้อพิพาทในหมู่บ้าน อันเป็นระบบการแก้ปัญหาข้อพิพาท ณ หน่วยที่เป็นพื้นฐานการเมืองและการเศรษฐกิจสังคมของรัฐ นั่นคือ ระดับบารางโกย หรือหมู่บ้าน ระบบนี้จะเป็น ระบบยุติธรรมที่ยึดแนวทางของการปรึกษาหารือการสานเสวนา การเจรจาไกล่เกลี่ยคนกลาง หรือการประนีประนอม และการเจรจาไกล่เกลี่ยระหว่างกันเองในคู่กรณีที่มีความห่วงกังวลในปัญหาร่วมกันโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะบรรลุข้อตกลงอย่างฉันทมิตร แทนการไปต่อสู้กันทางกฎหมายอย่างยืดเยื้อ เมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้น คู่กรณีที่มีข้อพิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเสนอข้อพิพาทไปยังผู้นำหมู่บ้าน เพื่อดำเนินการประนอมข้อพิพาท ซึ่งข้อพิพาทที่จะเข้าสู่กระบวนการประนอมข้อพิพาทนั้น ได้มีการบัญญัติไว้ในกฎหมาย

นอกจากนี้ คณะกรรมการประนอมข้อพิพาทดังกล่าว จะมีอำนาจออกหมายเรียกคู่กรณีหรือพยานมาพบ หากคู่กรณีหรือพยานไม่ปฏิบัติตามก็จะถือว่าละเมิดอำนาจของคณะกรรมการประนอมข้อพิพาท และจะถูกลงโทษโดยศาลจังหวัดหรือศาลเทศบาลของฟิลิปปินส์ ในการประนอมข้อพิพาทโดยชุมชนตามกฎหมายของฟิลิปปินส์ จะกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการไว้ หากความพยายามของคณะผู้ประนอมในการประนอมข้อพิพาทไม่เป็นผลสำเร็จหลังจากที่ระงับการประนอมสิ้นสุดลงแล้วเลขานุการของคณะผู้ประนอมข้อพิพาทระดับท้องถิ่น หรือคณะผู้ประนอมข้อพิพาท จะออกใบรับรองว่าการประนอมไม่เป็นผลโดยให้ประธานของคณะกรรมการประนอมหรือประธานคณะผู้ประนอมลงนามเป็นพยาน ใบรับรองนี้เป็นสิ่งจำเป็นต้องมีเพื่อการนำกรณีพิพาทนั้นไปยื่นฟ้องร้องต่อศาล หรือหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ เพื่อให้มีคำวินิจฉัยวินิจัย อีกทั้งยังมีข้อกำหนดอีกว่า ในการประนอมข้อพิพาทนั้นห้ามมิให้คู่กรณีมีผู้ปรึกษาทางกฎหมายหรือตัวแทน เว้นแต่คู่พิพาทเป็นผู้เยาว์หรือไร้ความสามารถ โดยมีเหตุผลที่ห้ามก็เพื่อให้การระงับข้อพิพาทมีความคล่องตัวมากขึ้น โดยอาศัยสมมติฐานที่ว่าความช่วยเหลือหรือการแทรกแซง โดยที่ปรึกษากฎหมายหรือตัวแทนจะลดโอกาสในการประนอมข้อพิพาทได้สำเร็จ

ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรนำหลักการแนวคิดแบบในประเทศประเทศฟิลิปปินส์และควรนำแนวคิดทฤษฎีการคุ้มครองสิทธิมาปรับใช้ในประเทศไทยเนื่องจากแนวคิดเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทของประเทศฟิลิปปินส์จะทำให้ประเทศไทยสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้ระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้อย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสม ถูกต้องตามหลักการคุ้มครองสิทธิ อีกทั้งประเทศไทยจะต้องบัญญัติกฎหมายให้มีการระงับข้อพิพาทในระหว่าง

กระบวนการสืบสวนสอบสวน และวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงการนำคนกลางที่เป็นที่ยอมรับของท้องถิ่นเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการระงับข้อพิพาท เพื่อทำให้เกิดการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งท้องถิ่น และประเทศไทยจึงควรมีการลดขั้นตอนของกระบวนการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความสะดวก รวดเร็ว เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวกับคดีเลือกตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้กระบวนการเลือกตั้งมีความโปร่งใส สุจริต และเที่ยงธรรม นั่นเอง

นอกจากนี้ ผู้เขียนขอเสนอขั้นตอนการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยชุมชนของประเทศไทย โดยการกำหนดขั้นตอนในกฎหมาย ดังนี้

นับตั้งแต่มีการยื่นคำร้องว่าในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้ใดกระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 ซึ่งตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวน และการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ.2554 กำหนดให้ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่เกิดเหตุ จากนั้นให้ผู้ดำเนินการเลือกตั้งประจำจังหวัดพิจารณาสั่งรับเป็นเรื่องคัดค้าน และตรวจสอบมูลกรณีในเบื้องต้นเพื่อพิจารณาว่า

- 1) เนื้อหาในคำร้องดังกล่าวมีพฤติการณ์ที่ไม่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายตามที่ผู้ร้องอ้างในคำร้อง หรือ
- 2) เป็นกรณีสำคัญผิดในข้อเท็จจริง หรือข้อกฎหมาย หรือ
- 3) เป็นการกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายเล็กน้อย อันไม่ถึงขนาดทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดได้รับเลือกตั้ง

หากคำร้องดังกล่าวเข้าเงื่อนไขข้อใดข้อหนึ่งใน 3 ข้อข้างต้น ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดนำคำร้องดังกล่าวเข้าสู่การระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยชุมชน โดยเริ่มต้นจากการเชิญผู้ร้อง และผู้ถูกร้องมารับทราบคำชี้แจงและแนวทางและให้ทั้งผู้ร้องและผู้ถูกร้องตกลงยินยอมที่จะเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยชุมชน จากนั้นให้ผู้ดำเนินการเลือกตั้งประจำจังหวัดผู้ร้อง ผู้ถูกร้อง เสนอบุคคลในชุมชนจำนวน 5 คน ทำหน้าที่เป็นคณะประนอมข้อพิพาท หรือคณะกรรมการประนอมข้อพิพาท โดยคณะประนอมข้อพิพาท หรือคณะกรรมการประนอมข้อพิพาทดังกล่าว จะประกอบด้วยผู้นำหมู่บ้านเป็นหัวหน้าคณะ โดยตำแหน่ง และมีตัวแทนกลุ่มต่างๆ เช่น สหพันธ์สตรี เยาวชน ตลอดจนผู้ทรงคุณวุฒิภายในหมู่บ้าน ประกอบเป็นคณะกรรมการประนอมข้อพิพาท เพื่อเสนอคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการ

ชุมชนระดับข้อพิพาท มีอำนาจออกหมายเรียกคู่กรณีหรือพยานมาพบ ตลอดจนแสวงหาพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องคัดค้าน โดยมีพนักงานของสำนักงานคณะกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัดจำนวน 1 คน เป็นเลขานุการคณะกรรมการชุมชนระดับข้อพิพาททำหน้าที่ให้รายละเอียดเกี่ยวกับคำร้องทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในระหว่างที่มีการระงับข้อพิพาท จากนั้นให้คณะกรรมการชุมชนระดับข้อพิพาทออกหมายเรียกคู่กรณีมาเผชิญหน้ากันเพื่อแสดงพยานหลักฐานที่เกี่ยวกับคำร้องและเจรจาไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาท หากการระงับข้อพิพาทเป็นผล ให้การพิจารณาเรื่องคัดค้านดังกล่าวสิ้นสุดลงด้วยการให้ผู้ร้องถอนคำร้องซึ่งตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ.2554 ข้อ 21 กำหนดว่า ผู้ร้องจะถอนคำร้องที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด หรือสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ก่อนคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยชี้ขาดพร้อมทั้งให้คู่กรณีทำข้อตกลงจะไม่นำกรณีดังกล่าวมาฟ้องร้องกันอีกไม่ว่าต่อศาลหรือต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง และให้ผู้ถูกร้องบันทึกตกลง จะไม่กระทำพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 อีก ให้ผู้ถูกร้องเข้าสู่สังคมชุมชน ใช้ชีวิตอย่างปกติสุข ตามวิถีประชาธิปไตยต่อไป หากการระงับข้อพิพาทโดยคณะกรรมการชุมชนระดับข้อพิพาทไม่เป็นผล ผู้ร้องไม่ยอมถอนคำร้อง ให้ดำเนินการสืบสวนสอบสวนตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวน พ.ศ. 2554 และนำเรื่องสู่กระบวนการในชั้นศาล ต่อไป

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

ผู้เขียนเห็นควรให้มีการยกเลิกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งเชิงสมานฉันท์ พ.ศ. 2550 เนื่องจากระเบียบดังกล่าวไม่สามารถบังคับใช้ได้ตามวัตถุประสงค์ของการตรากฎ อีกทั้งระเบียบดังกล่าวยังมีเนื้อหาที่ขัดกับทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างร้ายแรง ส่งผลทำให้เกิดปัญหาจากการบังคับใช้กฎดังกล่าวที่กระทบต่อสังคม ชุมชน ท้องถิ่น หลังจากมีการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก

นอกจากนี้ ผู้เขียนเห็นควรให้ ประเทศไทยมีการบัญญัติกฎหมาย ในระดับพระราชบัญญัติและในระดับกฎที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาททางปกครองโดยชุมชนในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากในปัจจุบันการที่ประเทศไทยมิได้กำหนดบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาททางปกครองโดยชุมชนส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งขัดกับหลักทฤษฎี

การคุ้มครองสิทธิและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน อันมีผลทำให้เกิดความเสียหายต่อกระบวนการการเลือกตั้ง และผลประโยชน์ของประชาชนชาวไทย นั่นเอง

จากการศึกษา ในประเทศต่าง ๆ พบว่าในต่างประเทศมีการกำหนดแนวทางที่สามารถนำมาปรับใช้กับประเทศไทยในเรื่องการระงับข้อพิพาททางปกครองโดยชุมชนในคดีเลือกตั้งของท้องถิ่น เพื่อให้ประเทศไทยสามารถแก้ไขปัญหาทางกฎหมายที่เกิดจากการไม่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการระงับข้อพิพาททางปกครองโดยชุมชนในคดีเลือกตั้งของท้องถิ่น ได้อย่างเหมาะสม เช่น

ประเทศฟิลิปปินส์ พบว่า ในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งมีศาลชำนาญพิเศษมาทำหน้าที่ระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้ง ที่มีองค์คณะมาจากทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล อันประกอบด้วยกรรมการที่เป็นองค์คณะทั้งหมด 9 คน ประกอบด้วย สมาชิกจากศาลสูงจำนวน 3 คน ที่ได้รับการแต่งตั้งจากหัวหน้าผู้พิพากษา และอีก 6 คนที่เหลือจะมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านที่เป็นนักกฎหมาย 3 คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลที่เป็นนักกฎหมาย 3 คนมาเป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท นั้น เรียกว่า ระบบ คาตารุงกัง พัมบารางไกย์ อันเป็นระบบการแก้ปัญหาข้อพิพาท ณ หน่วยที่เป็นพื้นฐานการเมืองและการเศรษฐกิจสังคมของรัฐ นั่นคือ ระดับบารางไกย์ หรือหมู่บ้าน ระบบนี้จะเป็น ระบบยุติธรรมที่ยึดแนวทาง ของการปรึกษาหารือ การสานเสวนา การเจรจาไกล่เกลี่ยคนกลาง หรือการประนีประนอม และการเจรจาไกล่เกลี่ยระหว่างกันเอง ในกรณีที่มีความหวั่งกังวลในปัญหาร่วมกันโดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อที่จะบรรลुข้อตกลงอย่างฉันท์มิตร แทนการไปต่อสู้กันทางกฎหมายอย่างยืดเยื้อ คาตารุงกัง พัมบารางไกย์ไม่ใช่การตัดสินพิพาทโดยผู้พิพากษาศาลยุติธรรมหรือการใช้การพิจารณาคดีโดยคณะลูกขุน แต่เป็นกระบวนการแก้ปัญหาข้อพิพาทที่ตรงประเด็นและได้ผลดีเพราะ มีการดำเนินการอย่างทันทีทันใด ตรงไปตรงมาไม่สิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย รวดเร็ว นอกจากนั้นผลของข้อตกลงหรือการต้องชดใช้ที่ตกลงกันในระบบนี้มีผลบังคับเช่นเดียวกับการตัดสินพิพาทในศาล กระบวนการดังกล่าวทำให้คดีจำนวนมากที่อาจจะต้องล่าช้าเพราะกระบวนการทางยุติธรรมทางหลัก สามารถจบลงในระดับต่ำสุด คือ ระดับหมู่บ้านได้อย่างรวดเร็ว

ประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ได้มีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง โดยจะบัญญัติให้มีคณะกรรมการมีหน้าที่ในการบริหารจัดการการเลือกตั้งของสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ โดยมีการกำหนดรูปแบบของความร่วมมือระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้ง พรรคการเมือง และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วนของสังคม ซึ่งเป็นรูปแบบเฉพาะของการบริหารจัดการเกี่ยวกับการจัดการการเลือก ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวมีความสำคัญในการบริหารจัดการการเลือกตั้ง เรียกว่า คณะกรรมการประสานงานพรรคการเมือง (Party Liaison Committees: PLCs) ประกอบด้วยบุคคลที่มาจากพรรคการเมืองซึ่งมีผู้แทนอยู่ในสภาแต่ละระดับ ทั้งระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับ

ท้องถิ่น จะได้รับเลือก 2 คน มาทำหน้าที่จัดการเกี่ยวกับข้อโต้แย้งในการเลือกตั้งก่อนที่จะเข้าสู่กระบวนการอย่างเป็นทางการอันได้แก่การพิจารณาของคณะกรรมการการเลือกตั้งและศาลเลือกตั้งนั้น โดยคณะกรรมการประสานงานพรรคการเมือง จะดำเนินการระงับข้อพิพาทก่อน ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด จะทำหน้าที่ประสานให้มีการเจรจาพูดคุยกัน และมีคณะกรรมการประสานงานพรรคการเมืองเป็นศูนย์กลางในการไกล่เกลี่ย หากสามารถเจรจาตกลงกันได้ ก็เป็นอันยุติระงับข้อพิพาท หากไม่สามารถยุติข้อพิพาทหรือไม่สามารถตกลงกันได้ จึงจะนำเรื่องสู่กระบวนการในชั้นศาลต่อไป หากเกิดข้อโต้แย้งในระดับหน่วยเลือกตั้ง ก็จะมีคณะกรรมการเจรจาไกล่เกลี่ยที่ทำหน้าที่จัดการเกี่ยวกับข้อโต้แย้งดังกล่าว ส่วนกรณีมีการกระทำที่เป็นความผิดกฎหมายอาญาเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการดำเนินการตามกฎหมาย

ดังนั้น หากประเทศไทยมีการกำหนดกฎหมายที่มีบทบัญญัติหรือเนื้อหาเกี่ยวกับระงับข้อพิพาททางปกครองโดยชุมชนในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยยึดหลักทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนแนวคิดทางกฎหมายของประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ และประเทศฟิลิปปินส์ อีกทั้งประเทศไทยควรมีการจัดตั้งองค์กรที่กำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการระงับข้อพิพาททางปกครองโดยชุมชนในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะทำให้ประเทศไทยมีกระบวนการการเลือกตั้งที่มีประสิทธิภาพ และเหมาะสม กับประเทศไทย ตลอดจนจะทำให้การเลือกตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความสุจริต โปร่งใส และเที่ยงธรรม อีกทั้งหากมีการกำหนดบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวจะทำให้ลดความแตกแยกของคนในสังคม และยังสามารถสร้างความปรองดอง ความสามัคคีของคนในชาติไทยได้อย่างยั่งยืนสืบต่อไป

นอกจากนี้ ผู้เขียนเสนอให้มีการบัญญัติกฎหมายเพื่อที่จะเชิญบุคคลเข้ามาทำหน้าที่เป็นกรรมการในการระงับข้อพิพาทนี้ว่า “คณะกรรมการชุมชนระงับข้อพิพาท” ซึ่งอำนาจหน้าที่เปรียบเสมือน “คณะประนอมข้อพิพาท” ในการประนอมข้อพิพาทตามกฎหมายของประเทศฟิลิปปินส์ หรือ “กรรมการพิเศษที่จะมาทำหน้าที่ตัดสินคดีเลือกตั้ง” ของศาลชำนาญพิเศษในการตัดสินคดีเลือกตั้ง ซึ่งประกอบด้วยผู้พิพากษาศาลฎีกา 3 คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านที่เป็นนักกฎหมาย 3 คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลที่เป็นนักกฎหมาย 3 คน โดยมีประธานอาวุโสที่มาจากศาลฎีกาเป็นประธาน อันเห็นได้ชัดเจนว่าโครงสร้างขององค์กรนี้จะประกอบด้วยบุคคลที่มาจากทั้งศาล ฝ่ายรัฐบาล และฝ่ายค้าน หรือ “คณะกรรมการประสานงานพรรคการเมือง” ในการระงับข้อพิพาทคดีเลือกตั้งของสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ซึ่งประกอบด้วยบุคคลที่มาจากพรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งเป็นไปตามหลักถ่วงดุลอำนาจนั่นเอง อันเป็นผลทำให้คำตัดสินของคณะกรรมการ หรือศาลชำนาญพิเศษนี้ เกิดความยุติธรรมสูงสุดต่อคู่พิพาท และได้รับ

การยอมรับจากคู่พิพาท โดยคุณสมบัตินี้ของบุคคลในชุมชนที่จะมาทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการชุมชนระดับข้อพิพาท ได้แก่

- 1) จะต้องเป็นผู้ที่ไม่มีผลประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับคู่กรณี
- 2) ไม่เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่ความในคดีนั้น
- 3) ไม่เป็นญาติเกี่ยวข้องกับคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง
- 4) ไม่เป็น หรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรม หรือผู้แทน หรือทนายความของคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งในคดี
- 5) ไม่เป็นเจ้าของ หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้าง หรือลูกจ้างของคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

จากนั้นให้คณะกรรมการชุมชนระดับข้อพิพาท หาข้อมูล หรือแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนคดีเลือกตั้งนั้นเพิ่มเติมเพื่อนำมาใช้ประกอบการพิจารณาเรื่องข้อพิพาท เมื่อได้ข้อมูล ข้อเท็จจริงพอสมควรแล้ว ก็เชิญผู้ร้อง ผู้ถูกร้อง มาพูดคุยเจรจาไกล่เกลี่ยเพื่อระงับข้อพิพาท หากมีความตกลงยินยอมระหว่างคู่กรณี ก็ให้มีการทำข้อตกลงร่วมกัน เพื่อให้ผู้กระทำผิด หรือผู้ถูกร้องกลับคืนสู่ชุมชน ใช้ชีวิตร่วมกันในชุมชนได้ต่อไป