

บทที่ 5

สรุปและข้อเสนอแนะ

คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรอิสระซึ่งได้รับแต่งตั้งตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 13 ลงวันที่ 20 กันยายน พุทธศักราช 2549 ตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 26 ลงวันที่ 29 กันยายน พุทธศักราช 2549 มีอำนาจหน้าที่เป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยประกาศดังกล่าวมีเจตนารมณ์ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการดังกล่าวให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม มีประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจอย่างเด็ดขาดที่จะดำเนินการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายโดยพลัน ในกรณีที่มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2541 มาตรา 10(6) โดยอาจมีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ สั่งให้มีการนับคะแนนเลือกตั้งใหม่ สำหรับกรณีที่ไมปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า มีการกระทำความผิดกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งก็มีอำนาจสั่งให้ยกคำร้องเสีย นอกจากนี้ หากคณะกรรมการการเลือกตั้งตรวจคำร้องต่าง ๆ แล้วพบว่า คำร้องนั้นไม่สามารถระบุข้อเท็จจริงที่ชัดเจนเพียงพอที่จะทำการสืบสวนสอบสวนต่อไปได้หรือเป็นกรณีบัตรสนเท่ห์ ก็จะสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณา หรือจะสั่งให้ถอนคำร้องนั้น ๆ หากผู้ร้องมีความประสงค์ขอถอนเรื่องไม่ประสงค์จะให้ดำเนินการแก่ผู้สมัครใดก่อนที่จะวินิจฉัยชี้ขาดก็ได้ แม้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศผลการเลือกตั้งไปแล้วหากภายหลังมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้ได้รับการเลือกตั้งกระทำการใด ๆ โดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งผู้นั้นมีกำหนดเวลา 1 ปี และดำเนินการจัด สำหรับการสืบสวนสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงมาพิสูจน์การกระทำความผิดของผู้ถูกร้องเรียนหรือผู้ถูกกล่าวหาว่าเป็นไปตามคำร้องเรียนหรือข้อกล่าวหาหรือไม่ ซึ่งในขั้นตอนหรือกระบวนการทางการสืบสวนสอบสวนเพื่อหา

ข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประสบกับปัญหาและอุปสรรคหลายประการที่เกี่ยวข้องกับการสืบสวนสอบสวนและการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาด คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีผู้ได้ประโยชน์ คือ ผู้ที่ได้รับการประกาศรับรองผลการเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งมีจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับผู้สมัครที่ไม่ได้รับการเลือกตั้ง เมื่อมีผู้ได้ประโยชน์ก็ย่อมต้องมีผู้เสียประโยชน์ คือ ผู้ที่ไม่ได้รับการเลือกตั้ง จะทำการร้องเรียนหรือคัดค้านการเลือกตั้งขึ้นเป็นจำนวนมาก เมื่อมีเรื่องร้องเรียนเกิดขึ้นทั้งฝ่ายผู้ร้องเรียนและผู้ถูกร้องเรียนก็จะนำพยานหลักฐานมาให้การหักล้างกัน ซึ่งเป็นภาระหนักของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะต้องทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนเพื่อให้ได้ข้อยุติว่ามีการกระทำตามที่มีการร้องเรียนหรือคัดค้านนั้นหรือไม่อย่างไร และจากการที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้วอาจแยกออกเป็น 2 ปัญหาหลัก คือ (1) **ปัญหาด้านการบริหารจัดการ** ได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรในการสืบสวนสอบสวน ปัญหาในการจัดทำสำนวนการสืบสวนสอบสวน และปัญหาการจัดทำคำวินิจฉัยสั่งการคณะกรรมการการเลือกตั้งล่าช้า และ (2) **ปัญหาด้านกฎหมาย** ได้แก่ ปัญหาการลงมติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 4 เพื่อให้การจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นปัจจุบันและที่จะมีขึ้นในอนาคต เกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นไปด้วยความรวดเร็วมีประสิทธิภาพ(Efficiency) และมีประสิทธิผล(Effectiveness) ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวสรุปได้ ดังนี้

1. บุคลากรในการสืบสวนสอบสวน

ปัญหาในเรื่องนี้เป็นการขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญ ประสบการณ์ในด้านการสืบสวนสอบสวน ซึ่งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนที่ทำการสืบสวนสอบสวนและจัดทำสำนวนการสืบสวนสอบสวนรายงานเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดเป็นเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งประกอบไปด้วยข้าราชการตำรวจในพื้นที่แต่ละจังหวัดรวม 1,200 นาย ซึ่งถึงแม้เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนชุดดังกล่าวจะเป็นผู้มีความรู้ความสามารถในการสืบสวนสอบสวนเป็นอย่างดี แต่ส่วนใหญ่ต่างก็มีหน้าที่ประจำของตนเองที่จะต้องรับผิดชอบประกอบกับในการสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการการเลือกตั้งจะเป็นการสืบสวนสอบสวนคดีเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งถ้าเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนดังกล่าวไม่ได้ศึกษาถึงกฎหมาย ระเบียบ ข้อกำหนด หรือคำสั่งต่าง ๆ เกี่ยวกับคดีเลือกตั้ง ที่ออกโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้วจะทำให้ประสิทธิภาพในการสืบสวนสอบสวนเป็นไปอย่างไม่ถูกต้องและอาจจะเกิดความผิดพลาดในกระบวนการวิธีพิจารณาอันจะเป็นเหตุให้

การสืบสวนสอบสวนมิชอบด้วยกฎหมายได้ ประกอบกับระยะเวลาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดให้เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนชุดดังกล่าวมีหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนและจัดทำสำนวนการสืบสวนสอบสวนมีเพียง 30 วัน ตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 32 ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องประกาศผลการเลือกตั้งให้แล้วเสร็จโดยเร็ว ไม่เกิน 30 วัน นับแต่วันเลือกตั้ง ถ้าหากในเขตเลือกตั้งนั้นมีเรื่องร้องเรียนการเลือกตั้งเข้ามาเป็นจำนวนมาก จะทำให้เกิดปัญหาในการสืบสวนและสอบสวนพยานหลักฐานได้อย่างไม่เต็มที่และสมบูรณ์แบบ อันอาจเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนบกพร่องต่อหน้าที่เนื่องจากระยะเวลามีจำกัด ซึ่งในทางปฏิบัติคณะกรรมการการเลือกตั้งจะไม่ต่อระยะเวลาการสืบสวนสอบสวนให้กับเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนชุดดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่าได้คัดเลือกมาแล้ว คิดว่าน่าจะทำการสืบสวนสอบสวนได้ทันภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ ซึ่งเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาที่กำหนดไว้เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนชุดดังกล่าวก็จะพ้นหน้าที่ตามคำสั่งไปด้วย ดังนั้น ความรับผิดชอบในสำนวนการสืบสวนสอบสวนจะถูกส่งต่อมาให้พนักงานสืบสวนสอบสวน ของสำนักงานสืบสวนสอบสวนและวินิจัยทั้ง 5 สำนัก ดูแลรับผิดชอบเป็นการต่อเนื่อง แต่โดยส่วนใหญ่แล้ว พนักงานสืบสวนสอบสวนของสำนักงานสืบสวนสอบสวนจะไม่เข้าไปก้าวก่ายหรือก้าวกว่งความเห็นของเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนชุดดังกล่าว เนื่องจากมิใช่ภารกิจโดยตรงในการทำความเห็นเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ฉะนั้น หากความเห็นของเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนเป็นอย่างไรจะถูกนำเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งอย่างนั้น ซึ่งถ้าหากการปรับข้อเท็จจริงกับข้อกฎหมายมีความผิดพลาด ก็จะเกิดผลเสียต่อการพิจารณาและวินิจัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ ในภาวะจำกัดเช่นนี้ต้องยอมรับว่างานด้านการสืบสวนสอบสวนมีผลกระทบถึงสิทธิและผูกพันกับบุคคลภายนอก เช่น พยาน ผู้ร้อง ผู้ถูกร้อง อันจะมีผลนำไปสู่การวินิจัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ สั่งให้มีการนับคะแนนเลือกตั้งใหม่ ดำเนินคดีอาญาแก่ผู้กระทำความผิดกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง ดังนั้น เพื่อป้องกันการเกิดปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรในการสืบสวนสอบสวน เห็นควรปรับปรุงกระบวนการคัดเลือกเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนที่จะมาทำหน้าที่สืบสวนสอบสวน โดยวิธีการสอบคัดเลือกเพื่อจะได้บุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถและความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนเรื่องร้องเรียนและคัดค้านการเลือกตั้งทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะนอกจากนี้ เมื่อได้รับการคัดเลือกเข้ามาแล้วเห็นควรทำการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนให้มีความเข้าใจถึงกระบวนการเลือกตั้งให้ถ่องแท้ก่อนที่จะลงมือปฏิบัติภารกิจจริง สำหรับการแก้ไขปัญหาระยะยาว เห็นควรให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งบรรจุพนักงานสืบสวนสอบสวนที่มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนหาข้อเท็จจริงเพื่อพิสูจน์การ

กระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยทำการคัดเลือกในระบบคุณธรรม (Merit System) คือยึดความรู้ ความสามารถ ความดี ของบุคคลเพื่อบรรจุเข้าทำงาน ซึ่งระบบนี้จะใช้การสอบเป็นเกณฑ์ในการวัดผลว่าบุคคลนั้นมีความรู้ความสามารถหรือบุคลิกลักษณะเหมาะสมพร้อมที่จะปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายหรือไม่ และเมื่อได้บุคลากรที่มีคุณภาพแล้ว เห็นควรทำการฝึกอบรมหรือส่งไปปฏิบัติงานด้านการสืบสวนสอบสวนของหน่วยงานของรัฐอื่น เพื่อเพิ่มพูนความรู้ ทักษะ ประสบการณ์ด้านการสืบสวนสอบสวนสำหรับปฏิบัติการกิจภายใต้ภาวะจำกัดโดยเน้นทำงานในเชิงรุกเน้นประสิทธิภาพ(Efficiency) และประสิทธิผล(Effectiveness)

2. การจัดทำสำนวนการสืบสวนสอบสวน

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า การจัดทำสำนวนการสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการการเลือกตั้ง สิ่งที่สำคัญคือ การรวบรวมพยานหลักฐาน ข้อเท็จจริงที่ได้จากการสืบสวนสอบสวน เพื่อพิสูจน์ว่ามีการกระทำตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ ซึ่งแต่ละขั้นตอนของการสืบสวนสอบสวนนั้นมีปัจจัยปัญหาหลายประการ ซึ่งหากให้ปัญหาในแต่ละขั้นตอนยังคงมีอยู่จะทำให้การพิจารณา วินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกิดความล่าช้าตามไปด้วย ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะ ดังนี้

2.1 ปัญหาที่เกิดจากการที่มีผู้ร้องเรียนคนเดียว ร้องเรียนผู้ถูกร้องคนเดียว หรือหลายคน แต่ผู้ร้องเรียนทำคำร้องเรียนเพียงหนึ่งคำร้อง โดยในหนึ่งคำร้องมีประเด็นการร้องเรียนหลายประเด็นและเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนทำการสืบสวนสอบสวนไม่ครบทุกประเด็นจนหมดเวลาการสืบสวนสอบสวนแล้วเสนอไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อพิจารณา วินิจฉัยชี้ขาด ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งได้พิจารณาแล้วเห็นควรให้ทำการสืบสวนสอบสวนเพิ่มเติมในประเด็นที่ยังไม่ได้สืบสวนสอบสวนแล้วส่งกลับมาให้ทางสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่รับผิดชอบดำเนินการต่อ นั้น หากเกิดความผิดพลาดทางธุรการก็อาจจะทำให้เรื่องร้องเรียนนั้นกลายเป็น 2 สำนวน เนื่องจากเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนได้เปลี่ยนไป ถ้าไม่มีการประสานงานกันอย่างถูกต้องในเรื่องของทางสารบบงานหรือการเดินทางตามสายงาน จะทำให้ข้อเท็จจริงที่ได้จากการสืบสวนสอบสวนขัดกันเอง แนวทางการแก้ไขปัญหาในจุดนี้คณะกรรมการการเลือกตั้งควรสั่งให้เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนชุดเดิมทำการสอบสวนให้ครบประเด็นทั้งหมดก่อนที่จะนำสำนวนการสืบสวนสอบสวนเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และหากจะต้องทำการสืบสวนสอบสวนเพิ่มเติม ก็ควรที่จะให้เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนชุดเดิมที่รับเรื่องไว้แต่แรกไปทำการสืบสวนสอบสวนเพิ่มเติม จะทำให้ข้อเท็จจริงที่ได้จากการสืบสวนสอบสวนไม่ขัดกันกับสำนวนการสืบสวนสอบสวนที่ทำไว้แต่แรกและหากเห็นว่าคำร้องเรียนใดที่มีประเด็นการร้องเรียนหลายประเด็น คาดว่าเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนที่ได้รับการแต่งตั้ง

จากคณะกรรมการการเลือกตั้งจะทำการสืบสวนสอบสวนไปแล้วเสร็จตามกำหนดระยะเวลาที่มีอันจำกัด ก็ควรให้พนักงานสืบสวนสอบสวนประจำจังหวัดนั้นเป็นผู้ทำการสืบสวนสอบสวนแทน เพราะจะได้มีความต่อเนื่องในการสืบสวนสอบสวน เนื่องจากไม่มีกำหนดระยะเวลาการสืบสวนสอบสวนที่จำกัดและจะได้ผลการสืบสวนสอบสวนที่แน่นอนถูกต้องกว่า

2.2 ปัญหาที่เกิดจากการสืบสวนสอบสวนของเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนที่ได้รับแต่งตั้งมาจากข้าราชการตำรวจ ที่มีความสามารถในการจัดทำสำนวนการสอบสวนคดีอาญา ซึ่งต้องทำการสอบสวนจนได้พยานหลักฐานที่แน่ชัดว่ามีการกระทำความผิดอาญาจริงนั้นเป็นปัญหาที่ควรเร่งรัดแก้ไขเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากการสืบสวนสอบสวนในลักษณะที่ต้องค้นหาพยานหลักฐานที่ชัดเจนว่ามีการกระทำความผิดโดยไม่คำนึงถึงว่าพยานที่ได้มาจะเป็นใคร และได้มาอย่างไร จะเป็นอันตรายอย่างมาก หากนำการสืบสวนสอบสวนในลักษณะดังกล่าวมาใช้ในการสืบสวนสอบสวนในคดีเลือกตั้ง เพราะคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งเป็นคดีที่พาดพิงกับนักการเมือง กับผู้มีอิทธิพล ซึ่งเราไม่สามารถทราบได้ว่าใครคิดอะไร อย่างไร หากมีการสืบสวนสอบสวนโดยไม่ปกปิดพยานหรือทำการสืบสวนสอบสวนโดยเปิดเผยจนเกินไป จะทำให้เกิดผลเสียหายนต่อรูปคดี เนื่องจากจะไม่มีใครกล้ามาให้ถ้อยคำเพื่อเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาวินิจฉัยว่ามีการกระทำความผิดกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือไม่ เกี่ยวกับปัญหาในเรื่องดังกล่าว

ดังนั้นผู้ศึกษาขอเสนอแนะให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดอบรมเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนที่ได้รับการแต่งตั้งทุกนายให้ตระหนักถึงความปลอดภัยในชีวิตของพยานต่าง ๆ เป็นอันดับแรก โดยเน้นการอบรมในด้านเทคนิคการสืบสวนสอบสวนและเทคนิคในการแสวงหาพยานหลักฐานในการสอบสวนของคณะกรรมการการเลือกตั้งมากกว่าที่จะอบรมในด้านของกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะทำให้ประชาชนอยากมาให้การด้วยความสมัครใจมากขึ้น

2.3 ปัญหาที่เกิดจากความสับสนในอำนาจเกี่ยวกับแจ้งข้อกล่าวหา แก่ผู้ถูกร้อง เรียน ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 ของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ระหว่างการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้น เป็นปัญหาที่ควรระมัดระวังอย่างยิ่ง เนื่องจากถ้าหากการดำเนินการแจ้งข้อกล่าวหาไม่ได้เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายหรือระเบียบที่กำหนดไว้ จะทำให้การสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นไปได้อย่างยากลำบากด้วยหน้าที่ อันจะเป็นสาเหตุให้คณะกรรมการการเลือกตั้งถูกฟ้องร้องเกี่ยวกับการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ได้ แนวทางที่ควรแก้ไขเบื้องต้น คณะกรรมการการเลือกตั้งควรจัดสัมมนาให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหรืออำนาจหน้าที่ของตัวบุคคลที่จะเข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการสืบสวนสอบสวนให้ชัดเจน รวมถึงการออกหนังสือสั่งการของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ต้องการให้

ปฏิบัติงานไปในแนวทางใดป้องกันความสับสน ต้องระบุให้ชัดเจนว่าจะให้ปฏิบัติอย่างไร มีขั้นตอนอย่างไร และใครมีอำนาจหน้าที่ต้องปฏิบัติอย่างไรให้ครอบคลุม และสิ่งที่สำคัญไม่ควรเปิดกว้างในเรื่องของการใช้ดุลพินิจให้มากเกินไป เพราะถ้าให้โอกาสในการใช้ดุลพินิจมากเกินไปจนเกินไปจนจำเป็นก็จะเป็นเรื่องของการใช้ความคิดแต่ละคนมากกว่าที่จะยึดถือกฎเกณฑ์หรือหลักการที่กำหนดไว้ให้ปฏิบัติ ซึ่งจะทำให้ผลการปฏิบัติมีความหลากหลายไม่แน่นอน อันจะเป็นผลให้การปฏิบัติในแต่ละเรื่องของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีบรรทัดฐานขาดความน่าเชื่อถือ

2.4 ปัญหาเกิดจากการไม่ตัดคำร้องเรียนที่ไม่มีมูลกรณีออกจากกระบวนการสืบสวนสอบสวนได้ นั้น เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นได้เกือบทุกจังหวัด เนื่องจากความคิดเห็นในการพิจารณาตรวจสอบมูลกรณีตามคำร้องเรียนใช้มาตรฐานที่แตกต่างกันระหว่างพนักงานสืบสวนสอบสวน ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ซึ่งอำนาจในการสั่งรับหรือไม่รับเป็นเรื่องราวร้องเรียนเป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด บางครั้งในการสั่งรับเป็นเรื่องราวร้องเรียนก็อาจจะเป็นการถูกต้อง แต่บางครั้งก็อาจจะไม่ถูกต้อง โดยถ้าพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่มีมูลกรณีก็จะทำการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงมาเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยต่อไป ซึ่งกระบวนการสืบสวนสอบสวนก็มีขั้นตอนมากมายที่จะต้องปฏิบัติ ทั้งนี้ ต้องอยู่ภายใต้ระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่บัญญัติออกมารองรับด้วย ถ้าหากคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดสั่งรับเป็นเรื่องราวร้องเรียนไว้ทุกเรื่องไม่ตัดคำร้องเรียนที่ไม่มีมูลกรณีออกจากสารบบไปบ้าง จะทำให้งานด้านการสืบสวนสอบสวนของจังหวัดนั้น ๆ มีจำนวนมาก และถ้าหากไม่มีมูลกรณีมาแต่แรกแล้ว แม้จะทำการสืบสวนสอบสวนต่อไปก็จะมีค่าเท่ากันคือ ยกคำร้องเรียน ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ทางด้านการสืบสวนสอบสวน ภารกิจส่วนใหญ่จะตกอยู่กับพนักงานสืบสวนสอบสวนที่ประจำอยู่แต่ละจังหวัดนั้น ๆ หากมีสำนวนที่ต้องทำการสืบสวนสอบสวนในทุกเรื่องอาจทำให้ประสิทธิภาพในการผลิตสำนวนไม่ดีเท่าที่ควร ความผิดพลาดและความบกพร่องเกี่ยวกับสำนวนที่มีมูลกรณีจริง ๆ อาจเกิดขึ้นได้ง่าย และจะส่งผลต่อการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งในที่สุด จากข้อเท็จจริงดังกล่าว ผู้ศึกษาขอเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังนี้

1. เปลี่ยนแปลงกระบวนการ(Process Change)การจัดทำสำนวนการสืบสวนสอบสวนในการพิจารณาสั่งรับหรือไม่รับคำร้องเรียน ควรให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการโดยแต่งตั้งคณะบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในการสืบสวนสอบสวนและมีความรอบรู้ในระเบียบกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้พิจารณาคำร้องว่าควรสั่งรับหรือไม่รับตามที่พนักงานสืบสวนสอบสวนและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเสนอขึ้นมา และเมื่อคณะบุคคลดังกล่าวพิจารณาคำร้องเสร็จแล้วให้ส่งกลับมาให้ทางสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ประจำจังหวัดดำเนินการต่อไป ซึ่งอาจจะเสียเวลาเล็กน้อยแต่เป็นหลักประกันได้ว่าการสืบสวนสอบสวนดำเนินไปตามกระบวนการที่ถูกต้องแม่นยำ จึงเห็นควรให้คณะบุคคลดังกล่าวเป็นผู้กลั่นกรองขั้นหนึ่งก่อน

2. คำร้องเรียน ที่แม้ว่าจะทำการสืบสวนสอบสวนต่อไปแล้วไม่อาจทำให้ได้พยานหลักฐานชัดเจนว่ามีการกระทำความผิดตามที่ร้องเรียนและผลของการวินิจฉัย ต้องยกคำร้องเรียนก่อนประกาศผลการเลือกตั้งภายในเวลา 30 วันนับแต่วันเลือกตั้งตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 32 ลงวันที่ 29 กันยายน พุทธศักราช 2549 เห็นควรให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดนั้นดำเนินการระงับเรื่องร้องเรียนและร้องคัดค้านหากเห็นว่าผู้ร้องเรียนสำคัญผิดในข้อเท็จจริงหรือออกกฎหมายด้วยวิธีการเลือกตั้งซึ่งสมานฉันท์โดยทันที

3. การลงมติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ปัญหาการลงมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งนับเป็นปัญหาที่มีความสำคัญต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพราะการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ประกาศ ระเบียบ คำสั่ง ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งจะต้องสั่งการโดยเป็นมติของที่ประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้ง กรรมการการเลือกตั้งแต่ละคนหากไม่ได้รับมอบหมายโดยมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้วจะสั่งการในเรื่องที่กฎหมายกำหนดมิได้ ตามที่กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องมีมติของที่ประชุมเป็นเอกฉันท์ในเรื่องของการดำเนินการแบ่งเขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งที่ใช้วิธีการแบ่งเขตเลือกตั้งและจัดให้มีบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง การสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหรือสั่งให้มีการนับคะแนนเลือกตั้งใหม่ และการประกาศผลการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติ ตามมาตรา 10 (5) (6) (7) (8) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 นั้น เจตนารมณ์เพื่อต้องการให้คำตัดสินของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีข้อโต้แย้งกัน ซึ่งบ่อยครั้งที่ความล่าช้าในการลงมติเกิดจากไม่ครบองค์ประชุมหรือไม่สามารถลงมติวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งได้เนื่องขบวนการสืบสวนสอบสวนมิชอบและโดยเฉพาะอย่างยิ่ง เรื่องสำคัญที่จะต้องพิจารณามีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ และการประกาศรับรองผลการเลือกตั้ง จะมีผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับคำสั่งดังกล่าว ดังนั้น หากไม่มีการแก้ไขการลงมติดังกล่าวจะกลายเป็น 1 เสียง ชนะ 4 เสียง ซึ่งอาจไม่เป็นธรรมกับ

ผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือผู้มีส่วนได้เสียจากการสมัครรับเลือกตั้ง และจากการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนและคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น มีอยู่หลายเรื่องที่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่สามารถสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ เนื่องจากคะแนนเสียงไม่เป็นเอกฉันท์ ซึ่งก็เท่ากับว่าเรื่องร้องเรียนหรือคัดค้านนั้นต้องยกคำร้องเรียนหรือยกคำร้องคัดค้านไปเอาผิดกับผู้สมัครใดมิได้ จากการศึกษาพบว่าข้อจำกัดในระยะเวลาของคณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องประกาศผลการเลือกตั้งไม่เกิน 30 วันนับแต่วันเลือกตั้ง หากคณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถนำเครื่องมือสำหรับกระบวนการคิด The Current Reality Tree (CRT) มาจัดการกับการเปลี่ยนแปลงในเวลาจำกัดโดยปรับปรุง พัฒนาแก้ไขสาเหตุแห่งปัญหาในการลงมติ ก็จะทำให้ไม่สิ้นเปลืองทรัพยากรและเวลาในการจัดการกับปัญหาดังกล่าวและสามารถประกาศผลการเลือกตั้งไม่เกิน 30 วันนับแต่วันเลือกตั้งได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น เห็นควรแก้ไขในประเด็นการลงมติเรื่องสำคัญดังกล่าวโดยให้ใช้เสียงข้างมากแทนมติเอกฉันท์ ซึ่งจะสอดคล้องกับหลักการของประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

4. การจัดทำคำวินิจฉัยสั่งการคณะกรรมการการเลือกตั้งล่าช้า

ตามบทบัญญัติมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มีสาระสำคัญว่า การดำเนินกระบวนการพิจารณาเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายของคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องให้โอกาสผู้ร้อง ผู้ถูกคัดค้าน หรือผู้ถูกกล่าวหา มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงหลักฐาน การวินิจฉัยให้ทำเป็นหนังสือ ลงลายมือชื่อของกรรมการการเลือกตั้งที่พิจารณาวินิจฉัยทุกคน ซึ่งบทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นบทพื้นฐานของการใช้อำนาจทางตุลาการสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ถ้าเป็นเรื่องก่อนการประกาศผลการเลือกตั้ง ต้องดำเนินการตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2542 ได้ กำหนดรูปแบบการพิจารณาวินิจฉัยให้จัดทำเป็น “คำวินิจฉัย” ถ้าเป็นเรื่องภายหลังการประกาศผลการเลือกตั้ง ต้องดำเนินการตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2546 ได้ กำหนดรูปแบบการพิจารณาวินิจฉัยให้จัดทำเป็น “คำสั่ง” ซึ่งไม่ว่าจะเป็น “คำวินิจฉัย” หรือ “คำสั่ง” ต่างก็เป็นการใช้อำนาจเช่นตุลาการและกำหนดสาระสำคัญบังคับไว้เช่นเดียวกับมาตรา 19 ที่กล่าวไว้ข้างต้น โดยต้องระบุข้อเท็จจริงและเหตุผลประกอบด้วย แม้ต่อมาได้มีการรวมรูปแบบการใช้อำนาจเป็นเพียงรูปแบบเดียว คือ “คำวินิจฉัยสั่งการ” โดยภารกิจในการจัดทำคำวินิจฉัยสั่งการนี้เป็นของสำนักงานสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัย ซึ่งเมื่อมีคำวินิจฉัยสั่งการเป็นรายเรื่องเรียบร้อยแล้ว

จึงได้ออกเป็น "คำสั่ง" โดยให้เป็นหน้าที่ของด้านกิจการบริหารงานเลือกตั้งรับผิดชอบดำเนินการ ซึ่งคำสั่งที่ด้านกิจการบริหารงานเลือกตั้งดำเนินการนั้นถือเป็นรูปแบบการใช้อำนาจทางการบริหาร คือเป็นการนำการวินิจฉัยสั่งการในเรื่องเดียวกันหรือหลายเรื่องมารวมไว้ในคำสั่งเดียวกัน จึงเห็นได้ว่า กฎหมายบังคับให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องจัดทำ "คำวินิจฉัยสั่งการ" ให้เสร็จเรียบร้อย ก่อนการออกเป็น "คำสั่ง" เพราะหากไม่ดำเนินการตามนั้นย่อมก่อให้เกิดปัญหาและความเสียหาย ในภายหลัง เช่นกรณีที่ออกคำสั่งไปก่อนแต่ไม่ตรงกับคำวินิจฉัยสั่งการ เนื่องจากการจัดทำคำวินิจฉัยสั่งการคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นแบบการสั่งการและควบคุม(Command and Control) หากเกิดการผิดพลาดย่อมส่งผลกระทบต่อการประกาศผลการเลือกตั้ง และจากการศึกษาพบว่า ภายหลังปรับโครงสร้างสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งใหม่ในปี2547แล้วได้ยุบสำนักวินิจฉัย ไปเป็นเหตุให้เกิดปัญหาในการจัดทำคำวินิจฉัยสั่งการเป็นอย่างมากและมีความผิดพลาดบ่อยครั้ง

ดังนั้นเห็นควรแก้ไขปัญหาในประเด็นนี้ให้สอดคล้องกับกฎหมายคณะกรรมการการเลือกตั้ง ต้องทำคำวินิจฉัยสั่งการ ให้เรียบร้อยก่อนออกคำสั่งเพื่อลดปัญหาความล่าช้าจากแบบการสั่งการและควบคุม(Command and Control) ไปเป็นแบบมีส่วนร่วม(Participative Management) โดยลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็นเพื่อให้กรรมการการเลือกตั้งสามารถลงลายมือชื่อในคำวินิจฉัยสั่งการได้ในวันเดียวกันกับวันลงมติ และเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดทำคำวินิจฉัยสั่งการคณะกรรมการการเลือกตั้ง มากยิ่งขึ้นคณะกรรมการการเลือกตั้งควรจัดตั้งสำนักจัดทำคำวินิจฉัยสั่งการขึ้นมาใหม่ อีกครั้ง โดยคัดเลือกบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในด้านการจัดทำคำวินิจฉัยที่มีความเชี่ยวชาญแบบศาลโดยเฉพาะมาเป็นผู้ปฏิบัติงาน เพราะนอกจากจะเกิดผลดีต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งในภาพรวมและสอดคล้องกับกฎหมายแล้ว ยังสามารถป้องกันปัญหาการถูกฟ้องเป็นจำเลยต่อศาลด้วยสาเหตุอันเนื่องมาจากการจัดทำคำวินิจฉัยล่าช้าหรือไม่ถูกต้องหรือไม่สมบูรณ์ตามกฎหมายอีกด้วย