

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การเลือกตั้งท้องถิ่นหรือการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น เป็นกระบวนการทางการเมืองที่สำคัญต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยตามหลักการกระจายอำนาจปกครอง และเป็นหลักการพื้นฐานที่จะนำไปสู่การปกครองในระดับชาติต่อไป การเลือกตั้งท้องถิ่น จึงเป็นการแสดงออกถึงเจตจำนงของประชาชนในการคัดเลือกบุคคลหรือคณะบุคคลที่มีคุณสมบัติและเหมาะสมให้เข้ามาดูแลกิจการและบริหารงานภายในท้องถิ่นแทนตน ผ่านการเลือกตั้งซึ่งจะต้องเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ดังนั้น หลักการสำคัญประการหนึ่งของการเลือกตั้ง จึงได้แก่ หลักการเลือกตั้งอย่างแท้จริงหรือการเลือกตั้งที่ยุติธรรม (Genuine election) ซึ่งรัฐมีหน้าที่จะต้องดำเนินการให้การเลือกตั้งนั้นเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย รวมถึงจัดให้ราษฎรมีส่วนร่วมในการดำเนินการเลือกตั้งให้มากที่สุด ทั้งเปิดโอกาสให้มีการคัดค้านการเลือกตั้งหากปรากฏว่าการเลือกตั้งนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม เพราะการเลือกตั้งที่มีได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ไม่เพียงแต่จะส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง รวมถึงผู้สมัครรับเลือกตั้ง แต่ยังคงส่งผลกระทบไปถึงผลประโยชน์โดยรวมของประเทศชาติ หากบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งได้รับเลือกมานั้น มาจากการเลือกตั้งที่มีข้อบกพร่อง และถือได้ว่าการได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศนั้น ขาดความชอบธรรมในการบริหารต่อไป

จากหลักการดังกล่าว กระบวนการหรือมาตรการต่าง ๆ ในการตรวจสอบการเลือกตั้ง จึงนับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะหากเกิดกรณีที่มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม หรือมีการฝ่าฝืนต่อกฎหมายที่ว่าด้วยการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นการกระทำนั้นจะเป็นของบุคคลใด หรือแม้แต่เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐที่มีอำนาจในการควบคุม ดูแล และดำเนินการจัดการเลือกตั้ง หากเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งได้รับการรับรองและคุ้มครองโดยกฎหมาย หรือเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์โดยรวมของ

ประเทศชาติหรือท้องถิ่น กรณีดังกล่าวจึงสมควรที่จะได้รับการตรวจสอบและแก้ไข โดยกระบวนการหรือมาตรการในทางกฎหมาย โดยเฉพาะกระบวนการยุติธรรมทางศาล ในฐานะที่เป็นองค์กรที่มุ่งเน้นถึงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญ รวมถึงตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่รัฐ หรือหน่วยงานของรัฐ ผ่านการใช้สิทธิทางศาลเป็นกลไกการเลือกตั้งท้องถิ่น กล่าวคือ คดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ต่อไป

จากกรณีที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 219 วรรคสาม กำหนดให้ศาลอุทธรณ์มีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น โดยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีให้เป็นไปตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกากำหนด¹ ประกอบกับระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2550 ข้อ 3 กำหนดว่า “ศาล หมายความว่า ศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคหรือผู้พิพากษาในศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค หรือผู้พิพากษาอาวุโสในศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค”² ผลของกฎหมายดังกล่าว จึงทำให้ศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาคมีอำนาจในการพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นนับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา

วันที่ 22 พฤษภาคม 2557 หลังจากมีการเข้าควบคุมอำนาจการปกครองประเทศ โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ³ และประกาศให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สิ้นสุดลง ซึ่งข้อ 4 กำหนดว่า “ศาลทั้งหลายจะมีอำนาจดำเนินการพิจารณาและพิพากษารรคดีตามบทกฎหมายและประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ”⁴ ในการนี้ เพื่อให้การพิจารณาและวินิจฉัยคดีการเลือกตั้งท้องถิ่นของศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาคดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง

¹รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 219 วรรคสาม.

²ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2550, ข้อ 3.

³ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 1/2557 ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 เรื่อง การควบคุมอำนาจการปกครองประเทศ.

⁴ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 11/2557 ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 เรื่อง การสิ้นสุดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, ข้อ 4.

คณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงได้ออกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 58/2557 เรื่อง การพิจารณาและวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งข้อ 2 กำหนดว่า “ในกรณีที่ได้มีการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้ว และศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคได้รับคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อขอให้วินิจฉัยว่าควรให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใด ให้ศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาคซึ่งมีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังคงมีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยคดีเรื่องนั้นต่อไป เช่นเดิม”⁵ ดังนั้น ตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 58/2557 จึงมีผลให้คดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ยังคงอยู่ในอำนาจการพิจารณาและวินิจฉัยของศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาคต่อไปโดยอาศัยอำนาจที่มีอยู่เดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะได้สิ้นสุดลงตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับดังกล่าว แต่ปัจจุบันประเทศไทยอยู่ในระหว่างการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพื่อใช้เป็นกติกาในการปกครองประเทศ โดยกำหนดให้มีหลักการที่สำคัญในการยกร่างรัฐธรรมนูญ คือ สามารถป้องกันและปราบปรามการทุจริต และตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม ดังจะเห็นได้จาก คำปรารภในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 กำหนดว่า “ให้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่วางกติกากการเมืองให้รัดกุม เหมาะสม ป้องกันและปราบปรามการทุจริต สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และเป็นธรรม”⁶ นอกจากนี้ มีข้อสังเกตเพิ่มเติมในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งมีแนวโน้มที่จะให้ศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาคมีอำนาจในการพิจารณาและวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นต่อไป ดังจะเห็นได้จาก ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับเสนอสภาพัฒนาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อลงมติ) มาตรา 226 วรรคหนึ่ง (1)(ข) ซึ่งกำหนดว่า “คดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น

⁵ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 58/2557 ลงวันที่ 6 มิถุนายน 2557 เรื่อง การพิจารณาและวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น.

⁶รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557.

ซึ่งเกิดขึ้นในเขตท้องที่ของศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคใด ให้อยู่ในอำนาจของศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคนั้น แล้วแต่กรณี”⁷

จากการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติของกฎหมาย ประกอบแนวคำวินิจฉัยของศาลในคดีการเลือกตั้งท้องถิ่นที่ผ่านมา ภายใต้กรอบแนวคิด ทฤษฎี ในทางกฎหมายมหาชน ผู้เขียนเห็นว่า มีประเด็นปัญหาทางกฎหมายบางประการเกี่ยวกับการใช้สิทธิทางศาลและเขตอำนาจศาลในการพิจารณาคดี ในคดีการเลือกตั้งท้องถิ่นของศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาค ดังนี้

ประการที่หนึ่ง ปัญหาเกี่ยวกับการใช้สิทธิทางศาล กรณีสิทธิในการยื่นคำร้องต่อศาล ทั้งนี้สืบเนื่องจาก กรณีที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 235-238 กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการควบคุมและดำเนินการจัดการเลือกตั้ง รวมถึงมีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดประเด็นปัญหาข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นในการจัดการเลือกตั้ง⁸ โดยมาตรา 239 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาด เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง โดยให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุด หากเป็นกรณีประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว ตามมาตรา 239 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ กำหนดว่า ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์เพื่อพิจารณาและวินิจฉัย โดยให้คำสั่งของศาลอุทธรณ์เป็นที่สุด⁹ จากบทบัญญัติของกฎหมาย จึงเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการเลือกตั้ง ในกรณีที่มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

หากพิจารณาตามบทบัญญัติของกฎหมาย จะเห็นว่า การใช้สิทธิทางศาลเพื่อตรวจสอบการเลือกตั้งท้องถิ่นหลังประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว กำหนดให้เป็นอำนาจหรือเป็นสิทธิเฉพาะของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ที่มีสิทธิร้องขอต่อศาลหรือยื่น

⁷ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับเสนอสถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อลงมติ) จัดทำโดยคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธานกรรมการ หลังจากยกร่างรัฐธรรมนูญเสร็จ ได้ส่งมอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับสมบูรณ์ให้สภาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อลงมติ แต่สภาปฏิรูปแห่งชาติในคราวประชุม ครั้งที่ 67/2558 เมื่อวันที่อาทิตย์ที่ 6 กันยายน 2558 มีมติไม่รับร่างรัฐธรรมนูญ จึงมีผลทำให้ร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับเป็นอันตกไป ต่อมาได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญชุดใหม่ นำโดย นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานกรรมการ ทำหน้าที่ในการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่ต่อไป.

⁸รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 235-238.

⁹รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 239.

คำร้องต่อศาลขอให้ตรวจสอบการเลือกตั้งเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในกรณีที่เห็นว่าการเลือกตั้งนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม แต่หากยังไม่ประกาศผลการเลือกตั้ง ย่อมเป็นอำนาจเด็ดขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะวินิจฉัยและสั่งการได้เอง ซึ่งคำวินิจฉัยดังกล่าวมีลักษณะเป็นการชี้ขาดและถึงที่สุดในระดับชั้นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ดังนั้น ตามบทบัญญัติของกฎหมายจึงไม่เปิดช่องให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง รวมถึงผู้สมัครรับเลือกตั้ง สามารถใช้สิทธิทางศาลโดยการยื่นคำร้องต่อศาลเป็นคดีการเลือกตั้งท้องถิ่นได้โดยตรง หากมีการใช้สิทธิดังกล่าว จากการศึกษาจึงพบว่า ศาลจะมีคำสั่งไม่รับคำร้องหรือให้ยกคำร้องเสมอ โดยให้เหตุผลว่า การยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์เพื่อขอให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นอำนาจเฉพาะของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ กฎหมายมิได้บัญญัติให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลได้เอง จึงไม่มีอำนาจรับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณา ด้วยความเคารพต่อคำวินิจฉัยของศาล ผู้เขียนขอยกตัวอย่างคำสั่งศาลอุทธรณ์ในคดีการเลือกตั้งท้องถิ่นเพื่อประกอบการศึกษา ดังนี้

คำสั่งคดีเลือกตั้งของศาลอุทธรณ์ภาค 4 คดีหมายเลขแดงที่ 578/2556¹⁰ สรุปข้อเท็จจริงได้ว่า ผู้ร้องยื่นคำร้องว่าผู้ร้องเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ห. คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ห. คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์การบริหารส่วนจังหวัด ห. ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์การบริหารส่วนจังหวัด ห. ซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหาที่ 1 ถึงที่ 4 ได้ร่วมกันจัดให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ห. มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม อันเป็นการช่วยเหลือและให้ความสะดวกแก่ผู้ถูกกล่าวหาที่ 5 ซึ่งเป็นผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ห. เช่นเดียวกับผู้ร้อง และการที่ผู้ถูกกล่าวหาที่ 1 มีมติให้ถอนชื่อผู้ร้องออกจากการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งตามคำร้องขอของนาย ข. ซึ่งเป็นเลขานุการของผู้ถูกกล่าวหาที่ 5 ซึ่งเรื่องนี้ ผู้ถูกกล่าวหาที่ 2 เคยพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ร้องมิได้เป็นผู้ต้องห้ามมิให้สมัครรับเลือกตั้งและมีคุณสมบัติสมัครรับเลือกตั้งได้ ดังนั้น มติหรือคำสั่งของผู้ถูกกล่าวหาที่ 1 ถึงที่ 4 จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลอุทธรณ์ภาค 4 มีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้ถูกกล่าวหาที่ 5 รวมถึงให้รับรองสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้ร้อง ศาลอุทธรณ์ภาค 4 แผนกคดีเลือกตั้ง วินิจฉัยและมีคำสั่งว่า การร้องต่อศาลอุทธรณ์เพื่อพิจารณาและสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือให้มีการเลือกตั้งใหม่เป็นอำนาจของผู้ถูกกล่าวหาที่ 1 โดยเฉพาะ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

¹⁰ คำสั่งคดีเลือกตั้งของศาลอุทธรณ์ภาค 4 คดีหมายเลขแดงที่ 578/2556.

และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มิได้บัญญัติให้ผู้ร้องซึ่งเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งมีสิทธิคัดค้านการเลือกตั้งโดยการยื่นคำร้องขอให้ศาลอุทธรณ์มีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ด้วยตนเองได้โดยตรง คดีจึงไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาและวินิจฉัยของศาลอุทธรณ์ภาค 4 แผนกคดีเลือกตั้งผู้ร้องจึงไม่มีอำนาจยื่นคำร้อง ให้ยกคำร้อง

นอกจากที่กล่าวมา คำสั่งคดีเลือกตั้งของศาลอุทธรณ์ภาค 3 คดีหมายเลขแดงที่ 3150/2554 คำสั่งคดีเลือกตั้งของศาลอุทธรณ์ภาค 4 คดีหมายเลขแดงที่ 3260/2555 และ 749/2557 และคำสั่งคดีเลือกตั้งของศาลอุทธรณ์ภาค 8 คดีหมายเลขแดงที่ 4447/2556 ก็ได้วินิจฉัยทำนองเดียวกัน¹¹

เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติของกฎหมายประกอบแนวคำวินิจฉัยของศาลในคดีดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า สิทธิในการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอให้ตรวจสอบการเลือกตั้ง ถูกจำกัดให้เป็นสิทธิหรือเป็นอำนาจเฉพาะของคณะกรรมการการเลือกตั้งเท่านั้น โดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่สามารถร้องขอต่อศาลหรือใช้สิทธิทางศาลเพื่อตรวจสอบการเลือกตั้งได้โดยตรง ซึ่งขัดต่อหลักการเลือกตั้งที่ยุติธรรม (Genuine election) ที่ประสงค์จะให้การเลือกตั้งนั้นเป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการเลือกตั้งให้มากที่สุด โดยเฉพาะการเปิดโอกาสให้มีการคัดค้านการเลือกตั้งได้อย่างแท้จริง หากการเลือกตั้งนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม อนึ่ง แม้ว่าจะมีกฎหมายกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง รวมถึงผู้สมัครรับเลือกตั้งสามารถใช้สิทธิร้องคัดค้านการเลือกตั้งได้ตามมาตรา 102 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545¹² แต่ตามบทกฎหมายดังกล่าว ก็เป็นเพียงการให้ใช้สิทธิยื่นคำร้องคัดค้านต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุม ดูแล และดำเนินการจัดการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยเรียบร้อยตามบทกฎหมายเท่านั้น ดังนั้น หากคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งได้รับเรื่องคัดค้านการเลือกตั้งที่ยื่นโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือกตั้ง แล้วไม่ดำเนินการสืบสวนสอบสวนหาข้อเท็จจริงหรือดำเนินการไปด้วยความเอนเอียงในทางการเมือง ย่อมทำให้การสืบสวนสอบสวนรวมถึงผลการเลือกตั้งนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมได้ ประกอบกับในบางกรณีจะเห็นว่า

¹¹ คำสั่งคดีเลือกตั้งของศาลอุทธรณ์ภาค 3 คดีหมายเลขแดงที่ 3150/2554, คำสั่งคดีเลือกตั้งของศาลอุทธรณ์ภาค 4 คดีหมายเลขแดงที่ 3260/2555, 749/2557, คำสั่งคดีเลือกตั้งของศาลอุทธรณ์ภาค 8 คดีหมายเลขแดงที่ 4447/2556.

¹² พระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545, มาตรา 102.

คณะกรรมการการเลือกตั้งเองยังเป็นผู้ที่มีข้อโต้แย้งโดยตรงกับผู้สมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งอาจกระทบต่อความเป็นกลางในการพิจารณาและวินิจฉัยคำร้องคัดค้านดังกล่าว จากข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า ควรมีการพิจารณาทบทวนหลักเกณฑ์ของกฎหมาย เกี่ยวกับการใช้สิทธิทางศาลเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมือง โดยเฉพาะการตรวจสอบหรือการคัดค้านการเลือกตั้งที่มีได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม รวมถึงเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผ่านกระบวนการยุติธรรมทางศาลซึ่งเป็นองค์กรที่มีความเป็นกลางและมุ่งเน้นถึงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญ

ประการที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับการใช้สิทธิทางศาล กรณีสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งศาลจากกรณีที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 239 วรรคสี่ กำหนดว่า การยื่นคำร้องขอให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้ยื่นต่อศาลอุทธรณ์และให้คำสั่งของศาลอุทธรณ์เป็นที่สุด ดังนั้น ในคดีการเลือกตั้งท้องถิ่น หากศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคได้พิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดเป็นอย่างใดแล้ว คำวินิจฉัยหรือคำสั่งศาลดังกล่าวย่อมเป็นที่สุด คู่กรณีไม่มีสิทธิโต้แย้งหรืออุทธรณ์คำสั่งศาลไปยังศาลที่สูงกว่าเพื่อขอให้ทบทวนและแก้ไขคำวินิจฉัยหรือคำสั่งศาลดังกล่าวได้ หากพิจารณาถึงหลักเกณฑ์การดำเนินคดีทั้งหมด จะเห็นว่า นับตั้งแต่ที่มีการยื่นคำร้องไปจนถึงการวินิจฉัยชี้ขาดของศาล เป็นลักษณะการพิจารณาและตัดสินคดีโดยศาลเพียงศาลเดียว ซึ่งขัดต่อหลักสิทธิของคู่ความที่จะได้รับการพิจารณาคดีโดยศาลสองชั้นศาล¹³ อันเป็นหลักประกันความยุติธรรมในการพิจารณาคดี โดยกำหนดให้มีการทบทวนคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลโดยศาลที่สูงกว่า หรือโดยผู้พิพากษาที่มีประสบการณ์มากกว่า ทั้งยังไม่สอดคล้องกับหลักการให้สิทธิอุทธรณ์ฎีกา ที่กำหนดให้สิทธิแก่คู่ความสามารถโต้แย้งคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลล่างได้ แต่จะกำหนดหลักเกณฑ์การจำกัดสิทธิไว้ 2 กรณี ได้แก่ ระบบสิทธิ และระบบอนุญาต โดยคำนึงถึงความสำคัญตามสภาพแห่งคดี และผลที่จะตามมาซึ่งกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการแก้ไขข้อผิดพลาดหรือข้อบกพร่องของศาลล่างในการทำคำพิพากษาหรือคำสั่งศาล แต่ในคดีการเลือกตั้งท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น ไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้แต่อย่างใด อนึ่ง แม้ว่าตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ จะมีความมุ่งหมายเพื่อให้การพิจารณา

¹³ จาก “ระบบศาลยุติธรรมและการขอให้มีการทบทวนคำพิพากษาของศาลในประเทศฝรั่งเศส”, โดย ธนกร วรปรัชญากุล, 2547, วารสารศาลพาห, 51(1), น.59-68. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลยุติธรรม.

และวินิจฉัยชี้ขาดคดีการเลือกตั้งท้องถิ่นของศาลเป็นไปด้วยความรวดเร็ว หากกำหนดให้มีการอุทธรณ์ฎีกาไปยังศาลฎีกาต่อไปได้อีก จะทำให้กระบวนการพิจารณาคดีของศาลเกิดความล่าช้าออกไป และอาจทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งถูกกล่าวหาและถูกฟ้องต่อศาลนั้น หมดวาระการดำรงตำแหน่งก่อนที่จะศาลจะมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่ง จึงเท่ากับมีผลให้ข้อบังคับของกฎหมายหรือการบังคับใช้กฎหมายเป็นอันใช้ไม่ได้

ในประเด็นนี้ ผู้เขียนเห็นว่า การจัดการเลือกตั้งท้องถิ่นและการออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชน นับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ทั้งยังเป็นหลักการพื้นฐานที่จะนำไปสู่การปกครองในระดับชาติต่อไป หากการพิจารณาและวินิจฉัยคดีของศาลมีข้อผิดพลาดหรือข้อบกพร่อง ไม่เพียงแต่จะส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งเป็นคู่ความในคดี แต่ยังอาจส่งผลกระทบไปถึงการบริหารราชการท้องถิ่นและการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างที่อาจต้องหยุดชะงักลง และอาจต้องสูญเสียงบประมาณแผ่นดินในการจัดการเลือกตั้งใหม่ หากศาลอุทธรณ์มีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ตามคำขอของคณะกรรมการการเลือกตั้ง นอกจากนี้ คำสั่งศาลที่ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งนั้น เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 96 วรรคห้า ซึ่งกำหนดว่า “เมื่อมีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครคนใดแล้ว ให้พิจารณาดำเนินการให้มีการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้สมัครผู้นั้นด้วย”¹⁴ ดังนั้น คำสั่งศาลในคดีการเลือกตั้งท้องถิ่น จึงมิใช่เป็นเพียงเรื่องที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลใดบุคคลหนึ่งในทางแพ่งเท่านั้น แต่ยังเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในทางอาญาด้วย ด้วยเหตุผลดังกล่าว คำวินิจฉัยหรือคำสั่งศาลในคดีการเลือกตั้งท้องถิ่น จึงควรที่จะได้รับการทบทวนและแก้ไขโดยศาลที่สูงกว่า หรือโดยผู้พิพากษาที่มีประสบการณ์มากกว่าตามหลักการทบทวนคำพิพากษาหรือคำสั่งศาล หรืออาจกำหนดให้สิทธิแก่คู่ความ มีสิทธิโต้แย้ง คัดค้าน คำพิพากษาหรือคำสั่งศาลโดยนำหลักการจำกัดสิทธิอุทธรณ์ฎีกามาใช้ในบางกรณี ซึ่งมีความสำคัญและกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคล เช่น การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยกระบวนการยุติธรรมอย่างแท้จริง

ประการที่สาม ปัญหาความคลุมเครือของกฎหมายในการกำหนดเขตอำนาจศาลจากกรณีที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 219 วรรคสาม กำหนดว่าให้ศาลอุทธรณ์มีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

¹⁴พระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545, มาตรา 96.

ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น เมื่อพิจารณาตามถ้อยคำในบทบัญญัติของกฎหมาย จะเห็นว่า อำนาจการพิจารณาและวินิจฉัยคดีการเลือกตั้งท้องถิ่นของศาลอุทธรณ์ แบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ อำนาจในการพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง และอำนาจในการพิจารณาและวินิจฉัยคดีการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง สำหรับอำนาจในการพิจารณาและวินิจฉัยคดีการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการใช้สิทธิทางศาลไว้ใน มาตรา 239 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญ จากแนวคำวินิจฉัยของศาลที่ผ่านมา จึงไม่พบปัญหาในการตีความกฎหมาย แต่ในส่วนของอำนาจในการพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง หากพิจารณาตามถ้อยคำในบทบัญญัติของกฎหมาย จะเห็นว่า ไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการใช้สิทธิทางศาลกรณีดังกล่าว รวมถึงคำนิยามของกฎหมายที่มีความชัดเจนว่า “คดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง” ซึ่งจะอยู่ในอำนาจของศาลอุทธรณ์ตามรัฐธรรมนูญนั้น ต้องเป็นคดีลักษณะใด และจะรวมถึงคดีที่มีปัญหาหรือข้อโต้แย้งเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งด้วยหรือไม่ จึงเกิดปัญหาในการตีความกฎหมายระหว่างศาลยุติธรรมและศาลปกครอง ในคดีลักษณะดังกล่าว ด้วยความเคารพต่อคำวินิจฉัยของศาล ผู้เขียนขอยกตัวอย่างคำสั่งศาล เพื่อประกอบการศึกษา ดังนี้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ พ.43/2553¹⁵ สรุปข้อเท็จจริงได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เนื่องจากเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้วินิจฉัยและมีมติให้ถอนชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากประกาศบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งไม่ประกาศรายชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงไม่เป็นธรรมและไม่ชอบด้วยกฎหมาย อนึ่ง ก่อนยื่นฟ้องคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีได้ไปยื่นคำร้องที่พิพาทกันตามคดีนี้ต่อศาลอุทธรณ์ภาค 8 เป็นคดีหมายเลขแดงที่ 340/2553 มาแล้ว ซึ่งศาลอุทธรณ์ภาค 8 มีคำสั่งไม่รับคำร้องและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้ว เห็นว่า คดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินการทางปกครองในการจัดให้มีการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา 236 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เมื่อเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 แต่เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาและวินิจฉัย

¹⁵ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ พ.43/2553.

ของศาลอุทธรณ์ตามมาตรา 219 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ เมื่อศาลอุทธรณ์ภาค 8 มิได้วินิจฉัยในเรื่องเขตอำนาจศาลว่าคดีพิพาทดังกล่าวอยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลปกครอง ศาลปกครองจึงไม่จำเป็นต้องส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณา จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้อง และให้จำหน่ายคดีจากสารบบความของศาลปกครองสูงสุด

นอกจากที่กล่าวมานี้ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ พ.32/2553, พ.45/2553 และ พ.48/2553 ก็ได้วินิจฉัยทำนองเดียวกัน¹⁶

จากแนวคำวินิจฉัยของศาลดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า ศาลปกครองสูงสุดยังถือว่าการจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นการดำเนินกิจการทางปกครอง แต่เหตุที่ไม่มีอำนาจรับคดีดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัย เนื่องจากเห็นว่า เป็นการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ ทั้งยังมีกฎหมายบัญญัติข้อยกเว้นอำนาจของศาลปกครองไว้ตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550¹⁷ ซึ่งปัจจุบัน พระราชบัญญัติดังกล่าวยังคงมีผลบังคับใช้ต่อไป ตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 24/2557¹⁸ นอกจากนี้ ศาลปกครองสูงสุดยังวินิจฉัยต่อไปว่า คดีดังกล่าวเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาและวินิจฉัยของศาลอุทธรณ์ตามมาตรา 219 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ดังนั้น จึงมีข้อสังเกตว่า คดีเรื่องเดียวกันนี้ ผู้ฟ้องคดีได้ไปยื่นฟ้องต่อศาลทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครอง โดยศาลอุทธรณ์ภาค 8 ซึ่งเป็นศาลยุติธรรม เห็นว่า ไม่เป็นคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่รับคำร้องไว้พิจารณา เมื่อผู้ฟ้องคดีนำไปยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองสูงสุดกลับเห็นว่า เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลอุทธรณ์ตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่มีอำนาจรับคดีดังกล่าวไว้พิจารณาเช่นเดียวกัน จากข้อเท็จจริงดังกล่าวถือได้ว่า เป็นการปฏิเสธการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชน โดยเฉพาะการใช้สิทธิทางศาลเพื่อขอให้ตรวจสอบการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่ใช้อำนาจอันมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการดำเนินการจัดการเลือกตั้ง ทั้งนี้ สืบเนื่องจากการบัญญัติกฎหมายที่มีความคลุมเครือหรือขาดความชัดเจนในเรื่องเขตอำนาจศาล ในคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ ว่าต้องเป็นคดีลักษณะใด และบุคคลใดเป็นผู้มีสิทธิ

¹⁶ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ พ.32/2553, พ.45/2553, พ.48/2553.

¹⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550, มาตรา 22.

¹⁸ ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 24/2557 ลงวันที่ 23 พฤษภาคม 2557 เรื่อง ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้ต่อไป.

เสนอคดีต่อศาล และให้ใช้สิทธิต่อศาลใด จึงทำให้เกิดความสับสนและเข้าใจคลาดเคลื่อนแก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งมีการนำคดีลักษณะดังกล่าวมาฟ้องต่อศาลอีกจำนวนมาก หากไม่มีการแก้ไข อาจก่อให้เกิดปัญหาในการตีความกฎหมายเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลในการพิจารณาคดีในภายภาคหน้าต่อไป และก่อให้เกิดความสูญเสียทั้งในด้านเวลาและค่าใช้จ่ายแก่ประชาชนเกินความจำเป็น

ประการที่สี่ ปัญหาเกี่ยวกับบทบาทของศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาคในการพิจารณาคดี จากกรณีที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 219 วรรคสาม ประกอบมาตรา 239 วรรคสี่ กำหนดให้ศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาคมีบทบาทในการพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดคดีการเลือกตั้งท้องถิ่นหรือคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น โดยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีต้องใช้ระบบไต่สวนและเป็นไปโดยรวดเร็ว จากการศึกษาพบว่า การบังคับใช้กฎหมายของศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคที่ผ่านมา มีหลายคดีที่ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติหรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย เช่น ในทางปฏิบัติ ศาลอุทธรณ์ภาคส่วนใหญ่มักจะให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือทนายความซึ่งเป็นผู้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกกล่าวหา เป็นผู้ซักถามพยานด้วยตนเองดังเช่นวิธีพิจารณาคดีในระบบกล่าวหา¹⁹ มากกว่าที่จะใช้วิธีพิจารณาคดีในระบบไต่สวนซึ่งกระทำโดยศาล นอกจากนี้ ในการทำคำวินิจฉัยหรือคำสั่งศาล ยังพบว่า ศาลอุทธรณ์ภาคในแต่ละศาลมีการทำคำวินิจฉัยหรือคำสั่งไปในทิศทางที่แตกต่างกัน แม้ว่าการบังคับใช้กฎหมายของศาลจะเป็นไปตามอรรถวิสัยของผู้พิพากษาแต่ละคน แต่การบังคับใช้กฎหมายที่มีมาตรฐานการพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่แตกต่างกัน ถือเป็นการสร้างระบบการบังคับใช้กฎหมายที่มีข้อบกพร่องอย่างร้ายแรง²⁰ กรณีดังกล่าว จึงเป็นตัวอย่างที่สะท้อนให้เห็นถึงสภาพปัญหาเกี่ยวกับบทบาทของศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาคในการพิจารณาคดีการเลือกตั้งท้องถิ่น ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นศรัทธาของประชาชนที่มีต่อศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาคในฐานะที่เป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจตุลาการในระบบศาลยุติธรรม และเป็นองค์กรหลักที่มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จึงเป็นเรื่องจำเป็นที่ต้องพิจารณาและทบทวนเกี่ยวกับการกำหนดบทบาท

¹⁹จาก ความจำเป็นในการจัดตั้งศาลคดีเลือกตั้ง (น. 72), โดย สุทธิพล ทวีชัยการ, 2555, กรุงเทพฯ: วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม.

²⁰จาก การวินิจฉัยคดีเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาคให้เป็นไปในแนวเดียวกัน (น.45), โดย ประพาฬ อนมาน, 2553, กรุงเทพฯ : วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม.

อำนาจ และหน้าที่ของผู้พิพากษาหรือศาลในการพิจารณาและวินิจฉัยคดีการเลือกตั้งท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความเหมาะสมต่อไป

จากสภาพปัญหาทั้งสี่ประการที่กล่าวมาข้างต้น เป็นเรื่องที่มีความสำคัญซึ่งจะต้องทำการศึกษาและวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหา ภายใต้กรอบแนวคิด ทฤษฎี ในทางกฎหมายมหาชน รวมถึงเพื่อเป็นแนวทางประกอบการศึกษา ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของประเทศไทยที่กำลังจะมีขึ้น เพื่อหามาตรการที่เหมาะสมในการนำมาปรับปรุง แก้ไข และพัฒนากฎหมาย ที่เกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งท้องถิ่น เพื่อให้มีประสิทธิภาพต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งท้องถิ่น และหลักการใช้สิทธิทางศาลในคดีการเลือกตั้งท้องถิ่น
2. เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดเขตอำนาจศาลในการพิจารณาคดีการเลือกตั้งท้องถิ่นของประเทศไทยและต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการใช้สิทธิทางศาลและเขตอำนาจศาลในการพิจารณาคดีการเลือกตั้งท้องถิ่นของประเทศไทยในปัจจุบัน
4. เพื่อศึกษาและหามาตรการที่เหมาะสมในการนำมาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งท้องถิ่นของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพต่อไป

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

การเลือกตั้งท้องถิ่นหรือการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น เป็นกระบวนการทางการเมืองที่สำคัญต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยตามหลักการกระจายอำนาจปกครอง โดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะทำหน้าที่ในการคัดเลือกบุคคลหรือคณะบุคคลให้เข้ามาดูแลกิจการและบริหารงานภายในท้องถิ่นแทนตน ผ่านการเลือกตั้งซึ่งต้องเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม หลักการเลือกตั้งที่สุจริตและเที่ยงธรรม หรือหลักการเลือกตั้งที่ยุติธรรม จึงเป็นหลักการสำคัญที่รัฐจะต้องจัดให้การเลือกตั้งนั้นดำเนินไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย รวมถึงเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีการคัดค้านการเลือกตั้ง หากเห็นว่าการเลือกตั้งนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม นอกจากนี้ ควรกำหนดให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำต่าง ๆ อันเกิดจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐในการจัดการเลือกตั้ง

ที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยผ่านกระบวนการยุติธรรมทางศาล ในฐานะที่เป็นองค์กรตุลาการซึ่งมุ่งเน้นถึงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญ

การใช้สิทธิทางศาลหรือการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางศาลในคดีการเลือกตั้งท้องถิ่น จึงนับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ในฐานะผู้ทรงสิทธิพลเมืองหรือสิทธิในทางการเมืองสำหรับประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันควรได้รับความคุ้มครองโดยกฎหมาย ตลอดจนการกำหนดเขตอำนาจศาลที่เหมาะสมในการพิจารณาคดี ซึ่งจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายและการพิจารณาคดีของศาลเป็นไปโดยถูกต้องและมีประสิทธิภาพตามแก่ประเภทคดีซึ่งมีนิติวิธีในทางกฎหมายที่แตกต่างกัน ทั้งยังสอดคล้องกับหลักแนวคิด ทฤษฎีในการแบ่งแยกระบบศาล ที่ประสงค์จะให้การบังคับใช้กฎหมายและการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาลเป็นไปตามความรู้ ความเชี่ยวชาญ ของผู้พิพากษาของศาลในแต่ละระบบ ดังนั้น จึงเป็นการสมควรที่จะปรับปรุงและแก้ไขกฎหมาย ที่เกี่ยวกับการใช้สิทธิทางศาลและเขตอำนาจศาลในการพิจารณาคดี ในคดีการเลือกตั้งท้องถิ่นของประเทศไทย เพื่อให้สอดคล้องกับหลักแนวคิด ทฤษฎี ในทางกฎหมายมหาชน และเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายในกระบวนการจัดการเลือกตั้งท้องถิ่นเกิดความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพต่อไป

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาวิทยานิพนธ์เล่มนี้ จะศึกษาหลักทั่วไปเกี่ยวกับแนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งท้องถิ่น การใช้สิทธิทางศาล และเขตอำนาจศาลในการพิจารณาคดีการเลือกตั้งท้องถิ่นตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ทั้งไทยและต่างประเทศ รวมถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากแนวคำวินิจฉัยหรือคำสั่งศาล ในคดีการเลือกตั้งท้องถิ่นที่ผ่านมา ตลอดจนแนวทางในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของประเทศไทยในปัจจุบัน

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

เป็นการศึกษาโดยการค้นคว้าข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) ทั้งในส่วนที่เป็นตำรากฎหมาย บทความทางวิชาการ รายงานการวิจัย รัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง จากห้องสมุดของสถาบันการศึกษาต่าง ๆ ทั้งที่เป็นภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ตลอดจนข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ โดยวิธีการศึกษาเปรียบเทียบ

(Comparative Study) โดยพิจารณาจากกฎหมายของประเทศดังต่อไปนี้ ได้แก่ ประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา: มลรัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งท้องถิ่น และหลักการใช้สิทธิทางศาลในคดีการเลือกตั้งท้องถิ่น
2. ทำให้ทราบถึงกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดเขตอำนาจศาลในการพิจารณาคดีการเลือกตั้งท้องถิ่นของประเทศไทยและต่างประเทศ
3. ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิทางศาลและเขตอำนาจศาลในการพิจารณาคดีการเลือกตั้งท้องถิ่นของประเทศไทยในปัจจุบัน
4. ทำให้ทราบถึงมาตรการที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ในการนำมาปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ที่เกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งท้องถิ่นของประเทศไทย