

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและสภาพปัญหา

การเลือกตั้งเป็นกระบวนการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยประชาชนในฐานะที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยของรัฐจะต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมืองอย่างทั่วถึง โดยเริ่มตั้งแต่การไปใช้สิทธิเลือกตั้งผู้ที่จะทำหน้าที่เป็นตัวแทนของปวงชนซึ่งบุคคลดังกล่าวจะต้องเข้าไปทำหน้าที่ในการใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนไม่ว่าจะเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร หรืออำนาจตุลาการก็ตาม การเลือกตั้งจึงเป็นวิถีทางของการเข้าสู่อำนาจของบุคคลตามกระบวนการทางการเมือง ดังนั้นหากการเลือกตั้งเป็นไปอย่างบริสุทธิ์โดยพร้อมเพรียงบนพื้นฐานของความมีจิตสำนึกที่ดีงามย่อมทำให้การคัดสรรบุคคลที่จะเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชนดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในทางกลับกันถ้าการเลือกตั้งเป็นไปอย่างไม่บริสุทธิ์ยุติธรรมมีการซื้อเสียงทุจริตการเลือกตั้งก็จะเป็นปัญหาต่อการคัดสรรคนดีมีความรู้ความสามารถเข้าสู่ระบบการเมืองได้น้อย

นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขตั้งแต่ พ.ศ. 2475 ในระยะแรกประเทศไทยได้มีการจัดให้มีการเลือกตั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ยังมีการทุจริตการเลือกตั้งเกิดขึ้นน้อยมาก ต่อมาในช่วงสิบปีหลังกลวิธีในการทุจริต การเลือกตั้งเกิดขึ้นทั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นทุกประเภทอันเป็นสาเหตุทำให้ประชาชนขาดความเชื่อถือเลื่อมศรัทธาต่อระบบการเมืองและนักการเมือง บางครั้งกลายเป็นวิกฤติศรัทธาและไม่อยากที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมือง ดังนั้นการเลือกตั้งที่ขาดความโปร่งใสย่อมเปิดโอกาสให้คนดีมีความรู้ความสามารถเข้าสู่ระบบการเมืองได้น้อย นำไปสู่ช่องทางที่ทำให้กลุ่มธุรกิจ

การเมืองและอิทธิพลท้องถิ่นใช้เป็นวิถีทางในการเข้ามาควบคุมอำนาจรัฐ เกิดการแสวงหาผลประโยชน์เพื่อคุ้มครองธุรกิจของกลุ่ม ดังนั้น เพื่อให้การเลือกตั้งมีความบริสุทธิ์ยุติธรรมยิ่งขึ้น จึงต้องมีองค์กรกลางเพื่อทำหน้าที่ในการบริหารจัดการและควบคุมการเลือกตั้ง

ต่อมาในปี พ.ศ. 2540 ได้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระเรียกว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้ง” โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติให้อำนาจหน้าที่คณะกรรมการการเลือกตั้งในการดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา การจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น และการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม มีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดและสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ มีอำนาจออกประกาศกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมาย รวมทั้งมีคำสั่งให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมาย การสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมือง และการควบคุมการดำเนินกิจการทางการเมือง โดยประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง เช่น มีอำนาจในการยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ระงับหรือจัดการแก้ไขการกระทำที่ฝ่าฝืนนโยบายหรือข้อบังคับพรรคการเมืองอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน จะเห็นได้ว่า การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีทั้งการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญและ กรณีอาศัยอำนาจของกฎหมายที่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ เช่น การใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ หรือระเบียบที่คณะกรรมการ การเลือกตั้งกำหนดขึ้น

ในปี พ.ศ. 2540 การตรวจสอบอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยองค์กรตุลาการมีปัญหาเป็นอย่างมากเนื่องจากไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจองค์กรตุลาการเข้าไปตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ชัดเจน ประกอบกับมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 145 (3) ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นการใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดดังเช่นอำนาจตุลาการ ดังนั้น การใช้อำนาจตามมาตรา 145 (3) ของ

คณะกรรมการการเลือกตั้งเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้วินิจฉัยชี้ขาดแล้ว คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงถือเป็นยุติ¹ เป็นผลให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเปิดเสรีเจตจำนงในองค์กรเดียว อันทำให้เกิดปัญหาการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าการใช้อำนาจตามกฎหมายกรณีใดเป็นอำนาจเจตจำนงของคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือควรถูกตรวจสอบโดยองค์กรศาล

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มีผลบังคับใช้ปัญหาการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการเลือกตั้งโดยองค์กรตุลาการได้ยุติลง ระดับหนึ่ง โดยที่มาตรา 219 วรรคสามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติให้คดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งอยู่ในอำนาจพิจารณาและพิพากษาของศาลยุติธรรม โดยบทบัญญัติมาตราดังกล่าวได้บัญญัติให้ ศาลฎีกาพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาและบัญญัติให้อำนาจศาลอุทธรณ์พิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น โดยในส่วนของ การขอให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 239 วรรคสอง บัญญัติให้อำนาจ ศาลยุติธรรมตรวจสอบเฉพาะในกรณีที่ประกาศผลการเลือกตั้งแล้วเท่านั้น กล่าวคือ ในกรณีที่ประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าควรให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ผู้ใด ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัยเมื่อศาลฎีกาได้รับคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ได้ จนกว่าศาลจะมีคำสั่งยกคำร้อง ในกรณีที่ศาลฎีกามีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ในเขตเลือกตั้งใดหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาผู้ใด ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาใน เขตเลือกตั้งนั้นสิ้นสุดลง

¹ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 52/2546.

ทั้งนี้ วิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีเลือกตั้งให้เป็นไปตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกากำหนดโดยต้องใช้ระบบไต่สวนและเป็นไปโดยรวดเร็ว ฉะนั้น อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 219 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาจึงได้ออกระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยการพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550² เพื่อนำมาใช้ในการพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและคดีขอให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในศาลฎีกา

แต่อย่างไรก็ตามปัจจุบันการพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งของศาลฎีกา ยังเกิดปัญหา ดังต่อไปนี้

1) ปัญหาว่าคดีใดเป็นคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง ตามมาตรา 219 วรรคสามของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตราดังกล่าวบัญญัติให้อำนาจศาลฎีกาในการพิจารณาวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งอันสอดคล้อง กับหลักนิติรัฐก็ตาม แต่เนื่องจากการที่ไม่มีการบัญญัติถึงบทนิยาม ของคำว่า คดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง ทำให้เกิดปัญหาการตีความเกี่ยวกับคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง ตามมา โดยเฉพาะคดีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 มิได้บัญญัติให้ชัดเจนว่าคดีใดอยู่ในอำนาจศาลฎีกาหรือศาลปกครอง มีปัญหาว่าคดีเหล่านี้จะอยู่ในความหมายของคำว่า คดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งที่ศาลฎีกามีอำนาจรับไว้พิจารณาวินิจฉัยหรือไม่

ประเด็นปัญหาแรก กล่าวคือ ปัญหาการตรวจสอบอำนาจคณะกรรมการ การเลือกตั้งกรณีสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 239 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ในกรณีที่คณะกรรมการ

²ซึ่งต่อไปในวิทยานิพนธ์นี้ เรียกว่า “ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งฯ”

การเลือกตั้งวินิจัยให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุดไม่ถูกตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ ดังนั้นการบัญญัติจำกัดอำนาจศาลโดยรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าวย่อมทำให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งเป็นที่สุด มีผลให้ศาลฎีกาไม่มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยคดีที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งมาร้องต่อศาลโดยอ้างว่าคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมาย อาทิเช่น กรณีผู้ร้องอ้างว่าผู้ร้องเป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง แต่ก่อนการประกาศผล การเลือกตั้งมีผู้คัดค้านการเลือกตั้ง โดยกล่าวหาว่าผู้ร้องกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายเลือกตั้ง โดยกล่าวหาว่าการปราศรัยหาเสียงของผู้ร้องมีการกล่าวข้อความใส่ร้ายผู้อื่นด้วยความเท็จ ต่อมาคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ดำเนินการสืบสวนสอบสวนและมีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้ร้องโดยแจ้งข้อกล่าวหาแต่ไม่เปิดโอกาสให้ผู้ร้องนำพยานหลักฐานมาสืบหักล้างข้อกล่าวหา ผู้ร้องจึงนำคดีมาร้องขอให้ศาลฎีกาตรวจสอบการใช้อำนาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง³ เป็นต้น จากที่ผู้เขียนกล่าวมาข้างต้นเห็นได้ว่าเกิดความแตกต่างกับในกรณีที่ประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว โดยเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 239 วรรคสอง บัญญัติไว้ว่ากรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นควรให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาผู้ใด คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีอำนาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ แต่จะต้องยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัยทำให้เกิดปัญหาความไม่เสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมายขึ้นระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งก่อนการประกาศผลการเลือกตั้ง และผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งภายหลังการประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว

ประเด็นปัญหาที่สอง ปัญหาการพิจารณาและวินิจฉัยถึงความชอบด้วยกฎหมายของประกาศเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่ง

³คำสั่งศาลฎีกาที่ 78/2551.

ปัจจุบันพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติให้การฟ้องคดีที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองของคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ดำเนินตามมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งและมีใช้การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด แต่ในส่วนของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 219 วรรคสาม ได้บัญญัติให้อำนาจศาลฎีกาในการพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง จะเห็นได้ว่าเป็นการบัญญัติให้อำนาจศาลฎีกาพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งไว้อย่างกว้างขวาง ประกอบกับในส่วนของ การตรวจสอบถึงความชอบด้วยกฎหมายของกฎ ระเบียบและประกาศเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการ การเลือกตั้ง ปัจจุบันไม่มีบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ บัญญัติให้อยู่ในอำนาจศาลฎีกาโดยชัดเจน จึงมีปัญหว่าในส่วนของ การตรวจสอบการออกกฎ ระเบียบและประกาศเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญในการจัดการเลือกตั้ง ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยของศาลฎีกา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 219 วรรคสาม หรือเป็นการใช้อำนาจทางปกครองของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะอยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 มาตรา 22 จากความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติกฎหมายสองมาตราดังกล่าวข้างต้น ประกอบกับไม่มีคำนิยาม ของคำว่าคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง จึงทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบถึงความชอบด้วยกฎหมายของกฎ ระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามมา อาทิเช่น กรณีผู้ร้องอ้างว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ออกประกาศ เรื่อง กำหนดวันและเวลาลงคะแนนเลือกตั้งล่วงหน้า ณ ที่เลือกตั้งกลาง ลงวันที่ 26 ตุลาคม 2550 โดยกำหนดให้วันที่ 15 และวันที่ 16 ธันวาคม 2550 เป็นวันลงคะแนนเลือกตั้งล่วงหน้า และกำหนดให้เปิดการลงคะแนนตั้งแต่วเวลา 8.00 ถึง 18.00 นาฬิกา โดย

ไม่มีกฎหมายให้อำนาจอันเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายและขอให้มีคำสั่งให้การเลือกตั้งล่วงหน้า ณ เขตเลือกตั้งกลางทุกเขตเลือกตั้งทั่วประเทศเป็นโมฆะ⁴ เป็นต้น

2) ปัญหากระบวนการพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยการพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 219 วรรคสาม ได้บัญญัติให้อำนาจแก่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาในการออกระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและคดีเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง โดยวิธีพิจารณาคดีต้องใช้ระบบไต่สวนและเป็นไปโดยรวดเร็ว โดยเฉพาะในส่วนของคดีเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งนั้น มาตรา 219 วรรคสาม มีเจตนารมณ์ให้ศาลฎีกาตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ซึ่งเดิมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ไม่มีการบัญญัติให้องค์กรตุลาการตรวจสอบการใช้อำนาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยชัดเจน จึงเป็นอำนาจเด็ดขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้เขียนกล่าวมาข้างต้นจึงต้องศึกษาว่า

ประเด็นปัญหาแรก ปัจจุบันการที่ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งฯ ในหมวดทั่วไป ข้อ 4 ซึ่งบัญญัติเพียงให้วิธีพิจารณาให้ใช้ระบบไต่สวนและเป็นไปโดยรวดเร็ว ตามที่กำหนดในระเบียบนี้ แต่ยังไม่มีการกำหนดให้ยึดจำนวนการสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหลักในการพิจารณาคดี หากในคดีที่พยานกลับคำให้การซึ่งเคยให้การไว้ในชั้นสืบสวนสอบสวนโดยศาลจะต้องสืบพยานใหม่ทั้งหมด อาทิเช่น คดีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องขอให้ศาลฎีกามีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้คัดค้านทั้งสาม เนื่องจากได้ดำเนินการสืบสวนสอบสวนแล้วมีพฤติการณ์ที่เชื่อได้ว่า ผู้คัดค้านทั้งสาม เป็นผู้ก่อ สนับสนุน หรือรู้เห็นเป็นใจให้นายเฮง แจกบัตรอนุญาตชมภาพยนตร์ให้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อดึงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้แก่

⁴คำสั่งศาลฎีกาที่ 74/2551.

ผู้คัดค้านทั้งสาม โดยศาลได้วินิจฉัยมีความตอนหนึ่งว่า นาง ก พยานผู้ร้องได้ให้การต่อคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนครั้งแรกว่า ในวันที่ 6 หรือ 7 ธันวาคม 2550 มีเพื่อนบ้านของพยานได้ให้บัตรอนุญาตชมภาพยนตร์แก่พยาน 3 ใบ พยานให้เพื่อนไป 2 ใบและอีก 1 ใบ มอบให้คณะกรรมการสืบสวนสอบสวน ต่อมาวันที่ 29 กรกฎาคม 2551 นาง ก ได้ให้การต่อคณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องคัดค้านและปัญหาข้อโต้แย้งว่า มีชายสามถึงสี่คนสวมเสื้อและปักชื่อพรรคการเมืองหนึ่งให้บัตรอนุญาตชมภาพยนตร์แก่พยาน 10 ใบ พร้อมบัตรแนะนำตัวพยานให้บัตรแก่นางนิภา 1 ใบและ ให้เพื่อนอีก 2 คน คนละ 2 ใบ และ 3 ใบ และในชั้นศาลพยานเบิกความทำนองเดียวกับ ที่ให้การต่อคณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องคัดค้านฯ และยังเบิกความเพิ่มเติมว่าบัตรภาพยนตร์ที่เหลือพยานเพิ่งทิ้งไปเมื่อวาน ซึ่งพยานได้ให้การแตกต่างจากที่เคยให้การ ไว้ในชั้นอนุกรรมการสืบสวนสอบสวนฯ และที่เบิกความในชั้นศาลในข้อสำคัญเกี่ยวกับจำนวนบัตรอนุญาตชมภาพยนตร์ที่ตนได้รับซึ่งศาลเห็นว่าคำให้การของพยาน จึงเป็นพิรุณประกอบกับนายมานะซึ่งเป็นหัวหน้าของอีกฝ่ายถือว่าเป็นปฏิบัติใน ทางการเมืองของผู้คัดค้านทั้งสาม การที่นายมานะเป็นผู้ติดต่อนำพยานบุคคลไปให้การต่อคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนและคณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องคัดค้านก็เพื่อประโยชน์ของอีกฝ่ายนั่นเอง เมื่อพิจารณาถึงพฤติการณ์การได้มาซึ่งพยานประกอบข้อพิรุณแล้ว พยานผู้ร้องในส่วนนี้ยังมีเหตุอันควรสงสัยยังไม่มีน้ำหนักเพียงพอ และกรณีที่นายสมศักดิ์พยานผู้ร้องอ้างว่า นายรัฐบอกว่าตนมีบัตรชมภาพยนตร์โดยได้รับแจกจากนางเรณูนั่นเป็นเพียงพยานบอกเล่าไม่มีน้ำหนักให้รับฟัง ศาลเห็นว่าจากพยานหลักฐานยังไม่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าผู้คัดค้านได้กระทำการใด ๆ โดยไม่สุจริตเพื่อที่จะให้ตนเองได้รับการเลือกตั้ง ศาลจึงมีคำสั่งยกคำร้อง⁵ เป็นต้น ด้วยเหตุที่ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยการพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งฯ ยังไม่มีการกำหนดให้ต้องยึดจำนวนการสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหลักในการพิจารณาคดีประกอบกับการที่ศาลยุติธรรมมีความชำนาญระบบกล่าวกฎหมายซึ่งระบบดังกล่าวคู่ความจะมีบทบาทหลักในการนำพยานหลักฐานมานำสืบให้ศาลเห็นจนกว่าจะแน่ใจว่าผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยกระทำ

⁵ คำสั่งศาลฎีกาที่ 2732/2552.

ความผิดจริงซึ่งต้องพิสูจน์โดยปราศจากเหตุอันควรสงสัย ส่วนมาตรฐานพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้งตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งนั้นเพียงแต่ปรากฏเหตุอันควรเชื่อได้ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดก็เพียงพอที่จะลงโทษแล้ว จึงส่งผลให้เกิดปัญหาความแตกต่างเกี่ยวกับพยานหลักฐานตามมา

ประเด็นปัญหาที่สอง การที่ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งฯ ในข้อ 11 กำหนดให้ ศาลอาจกำหนด ให้มีการตรวจพยานหลักฐานก่อนวันนัดพิจารณาก็ได้ โดยขอให้มีการไต่สวนหรือที่คู่ความไม่ได้แย้งพยานหลักฐานใด ๆ ไว้ ซึ่งข้อกำหนดดังกล่าวยังไม่ได้เป็นบทบังคับ ให้ศาลจะต้องมีการตรวจพยานหลักฐานทุกคดี แต่การตรวจพยานหลักฐานเป็นดุลยพินิจของศาลที่จะกำหนดให้มีการตรวจหรือไม่ก็ได้ ทั้งยังไม่มีข้อกำหนดให้คู่ความ นำพยานหลักฐานส่งศาลเพื่อคู่ความอีกฝ่ายได้มีโอกาสตรวจพยานหลักฐาน ซึ่งการกำหนดให้คู่ความตรวจพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้งย่อมมีความสำคัญ กล่าวคือ เป็นการป้องกันไม่ให้คู่ความนำพยานหลักฐานมาเพิ่มเติมในวันพิจารณาซึ่งอาจเป็นพยานที่คู่ความอีกฝ่ายไม่เคยเห็นมาก่อนเนื่องจากไม่ได้มีตรวจสอบในวันตรวจพยานหลักฐาน ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นกับคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งซึ่งไม่เคยเห็นพยานดังกล่าวมาก่อน ส่งผลให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบในทางคดีเกิดขึ้น

ผลที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาดังกล่าว ทำให้มีความเข้าใจเพิ่มขึ้นเกี่ยวกับอำนาจของศาลฎีกาในการพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง และมีความเข้าใจวิธีพิจารณาความแบบระบบไต่สวน อันจะนำมาเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งของศาลฎีกา เพื่อนำมาปรับใช้ในการพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งในศาลฎีกาให้มีประสิทธิภาพในการอำนวยความยุติธรรมอันเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 ศึกษาถึงความเป็นมา แนวคิดที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการเลือกตั้ง หลักการสำคัญของระบบวิธีพิจารณาความแบบระบบไต่สวน

2.2 ศึกษาถึงการตรวจสอบการเลือกตั้งและกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาคดีเลือกตั้งของไทยและต่างประเทศ

2.3 วิเคราะห์ถึงปัญหาในการพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 219 วรรคสาม

2.4 ศึกษาหาแนวทางที่เหมาะสมและสามารถปฏิบัติได้ เพื่อนำมาปรับใช้ในการพิจารณาคดีเลือกตั้งของศาลฎีกาให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

3. สมมุติฐานของการศึกษา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 219 วรรคสามบัญญัติให้อำนาจศาลฎีกาในการวินิจฉัย “คดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง” โดยมีได้ให้ คำนิยามของคำว่า คดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งไว้ ส่งผลให้เกิดปัญหาว่า คดีใดเป็นคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยของศาลฎีกา โดยเฉพาะคดีที่กฎหมายมิได้บัญญัติไว้ โดยชัดเจนว่าให้อยู่ในอำนาจศาลฎีกา ประกอบกับระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยการพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งฯ มิได้บัญญัติให้ศาลฎีกาพิจารณาคดีโดยยึดจำนวนการสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการเลือกตั้งเป็นหลักในการพิจารณาคดีประกอบกับยังไม่มีข้อกำหนดให้มีการตรวจพยานหลักฐานอย่างจริงจัง ย่อมส่งผลให้การพิจารณาวินิจฉัยคดีเลือกตั้งของศาลฎีกายังไม่สอดคล้องกับระบบไต่สวนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 219 วรรคสาม

4. ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 219 วรรคสาม และ มาตรา 239 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาคดีเลือกตั้งของไทยและต่างประเทศ ศึกษาแนวคิดทฤษฎี ที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการเลือกตั้ง ระบบวิธีพิจารณาความและการพิจารณาคดีแบบไต่สวน คำสั่งศาล รวมถึง บทความทางวิชาการ และตำรากฎหมายที่เกี่ยวข้อง

5. วิธีดำเนินการศึกษา

ทำการศึกษาวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) โดยค้นคว้าและ รวบรวมข้อมูลจากหนังสือ ตำรากฎหมาย วารสาร เอกสาร บทความทางวิชาการ รายงาน การประชุมสัมมนา ผลงานการวิจัยของผู้ทรงคุณวุฒิหรือนักวิชาการ วิทยานิพนธ์ คำ วินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ คำสั่งศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้งและคำสั่ง ศาลปกครองสูงสุด พระราชบัญญัติ ระเบียบเกี่ยวกับการเลือกตั้ง การสืบค้นข้อมูล ทางอินเทอร์เน็ต (Internet) และการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ได้ทราบถึงความเป็นมา แนวคิดที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการเลือกตั้ง หลักการสำคัญของระบบวิธีพิจารณาความแบบระบบไต่สวน

6.2 ได้ทราบถึงการตรวจสอบการเลือกตั้งและกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณา คดีเลือกตั้งของไทยและต่างประเทศ

6.3 ได้ทราบถึงปัญหาในการพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 219 วรรคสาม

6.4 ทราบถึงแนวทางที่เหมาะสมและสามารถปฏิบัติได้เพื่อนำมาใช้ในการ
พิจารณาคดีเลือกตั้งให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น