

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

ในปี พ.ศ. 2540 ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยองค์กรตุลาการมีปัญหาเป็นอย่างมากเนื่องจากไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจองค์กรตุลาการเข้าไปตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ชัดเจน ประกอบกับมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 145 (3) เป็นการใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดเปรียบเสมือนอำนาจถึงตุลาการ ดังนั้นคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงถือเป็นยุติ เป็นผลให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในองค์กรเดียว

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มีผลบังคับใช้ ปัญหาการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยองค์กรตุลาการได้ยุติลงโดยที่ มาตรา 219 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติให้คดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและคดีเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งอยู่ในอำนาจพิจารณาและพิพากษาของศาลยุติธรรม โดยบทบัญญัติมาตราดังกล่าวได้บัญญัติให้ศาลฎีกาพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา และบัญญัติให้อำนาจศาลอุทธรณ์พิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและคดีเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ในส่วนของคดีเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 239 วรรคสองบัญญัติให้อำนาจศาลยุติธรรมตรวจสอบผลการเลือกตั้งเฉพาะภายหลังที่มีการประกาศผลการเลือกตั้งแล้วเท่านั้น ส่วนกรณีเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งก่อนการประกาศผลการเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 219 วรรคหนึ่ง ยังบัญญัติให้เป็นอำนาจเด็ดขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ในส่วนของวิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีเลือกตั้ง มาตรา 219 วรรคสามได้บัญญัติให้อำนาจที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาออกระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเพื่อใช้ในการพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งฯ โดยระเบียบดังกล่าวต้องใช้ระบบไต่สวนและเป็นไปโดยรวดเร็ว ฉะนั้น อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 219 วรรคสามของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาจึง ได้ออกระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยการพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง และการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 เพื่อนำมาใช้ในการพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและคดีขอให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในศาลฎีกา

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 219 วรรคสามบัญญัติให้อำนาจศาลฎีกามีอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา อันสอดคล้องกับหลักนิติรัฐก็ตาม แต่การพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งของศาลฎีกายังคงเกิดปัญหาโดยเฉพาะส่วนหนึ่งมาจากความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญจึงทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้และตีความว่าคดีประเภทใดเป็นคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง คดีขึ้นสู่ศาลฎีกาหลายเรื่องโดยเฉพาะในส่วนของ “คดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง” ซึ่งคำว่า “คดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง” รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 219 วรรคสาม ได้บัญญัติไว้กว้าง ๆ โดยไม่ได้มีการบัญญัติประเภทคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งไว้ ทั้งยังไม่มีข้อกำหนดให้ประเภทคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องตราพระราชบัญญัติเพื่อมาบังคับใช้ในการพิจารณาคดีเลือกตั้งมีเพียงการบัญญัติให้อำนาจที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาออกระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับประเภทคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งที่ศาลฎีกามีอำนาจรับไว้พิจารณาวินิจฉัย

จากการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 และแนวคำสั่งศาลฎีกาในบทที่ผ่านมาพอสรุปได้ว่าปัจจุบันคดีที่ศาลฎีกาจะรับไว้พิจารณาและวินิจฉัย มีดังนี้

1) คดีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งร้องขอเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายหลังประกาศผลเลือกตั้ง ตามความในมาตรา 219 วรรคสามประกอบมาตรา 239 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

2) คดีที่คัดค้านการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา ตามความในมาตรา 240 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

3) คดีเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาที่ไม่ได้รับการเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 111 และมาตรา 122

4) คดีที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งร้องขอให้วินิจฉัยสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามความในมาตรา 39 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550

5) คดีที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วนขอให้วินิจฉัยคุณสมบัติสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามความในมาตรา 42 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550

6) คดีที่ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาร้องขอให้วินิจฉัยสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามความในมาตรา 121 ประกอบมาตรา 39 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550

7) คดีที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งร้องขอให้เพิกถอนการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ตามความในมาตรา 40 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550

8) คดีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งร้องขอให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วน ตามความในมาตรา 45 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550

9) คดีที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งร้องขอให้เพิกถอนการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ตามความในมาตรา 121 ประกอบมาตรา 40 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550

10) คดีที่ร้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ สั่งให้บุคคลใดระงับการดำเนินการที่ทำให้การเลือกตั้งไม่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมเป็นการชั่วคราว ตามความในมาตรา 13 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550

ประเภทคดีข้างต้นเป็นคดีที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติให้อำนาจศาลฎีกาในการพิจารณาและวินิจฉัยไว้ชัดเจน ซึ่งคดีเหล่านี้ย่อมอยู่ในความหมายของคำว่า คดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง และคดีเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 219 วรรคสาม

อย่างไรก็ตาม การที่ไม่มีการบัญญัติถึงนิยาม ของคำว่า คดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 219 วรรคสาม ได้บัญญัติให้อำนาจศาลฎีกาพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งไว้อย่างกว้างขวาง จึงทำให้เกิดปัญหาการตีความเกี่ยวกับประเภทคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งตามมา

โดยเฉพาะคดีที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 มิได้บัญญัติให้อยู่ในอำนาจศาลฎีกาหรือศาลปกครองโดยชัดเจน ยังมีปัญหาว่าคดีเหล่านี้จะอยู่ในความหมายของคำว่า คดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง ซึ่งศาลฎีกามีอำนาจรับไว้พิจารณาวินิจฉัยหรือไม่

ประเด็นแรก ประเภทคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง กล่าวคือ

1) ปัญหากรณีสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนการประกาศผลการเลือกตั้ง กรณีผู้ร้องอ้างว่าผู้ร้องเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้ง แต่ก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งมี ผู้คัดค้านการเลือกตั้งโดยกล่าวหาว่าผู้ร้องกระทำความผิดฝ่าฝืนกฎหมายเลือกตั้ง มีการกล่าวหาว่าการปราศรัยหาเสียงของผู้ร้องมีการกล่าวข้อความใส่ร้ายผู้อื่นด้วยความเท็จ ต่อมาคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งได้ดำเนินการสืบสวนสอบสวนและมีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้ร้องโดยแจ้งข้อกล่าวหาแต่ไม่เปิดโอกาสให้ผู้ร้องนำพยานหลักฐานมาสืบหักล้างข้อกล่าวหา ผู้ร้องจึงนำคดีมาร้องขอศาลฎีกาตรวจสอบการใช้อำนาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

2) ปัญหาการพิจารณาและวินิจฉัยถึงความชอบด้วยกฎหมายของประกาศเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง กรณีผู้ร้องอ้างว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ออกประกาศ เรื่อง กำหนดวันและเวลาลงคะแนนเลือกตั้งล่วงหน้า ณ ที่เลือกตั้งกลาง ลงวันที่ 26 ตุลาคม 2550 โดยกำหนดวันที่ 15 และ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2550 เป็นวันลงคะแนนเลือกตั้งล่วงหน้า และกำหนดให้เปิดการลงคะแนนตั้งแต่เวลา 8 ถึง 18 นาฬิกาโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจ อันเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย และขอให้มีคำสั่งให้การเลือกตั้งล่วงหน้า ณ เขตเลือกตั้งกลางทุกเขตเลือกตั้งทั่วประเทศเป็นโมฆะ เป็นต้น

จากการศึกษาพบว่าทั้งสองกรณีที่ผู้เขียนหยิบยกมากล่าวข้างต้นปัจจุบัน ยังไม่มีการตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการแต่ยังคงเป็นอำนาจเด็ดขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จะเห็นได้ว่า ไม่ว่าจะเป็นการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนการประกาศผลการเลือกตั้ง หรือการออกประกาศเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งให้ประชาชนต้องปฏิบัติตามก็ตาม คำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งย่อมส่งผล

กระทบสิทธิทางการเมืองของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้สมัครรับเลือกตั้ง เพราะฉะนั้นรัฐที่ปกครองโดยนิติรัฐซึ่งประกอบด้วยหลักแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกีเออ ที่ว่ารัฐทุกรัฐจะมีสามอำนาจคือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ โดยทั้งสามอำนาจจะต้องถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันก็เพื่อคุ้มครองและเป็นหลักประกันแก่สิทธิและเสรีภาพของราษฎร ฉะนั้น การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งก่อนการประกาศผลการเลือกตั้ง หรือกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งออกประกาศเกี่ยวกับการดำเนินการเลือกตั้ง ยังเป็นอำนาจเด็ดขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งย่อมขัดกับหลักนิติรัฐ

ประเด็นที่สอง กระบวนการพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งของศาลฎีกา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 219 วรรคสาม ได้บัญญัติให้อำนาจที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาในการออกระเบียบว่าด้วย วิธีพิจารณาและวินัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง โดยวิธีพิจารณาคดีต้องใช้ระบบไต่สวนและเป็นไปโดยรวดเร็ว โดยเฉพาะในส่วนของคดีเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งนั้น มาตรา 219 วรรคสามมีเจตนารมณ์ให้ศาลฎีกาตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและมีคำสั่งให้ มีการเลือกตั้งใหม่ ซึ่งเดิมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ไม่มีการบัญญัติให้องค์กรศาลตรวจสอบการใช้อำนาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยชัดเจน จึงเป็นอำนาจเด็ดขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

1) ในการพิจารณาคดีดังกล่าวมีปัญหาว่าการที่ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ไม่มีการกำหนดให้ยึดสำนวนการสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหลักในการพิจารณา หากในคดีที่พยานกลับคำให้การซึ่งเคยให้การไว้ใน ชั้นสืบสวนสอบสวนโดยศาลจะต้องสืบพยานใหม่ทั้งหมด ประกอบกับมาตรฐานการรับฟังพยานหลักฐานของศาลและคณะกรรมการการเลือกตั้งที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะในระบบกล่าวหาคู่ความจะมีบทบาทหลักในการนำพยานหลักฐานมานำสืบให้ศาลเห็นจนกว่าจะแน่ใจว่าผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยกระทำความผิดจริงต้องพิสูจน์โดยปราศจากข้อสงสัย ซึ่งเป็นมาตรฐานการพิสูจน์ของคดีอาญาในระบบกล่าวหา ส่วนมาตรฐานพยานหลักฐาน

ในคดีเลือกตั้งตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งนั้นเพียงแต่ปรากฏเหตุ อันควรเชื่อได้ว่า ผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดก็เพียงพอที่จะลงโทษผู้กระทำความผิดแล้ว

จากการศึกษาพบว่าปัจจุบันการที่ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ว่าด้วยการพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งฯ ยังไม่มีการกำหนดให้การพิจารณาคดี ที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและคดีเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งต้องยึดสำนวนการสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหลักในการพิจารณาคดี โดยเฉพาะคดีที่ขอให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่นั้นเมื่อศาลมีคำสั่งรับคดีดังกล่าวไว้พิจารณา วินิจฉัยแล้วสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาซึ่งถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ได้ ซึ่งการพิจารณาคดีล่าช้าย่อมส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน ประกอบการพิจารณาคดีของศาลและการสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีการรับฟังพยานหลักฐานที่แตกต่างกัน ซึ่งการรับฟังพยานหลักฐานของศาล มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าจะต้องมีน้ำหนักพอที่จะเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจริงแต่หากมีหลักฐานมีน้ำหนักน้อยศาลจะสั่งเพียงให้มีการเลือกตั้งใหม่

2) การที่ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งฯ ในข้อ 11 กำหนดให้ “ศาลอาจกำหนดให้มีการตรวจพยานหลักฐานก่อนวันนัดพิจารณาก็ได้ โดยขอให้มีการไต่สวนหรือที่คู่ความไม่โต้แย้ง พยานหลักฐานใด ๆ ไว้” ข้อกำหนดดังกล่าวยังไม่ได้เป็นบทบังคับให้ศาลจะต้องมีการตรวจพยานหลักฐานทุกคดี แต่การตรวจพยานหลักฐานเป็นดุลยพินิจของศาลที่จะกำหนดให้มีการตรวจหรือไม่ก็ได้ ทั้งยังไม่มีมีการกำหนดให้คู่ความนำพยานหลักฐานมาส่งศาลเพื่อให้คู่ความอีกฝ่ายตรวจสอบก่อนวันสืบพยาน โดยในส่วนของ การตรวจพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้งนั้นย่อมมีความสำคัญ กล่าวคือ เป็นการป้องกันไม่ให้คู่ความนำพยานหลักฐานมาเพิ่มเติมในวันพิจารณาซึ่งอาจเป็นพยานที่คู่ความอีกฝ่ายไม่ได้ตรวจสอบในวันตรวจพยานหลักฐานทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่คู่ความอีกฝ่าย ซึ่งไม่เคยเห็นพยานดังกล่าว ส่งผลทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบในทางคดีตามมา

2. ข้อเสนอแนะ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 219 วรรคสาม ได้บัญญัติให้อำนาจศาลฎีกาในการพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา โดยมีเจตนารมณ์ให้องค์กรตุลาการตรวจสอบผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาว่าเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมหรือไม่

จากการศึกษาพบว่า การพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งของศาลฎีกา ยังคงเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะให้ศาลฎีกากำหนดแนวปฏิบัติในการพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง โดยเสนอแนะให้ปรับปรุงตัวบทกฎหมายให้มีความชัดเจน ดังต่อไปนี้

ประเด็นแรก ประเภหคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง กล่าวคือ

1) ปัญหากรณีตั้งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนการประกาศผลการเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 239 วรรคหนึ่ง ซึ่งปัจจุบันการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งยังคงเป็นอำนาจเด็ดขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งขัดกับหลักนิติรัฐ การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตราดังกล่าวบัญญัติให้กรณีเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่เป็นอำนาจเด็ดขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ส่งผลให้เกิดปัญหาความไม่เสมอในการบังคับใช้กฎหมายขึ้นกับผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งและผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งภายหลังการประกาศผลการเลือกตั้ง เนื่องจากผู้ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งภายหลังการประกาศผลการเลือกตั้งนั้นจะได้รับการพิจารณาโดยองค์กรศาลอีกครั้ง ด้วยเหตุดังกล่าวผู้เขียนจึงเสนอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 239 วรรคหนึ่ง โดยให้เป็นอำนาจศาลฎีกาในการพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งก่อนประกาศผลการเลือกตั้งด้วยการบัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศรับรองผลการเลือกตั้งไปก่อนเป็นการเคารพเจตจำนงของประชาชนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง และภายหลังประกาศผลการเลือกตั้ง

จึงร้องขอเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้รับการเลือกตั้งมาโดยทุจริตในภายหลัง

2) ปัญหาการพิจารณาและวินิจฉัยถึงความชอบด้วยกฎหมายของประกาศเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งด้วยการออกประกาศเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งกรณีที่มีผู้ร้องอ้างว่าประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมาย ควรอยู่ในอำนาจศาลฎีกาหรือศาลปกครอง เห็นว่า การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในกรณีดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญใหม่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองที่จะอยู่ในอำนาจศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาและวินิจฉัย แต่อย่างไรก็ตามเมื่อยังไม่มีบทบัญญัติกฎหมายให้ศาลฎีการับไว้พิจารณาและวินิจฉัยโดยชัดเจน จึงเสนอแนะแก้ไขโดยเพิ่มเติมข้อความพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 มาตรา 22 ให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น

จากเดิม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 มาตรา 22 บัญญัติว่า “การฟ้องคดีเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินการทางปกครองของคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ดำเนินการตามมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งและมีใช้การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด”

แก้ไขโดยเพิ่มเติมเป็น “การฟ้องคดีเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินการทางปกครองของคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ดำเนินการตามมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งและมีใช้การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด เว้นแต่ กรณีการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งและการใช้อำนาจในการออกประกาศหรือคำสั่งเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งที่เป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญจะต้องฟ้องคดีต่อศาลฎีกา”

ประเด็นที่สอง การพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 219 วรรคสาม บัญญัติให้การพิจารณา คดีที่เกี่ยวกับ

การเลือกตั้งต้องใช้ระบบไต่สวนและการพิจารณาคดีต้องเป็นไปโดยรวดเร็วจากการศึกษาพบว่าปัจจุบันการพิจารณาคดีในบางส่วนยังไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 219 วรรคสาม

1) ปัญหาการที่ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยการพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งฯ ยังไม่มีการกำหนดให้การพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งหรือคดีเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งยึดจำนวนของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหลัก อันสอดคล้องกับหลักการ Judicial Review ที่ว่าการพิจารณาบททวนโดยฝ่ายตุลาการ ส่งผลให้การพิจารณาคดีเลือกตั้งที่คณะกรรมการการเลือกตั้งร้องขอให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งภายหลังประกาศผลการเลือกตั้งเป็นไปโดยไม่รวดเร็วเท่าที่ควรอันส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในการปฏิบัติหน้าที่ในสภาเนื่องจากเมื่อศาลมีคำสั่งรับคำร้องบุคคลผู้ถูกร้องจะต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ทันที

ทั้งยังส่งผลต่อการพิจารณาคดีโดยเฉพาะในคดีที่พยานกลับคำให้การ ซึ่งเคยให้การไว้ในชั้นสืบสวนสอบสวนโดยศาลจะต้องสืบพยานใหม่ทั้งหมด ประกอบกับมาตรฐานพยานหลักฐานของศาลและคณะกรรมการการเลือกตั้งที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะในระบบกล่าวหาคู่ความจะมีบทบาทหลักในการนำพยานหลักฐานมานำสืบให้ศาลเห็นจนกว่าจะแน่ใจว่าผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยกระทำความผิดจริงต้องพิสูจน์โดยปราศจากข้อสงสัย ซึ่งเป็นมาตรฐานการพิสูจน์ของคดีอาญาในระบบกล่าวหาแต่สำหรับคดีเลือกตั้งเห็นได้ว่าพยานหลักฐานส่วนใหญ่จะไม่มีประจักษ์พยานแต่หากมีประจักษ์พยานจริงพยานก็จะกลัวอิทธิพลของผู้สมัครเป็นส่วนใหญ่จนไม่กล้ามาให้การ ดังนั้นจึงเป็นการยากที่จะพิสูจน์ให้ปราศจากข้อสงสัยว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดจริงเห็นได้ว่ามาตรฐานพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้งตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งนั้นเพียงแค่ปรากฏเหตุอันควรเชื่อได้ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดก็เพียงพอที่จะลงโทษแล้ว ฉะนั้น การที่ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยการพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งฯ ไม่มีการกำหนดให้ยึดจำนวนการสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหลักในการพิจารณาคดีหากคณะกรรมการการเลือกตั้งพิสูจน์ไม่ได้ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดจริงโดยส่วนใหญ่แล้วศาลจะยกคำร้องของคณะกรรมการ-

การเลือกตั้งหรือสั่งเพียงให้มีการเลือกตั้งใหม่ส่งผลทำให้ผู้กระทำความผิดไม่ได้รับการลงโทษ

ดังนั้นเพื่อให้การพิจารณาคดีของศาลฎีกามีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติทั่วไป ในระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยการพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งฯ

หมวดที่ 1 บททั่วไป

เดิมในข้อที่ 4 “วิธีพิจารณาให้ใช้ระบบไต่สวนและเป็นไปโดยรวดเร็ว ตามที่กำหนดในระเบียบนี้”

กำหนดเพิ่มเติมโดยต่อจากข้อความดังกล่าวเป็นข้อที่ 4 วรรคสอง “ในวันยื่นคำร้องให้ผู้ร้องส่งสำนวนการสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการการเลือกตั้งต่อศาลเพื่อใช้เป็นหลักในการพิจารณาและรวมไว้ในสำนวน และศาลอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร”

2) ปัญหายังไม่มีข้อกำหนดให้มีการตรวจพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้ง ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยการพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งฯ ข้อ 11 วรรคท้าย กำหนดให้ “ศาลอาจกำหนดให้มีการตรวจพยานหลักฐานก่อนวันนัดพิจารณาก็ได้ โดยขอให้มีการไต่สวนหรือที่คู่ความไม่ได้แย้งพยานหลักฐานใด ๆ ไว้”

ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาไม่ได้กำหนดเป็นบทบังคับให้ศาลจะต้องมีการตรวจพยานหลักฐานทุกคดีเป็นดุลยพินิจของศาลที่จะกำหนดให้มีการตรวจพยานหลักฐานหรือไม่ก็ได้ ยังไม่มีการกำหนดให้ผู้ร้องและผู้คัดค้านนำพยานเอกสาร และพยานวัตถุเพื่อให้อีกฝ่ายตรวจสอบและให้แถลงแนวทางในการเสนอพยานหลักฐานต่อองค์คณะผู้พิพากษาในวันนัดตรวจพยานหลักฐาน การที่ไม่ได้กำหนดให้คู่ความนำพยานหลักฐาน เช่น พยานเอกสารหรือพยานวัตถุต่าง ๆ มายื่นต่อศาลล่วงหน้าก่อนวันตรวจพยานหลักฐานหากคู่ความมีพยานเอกสารหรือพยานวัตถุเพิ่มเติมศาลก็จะอนุญาตให้ยื่นเพิ่มเติมภายหลังที่มีการตรวจพยานหลักฐานแล้วทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่คู่ความอีกฝ่ายซึ่งไม่เคยเห็นพยานดังกล่าว จึงควรที่จะแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบที่ประชุมใหญ่ ศาลฎีกาฯ กำหนดให้มีการตรวจพยานหลักฐานทุกคดีโดยให้คู่ความนำพยาน-

หลักฐานฝ่ายตนมาขึ้นต่อศาลเพื่อให้คู่ความอีกฝ่ายตรวจสอบก่อนวันนัดตรวจพยานหลักฐาน โดยเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม

ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยการพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งฯ ในข้อ 11 วรรคท้าย โดยกำหนดเพิ่มเติมว่า “ก่อนการพิจารณาคดีให้ศาลกำหนดให้มีการตรวจพยานหลักฐานโดยผู้ร้องและผู้คัดค้านต้องนำพยานเอกสารและพยานวัตถุส่งศาลเพื่อให้อีกฝ่ายหนึ่งตรวจสอบและแถลงแนวทางการตรวจพยานหลักฐานเป็นลายลักษณ์อักษรต่อองค์คณะผู้พิพากษาก่อนวันนัดตรวจพยานหลักฐานไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน”

ข้อเสนอแนะดังกล่าว ผู้เขียนหวังว่าอาจนำไปปรับใช้เพื่อแก้ไขปัญหาการพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในศาลฎีกาดังที่กล่าวไว้ได้ไม่มากนักน้อย ทั้งนี้ เพื่อให้การพิจารณาคดีเลือกตั้งของศาลฎีกาสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 219 วรรคสาม และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น