



ปัญหาการไต่สวนและการดำเนินคดีเลือกตั้ง : ศึกษาเฉพาะ การเลือกตั้ง
สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

เนติพัศนิษฐ์ ศรีรัฐจิยางกูร

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริธีดี พนมยงค์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2556

**An Issue Concerning Hearings and Trials of Electoral Cases : Focusing
on the Elections of Local Representatives and Executives**

NEDHIBASANIJA SRIRUCIYANGKURA

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws**

Department of Law

Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University

2013

เลขทะเบียน.....	0228631
วันลงทะเบียน.....	3 ส.ค. 2557
เลขเรียกหนังสือ.....	342.070269
	๒๖๗๘๗๒
	[2556]



ใบรับรองวิทยานิพนธ์

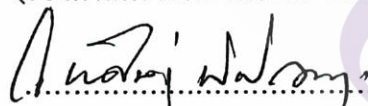
คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

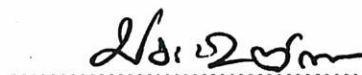
ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

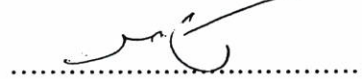
หัวข้อวิทยานิพนธ์ ปัญหาการได้ส่วนและการดำเนินคดีเลือกตั้ง : ศึกษาเฉพาะการเลือกตั้ง
สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น
เสนอโดย เนติพัศน์ ศรีรัฐกิจางกูร
สาขาวิชา นิติศาสตร์
หมวดวิชา กฎหมายมหาชน
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล

ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว


.....ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.วีระ โลจายะ)


.....กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์
(ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล)


.....กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ประเสริฐ ตันศิริ)


.....กรรมการ
(อาจารย์ ดร.ประสาท พงษ์สุวรรณ)

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต รับรองแล้ว


.....รองอธิการบดีฝ่ายวิชาการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.สมบูรณ์วัฒน์ สัตยรักษ์วิทย์)

วันที่ 14 เดือน ตุลาคม พ.ศ. 2556

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาการได้ส่วนและการดำเนินคดีเลือกตั้ง : ศึกษาเฉพาะการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น
ชื่อผู้เขียน	เนติพิศนิจ์ ศรีรัฐจิยางกูร
อาจารย์ที่ปรึกษา	ศาสตราจารย์ ดร. ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2556

บทคัดย่อ

ความยุติธรรมสำหรับการเลือกตั้งในปัจจุบัน นับว่าเป็นหัวใจที่สำคัญสำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากความยุติธรรมดังกล่าวนี้ จะปกป้องและรักษาถึงความชอบธรรมในการเลือกตั้งและความชอบธรรมในการใช้สิทธิเลือกตั้ง อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญของประชาชนทุกคน ภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น ในทางปฏิบัติ ในแต่ละประเทศในทางสากล ต่างพยายามที่จะค้นหาและสร้างกลไกแห่งความยุติธรรมในการจัดตั้งปัญหาอันไม่ชอบธรรมหรือความไม่สุจริตในกระบวนการหรือขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งของการเลือกตั้ง ทั้งนี้ เพื่อที่จะแก้ไขปัญหานั้น อันอาจนำมาซึ่งปัญหาทางการเมือง ในแต่ละประเทศ หากไม่มีการสร้างกลไกแห่งความยุติธรรม ในการเลือกตั้งต่าง ๆ ดังกล่าว

ในทางปฏิบัติ การสร้างระบบความยุติธรรมสำหรับกลไกการเลือกตั้ง เพื่อป้องกันปัญหาทางการเมืองที่จะตามมานั้น ในแต่ละประเทศในทางสากล จะมีรูปแบบ ขั้นตอน กระบวนการ รวมถึงการตรวจสอบกลไกการเลือกตั้ง ในรูปแบบที่แตกต่างกันไป วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงมุ่งศึกษาและวิเคราะห์ถึงความสำคัญของการสร้างกลไก เพื่อคุ้มครอง ให้เกิดความเข้มแข็ง ความยุติธรรม รวมถึงการปรับปรุงกระบวนการต่าง ๆ ซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญ สำหรับการเลือกตั้ง โดยเน้นการศึกษาถึงระบบการอำนวยความสะดวกยุติธรรม ในลักษณะเปรียบเทียบ เพื่อนำมาซึ่งการปรับใช้กับการสร้างความเข้มแข็งในกลไกการเลือกตั้งของประเทศไทย ต่อไป

นอกจากนี้ ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ยังมุ่งที่จะศึกษาถึงระบบการคัดค้านและการพิจารณาข้อคัดค้านในการเลือกตั้ง รวมถึงตลอดถึง กระบวนการระงับข้อพิพาท อันเกิดจากการโต้แย้งการเลือกตั้งใด ๆ ทั้งนี้ เพื่อมุ่งหมายที่จะให้เกิดข้อมูลที่หลากหลาย สำหรับการสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการเลือกตั้ง ในประเทศไทย รวมทั้ง ยังมุ่งที่จะศึกษาและเน้นหนักถึงความสำคัญขององค์กรหรือหน่วยงานของรัฐหรือของเอกชน ที่มีอำนาจ มีบทบาท และมีหน้าที่ที่สำคัญในการจัดการการเลือกตั้ง และการประกาศผลหรือรับรองผลการเลือกตั้ง ภายใต้

กรอบแห่งกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งในประเทศสากลต่าง ๆ และโดยมุ่งเน้นถึงกลไกสำคัญทางกฎหมายและโครงสร้างการตรวจสอบ ที่แสดงให้เห็นถึงความบริสุทธิ์ ความยุติธรรม และความโปร่งใส ในองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐหรือของเอกชน ที่มีบทบาทโดยตรง ในการควบคุม และตรวจสอบกลไกการเลือกตั้งในระดับต่าง ๆ

ในท้ายที่สุดนี้ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ยังได้รับแรงบันดาลใจเป็นอย่างยิ่ง ในการที่จะสร้าง และส่งเสริมให้เห็นถึงความสำคัญของรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นบริบทที่สำคัญยิ่งสำหรับการเลือกตั้งในทุกระดับ ทั้งนี้ เนื่องจากการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น จะไม่เป็นประชาธิปไตยได้ อย่างแท้จริงเลย หากการเลือกตั้งในระดับใดระดับหนึ่งนั้น นักเลือกตั้ง หรือผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งหรือประชาชนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งหรือกลไกของรัฐ มีการใช้สิทธิที่ไม่สุจริต มีการซื้อสิทธิ มีการขายเสียง และมีการรณรงค์การเลือกตั้งในทางที่หมิ่นเหม่หรือขัดต่อกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง เพื่อมุ่งหวังที่จะได้รับชัยชนะเลือกตั้งเป็นสำคัญ

ดังนั้น หากหน่วยงานของรัฐหรือกลไกของรัฐได้ตระหนักและเห็นถึงความสำคัญ ในการสร้างกลไกในการควบคุมดูแลและตรวจสอบการเลือกตั้ง ให้เป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม อย่างแท้จริงแล้ว ก็สมควรที่จะให้ความสำคัญและบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง ให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือตัวแทนประชาชนผู้ได้รับเลือกตั้ง ได้มีคุณภาพและคุณธรรม ควบคู่กัน และให้มีการบังคับใช้และตรวจสอบการเลือกตั้งในทุกระดับ อย่างเข้มแข็ง รวมถึง การมีระบบกระบวนการพิจารณาคดีหรือกลไกในการอำนวยความสะดวกผ่านองค์กรที่มีความ เป็นกลางหรือองค์กรอิสระหรือองค์กรตุลาการ แล้วแต่กรณี สำหรับการแก้ไขปัญหาหรือข้อขัดแย้ง ใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเลือกตั้ง อันจะสอดคล้องกับหลักการและรูปแบบในการปกครองระบอบ ประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

Thesis Title	An Issue Concerning Hearings and Trials of Electoral Cases : Focusing on the Elections of Local Representatives and Executives
Author	Nedhibasanija Sriruciyangkura
Thesis Advisor	Professor Dr. Phaisith Phipatanakul
Department	Law
Academic Year	2013

ABSTRACT

Electoral Justice is at the cornerstone of democracy in that it safeguards both the legality of the electoral process and the political rights of citizens. It has a fundamental role in the continual process of democratization and catalyses the transition from the use of violence as a means for resolving political conflict to the use of lawful means to arrive at a fair solution.

An electoral justice system that resolves political conflict through different legal mechanisms, guaranteeing full compliance with the law, enables democracy to thrive. This deepens the importance of strong electoral bodies, and improving the framework within which political, administrative and judicial institutions coexist. In consequence, it provides cognitive elements that will assure social stability.

The thesis combines a profound analysis of the concept of electoral justice with a prevailing pragmatic viewpoint that serves both academics and electoral officers within administrative and judicial institutions. Moreover, the Handbook offers a highly structured study of all that encompasses electoral dispute resolution, ranging from prevention to resolution.

At the same time, this thesis provides a thought-provoking classification of electoral dispute resolution systems, which sets out a series of structural principles and procedural guarantees that are of critical importance for electoral justice as a whole. The thesis emphasizes how crucial it is for institutions in charge of administering electoral justice to be legitimized by the citizens. It draws attention to some key variables of legitimacy, such as the importance of political consensus in defining the structure and composition of the electoral body, the essential character of transparency and the imperative of the independence of the institution in charge of resolving electoral disputes.

In conclusion, elections are at the core of the democratic process. The competitive and politically divisive nature of elections and their technical complexity make them vulnerable to abuse, fraud or perceptions thereof. At the same time, elections are able to achieve their key purpose of providing legitimacy to the government only if they are fully trusted and perceived to be impartial and fair. Hence the need for an effective mechanism to prevent, mitigate or resolve disputes that are likely to arise in every electoral process, and to preserve and when necessary restore the real and perceived equality of citizens and their representatives.



กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงไปได้ก็ด้วยความกรุณาเป็นอย่างยิ่งของ ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่ได้กรุณาให้คำปรึกษาแนะนำและเอาใจใส่ในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ด้วยดีเสมอมา ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์เป็นอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.วิระ โลจายะ ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ประเสริฐ ตัณศิริ และอาจารย์ ดร.ประสาท พงษ์สุวรรณ ที่กรุณารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ พร้อมทั้งให้คำแนะนำและข้อคิดอันมีค่ายิ่งแก่ผู้เขียน ผู้เขียนซาบซึ้งในความกรุณาของอาจารย์ทุกท่าน คำแนะนำและข้อคิดเห็นต่างๆ ของอาจารย์ทุกท่านเป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับผู้เขียนในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณครู อาจารย์ทุกท่านที่ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ให้แก่ผู้เขียน และขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์วันฉัตร ชุณหถนอม อัยการประจำสำนักงานอัยการสูงสุดที่ได้กรุณาให้คำแนะนำช่วยเหลือสนับสนุนด้านการศึกษาและการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ อย่างเอาใจใส่มาโดยตลอด ผู้เขียนมีความซาบซึ้งในความเมตตาที่ท่านอาจารย์มีต่อผู้เขียน เป็นอย่างยิ่ง รวมทั้งท่านสมพล พงษ์พิพัฒน์ ผู้อำนวยการสำนักวิจัยและคดี สำนักงานคณะกรรมการเลือกตั้ง คุณสุจิวรรณ รัตนประทีป นิตกร สำนักงานอัยการสูงสุด และท่านอื่นๆ ที่มีได้กล่าวถึงในที่นี้ ที่ให้ความช่วยเหลือสนับสนุนในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ในทุกๆ ด้าน ความช่วยเหลือจากทุกท่านเป็นส่วนหนึ่งในความสำเร็จของผู้เขียน ในครั้งนี้

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นประโยชน์และมีคุณค่าทางการศึกษาประการใดแล้ว ผู้เขียนขอกราบเป็นกตเวทิตาคุณแก่บิดา มารดา คณาจารย์ และผู้มีพระคุณทุกท่านที่ได้ให้ความกรุณาแก่ผู้เขียน แต่หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อผิดพลาดประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

เนธิพัศนิษฐ์ ศรีรัฐียงกูร

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ฅ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฉ
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	15
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	16
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	16
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	17
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	17
2. แนวคิด วิวัฒนาการ หลักการ ประเภทของวิธีพิจารณาคดี วิวัฒนาการของการ ดำเนินคดีเลือกตั้ง และองค์กรที่ใช้ระบบไต่สวนในการแสวงหาข้อเท็จจริงใน ประเทศไทย.....	18
2.1 แนวคิดและวิวัฒนาการของวิธีพิจารณาคดี.....	18
2.1.1 ระบบกล่าวหา.....	19
2.1.2 ระบบไต่สวน.....	24
2.1.3 ระบบผสม.....	29
2.1.4 เปรียบเทียบวิธีพิจารณาความในระบบกล่าวหาและระบบไต่สวน.....	31
2.2 หลักการทั่วไปของวิธีพิจารณาคดี.....	34
2.2.1 หลักการค้นหาความจริง.....	34
2.2.2 หลักการฟังความทุกฝ่าย.....	36
2.2.3 หลักการพิจารณาคดีโดยเปิดเผย.....	37

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
2.2.4 หลักการพิจารณาคดีโดยรวดเร็ว.....	38
2.3 ประเภทของวิธีพิจารณาคดี.....	39
2.3.1 วิธีพิจารณาความแพ่ง.....	39
2.3.2 วิธีพิจารณาความอาญา.....	49
2.3.3 วิธีพิจารณาคดีปกครอง.....	55
2.3.4 วิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค.....	59
2.3.5 เปรียบเทียบวิธีพิจารณาคดี.....	60
2.4 วิวัฒนาการของการดำเนินคดีเลือกตั้งในประเทศไทย.....	65
2.5 องค์กรที่ใช้ระบบไต่สวนในการแสวงหาข้อเท็จจริงในประเทศไทย.....	66
2.5.1 ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.....	66
2.5.2 ศาลปกครอง.....	72
2.5.3 คณะกรรมการ ป.ป.ช.	78
3. องค์กรจัดการเลือกตั้ง การไต่สวนและการดำเนินคดีเลือกตั้งในต่างประเทศ.....	85
3.1 องค์กรจัดการเลือกตั้งและการดำเนินคดีเลือกตั้งในต่างประเทศ.....	85
3.1.1 ประเทศที่ใช้กฎหมายระบบ Common Law.....	85
3.1.2 ประเทศที่ใช้กฎหมายระบบ Civil Law.....	90
3.2 องค์กรไต่สวน และวิธีพิจารณาคดีเลือกตั้งในต่างประเทศ.....	109
4. องค์กรจัดการเลือกตั้ง การไต่สวน และการดำเนินคดีเลือกตั้งท้องถิ่น และการคุ้มครองพยานในประเทศไทย.....	114
4.1 คณะกรรมการการเลือกตั้งในประเทศไทย.....	114
4.1.1 คณะกรรมการการเลือกตั้ง.....	115
4.1.2 คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด.....	124
4.2 การดำเนินคดีเลือกตั้งท้องถิ่นในประเทศไทย.....	132
4.2.1 การสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง..	133
4.2.2 การไต่สวนคดีเลือกตั้งของศาลอุทธรณ์ แผนกคดีเลือกตั้ง.....	145
4.3 การคุ้มครองพยานในประเทศไทย.....	153
5. วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการไต่สวน และการดำเนินคดีเลือกตั้งท้องถิ่น.....	158

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
5.1 ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินคดีเลือกตั้งท้องถิ่นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง.....	158
5.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด.....	158
5.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง.....	167
5.2 ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ระบบได้ส่วนในการดำเนินคดีเลือกตั้งท้องถิ่นของศาล...	171
5.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ระบบได้ส่วนในการดำเนินคดีเลือกตั้ง.....	171
5.3 ปัญหากรณีไม่มีกฎหมายคุ้มครองพยานในคดีเลือกตั้ง.....	187
6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	190
6.1 บทสรุป.....	190
6.2 ข้อเสนอแนะ.....	193
บรรณานุกรม.....	199
ประวัติผู้เขียน.....	205



สารบัญตาราง (ต่อ)

ตารางที่	หน้า
3.1 เปรียบเทียบข้อแตกต่างระหว่างวิธีพิจารณาคดีเลือกตั้งของคณะกรรมการเลือกตั้งและวิธีพิจารณาคดีเลือกตั้งของศาลต่างประเทศ.....	112



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เดิม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 145 (3) กำหนดให้ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาด ปัญหาข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ประกอบกับศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยที่ 52/2546 วินิจฉัยว่า การใช้อำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวน เพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหา หรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญมาตรา 145 วรรคหนึ่ง (3) แล้ว ถือเป็นยุติ

ปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 239 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ให้คำวินิจฉัย ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุดท้าย” วรรคสอง กำหนดว่า “ในกรณีที่ประกาศผลการเลือกตั้ง แล้ว ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าควรให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาผู้ใด ให้ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย เมื่อศาลฎีกา ได้รับคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาผู้นั้น จะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ได้ จนกว่าศาลฎีกาจะมีคำสั่งยกคำร้อง ในกรณีที่ศาลฎีกามีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ในเขตเลือกตั้งใดหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิก วุฒิสภาผู้ใด ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในเขตเลือกตั้งนั้น สิ้นสุดลง” และวรรคสุดท้าย กำหนดว่า “ให้นำความในวรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสามมาใช้ บังคับกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นด้วย โดยอนุโลม โดยการยื่นคำร้อง ต่อศาลตามวรรคสอง ให้ยื่นต่อศาลอุทธรณ์ และให้คำสั่งของศาลอุทธรณ์เป็นที่สุดท้าย” และมาตรา 219 วรรคสาม กำหนดว่า “ให้ศาลฎีกามีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา และให้ศาลอุทธรณ์มีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ทั้งนี้ วิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีให้

เป็นไปตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกากำหนด โดยต้องใช้ระบบไต่สวนและเป็นไปโดยรวดเร็ว” อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 219 วรรคสามดังกล่าว ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาจึงได้ออกระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกากว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2550 โดยระเบียบดังกล่าวข้อ 3 ให้คํานิยามคำว่า “ศาล” หมายความว่า “ศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค” และข้อ 4 กำหนดว่า “วิธีพิจารณาให้ใช้ระบบไต่สวนและเป็นไปโดยรวดเร็ว วิธีพิจารณาใดซึ่งระเบียบนี้มีได้กำหนดไว้โดยเฉพาะให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับเท่าที่พอจะใช้บังคับได้”

ดังนั้น เมื่อมีการร้องคัดค้านกล่าวหาว่า การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นใด มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม จะมีขั้นตอนในการดำเนินคดีเลือกตั้งเป็น 2 ขั้นตอนสำคัญ ๆ ดังนี้

1. ขั้นตอนการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

การสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 โดยมีขั้นตอนในการดำเนินการ คือ เมื่อมีข้อพิพาทเกี่ยวกับคดีเลือกตั้งท้องถิ่น ผู้ร้องต้องไปยื่นคำร้องต่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่เกิดเหตุคือ จังหวัดที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้น ๆ และเมื่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดส่งรับเป็นเรื่องคัดค้านแล้ว ก็จะส่งคำร้องคัดค้านดังกล่าวให้คณะกรรมการสืบสวนสอบสวนหรือคณะอนุกรรมการสืบสวนสอบสวน¹ ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดแต่งตั้งไว้ก่อนแล้ว ตั้งแต่เมื่อมีการประกาศให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้น ๆ ไปดำเนินการสืบสวนสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐาน พร้อมสรุปรายงานการสืบสวนสอบสวน โดยจัดทำเป็นรูปสำนวนการสืบสวนสอบสวน เสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเพื่อพิจารณา ก่อนเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดเลือกตั้งดังกล่าวต่อไป ซึ่งตามระเบียบดังกล่าว เมื่อคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนหรือคณะอนุกรรมการสืบสวนสอบสวนได้รับเรื่องร้องคัดค้านแล้ว จะต้องไปดำเนินการสืบสวนสอบสวนและสรุปสำนวนให้แล้วเสร็จภายใน 20 วัน นับแต่วันได้รับเรื่องร้องคัดค้านจากผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด แต่ทั้งนี้ หากมีเหตุจำเป็น ก็สามารถขอขยายระยะเวลาการสืบสวนสอบสวนออกไปได้อีกไม่เกิน 2 ครั้ง ๆ ละไม่เกิน 15 วัน โดยคณะกรรมการสืบสวน

¹ เฉพาะกรณีร้องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งจะแต่งตั้งเป็นคณะอนุกรรมการสืบสวนสอบสวน.

สอบสวนหรือคณะกรรมการสืบสวนสอบสวน จะทำการสืบสวนสอบสวน รวบรวม พยานหลักฐานฝ่ายผู้ร้องก่อน หากมีพยานหลักฐานสนับสนุนพอฟังได้ว่า ผู้สมัครสมาชิกสภา ท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นใดหรือผู้ใด กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย เกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือมีพฤติการณ์ที่เชื่อได้ว่า เป็นผู้ก่อให้ผู้อื่นกระทำ สนับสนุน หรือรู้เห็นเป็นใจให้ผู้อื่นกระทำหรือรู้ว่ามีกระทำความดังกล่าว แต่ไม่ดำเนินการเพื่อระงับการกระทำนั้น หรือได้รับประโยชน์จากการกระทำนั้น ซึ่งจะมีผลให้มีการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือเลือกตั้งใหม่ ให้แจ้งข้อกล่าวหาแก่บุคคลดังกล่าว และเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหา สามารถชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา พร้อมทั้งแสดงพยานหลักฐานต่าง ๆ หรือนำพยานบุคคลต่าง ๆ มาให้การต่อคณะกรรมการสืบสวน สอบสวนหรือคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อเป็นพยานหลักฐานและหักล้างข้อกล่าวหาหรือ พยานหลักฐานของฝ่ายผู้ร้องได้อย่างเต็มที่ เมื่อเสร็จสิ้นกระบวนการดังกล่าวแล้ว จึงจะจัดทำสรุป รายงานการสืบสวนสอบสวน เสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดผ่านผู้อำนวยการการ เลือกตั้งประจำจังหวัด เพื่อให้พิจารณาและเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งต่อไป

2. ขั้นตอนการไต่สวนคดีเลือกตั้งของศาล

เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้พิจารณาสำนวนคดีก่อนการเลือกตั้งตามข้อ 1 แล้ว หากคณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาแล้ว มีมติเห็นควรสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอน สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ภายหลังจากประกาศรับรองผลการเลือกตั้ง ดังกล่าวแล้ว คำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าว จะไม่ถือว่าเป็นที่สุดอีกต่อไป คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่จะต้องนำเรื่องดังกล่าว ไปยื่นเป็นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์ แผนกคดี เลือกตั้ง ซึ่งหมายถึงศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้งด้วย เพื่อให้ดำเนินการไต่สวนและ พิจารณาวินิจฉัยอีกครั้งหนึ่ง และเมื่อศาลได้รับคำร้องแล้ว สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ดังกล่าว จะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ได้ จนกว่าศาลจะมีคำสั่งยกคำร้อง เมื่อศาลได้ไต่สวนคดีเลือกตั้ง ดังกล่าวเสร็จแล้วไม่ว่าศาลจะมีคำวินิจฉัยชี้ขาดเช่นไร ให้คำสั่งของศาลอุทธรณ์ดังกล่าวเป็นที่สุด

แต่อย่างไรก็ดี จากการศึกษาพบว่า ในทางปฏิบัติขั้นตอนการดำเนินการสืบสวนสอบสวน ก่อนที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะได้พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ ผู้บริหารท้องถิ่นต้องใช้เวลาานพอสมควร ซึ่งมักจะเป็นเวลาภายหลังจากที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้ประกาศรับรองผลการเลือกตั้งแล้วทั้งสิ้น เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งอยู่ในบังคับ ต้องประกาศรับรองผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้ง ภายใน 30 วัน นับแต่วันเลือกตั้ง ตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 32 เรื่อง อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ลงวันที่ 30 กันยายน 2549 ข้อ 1 ที่กำหนดว่า

“ในการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 คณะกรรมการการเลือกตั้ง ต้องประกาศผลการเลือกตั้งให้แล้วเสร็จโดยเร็ว ซึ่งต้องไม่เกิน 30 วัน นับแต่วันเลือกตั้ง” ซึ่งเป็นบทบังคับโดยเด็ดขาดไม่มีข้อยกเว้น แม้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นคนดังกล่าวจะถูกร้องคัดค้าน และอยู่ระหว่างการดำเนินการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดก็ตาม และพบว่าคดีเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นส่วนมาก เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยชี้ขาดให้มีการเลือกตั้งใหม่ (ใบเหลือง) หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง (ใบแดง) จะเป็นเวลาภายหลังจากที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศรับรองผลการเลือกตั้งไปแล้ว และต้องดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้งเพื่อพิจารณาเกือบทั้งสิ้น ซึ่งจากการศึกษาพบว่าปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้น ทั้งในกระบวนการของคณะกรรมการการเลือกตั้งและศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง ดังจะได้อธิบายดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินคดีเลือกตั้งท้องถิ่นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

1.1 ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 299 กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกสี่คน รวมเป็น 5 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ และได้กำหนดคุณสมบัติตลอดจนลักษณะต้องห้ามไว้ในมาตรา 230 และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2550 มาตรา 14 บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด คณะอนุกรรมการ บุคคลหรือคณะบุคคลหรือผู้แทนองค์กรเอกชน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมายได้” และมาตรา 15 บัญญัติว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดตามมาตรา 14 ให้มีจำนวนจังหวัดละห้าคน ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีคุณสมบัติตามมาตรา 16 ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 17 และได้รับการสรรหาตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดตามวรรคหนึ่งให้สรรหาและแต่งตั้งจากผู้มีภูมิลำเนาในจังหวัดนั้นเป็นหลัก โดยให้คำนึงถึงความหลากหลายของอาชีพ การมีส่วนร่วมของสตรี และความพร้อมในการปฏิบัติหน้าที่ได้ตลอดเวลาด้วย”

ผู้เขียนเห็นว่า การที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องแต่งตั้งจากบุคคลที่เป็นบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายในสัดส่วนเท่าใด น่าจะยังไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้อำนาจหน้าที่แก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ในการวินิจฉัย

ซึ่งขาดคัดเลือกตั้งทุกระดับ ซึ่งเป็นอำนาจกึ่งตุลาการ หากเปรียบเทียบกับประเทศฟิลิปปินส์ ปรากฏว่ารัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ชัดเจนว่า กรรมการการเลือกตั้ง จะต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญในกฎหมาย เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องใช้กฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและใช้อำนาจกึ่งตุลาการ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความหลากหลายของอาชีพและมีสัดส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายในคณะกรรมการการเลือกตั้ง จำนวน 5 คน นั้น ก็ควรกำหนดให้กรรมการการเลือกตั้งอย่างน้อย 2 หรือ 3 คน มาจากผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย เช่น บุคคลที่เป็นหรือเคยเป็นผู้พิพากษา พนักงานอัยการ ตำรวจหรือทนายความ เป็นต้น เพื่อมาทำหน้าที่ในการวินิจฉัยคดีเลือกตั้งให้เป็นไปอย่างถูกต้อง สุจริตและเที่ยงธรรม หากปราศจากผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายมาร่วมเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งด้วยแล้ว ก็อาจจะไม่มีหลักประกันใดที่จะทำให้คู่พิพาทในคดีเลือกตั้งหรือประชาชนทั่วไปมั่นใจได้ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้ง จะไม่ตัดสินคดีเลือกตั้งตามอำเภอใจหรือตามความรู้สึกส่วนตัวเป็นหลัก โดยขาดหลักนิติธรรมแห่งกฎหมายได้ ซึ่งหากเป็นเช่นนั้น ย่อมทำให้กระบวนการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง มิได้เป็นไปโดยถูกต้อง สุจริต และเที่ยงธรรมโดยแท้จริง

สำหรับคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ก็ไม่ได้มีการกำหนดสัดส่วนและคุณสมบัติเฉพาะของบุคคลที่จะมาทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดว่าต้องมาจากผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายไว้เช่นเดียวกัน โดยกำหนดแต่เพียงว่าให้แต่งตั้งจากผู้มีภูมิลำเนาในจังหวัดนั้นเป็นหลัก โดยให้คำนึงถึงความหลากหลายของอาชีพการมีส่วนร่วมของสตรีและความพร้อมในการปฏิบัติหน้าที่ได้ตลอดเวลาเท่านั้น มิได้กำหนดว่า ต้องมาจากผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย เช่น พนักงานอัยการ ตำรวจ หรือทนายความ เป็นต้น โดยที่กฎหมายหรือระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีอำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนคดีเลือกตั้ง แทนคณะกรรมการการเลือกตั้งและพิจารณาเสนอความเห็นก่อนเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อพิจารณา ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ดังนั้น หากไม่มีผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายมาร่วมเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดด้วยแล้ว อาจสุ่มเสี่ยงต่อการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด จะใช้ความรู้สึกส่วนตัวหรือใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจในการพิจารณาและเสนอความเห็นในคดีเลือกตั้ง โดยขาดหลักนิติธรรมแห่งกฎหมายได้ ซึ่งนั้นย่อมกระทบต่อประสิทธิภาพและความยุติธรรมในคดีเลือกตั้งอย่างหลีกเลี่ยงมิได้

1.2 ปัญหาเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนคดีเลือกตั้ง

1.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับการเรียกพยานบุคคลหรือพยานหลักฐานอื่น ๆ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 236 ใต้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเรียกเอกสารหรือ

หลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ ตลอดจนขอให้พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการ เพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนหรือวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้ง

ตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและ ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. 2552 ข้อ 15 ได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำ จังหวัด มีอำนาจเรียกให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หรือบุคคลใด มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงหรือมาให้ ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหลักฐานหรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา ได้เช่นเดียวกัน แต่หากบุคคลนั้นฝ่าฝืนไม่มาให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ตามกำหนด ก็หาได้มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดบทลงโทษทางอาญา ไว้แต่อย่างใดไม่ อีกทั้ง ตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัย ชี้ขาด พ.ศ. 2554 ข้อ 24 ก็ไม่ได้กำหนดให้อำนาจแก่คณะกรรมการสืบสวนสอบสวนหรือคณะกรรมการ สืบสวนสอบสวน ซึ่งเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนคดีเลือกตั้งในชั้นต้น โดยตรง สามารถ เรียกบุคคลใดให้มาให้ถ้อยคำเป็นพยาน หรือเรียกให้บุคคลใดส่งพยานหลักฐานในการสืบสวน สอบสวนคดีเลือกตั้งไว้โดยชัดแจ้ง แต่ในทางปฏิบัติก็จะมีหนังสือเชิญพยานมาให้ถ้อยคำได้ โดยอาศัย อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด แต่ก็มีได้มีสภาพบังคับแต่อย่างใด

ผู้เขียนเห็นว่า อำนาจในการเรียกพยานหลักฐานต่าง ๆ ของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำ จังหวัดดังกล่าว มิได้มีสภาพบังคับเช่นเดียวกับหมายเรียกในคดีอาญา เนื่องจากไม่มีบทลงโทษทางอาญา สำหรับผู้ฝ่าฝืนคำสั่งดังกล่าวไว้แต่อย่างใด เมื่อเปรียบเทียบกับกระบวนการ ไล่สวนข้อเท็จจริง ของพนักงานไล่สวนหรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรอิสระ ตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งและใช้วิธีพิจารณาคดีในระบบไล่สวนเช่นเดียวกัน แล้วพบว่า ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 25 (1) ได้กำหนดไว้โดยชัดเจนว่าให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจเรียกบุคคลใด มาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหลักฐาน และหากบุคคลดังกล่าวฝ่าฝืนก็จะมิบทกำหนดโทษไว้ ในมาตรา 118 ดังนั้น จึงเห็นควรกำหนดให้มีบทลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนคำสั่งในการเรียกพยานหลักฐานของ คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้คำสั่งเรียกพยานหลักฐานต่าง ๆ ดังกล่าว มีสภาพ บังคับได้อย่างแท้จริง

1.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับการรับฟังพยานหลักฐาน

ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรับฟังพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้งไว้เพียงว่า “ก่อนหรือหลัง

ประกาศผลการเลือกตั้ง หากคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า...” ก็ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง (ใบแดง) หรือสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ (ใบเหลือง) ได้ ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และคณะกรรมการการเลือกตั้งใช้เป็นหลักในการพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งทุกระดับ

ตามกฎหมายดังกล่าว มิได้กำหนดหลักเกณฑ์ใด ๆ ที่ชัดเจนเกี่ยวกับการชั่งน้ำหนักและการรับฟังพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้งไว้แต่อย่างใด จึงเห็นว่า ในการพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้ง ยังไม่มีหลักประกันที่แน่นอนชัดเจนว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือคณะกรรมการการเลือกตั้งจะ ไม่ใช้ความรู้สึกส่วนตัวหรือความรู้นอกสำนวนมาใช้ประกอบการพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้ง ดังนั้น หากได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการชั่งน้ำหนักและรับฟังพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้งไว้โดยเฉพาะแล้ว น่าจะทำให้การวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีมาตรฐานและน่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้น

1.2.3 ปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำรายงานการสืบสวนสอบสวน ความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และคำวินิจฉัยสั่งการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 ข้อ 40 กำหนดว่า “เมื่อคณะกรรมการสืบสวนสอบสวน ซึ่งหมายความร่วมมือถึงคณะอนุกรรมการสืบสวนสอบสวนด้วย ทำการสืบสวนสอบสวนเสร็จแล้ว ให้ทำรายงานการสืบสวนสอบสวนตามแบบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด โดยสรุปข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน พร้อมทั้งความเห็นประกอบสำนวนการสืบสวนสอบสวนเสนอต่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือเลขาธิการ แล้วแต่กรณี...และเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ได้รับสำนวนการสืบสวนสอบสวนจากผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ให้พิจารณาและจัดทำความเห็น โดยระบุข้อเท็จจริงและเหตุผลประกอบ แล้วเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามแบบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดโดยเร็ว”

ตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 หมวด 5 ข้อ 65 กำหนดว่า “เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับความเห็นของคณะอนุกรรมการวินิจฉัย เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด แล้วแต่กรณี ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยชี้ขาดหรือมีความเห็นโดยเร็ว”

ตามระเบียบดังกล่าว ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดทำรายงานการสืบสวนสอบสวน และความเห็นคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดไว้เพียงกว้าง ๆ โดยมีได้กำหนดรายการต่าง ๆ ที่สำคัญเรียงลำดับเป็นข้อ ๆ ไป ส่วนรายละเอียดให้เป็นไปตามแบบท้ายระเบียบฯ ซึ่งอาจไม่มีความแน่นอน และเปลี่ยนแปลงได้เสมอ ส่วนรูปแบบและรายการของคำวินิจฉัยสั่งการ

คณะกรรมการการเลือกตั้ง ก็มีได้กำหนดไว้แต่อย่างใด จึงเห็นว่า หากได้กำหนดรูปแบบและรายการต่าง ๆ ในการจัดทำรายงานการสืบสวนสอบสวน ความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และคำวินิจฉัยสั่งการของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้เป็นลำดับโดยละเอียด ในระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 น่าจะทำให้มีความละเอียดชัดเจนมากขึ้น

2. ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ระบบไต่สวนในการดำเนินคดีเลือกตั้งของศาล

2.1 ปัญหาในทางปฏิบัติศาลมิได้ใช้วิธีพิจารณาในระบบไต่สวนอย่างแท้จริง

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 219 วรรคสาม กำหนดให้ศาลอุทธรณ์มีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ทั้งนี้ วิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีให้เป็นไปตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกากำหนด โดยต้องใช้ระบบไต่สวนและเป็นไปโดยรวดเร็ว และระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกากำหนดว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2550 ข้อ 4 กำหนดว่า วิธีพิจารณาให้ใช้ระบบไต่สวนและเป็นไปโดยรวดเร็ว และข้อ 12 ยังได้กำหนดด้วยว่าในการสืบพยานไม่ว่าจะเป็นพยานที่ผู้ร้องหรือผู้คัดค้านอ้างหรือที่ศาลเรียกมาเองให้ศาลเป็นผู้ซักถามพยานในประเด็นต่าง ๆ ให้ได้รับความครบถ้วน เว้นแต่ ในกรณีที่ศาลเห็นว่ามีความจำเป็นก็อาจอนุญาตให้ผู้ร้องหรือผู้คัดค้านซักถามได้ การซักถามพยานของผู้ร้องหรือผู้คัดค้านจะใช้คำถามนำก็ได้และวรรคสี่กำหนดให้ศาลเป็นผู้ซักถามพยานในประเด็นต่าง ๆ ให้ได้รับความครบถ้วนและใช้คำถามนำได้

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 219 ประกอบกับระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกากำหนดว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2550 แล้ว จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์โดยชัดเจนที่จะให้ใช้กระบวนการวิธีพิจารณาคดีเลือกตั้งในระบบไต่สวนโดยเฉพาะและเป็นไปโดยรวดเร็ว อีกทั้ง หากเปรียบเทียบกับหลักการทั่วไปของระบบไต่สวนที่ว่า การดำเนินกระบวนการพิจารณา ถือเป็นอำนาจหน้าที่หลักของศาล คู่ความทั้งหมดในคดี รวมทั้งจำเลย มีหน้าที่เป็นเพียงผู้ช่วยเหลือศาลในการค้นหาความจริงของคดี และข้อเท็จจริงที่นำไปสู่การพิพากษาของศาล ไม่จำกัดแต่เฉพาะที่เสนอโดยคู่ความในคดีเท่านั้น ดังนั้นศาลจึงไม่ได้มีบทบาทแต่เพียงรับฟังคำให้การของพยานแต่เพียงอย่างเดียว โดยในระหว่างที่พยานให้การนั้น ศาลยังมีบทบาทในการที่จะซักถามพยานในประเด็นต่าง ๆ ที่เห็นว่าสามารถช่วยให้ได้รับทราบข้อเท็จจริงที่จำเป็น โดยครบถ้วน หรือซักถามพยานตามที่คู่ความได้เสนอแนะการซักถามพยานจึงเป็นอำนาจหน้าที่โดยเด็ดขาดของศาลแต่ผู้เดียว

จากการศึกษาพบว่า ในทางปฏิบัติของศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง ยังมีได้ใช้วิธีพิจารณาในระบบไต่สวนอย่างแท้จริง ในการไต่สวนคดีเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น แต่ยังคงใช้วิธีการสืบพยานดังเช่นในระบบกล่าวหา กล่าวคือ ศาลมักวางตัวนิ่งเฉย และผลกภาระในการซักถามพยานให้เป็นหน้าที่ของนิติกร ผู้รับมอบอำนาจจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง และทนายความของผู้คัดค้าน เป็นผู้ซักถามพยานของตนและพยานฝ่ายตรงข้าม ในทำนองต่อสู้กันเองระหว่างคู่ความ

ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาดังกล่าว ข้อ 10 กำหนดว่า “การพิจารณาของศาลให้กระทำโดยเปิดเผย” โดยปราศจากข้อยกเว้น ให้สามารถไต่สวนพยานลับหลังผู้คัดค้านได้ ไม่ว่ากรณีใด ๆ ดังนั้น ในทางปฏิบัติ ทำให้คู่ความต้องนำพยานบุคคลที่เคยให้ถ้อยคำในชั้นสอบสวนของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือเคยให้ถ้อยคำไว้ในบันทึกคำพยานล่วงหน้าในชั้นศาล ต้องมาเบิกความต่อหน้าศาลและรับรองบันทึกคำพยานดังกล่าวตามระเบียบข้อ 13 ด้วย ทุกกรณี ทำให้พยานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ร้อง ซึ่งเป็นประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเมื่อต้องมาเบิกความในคดีเลือกตั้งในลักษณะเผชิญหน้ากับผู้คัดค้านในห้องพิจารณาของศาลโดยตรง จึงทำให้เกิดความหวาดกลัวต่ออิทธิพลของผู้คัดค้านซึ่งเป็นนักการเมืองในท้องถิ่น และไม่กล้าที่จะเบิกความตามความเป็นจริงต่อหน้าผู้คัดค้านหรือหลบหนีไม่ยอมมาเบิกความต่อศาล ซึ่งกรณีดังกล่าวเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ศาลอ้างมาเป็นเหตุยกคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงเห็นควรกำหนดข้อยกเว้นให้ศาลสามารถไต่สวนพยานบุคคลลับหลังผู้คัดค้านหรือในลักษณะที่ไม่ต้องให้พยานต้องเผชิญหน้ากับผู้คัดค้านโดยตรงได้ในบางกรณี ทั้งนี้ เพื่อให้พยานมีอิสระในการเบิกความต่อศาลและเพื่อประโยชน์ต่อความยุติธรรมและความปลอดภัยของพยานบุคคลดังกล่าวด้วย

2.2 ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการรับฟังพยานหลักฐาน

ตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง และการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2550 ข้อ 4 กำหนดเพียงว่า “วิธีพิจารณาให้ใช้ระบบไต่สวนและเป็นไปโดยรวดเร็ว ตามที่กำหนดในระเบียบนี้ วิธีพิจารณาใดซึ่งระเบียบนี้มีได้กำหนดไว้โดยเฉพาะ ให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับเท่าที่พอจะใช้บังคับได้” นอกจากระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาดังกล่าวแล้ว ไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการชั่งน้ำหนักพยานและรับฟังพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้งไว้โดยเฉพาะแต่อย่างใด ในทางปฏิบัติ ศาลมักจะไม่ระบุตัวบทกฎหมายที่ใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการชั่งน้ำหนักพยานและรับฟังพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้งไว้ในคำพิพากษาแต่อย่างใด ตัวอย่างเช่น คำสั่งคดีเลือกตั้งของศาลอุทธรณ์ภาค 4 แผนกคดีเลือกตั้ง ตามคดีหมายเลขแดงที่ 2105/2552 ลงวันที่ 14 กรกฎาคม 2552 ระหว่าง คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ร้อง นาย ร. ผู้คัดค้าน ซึ่งศาลวินิจฉัยว่า คดีนี้มี

ผู้ร้องคัดค้าน ในชั้นคณะกรรมการการเลือกตั้ง มาเบิกความเพียงปากเดียว และลำพังคำให้การพยาน ที่ได้ให้ถ้อยคำไว้ต่อคณะกรรมการสืบสวนสอบสวน ย่อมไม่มีน้ำหนักมั่นคงให้รับฟังเป็นความจริง ได้อย่างสนิทใจ จึงมีคำสั่งให้ยกคำร้อง ซึ่งจากเหตุผลคำวินิจฉัยดังกล่าว ด้วยความเคารพผู้เขียน ไม่มั่นใจว่าศาลได้วินิจฉัยโดยใช้หลักการที่ต้องรับฟังพยานหลักฐานจนปราศจากข้อสงสัย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 227 มาเป็นหลักในการรับฟังพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้งหรือไม่

อนึ่ง ในระบบไต่สวนนั้น บทบาทของศาลจะเป็นทั้งผู้ควบคุมกระบวนการพิจารณา และเป็นผู้รวบรวมพยานหลักฐานทั้งหมด โดยศาลต้องเป็นผู้นำมาซึ่งความจริง สำหรับการวินิจฉัยคดี นั้น ข้อเท็จจริงที่นำไปสู่การพิจารณาของศาล ไม่จำกัดแต่เฉพาะที่เสนอโดยคู่ความในคดีเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติ ในการพิจารณาคดีเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นของศาล อุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้งนั้น ศาลจะรับฟังเฉพาะพยานหลักฐานที่คู่ความ เสนอมาในคดีเท่านั้น โดยศาลไม่เรียกพยานหลักฐานมาสืบเองตามที่เห็นสมควร คำพิพากษาของ ศาลจะวางอยู่บนพื้นฐานของพยานหลักฐานที่ได้รับฟังจากคู่ความเท่านั้น ซึ่งเป็นหลักการในระบบ กล่าวหาตนเอง เมื่อเปรียบเทียบกับศาลปกครองซึ่งใช้ระบบไต่สวนเช่นกันแล้ว พบว่า ได้มีการ กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรับฟังพยานหลักฐานของศาล ไว้โดยชัดเจน ในระเบียบของที่ประชุม ใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ดังนั้น หากได้มีการ กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการชี้แจงน้ำหนักและรับฟังพยานหลักฐานของศาล โดยชัดเจน น่าจะทำให้ การรับฟังพยานหลักฐานของศาลเป็นมาตรฐานเดียวกันและส่งผลให้การวินิจฉัยและตัดสินคดีของ ศาลมีความน่าเชื่อถือยิ่งขึ้น

2.3 ปัญหาเกี่ยวกับการวินิจฉัยและพิพากษาคดี

2.3.1 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายและการตีความกฎหมาย

การบังคับใช้กฎหมายและการตีความบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิก สภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยที่การพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ยังคงอาศัยหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ปัจจุบันยังมิได้มีการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องให้เป็นที่ไปตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แต่อย่างใด

ปัญหาดังกล่าว อาจก่อให้เกิดข้อขัดแย้งในการตีความพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิก สภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 เช่น มาตรา 97 วรรคหนึ่ง ที่กำหนดให้คณะกรรมการการ เลือกตั้งมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือนับคะแนนใหม่ โดยต้องสั่งภายใน 1 ปี นับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง ในขณะที่บทบัญญัติมาตรา 239 วรรคสอง

ประกอบพรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดว่า “ในกรณีที่มีการประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าควรให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใด ให้ยื่นคำร้องขอต่อศาลอุทธรณ์และให้ศาลอุทธรณ์ รวมถึงศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง เพื่อวินิจฉัยและมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง และให้คำสั่งศาลอุทธรณ์ดังกล่าวเป็นที่สุด” โดยมีได้กำหนดอายุความในการยื่นคำร้องแต่อย่างใด จึงมีข้อพิจารณาว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องยื่นคำร้องต่อศาลภายใน 1 ปี นับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งหรือไม่ และหากยื่นคำร้องเกิน 1 ปี ศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง จะมีอำนาจรับพิจารณาคำร้องดังกล่าวได้หรือไม่ ดังนั้น หากไม่มีการแก้ไขกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับกำหนดอายุความในการยื่นคำร้องดังกล่าวให้ชัดเจน อาจทำให้มีข้อขัดข้องในการตีความตัวบทกฎหมายดังกล่าว และในอนาคตอาจมีการตีความไปในทางที่ว่าสามารถนำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอายุความ 10 ปี ตามมาตรา 193/30 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไป มาใช้บังคับในกรณีดังกล่าวก็ได้

อนึ่ง การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 219 บัญญัติว่า “...ให้ศาลอุทธรณ์มีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น...” แต่เมื่อไม่มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้อง จึงอาจเกิดปัญหาการตีความข้อกฎหมายว่า คดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งหมายถึงคดีประเภทใดบ้าง ซึ่งกรณีดังกล่าว ศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง ต่างมีความเห็นและข้อพิจารณาที่แตกต่างกัน เช่น กรณีคดีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว หากต่อมาคณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเห็นว่า ผู้คัดค้านเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง จึงยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง โดยศาลได้มีแนวคำวินิจฉัยแตกต่างกันเป็น 2 แนวทาง กล่าวคือ ศาลอุทธรณ์ภาค 1 ตามคดีหมายเลขแดงที่ 5141/2553 ลงวันที่ 28 ธันวาคม 2553 ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้คัดค้านถูกลงโทษไล่ออกจากราชการเพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ และได้สมัครรับเลือกตั้งทั้งที่เป็นผู้ต้องห้ามมิให้สมัครรับเลือกตั้ง เห็นว่า พฤติการณ์ดังกล่าวย่อมทำให้การเลือกตั้งในส่วนที่เกี่ยวกับผู้คัดค้านมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และแม้จะเป็นกรณีเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งก็ตาม แต่เมื่อผู้ร้องได้ประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 239 วรรคสองและวรรคสี่ กำหนดให้ผู้ร้องต้องยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อวินิจฉัย ประกอบกับเหตุที่การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมเกิดจากผู้คัดค้าน จึงสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ แต่ในทางตรงกันข้าม ศาลอุทธรณ์ภาค 3 แผนกคดีเลือกตั้ง ตามคดีหมายเลขแดงที่ 1518/2553 ลงวันที่ 28 เมษายน 2553 ซึ่งมีข้อเท็จจริงว่าผู้สมัครขาด

คุณสมบัติเช่นเดียวกัน แต่ศาลกลับวินิจฉัยว่า เป็นอำนาจของคณะกรรมการเลือกตั้งที่จะสั่งให้เพิกถอนการประกาศผลการเลือกตั้งที่ไม่ชอบ และจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ แทนผู้คัดค้านคณะกรรมการเลือกตั้ง ผู้ร้องจึงไม่มีอำนาจยื่นคำร้อง ซึ่งแตกต่างจากคำวินิจฉัยของศาลอุทธรณ์ภาค 1 ซึ่งกรณีดังกล่าวจะได้กล่าวโดยละเอียดในบทที่ 5 ต่อไป

2.3.2 ปัญหาเกี่ยวกับบรรทัดฐานในการวินิจฉัยคดีของศาล

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 239 วรรคสี่ บัญญัติให้คำสั่งศาลอุทธรณ์เป็นที่สุด ในขณะที่ศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง ต่างมีเขตอำนาจในการพิจารณาโดยอิสระและคดีเป็นที่สุดในแต่ละศาล เห็นว่า คำวินิจฉัยของแต่ละศาลในเรื่องเดียวกันอาจขัดแย้งกัน และกระทบต่อบรรทัดฐานและความเป็นเอกภาพของศาลได้ และไม่เป็นที่เชื่อมั่นศรัทธาของประชาชนทั่วไป

กล่าวโดยสรุป สำหรับกระบวนการพิจารณาคดีเลือกตั้งในชั้นศาล มีเพียงรัฐธรรมนูญ มาตรา 219 วรรคสาม ที่กำหนดให้กระบวนการพิจารณาคดีเลือกตั้งของศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาค แผนกคดีเลือกตั้ง ทั้ง 9 ภาค ต้องใช้ระบบไต่สวนและเป็นไปโดยรวดเร็ว และกำหนดให้วิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีให้เป็นไปตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกา และระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาดังกล่าว กำหนดให้ใช้วิธีพิจารณาระบบไต่สวนและเป็นไปโดยรวดเร็ว...ตามข้อ 4 การพิจารณาของศาลให้กระทำโดยเปิดเผย ตามข้อ 10 และศาลมีอำนาจเรียกพยานหลักฐานมาสืบได้เองตามที่เห็นสมควร และในการสืบพยานไม่ว่าจะเป็นพยานที่ผู้ร้องหรือผู้คัดค้านอ้างหรือที่ศาลเรียกมาเอง ให้ศาลเป็นผู้ซักถามในประเด็นต่าง ๆ ให้ได้รับความครบถ้วน เว้นแต่ ในกรณีที่ศาลเห็นว่า มีความจำเป็น ก็นุญาตให้ผู้ร้องหรือผู้คัดค้านซักถามได้

หลักการสำคัญของระบบไต่สวน คือ การดำเนินกระบวนการพิจารณาและการพิสูจน์เป็นอำนาจหน้าที่ของศาล ข้อเท็จจริงที่ตัดสินไม่จำกัดเฉพาะที่คู่ความเสนอในคดี เป็นความยุติธรรมตามเนื้อหาและตัดการยกประโยชน์แห่งข้อสงสัย แต่ปัจจุบันสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น คือ ศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง ส่วนใหญ่ยังมีได้นำระบบไต่สวนมาใช้กับกระบวนการไต่สวนคดีเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นอย่างแท้จริง แต่ยังคงใช้กระบวนการพิจารณาคดีในระบบกล่าวหาใช้ในการไต่สวนพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้ง ดังจะเห็นได้จากการที่ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกากว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2550 ข้อ 4 กำหนดว่า “วิธีพิจารณาให้ใช้ระบบไต่สวนและเป็นไปโดยรวดเร็ว...วิธีพิจารณาใดซึ่งระเบียบนี้มีได้กำหนดไว้โดยเฉพาะ ให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับเท่าที่

พอจะใช้บังคับได้” ซึ่งดูจะขัดแย้งกับข้อความตอนต้นที่กำหนดให้ใช้ระบบไต่สวน แต่กลับระบุให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งเป็นระบบกล่าวหามาใช้บังคับโดยอนุโลม

ตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาดังกล่าว มิได้กำหนดหลักเกณฑ์ขั้นตอนเกี่ยวกับการไต่สวนไว้โดยชัดแจ้ง อีกทั้งยังมีได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการชั่งน้ำหนักและรับฟังพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้งของศาลไว้โดยเฉพาะ ในทางปฏิบัติ ปัญหาที่พบบ่อยครั้ง คือ ศาลไม่ค่อยจะทำหน้าที่เป็นผู้ค้นหาข้อเท็จจริงในคดี ในการซักถามพยานมักจะปล่อยให้คู่ความซักถามพยานของฝ่ายตน และพยานของฝ่ายตรงข้ามเอง รวมทั้งศาลยังยึดหลักการวินิจฉัยคดีโดยพิจารณาพยานหลักฐานเฉพาะที่คู่ความเสนอมาในคดี โดยศาลมักจะไม่เรียกพยานหลักฐานมาสืบเองตามที่เห็นสมควร อีกทั้งยังไม่มีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรับฟังพยานหลักฐาน โดยเฉพาะอีกทั้ง การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง แต่ละศาลถึงที่สุด ก่อให้เกิดความไม่เป็นเอกภาพในแนวทางการวินิจฉัยคดีของศาล ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

ผลจากการที่ศาลใช้ระบบพิจารณาคดีเลือกตั้ง ค่อยไปในทางกล่าวหาดังกล่าวข้างต้น ก่อให้เกิดผลแตกต่างในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นของคณะกรรมการการเลือกตั้งและศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง ซึ่งได้จากสรุปรายงานผลการปฏิบัติงานสำนักวินิจฉัยและคดี ประจำปี 2551-2552 ข้อมูล ณ วันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2554 ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ดังนี้

1. ข้อมูลประจำปี 2551

คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลให้มีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ จำนวนทั้งสิ้น 153 เรื่อง ศาลสั่งยกคำร้อง จำนวน 94 เรื่อง สั่งให้เพิกถอนสิทธิ (ใบแดง) จำนวน 32 เรื่อง สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ (ใบเหลือง) จำนวน 25 เรื่อง และสั่งจำหน่ายคดี จำนวน 1 เรื่อง

2. ข้อมูลประจำปี 2552

คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลให้มีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ จำนวนทั้งสิ้น 224 เรื่อง ศาลสั่งยกคำร้อง จำนวน 142 เรื่อง สั่งให้เพิกถอนสิทธิ (ใบแดง) จำนวน 43 เรื่อง สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ (ใบเหลือง) จำนวน 35 เรื่อง สั่งไม่รับคำร้อง จำนวน 1 เรื่อง สั่งให้เพิกถอนผลการเลือกตั้งและให้มีการเลือกตั้งใหม่ จำนวน 1 เรื่อง และสั่งจำหน่ายคดี จำนวน 1 เรื่อง

3. ข้อมูลประจำปี 2553

คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลให้มีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ จำนวนทั้งสิ้น 156 เรื่อง ศาลสั่งยกคำร้อง จำนวน 50 เรื่อง สั่งให้เพิกถอนสิทธิ

(ใบแดง) จำนวน 78 เรื่อง สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ (ใบเหลือง) จำนวน 25 เรื่อง สั่งไม่รับคำร้อง จำนวน 1 เรื่อง และสั่งจำหน่ายคดี จำนวน 1 เรื่อง

4. ข้อมูลประจำปี 2554

คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลให้มีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ จำนวนทั้งสิ้น 32 เรื่อง ศาลสั่งยกคำร้อง จำนวน 1 เรื่อง สั่งให้เพิกถอนสิทธิ (ใบแดง) จำนวน 1 เรื่อง สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ (ใบเหลือง) จำนวน 4 เรื่อง ส่วนที่เหลืออยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล

สรุปสถิติโดยรวม ระหว่างปี 2551-2554 สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นฟ้องคดีต่อศาล กรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง (ใบแดง) หรือสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ (ใบเหลือง) ทั้งหมด 569 คดี ศาลมีคำสั่งแล้วทั้งสิ้น 537 คดี โดยสั่งยกคำร้อง จำนวนทั้งสิ้น 287 คดี สั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง (ใบแดง) จำนวน 154 คดี และสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ (ใบเหลือง) จำนวน 89 คดี รวมคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและให้เลือกตั้งใหม่ จำนวน 243 คดี ซึ่งจะเห็นได้ว่า ศาลได้มีคำสั่งยกคำร้องมากกว่าเห็นด้วยกับคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

อนึ่ง นอกจากปัจจุบันในทางปฏิบัติ ศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง ยังคงใช้วิธีพิจารณาพยานหลักฐานในลักษณะก่อนเป็นไปในระบบกล่าวหา ซึ่งไม่เพียงแต่ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ใช้ระบบไต่สวน เนื่องจากคดีเลือกตั้งเป็นคดีที่มีลักษณะพิเศษเท่านั้น แต่ปรากฏว่าผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง ยังมีภาระต้องพิจารณาพิพากษาคดีที่อุทธรณ์ตามปกติอีกเป็นจำนวนมากอยู่แล้ว การที่กำหนดให้ศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง มีหน้าที่ต้องพิจารณาพิพากษาคดีเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งมีเป็นจำนวนมากอีก ย่อมเป็นการเพิ่มภาระอันหนักยิ่งให้แก่ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 ประกอบกับผู้พิพากษาศาลยุติธรรม ส่วนมากจะคุ้นเคยกับกระบวนการวิธีพิจารณาในระบบกล่าวหามากกว่ามีความชำนาญในระบบไต่สวน

3. ปัญหากรณีไม่มีกฎหมายคุ้มครองพยานในคดีเลือกตั้ง

พระราชบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 เป็นมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองพยานในคดีอาญานั้น แต่ไม่รวมถึงคดีเลือกตั้งด้วย ดังนั้น จึงยังไม่มีหลักประกันความปลอดภัยให้แก่พยานในคดีเลือกตั้ง และทำให้ประชาชนทั่วไปมักถือออกหรือไม่เต็มใจร่วมมือเป็นพยานในคดีเลือกตั้ง ทั้งในชั้นการสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการการเลือกตั้งและชั้นการไต่สวนของศาล ซึ่งในที่สุดจะทำให้รัฐธรรมนูญมาตรา 239 ไม่มีประสิทธิผลในการบังคับใช้ในการปฏิรูปการเมืองเกี่ยวกับการทุจริตการเลือกตั้ง

หากเปรียบเทียบกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว พบว่า ปัจจุบัน คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระและใช้ระบบไต่สวนในการดำเนินคดีเช่นเดียวกัน ได้มีการประกาศใช้ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการคุ้มครองช่วยเหลือพยาน พ.ศ. 2554 ไว้โดยชัดเจน ดังนั้น เพื่อเป็นหลักประกันความปลอดภัยให้แก่พยานในคดีเลือกตั้ง ทั้งในชั้นการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และการไต่สวนของศาล จึงเห็นควรกำหนดให้มีระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการคุ้มครองพยาน พ.ศ. ... โดยมีสาระสำคัญเช่นเดียวกับระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการคุ้มครองช่วยเหลือพยาน พ.ศ. 2554 ซึ่งน่าจะทำให้ประชาชนทั่วไป กล้าที่จะให้ความร่วมมือเป็นพยานในคดีเลือกตั้งมากยิ่งขึ้น

ดังที่ได้กล่าวถึงสภาพปัญหาต่าง ๆ ข้างต้นแล้วนั้น จึงจำเป็นต้องทำการศึกษาถึงแนวทางในการแก้ไขรัฐธรรมนูญและกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อให้กระบวนการสืบสวนสอบสวนคดีเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อันจะนำไปสู่การวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งให้เป็นไปสุจริตและเที่ยงธรรมตลอดถึงแนวทางในการตรากฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีเลือกตั้ง เพื่อให้มีระบบกระบวนการพิจารณาคดี โดยเฉพาะและมีผู้พิพากษาที่มีความรู้ความชำนาญในระบบไต่สวน มาทำหน้าที่ในการพิจารณาคดีเลือกตั้งต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงกระบวนการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งและกระบวนการไต่สวนคดีเลือกตั้งของศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง ในคดีเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงกฎหมายที่ให้อำนาจในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และการดำเนินคดีเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
3. เพื่อศึกษาถึงวิธีพิจารณาขององค์กรที่ใช้ระบบไต่สวนในการพิจารณาคดีในประเทศไทย และการดำเนินคดีเลือกตั้งของประเทศไทยกับประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมัน ประเทศอินเดีย และประเทศฟิลิปปินส์
4. เพื่อศึกษาแนวทางการปรับปรุงหรือแก้ไขรัฐธรรมนูญ กฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง รวมทั้งการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีเลือกตั้ง เพื่อให้มีระบบกระบวนการพิจารณาคดีเลือกตั้ง โดยเฉพาะ

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

เนื่องจากปัจจุบัน ยังคงมีปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการไต่สวนคดีเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นของศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง ซึ่งเป็นคดีที่มีลักษณะพิเศษและรัฐธรรมนูญกำหนดให้ใช้ระบบไต่สวน ซึ่งในทางปฏิบัติพบว่ามิได้ใช้ระบบไต่สวนอย่างแท้จริง แต่กลับมีลักษณะก่อนไปในระบบกล่าวหา และศาลที่พิจารณาคดีเลือกตั้งเป็นผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมซึ่งมีความชำนาญในระบบกล่าวหา มาโดยตลอด จึงต้องทำการศึกษาดังแนวทางการปรับปรุงหรือแก้ไขรัฐธรรมนูญ กฎหมายหรือระเบียบเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง และการตรากฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีเลือกตั้ง เพื่อให้กระบวนการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งและกระบวนการไต่สวนคดีเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นของศาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยในส่วนของศาลให้มีผู้พิพากษาที่มีความรู้ความชำนาญในระบบไต่สวน มาทำหน้าที่ในการพิจารณาคดีเลือกตั้ง ซึ่งจะทำให้กระบวนการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นของคณะกรรมการการเลือกตั้งตลอดจนถึงกระบวนการไต่สวนและพิพากษาคดีของศาลในคดีเลือกตั้งดังกล่าว เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมากยิ่งขึ้น

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ได้ทำการศึกษาดังแนวทางการปรับปรุงหรือแก้ไขรัฐธรรมนูญ กฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อให้กระบวนการสืบสวนสอบสวนคดีเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นอันจะนำไปสู่การวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งให้เป็นไปสุจริตและเที่ยงธรรม ตลอดถึงแนวทางในการตรากฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีเลือกตั้ง เพื่อให้มีระบบกระบวนการพิจารณาคดี โดยเฉพาะและมีผู้พิพากษาที่มีความรู้ความชำนาญในระบบไต่สวนมาทำหน้าที่ในการพิจารณาคดีเลือกตั้งต่อไป โดยศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ศาลปกครอง และคณะกรรมการ ป.ป.ช. พร้อมทั้งเปรียบเทียบกับประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมัน ประเทศอินเดีย และประเทศฟิลิปปินส์

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นการศึกษาข้อมูลโดยวิจัยเอกสาร กล่าวคือ เป็นการใช้วิธีการศึกษาโดยการค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูลจากหนังสือ บทความทางวิชาการ รายงานการวิจัย และเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง จากห้องสมุดของสถาบันต่างๆ ทั้งที่เป็นภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ตลอดจนข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ ในเว็บไซต์ทั้งของประเทศไทยและของต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาแบบไต่สวน เพื่อนำมาวิเคราะห์ในเชิงคุณภาพจากข้อมูลดังกล่าว

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบและเข้าใจถึงกระบวนการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการเลือกตั้ง และกระบวนการไต่สวนคดีเลือกตั้งของศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง ในคดีเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น
2. ทำให้ทราบและเข้าใจถึงกฎหมายที่ให้อำนาจในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น และการดำเนินคดีเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น
3. ทำให้ทราบและเข้าใจถึงวิธีพิจารณาขององค์กรที่ใช้ระบบไต่สวนในการพิจารณาคดีในประเทศไทย และการดำเนินคดีเลือกตั้งของประเทศไทย กับประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมัน ประเทศอินเดีย และประเทศฟิลิปปินส์
4. ทำให้ทราบและวิเคราะห์ถึงแนวทางการปรับปรุงหรือแก้ไขรัฐธรรมนูญ กฎหมาย หรือระเบียบที่เกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง รวมทั้งการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีเลือกตั้งโดยตรง

บทที่ 2

แนวคิด วิวัฒนาการ หลักการ ประเภทของวิธีพิจารณาคดี วิวัฒนาการของการดำเนินคดีเลือกตั้ง และองค์กรที่ใช้ระบบไต่สวนในการ แสวงหาข้อเท็จจริงในประเทศไทย

การศึกษาเรื่อง “ปัญหาการไต่สวนและการดำเนินคดีเลือกตั้ง : ศึกษาเฉพาะ การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น” นั้น ในบทนี้ ผู้เขียนจะได้ทำการศึกษา เกี่ยวกับแนวคิด วิวัฒนาการ หลักการ และประเภทของวิธีพิจารณาคดีต่าง ๆ ตลอดถึงวิวัฒนาการ ของการดำเนินคดีเลือกตั้ง และองค์กรที่ใช้ระบบไต่สวนในการแสวงหาข้อเท็จจริงในประเทศไทย ทั้งนี้ เพื่อทำให้เกิดความเข้าใจในเบื้องต้นซึ่งจะนำไปสู่การศึกษาระบบวิธีพิจารณาคดี และ กระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดี ต่อไป

2.1 แนวคิด และวิวัฒนาการของวิธีพิจารณาคดี

จากการศึกษาที่ผ่านมาพบว่า รูปแบบและหลักเกณฑ์ของวิธีพิจารณาคดี เป็นสิ่งที่มี ความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นเครื่องมือที่ช่วยให้กฎหมาย ในส่วนสารบัญญัติสัมฤทธิ์ผล ตามวัตถุประสงค์แห่งเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น ๆ² จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาและทำความเข้าใจ ถึงกระบวนการพิจารณาคดีในศาล ซึ่งโดยทั่วไปสามารถแบ่งระบบพิจารณาคดี ออกเป็น 2 ระบบใหญ่ คือ การพิจารณาคดีในระบบกล่าวหา และการพิจารณาคดีในระบบไต่สวน³

หากพิจารณาในเชิงประวัติศาสตร์ จะพบว่าในสมัยโบราณ การดำเนินคดีแพ่งและ คดีอาญาไม่มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ เป็นการดำเนินคดีตามระบบกล่าวหาที่ริเริ่มโดยผู้เสียหาย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่ตนได้รับ สำหรับวิธีการเพื่อให้ ได้มาซึ่งความจริงนั้น อาจให้ผู้ถูกกล่าวหาสาบานตนว่ามีได้กระทำผิดหรือทรามร่างกาย

² วีระยุทธ สัจพันธ์. (2548). วิธีพิจารณาคดีในศาลภายในอากร ศึกษาเปรียบเทียบ : วิธีพิจารณาคดี ในศาลปกครอง. หน้า 6.

³ วิวัฒน์ สุวณณะสังข์ ณิชชา พาณิชวราห์ จินดาวรรณ แสงกาญจนวนิช และจิรฉวี อินทรजार. (2553). แนวทางการพัฒนาระบบวิธีพิจารณาคดีในศาลภายในอากร. หน้า 5-6.

ผู้ถูกกล่าวหา ต่อมาการพิจารณาคดีในระบบกล่าวหาได้ถูกแทนที่ด้วยการพิจารณาคดีในระบบไต่สวน โดยเจ้าพนักงานฝ่ายบ้านเมือง ซึ่งในระบบไต่สวนนี้ ผู้พิพากษามีหน้าที่เป็นทั้งผู้กล่าวหาและผู้พิจารณาพิพากษาคดี คู่กรณีฝ่ายที่ได้รับความเสียหายเข้ามามีส่วนร่วมในการเป็นพยาน ในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาตกเป็นจำเลยในคดี และการดำเนินคดีเป็นไปเพื่อค้นหาความจริงโดยแท้ (Material Truth) อย่างไรก็ดี ในปัจจุบัน การค้นหาความจริงด้วยการทรมานร่างกายผู้ถูกกล่าวหาได้ถูกยกเลิกหมดสิ้นไป และมีการนำบุคคลผู้รู้เห็นเหตุการณ์ให้มาให้การเป็นพยานแทน⁴

นอกจากนี้ หากพิจารณาระบบการพิจารณาคดีของประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ระบบการพิจารณาคดีของประเทศที่ใช้ระบบจารีตประเพณี (Common Law System) กับระบบการพิจารณาคดีของประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System) จะพบว่า ระบบการพิจารณาคดีตามกฎหมายของระบบกฎหมายทั้งสองระบบดังกล่าวมีความแตกต่างกัน ซึ่งเป็นผลมาจากความแตกต่างของวัฒนธรรม สังคม และประวัติศาสตร์ กล่าวคือ ประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี จะใช้วิธีพิจารณาคดีในระบบกล่าวหา (Accusatorial System) หรือระบบสอบสวน อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันการพิจารณาคดีของประเทศต่าง ๆ ได้มีการนำเอาข้อดีของทั้งสองระบบดังกล่าวมากำหนดรวมกัน ทำให้ระบบการพิจารณาคดีในปัจจุบันมีลักษณะเป็นการผสมผสานกันระหว่างการพิจารณาคดีในระบบกล่าวหา และการพิจารณาคดีในระบบไต่สวน ซึ่งอาจเรียกว่า ระบบผสม (mixed System)⁵ ดังจะได้ศึกษาโดยละเอียด ดังต่อไปนี้

2.1.1 ระบบกล่าวหา

2.1.1.1 แนวคิด และวิวัฒนาการของวิธีพิจารณาคดีในระบบกล่าวหา⁶

การพิจารณาคดีในระบบกล่าวหา เป็นระบบพิจารณาคดีระบบแรกที่เกิดขึ้นในโลก กล่าวคือ ในยุคโบราณ หากใครทำให้ผู้อื่นได้รับความเสียหายหรือบาดเจ็บอย่างไร ผู้ที่ได้รับความเสียหายหรือบาดเจ็บ มีสิทธิตอบโต้และทำให้บุคคลนั้นได้รับความเสียหายหรือบาดเจ็บเป็นการตอบแทนได้ ถือเป็น การตัดสินชนิดตาต่อตา ฟันต่อฟัน การเลือกตอบโต้ด้วยวิธีการใด ขึ้นอยู่กับคู่กรณี โดยเฉพาะ ไม่ต้องอาศัยการพิจารณาหรือพยานหลักฐานแต่อย่างใด ต่อมาเมื่อนุษย์ได้รวมตัวกันเป็นชุมชนใหญ่ขึ้น เกิดผู้นำชุมชนหรือหัวหน้าที่ผู้คนในชุมชนให้ความเคารพเชื่อฟัง เมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นก็จะให้หัวหน้าชุมชนเป็นผู้ตัดสินยุติข้อพิพาทดังกล่าว การพิจารณาคดีในระบบกล่าวหา จึงเป็นระบบที่ผู้เสียหายนำเรื่องราวมาฟ้องร้องกล่าวหาบุคคลอีกคนหนึ่งต่อผู้มี

⁴ อุดม รัฐอมฤต. (2551). คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน. หน้า 25.

⁵ สมชาย รัตนเชื้อสกุล. (ม.ป.ป.). คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน. หน้า 5.

⁶ วิวัฒน์. สุวณณะสังข์ ฉัชชา พาณิชวรหัท จินदारณณ แสงกาญจนวนิชและจิรวี อินทรจาร. เล่มเดิม. หน้า 6.

อำนาจ เพื่อให้ผู้มีอำนาจนั้นชำระความให้แก่ตน ซึ่งในยุคสมัยนั้นยังนับถือผีสาางเทวดาและ
 สิ่งศักดิ์สิทธิ์ต่าง ๆ วิธีการชำระความหรือการพิสูจน์ความจริง จึงใช้วิธีการทรมาน คือ ให้พิสูจน์โดย
 การดำน้ำ ลุยไฟ เป็นต้น หรือให้พิสูจน์ความจริง โดยการต่อสู้กันหรือพิสูจน์ความจริง โดยการ
 บวงสรวงต่อสิ่งศักดิ์สิทธิ์ เพื่อให้คลบนาคาให้แพ้นะกัน จึงเป็นการให้พระเจ้าเข้ามาช่วยเป็น
 ผู้ตัดสิน เชื่อว่าผลสุดท้ายจะขึ้นอยู่กับสิ่งศักดิ์สิทธิ์ทั้งหลายหรือพระเจ้าจะเป็นผู้ตัดสิน ผู้ชำระความ
 ต้องตั้งตัวเป็นคนกลางจริง ๆ⁷

เมื่อสังคมมีความเจริญขึ้น การระงับข้อพิพาทหรือการพิสูจน์ความจริงด้วยวิธีการ
 ดังกล่าวข้างต้น ได้เปลี่ยนมาเป็นการนำพยานหลักฐานมาพิสูจน์ต่อผู้มีอำนาจชำระคดี เช่น
 การพิจารณาว่าฝ่ายใดมีพยานมากกว่ากัน เป็นต้น แต่หลักการสำคัญยังคงเดิม คือ กติกาที่กำหนด
 ต้องใช้กับทั้งสองฝ่ายเหมือนกัน ต้องทำโดยเปิดเผย ผู้ชำระคดีต้องวางตัวเป็นกลาง ระบบนี้เริ่มแรก
 พยานเป็นเพียงบุคคลที่มาสาบานยืนยันกับศาลว่าจำเลยเป็นคนดีเท่านั้น ศาลจะกำหนดจากประเภท
 ของคดีว่าคดีนั้น ๆ จำเลยจะต้องหาพยานมาสาบานกี่คน หากหามาได้ครบตามจำนวน และสาบาน
 ได้ถูกต้องตามรูปแบบที่ศาลกำหนด ศาลก็จะยกฟ้อง โจทก์ หากหาได้ไม่ครบหรือกล่าวคำสาบาน
 ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ศาลจะพิพากษาลงโทษจำเลย มีข้อน่าสังเกตว่า การพิสูจน์ความผิดของจำเลย
 ในสมัยนั้น โดยเฉพาะในประเทศอังกฤษ ศาลจะตัดสินก่อนว่าจำเลยผิด เว้นแต่ จำเลยจะหาคนมา
 สาบานได้ครบตามจำนวนที่ศาลกำหนด ซึ่งตรงข้ามกับวิธีพิจารณาคดีในปัจจุบันที่ให้สันนิษฐานไว้
 ก่อนว่าจำเลยไม่มีความผิด⁸

ในเวลาต่อมา บทบาทของพยานมีมากขึ้น เพราะเห็นว่าพยานที่อยู่ในท้องถิ่นนั้น น่าจะ
 รู้เห็นข้อเท็จจริง จึงเปลี่ยนแปลงให้พยานมีอำนาจวินิจฉัยข้อเท็จจริงในคดี ซึ่งต่อมาวิวัฒนาการมา
 เป็นระบบลูกขุน โดยลูกขุนจะพิจารณาว่าจำเลยผิดหรือไม่ผิด ถ้าฟังว่าไม่ผิดก็ปล่อยจำเลยไป แต่ถ้าผิด
 ผู้พิพากษาที่จะเป็นผู้กำหนดโทษต่อไป สำหรับการคัดเลือกลูกขุนนั้นจะคัดเลือกจากประชาชน
 ทั่วไปในชุมชนนั้น ซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความชำนาญทางด้านกฎหมาย จึงทำให้เกิด
 หลักเกณฑ์ในการรับฟังพยานหลักฐานที่ค่อนข้างละเอียดและเข้มงวด เพราะหากมีการเสนอ
 พยานหลักฐานที่ไม่ถูกต้อง ลูกขุนอาจจะแยกไม่ออกหรือถูกโน้มน้าวจากพยานหลักฐานนั้น ทำให้
 การรับฟังข้อเท็จจริงของลูกขุนเบี่ยงเบนไปจากความเป็นจริงได้⁹

⁷ ชวลิต โสภณวัต. (2550, พฤษภาคม). “กฎหมายลักษณะพยานของไทย เป็นกฎหมายในระบบกล่าวหาจริง
 หรือ”. *วารสารศาลยุติธรรมปริทัศน์*. 1, 5, หน้า 36-37.

⁸ สมชาย รัตนชื่นสกุล. เล่มเดิม. หน้า 6-7.

⁹ แหล่งเดิม.

จากความเป็นมาดังกล่าว จึงทำให้การกำหนดว่า จะนำพยานอย่างไร มาพิสูจน์ได้หรือไม่ และหลักเกณฑ์ในการรับฟังพยานหลักฐานในระบบกล่าวหา มีความละเอียดและค่อนข้างเคร่งครัด มีวิธีการและขั้นตอนในการสืบพยานชัดเจน มีบทบัญญัติที่ตัดพยาน คือ จะมีการกำหนดห้ามมิให้นำพยานประเภทใดประเภทหนึ่งมาสืบค่อนข้างมาก ทั้งนี้ เพื่อมิให้ทั้งสองฝ่ายได้เปรียบเสียเปรียบแก่กัน นอกจากนี้ ผู้ชำระความต้องตั้งตนเป็นกลางคอยดูแลให้ทั้งสองฝ่ายได้ดำเนินคดีของตนไปตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้โดยเคร่งครัด คู่ความเป็นผู้เสนอพยานหลักฐานของตนต่อศาล และศาลจะตัดสินคดีไปตามพยานหลักฐานที่คู่ความนำสืบ ศาลแทบจะไม่ถามพยานบุคคลที่มาอยู่ต่อหน้าเลย คือ จะถามเฉพาะเมื่อคำตอบของพยานที่ตอบ โจทก์หรือจำเลย ไม่เป็นที่ชัดเจนหรือไม่เป็นที่เข้าใจ ศาลจะไม่ถามเพื่อค้นหาความจริงจากพยานบุคคลที่มาอยู่ต่อหน้า ยิ่งไปกว่านั้น คือ จะไม่ถามเพิ่มเติมออกไปเพื่อให้ข้อเท็จจริงเพิ่มขึ้นอีก ดังนั้น แนวความคิดของการพิจารณาคดีในระบบกล่าวหา คือ เป็นวิธีการชำระความที่มีบุคคลเกี่ยวข้อง 3 ฝ่าย ได้แก่ โจทก์ จำเลย และศาล ซึ่งเป็นคนกลาง¹⁰

พัฒนาการของการพิจารณาคดี ในระบบกล่าวหา ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น เป็นระบบพิจารณาคดีที่พัฒนาขึ้นในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบจารีตประเพณี (Common Law System) โดยเริ่มต้นที่ประเทศอังกฤษ แล้วต่อมาได้พัฒนาไปยังประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา ประเทศในเครือจักรภพหรือกลุ่มประเทศอาณานิคมของอังกฤษ และประเทศที่รับเอาระบบกฎหมายของประเทศอังกฤษ ไปใช้¹¹

2.1.1.2 หลักการสำคัญของวิธีพิจารณาคดีในระบบกล่าวหา¹²

การพิจารณาแบบกล่าวหา มีวิวัฒนาการมาตั้งแต่สมัยดั้งเดิม นับแต่ที่มนุษย์ได้รวมตัวกันเป็นสังคม ได้เห็นเรื่องหน้าที่และสิทธิของคู่ความ ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาเป็นสำคัญ คู่ความไม่เพียงแต่เป็นฝ่ายกำหนดขอบเขตของข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายของคดี แต่ยังมีบทบาทสำคัญในการดำเนินกระบวนการพิจารณา รวมทั้งการรวบรวมพยานหลักฐานที่กฎหมายกำหนดและห้ามมิให้ศาลตัดสินคดีตามความเชื่อส่วนตัวของตน และมักมีลักษณะเป็นกระบวนการพิจารณาด้วยวาจา ไม่มีลักษณะเด่นหรือเน้นในเรื่องเอกสาร มีการนั่งพิจารณาและสืบพยาน โดยเปิดเผยและมีการโต้แย้งต่อสู้ซึ่งกันและกันระหว่างคู่ความ

¹⁰ ชวลิต โสภณวัต. เล่มเดิม. หน้า 8.

¹¹ แหล่งเดิม. หน้า 37.

¹² สุพิชฌาย์ กฤษณพิพัฒน์. (2549). การพิจารณาคดีในระบบไต่สวนตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. หน้า 20-21.

ระบบกล่าวหา พบเห็นมากในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายเอง โกล-อเมริกา ซึ่งอาศัย การต่อสู้กันระหว่างคู่ความสองฝ่าย โดยอาจจำแนกพิจารณาองค์ประกอบของระบบกล่าวหา ได้ 4 ประการ¹³ ได้แก่

1. คดีที่ใช้การแสวงหาข้อเท็จจริงในระบบนี้ จะประกอบไปด้วย คู่ความสองฝ่าย ที่มีความขัดแย้งในเรื่องของผลประโยชน์ระหว่างกันเอง
2. ในการพิจารณาคดี คู่ความมีความจำเป็นต้องปรากฏตัวในศาล เพื่อจะแสดงข้ออ้าง ข้อเถียง และกล่าวแก้ข้อโต้แย้งของแต่ละฝ่ายด้วยวาจา
3. ผู้พิพากษาจะเป็นผู้ดำเนินการตามที่คู่ความกำหนด และทำหน้าที่เป็นตัวกลาง ในการประเมินพยานหลักฐานที่แต่ละฝ่ายเสนอ
4. คำพิพากษาของศาลวางอยู่บนพื้นฐานของพยานหลักฐานที่ได้รับฟังจากคู่ความ เท่านั้น โดยจะไม่นำพยานหลักฐานนอกเหนือมาพิจารณา

กระบวนการพิจารณาระบบกล่าวหา ส่วนใหญ่จะถูกนำมาใช้ในการพิจารณาคดีแพ่ง เนื่องจากคดีแพ่งเป็นเรื่องสิทธิประโยชน์ส่วนตัวของคู่ความ จึงเป็นธรรมดาที่คู่ความควรจะมีบทบาทสำคัญในการดำเนินกระบวนการพิจารณา ส่วนผู้พิพากษานั้น ควรจะวางตนเป็นกลาง และมีบทบาทเป็นเพียงเสมือนกรรมการผู้ตัดสินการแข่งขันกีฬาเท่านั้น ดังนั้น ระบบกล่าวหาจึงเป็นเพียงมาตรการเพื่อแก้ไขข้อพิพาทระหว่างคู่ความ

ในทางปฏิบัติ กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของประเทศต่าง ๆ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันยังไม่มีประเทศใดที่นำวิธีพิจารณาแบบหนึ่งแบบใดแต่เพียงแบบเดียวมาใช้ โดยบางประเทศ หรือบางยุคบางสมัย กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งจะมีลักษณะก่อนไปทางแบบใดแบบหนึ่ง เท่านั้น หากประเทศนั้นหรือยุคนั้นให้ความสำคัญกับเรื่องสิทธิประโยชน์ส่วนตัวของคู่ความ มากกว่าประโยชน์ส่วนรวมแล้ว คู่ความก็จะมีสิทธิหน้าที่มากในการดำเนินกระบวนการพิจารณา ในทางกลับกัน ศาลจะมีบทบาทสำคัญในการดำเนินกระบวนการพิจารณาเช่นกัน กระบวนการพิจารณาในระบบกล่าวหานี้ มีหลักการสำคัญ¹⁴ คือ

1. หลักการเสนอคดีของคู่ความ (Party-Presentation)

หลักการนี้ เป็นหลักการที่มีแนวความคิดว่า ขอบเขตและเนื้อหาสาระของการโต้แย้งกันในคดี เป็นเรื่องที่คู่ความจะกำหนด โดยศาลจะต้องถูกจำกัดกรอบในการพิจารณาคดี เฉพาะสิ่งที่คู่ความนำเสนอต่อศาล ถือว่าการแสดงเจตนาจำนองโดยอิสระของคู่ความ เป็นเพียงวิถีทางเดียวที่จะได้มาซึ่งประโยชน์ตามกฎหมายนั้น

¹³ N.Gary Holten and Lawson L.Lamar. *Supra note* 10. อ้างถึงใน แหล่งเดิม.

¹⁴ สุพิชฌาย์ กฤษณพิพัฒน์. เล่มเดิม. หน้า 21-22.

2. หลักความประสงค์ของคู่ความ (Principle of Disposition)

เป็นหลักที่คู่ความมีอำนาจเต็มที่ในการต่อสู้คดี ในทางกฎหมายสารบัญญัติ และสิทธิในกระบวนการพิจารณา และมีสิทธิที่จะเลือกได้โดยอิสระว่า จะใช้หรือไม่ใช้สิทธินั้น สำหรับระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของประเทศที่ใช้ระบบ Common law นั้น โดยปกติจะยึดหลักการเสนอคดีของคู่ความเป็นหลัก มาตั้งแต่ต้นจนกลายเป็นจารีตประเพณี อำนาจของศาลจะถูกจำกัดโดยสิทธิต่าง ๆ ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของคู่ความ ศาลมีบทบาทเพียงเสมือนกรรมการผู้ตัดสิน (le juge-arbitre) ที่พิจารณาปรับกฎหมายเข้ากับข้อเท็จจริงเท่านั้น หลักนี้ ได้มีการนำมาใช้อย่างเด่นชัดมากที่สุดในเรื่องพยาน โดยหน้าที่ทั้งหมดในการเสนอพยานหลักฐานจะตกอยู่กับคู่ความ มีโอกาสที่จะอ้างและสืบพยานกันอย่างเต็มที่ การซักถามพยานบุคคลของคู่ความที่อ้างพยานนั้น จะเริ่มต้นด้วยการซักถามพยานซึ่งมีเงื่อนไขว่า จะใช้คำถามในลักษณะการถามนำไม่ได้ หลังจากนั้น ทนายความของคู่ความฝ่ายตรงข้ามจะถามค้านพยานนั้น โดยสามารถที่จะใช้ถามนำได้ และสุดท้าย ทนายความฝ่ายที่อ้างพยานมีสิทธิที่จะถามดึงพยานได้ การสืบพยานและการรับฟังพยานดังกล่าว อาจใช้เวลาหลายชั่วโมงหรือหลายวัน หากจำเป็น โดยศาลในระบบกล่าวหานี้ โดยปกติจะทำหน้าที่เพียงควบคุมการสืบพยานของคู่ความ ให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น โดยศาลจะทราบเรื่องเกี่ยวกับการสืบพยานของคู่ความเพียงคร่าว ๆ เท่านั้น นอกนั้นเป็นหน้าที่ของทนายความที่จะเสนอข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายต่อศาล ในการที่จะเรียกพยานมาสืบว่าจะมีจำนวนเท่าใดหรือตามลำดับอย่างไร ทนายความจะเป็นผู้ซักถามพยานเอง ศาลเพียงแต่ฟังการสืบพยาน โดยจะควบคุมว่า คำถามใดจะสามารถถามพยานได้หรือไม่ และจะซักถามพยานได้เท่าที่จำเป็นจริง ๆ เท่านั้น และศาลไม่ค่อยมีบทบาทในการค้นหาข้อเท็จจริงของคดี แม้ว่ากฎหมายจะได้กำหนดอำนาจของศาลไว้พอสมควรก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติ ศาลจะไม่พยายามใช้อำนาจนั้น เพราะเกรงว่าคู่ความจะคัดค้านว่า ศาลวางตัวไม่เป็นกลางได้¹⁵ อย่างไรก็ตาม ดังที่ได้กล่าวไว้ในเรื่องรูปแบบกระบวนการพิจารณาระบบกล่าวหาและระบบไต่สวนว่า ไม่มีระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความใด ที่หลักการเสนอคดีของคู่ความซึ่งเป็นลักษณะหนึ่งของกระบวนการพิจารณาระบบกล่าวหานั้น จะถูกนำมาใช้โดยสมบูรณ์ ดังนั้น หลักการไต่สวนของศาล ศาลอาจเรียกพยานซึ่งคู่ความมิได้นำสืบได้ และมีแนวโน้มที่จะมีการนำหลักการไต่สวนโดยศาลมาใช้มากขึ้น โดยนำมาผสมผสานกับหลักการเสนอคดีของคู่ความเพื่อให้เกิดความเหมาะสม

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ในระบบการพิจารณาคดีที่มีลักษณะค่อนข้างไปในระบบกล่าวหา ศาลมักจะวางตัวเป็นคนกลางจริง ๆ และทำหน้าที่เป็นเพียงกรรมการตัดสิน โดยศาลจะไม่ค้นหา

¹⁵ สิริพันธ์ พลรบ และวรรณชัย บุญบำรุง. (2542, กันยายน). “การเร่งรัดวิธีพิจารณาคดีมโนสำเนาและคดีไม่มีข้อผูกมัดกับหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง”. *วารสารนิติศาสตร์*. 29(3). หน้า. 442-443.

ข้อเท็จจริงด้วยตนเอง แต่ให้เป็นภาระหน้าที่ของคู่ความที่จะนำพยานหลักฐานมานำพิสูจน์หักล้างต่อศาล ซึ่งวิธีดังกล่าวเหมาะกับการพิจารณาคดีแพ่ง ซึ่งคู่ความมีสถานะเท่าเทียมกัน

2.1.2 ระบบไต่สวน

2.1.2.1 แนวคิด และวิวัฒนาการของวิธีพิจารณาคดีในระบบไต่สวน

การพิจารณาคดีในระบบไต่สวน ใช้ในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรเดิมประเทศเหล่านี้ใช้ระบบกล่าวหาเช่นกัน แต่ในยุคกลาง (ศตวรรษที่ 6-11) อิทธิพลของศาสนาคริสต์มีเหนือฝ่ายอาณาจักร โดยศาลศาสนาของยุโรปมีวิธีชำระคดีพระที่ประพฤติฝ่าฝืนคำสอนของศาสนา ที่เรียกว่า “Canon Law” มาใช้กับบุคคลทั่วไปด้วย โดยถือว่าคนอยู่ภายใต้อำนาจของพระเจ้า ถ้าสมาชิกในสังคมประพฤตินอกกริต ก็เป็นหน้าที่พระซึ่งถือว่าเป็นผู้นำทางจิตวิญญาณของคริสต์ศาสนิกชนที่จะต้องพิจารณาหาความจริงให้ได้ ในระบบนี้ผู้ชำระความจริงไม่จำเป็นต้องทำโดยเปิดเผยหรือต่อหน้าจำเลย และเมื่อมีความมุ่งหมายที่จะให้ได้ข้อเท็จจริง จึงอาจมีการทรมานพยานให้ยอมให้การหรือให้รับสารภาพ

ลักษณะสำคัญของระบบนี้ คือ วิธีการชำระความ จะมีคู่กรณีเพียง 2 ฝ่าย คือ ผู้ไต่สวนและผู้ถูกไต่สวนเท่านั้น และศาลในระบบนี้จะมีอำนาจมาก ดังนั้น ในทางทฤษฎี ยอมรับกันว่าการพิจารณาคดีในระบบไต่สวน มีที่มาจากวิธีการชำระคดีของพระในศาลทางศาสนาของคริสต์ศาสนา นิกายคาทอลิก ในสมัยกลางดังกล่าวมาแล้วข้างต้น และอิทธิพลของวิธีการชำระคดีในศาลทางศาสนาของคริสต์ศาสนา นิกายคาทอลิก ในสมัยกลางดังกล่าว ได้วิวัฒนาการมาเป็นระบบไต่สวน เช่นปัจจุบัน โดยส่งผลให้ในศตวรรษที่ 12 ประเทศในภาคพื้นยุโรปได้เปลี่ยนระบบพิจารณาความจากเดิมที่เคยใช้ระบบพิจารณาความแบบกล่าวหา ไปใช้วิธีพิจารณาความในระบบไต่สวน ซึ่งทำให้ผู้พิพากษาสามารถทำการไต่สวนซักถามพยานได้เอง¹⁶

สำหรับความคิดหรือหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีการเสนอพยานหลักฐานในการพิจารณาคดีในระบบไต่สวนนี้ จะไม่ละเอียดเข้มงวดนัก เพราะมุ่งหวังเอาผลที่จะได้รู้ถึงความเท็จ และความจริงมากกว่า กล่าวคือ ถ้าเป็นพยานที่จะพิสูจน์ข้อเท็จจริงอันใดอันหนึ่งได้แล้ว ก็จะยอมให้นำสืบได้ ศาลมีอิสระในการวินิจฉัยว่า ควรเชื่อพยานนั้นมากน้อยเพียงใดหรือไม่ วิธีการเช่นนี้ ศาสตราจารย์แอลดูปลาตร์ เรียกว่า “พยานโดยการวินิจฉัย” และท่านให้ความเห็นต่อไปอีกว่า “ไม่น่าจะมีข้อบังคับของกฎหมายอันใด ที่สามารถจะชั่งน้ำหนักพยานไว้ล่วงหน้าก่อนได้ เพราะการชั่งน้ำหนักพยานเป็นเรื่องยาก และไม่สามารถวางหลักการตายตัวได้ จึงน่าจะปล่อยให้ศาลเป็นผู้ใช้ดุลพินิจตามที่เห็นสมควร

¹⁶ กุลพล พลวัน. (2546, มกราคม-เมษายน). “การพิจารณาคดีระบบกล่าวหาและระบบไต่สวนในกฎหมายไทยที่มีผลกระทบต่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน”. *วารสารศาลรัฐธรรมนูญ*. 5, 13. หน้า 34.

ความผิดพลาดในการใช้ดุลพินิจซึ่งอาจเกิดขึ้นได้นั้น ไม่ใช่สิ่งที่จะแก้ไขได้ในทางกฎหมาย แต่เป็นปัญหาเรื่องคุณภาพของผู้พิพากษา และการที่ศาลไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลใด ๆ¹⁷

นอกจากนี้ ผู้เสียหาย และจำเลยอาจไม่มีการเผชิญหน้ากัน (Confrontation) ต่อหน้าศาล กล่าวคือ ในการพิจารณาพิพากษาคดีนั้น อาจกระทำลับหลังจำเลยได้ และการฟ้องร้องกล่าวโทษ ไม่จำเป็นต้องเริ่มขึ้นจากเอกชนซึ่งเป็นผู้เสียหาย สำหรับการคัดเลือกตุลาการผู้ชำระความในระบบไต่สวน มีความแตกต่างกับในระบบกล่าวหา กล่าวคือ จะคัดเลือกจากผู้ที่ยังศึกษากฎหมาย มิได้ให้สามัญชนทั่วไป มาเป็นลูกขุน (Jury) ทำหน้าที่วินิจฉัยข้อเท็จจริงอย่างในระบบกล่าวหา และผู้พิพากษาในระบบไต่สวน จะได้รับการแต่งตั้งจากผู้มีอำนาจปกครองบ้านเมือง ให้เป็นเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรม ทำหน้าที่แทนผู้มีอำนาจปกครองบ้านเมืองในการชำระความ การค้นหาความจริงของศาล ไม่จำกัดอยู่เพียงพยานหลักฐานเท่าที่คู่ความนำมาสู่ศาลเท่านั้น ศาลสามารถค้นหาความจริงต่าง ๆ ได้เอง ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้¹⁸

พัฒนาการของการพิจารณาคดีในระบบไต่สวนดังกล่าว มีวิวัฒนาการมาจากการพิจารณาคดีในระบบกล่าวหา และได้วิวัฒนาการมาสู่ระบบไต่สวนในปัจจุบัน โดยเริ่มต้นจากกลุ่มประเทศภาคพื้นยุโรป ซึ่งเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System) เช่น ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมนี เป็นต้น¹⁹ ซึ่งกระบวนการพิจารณาแบบไต่สวนนั้น ได้มีวิวัฒนาการเกิดขึ้นทันที หลังกระบวนการวิธีพิจารณาแบบกล่าวหา โดยในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 นักกฎหมายในระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร เริ่มหันถึงความจำเป็นเกี่ยวกับอำนาจของศาลดังกล่าว

นอกจากนี้ การที่กฎหมายจำกัดขอบเขตอำนาจของศาลมากเกินไปหรือตัวศาลเอง ไม่พยายามที่จะใช้อำนาจที่มีอยู่นั้น จะมีผลทำให้คู่ความไม่กระตือรือร้นในการดำเนินกระบวนการพิจารณา หรือให้คู่ความไม่สุจริตพยายามที่จะหาทางประวิงคดี มีผลทำให้การพิจารณาคดีเป็นไปโดยความล่าช้า ดังนั้น การพิจารณาคดีเพื่อค้นหาความจริงจะง่ายขึ้น และเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดอุปสรรคหรือเกิดความผิดพลาดอันเกิดจากการไม่เอาใจใส่หรือด้อยความรู้ความสามารถของคู่ความ จึงควรกำหนดให้ศาลมีบทบาทมากขึ้นในการซักถาม ในการสนับสนุนหรือแนะนำคู่ความ ทนขความ และพยาน เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องครบถ้วน²⁰

¹⁷ สมชาย รัตนชื่นสกุล. เล่มเดิม. หน้า 9.

¹⁸ ชวลิต โสภณวัต. เล่มเดิม. หน้า 37-38.

¹⁹ กุลพล พลวัน. เล่มเดิม. หน้า 36.

²⁰ คีตงาม คงตระกูล. (2546). ระบบไต่สวนในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย. หน้า 23.

2.1.2.2 หลักการสำคัญของวิธีพิจารณาคดีระบบไต่สวน²¹

ระบบไต่สวน เป็นระบบที่ใช้อยู่ในประเทศภาคพื้นยุโรป ซึ่งมีสาระสำคัญ 3 ประการ²² ได้แก่

1. การดำเนินกระบวนการพิจารณา ถือเป็นอำนาจหน้าที่หลักของศาล
2. คู่ความทั้งหมดในคดี รวมทั้งจำเลย มีหน้าที่เป็นเพียงผู้ช่วยเหลือศาล ในการค้นหาความจริงของคดี
3. ข้อเท็จจริงที่นำไปสู่การพิพากษาของศาล ไม่จำกัดแต่เฉพาะที่เสนอ โดยคู่ความในคดีเท่านั้น

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การพิจารณาคดีในระบบไต่สวน ได้มีวิวัฒนาการเกิดขึ้นภายหลังการพิจารณาคดีในระบบกล่าวหา ในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 นักกฎหมายในระบบกฎหมาย Civil Law เริ่มหันถึงความจำเป็นเกี่ยวกับอำนาจของศาล ในการควบคุมดูแลการดำเนินกระบวนการพิจารณา

ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณาคดีและการค้นหาความจริงง่ายขึ้น และเพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดอุปสรรค หรือเกิดความผิดพลาด อันเกิดจากการไม่เอาใจใส่ หรือด้อยความรู้ความสามารถของคู่ความ จึงควรกำหนดให้ศาลมีบทบาทมากขึ้น ในการซักถาม สืบสวน หรือแนะนำคู่ความ ทนายความ และพยาน เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องครบถ้วน²³ ศาลมีอำนาจที่จะริเริ่มดำเนินกระบวนการพิจารณาต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง โดยไม่ต้องรอให้คู่ความร้องขอ และยังไม่ถูกจำกัดให้พิจารณาเฉพาะข้อเท็จจริงเท่าที่จะสามารถทำได้ด้วย กระบวนการพิจารณาในแบบนี้ มีลักษณะเป็นกระบวนการพิจารณาด้วยเอกสาร โดยลับ และไม่ค่อยจะมีการดำเนินการโต้แย้งต่อสู้คดีกันระหว่างคู่ความ เนื่องจากศาลจะเป็นผู้ใช้ดุลพินิจของตนว่า พยานหลักฐานใดน่าเชื่อถือ โดยอาจจะไม่จำเป็นต้องพิจารณาเฉพาะพยานหลักฐานที่กฎหมายกำหนดไว้ก็ได้ กระบวนการพิจารณาแบบนี้ จึงขึ้นอยู่กับความเชื่อถือของศาลเป็นสำคัญและเป็นกระบวนการพิจารณา ที่คำนึงถึงประโยชน์ของรัฐ หรือความสงบเรียบร้อยของสังคมเป็นหลัก

จึงอาจกล่าวได้ว่า สาระสำคัญของกระบวนการพิจารณาระบบไต่สวนนั้น ตามหลักความยุติธรรม ย่อมบังคับอยู่ในตัวของมันเองว่า จะต้องประกอบด้วยความเร็ว ในการพิจารณา โดยศาลจะต้องเข้าไปมีบทบาทในการควบคุมดูแลการดำเนินกระบวนการพิจารณา เพื่อป้องกันไม่ให้คู่ความพยายามประวิงเวลาในการดำเนินคดี และยังคงประกอบด้วยความถูกต้องของคำพิพากษา โดยศาลมีหน้าที่ในการชี้ขาดข้อพิพาท ซึ่งถือเสมือนหนึ่งว่าเป็นข้อยุติที่ถูกต้องระหว่าง

²¹ สุพิชฌาย์ กฤษณพิพัฒน์. เล่มเดิม. หน้า 17.

²² N.Gary Holten and Lawson L.Lamar. *The Criminal Courts*. p. 24. อ้างถึงใน แหล่งเดิม.

²³ สิริพันธ์ พลรบ และวรรณชัย บุญบำรุง. เล่มเดิม. หน้า 445.

คู่ความนั่นเอง ซึ่งหลักการสำคัญที่ศาลใช้เป็นพื้นฐานในการพิจารณาคดีในระบบไต่สวน มีหลักการที่สำคัญๆ 2 หลัก ดังนี้

1. หลักการไต่สวนโดยศาล (Judicial Investigation)

หลักการดังกล่าวนี้ เป็นหลักที่ใช้มากในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นหลักที่มีแนวคิดที่ว่า ศาลสามารถเป็นผู้รวบรวมข้อเท็จจริงทั้งหลายในคดีด้วยตนเอง โดยนักกฎหมายได้อธิบายว่า ตามหลักการนี้ ศาลมีอำนาจค้นหาสาระสำคัญ (material) หรือความจริง (absolute truth) ในคดีได้ ดังนั้น ศาลจึงมีหน้าที่ต้องพิจารณาให้แน่ใจถึงข้อเท็จจริงที่คู่ความนำเสนอ และต้องพิจารณาว่า เรื่องที่กำลังพิจารณาอยู่เป็นความจริง แม้คู่ความจะเห็นตรงกันว่า เป็นความจริงก็ตาม จนกว่าศาลจะได้ไต่สวนให้ได้ความเช่นนั้นก่อน

ในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายซีวิลลอว์ หรือกฎหมายลายลักษณ์อักษร ซึ่งมีลักษณะก่อนไปในระบบไต่สวน เช่น ประเทศฝรั่งเศส เราจะพบว่า ศาลไม่ได้มีบทบาทแต่เพียงรับฟังคำให้การของพยานแต่เพียงอย่างเดียว โดยในระหว่างที่พยานให้การนั้น ศาลยังมีบทบาทในการที่จะซักถามพยานในประเด็นต่าง ๆ ที่เห็นว่า สามารถช่วยให้ได้รับทราบข้อเท็จจริงที่จำเป็นโดยครบถ้วนหรือซักถามพยานตามที่คู่ความได้เสนอแนะ การซักถามพยานจึงเป็นอำนาจหน้าที่โดยเด็ดขาดของศาลแต่ผู้เดียว โดยมาตรา 214 วรรคแรก ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของฝรั่งเศส ได้กำหนดห้ามมิให้คู่ความพุดสอดแทรกระหว่างที่พยานให้การหรือซักถามพยานโดยตรงหรือกระทำการใด ๆ ที่จะมียุทธิพลต่อพยาน หลักการดังกล่าวมีเจตนารมณ์ที่ต้องการจะหลีกเลี่ยงไม่ให้พยานถูกขัดขวางหรือรบกวน โดยการขัดจังหวะของคู่ความ หรือโดยการตั้งคำถามที่อาจทำให้พยานหลงประเด็น คู่ความที่ฝ่าฝืนอาจถูกศาลสั่งขับไล่ออกจากศาลได้ แต่บทบาทของศาลในการถามพยานที่มีลักษณะเป็นเชิงรุกนี้ ไม่ได้เป็นการตัดสิทธิคู่ความโดยเด็ดขาด เพราะตามมาตรา 214 วรรคสอง ภายหลังจากที่พยานได้ให้การเสร็จสิ้นแล้ว คู่ความสามารถที่จะเสนอให้ศาลสอบถามพยานในบางประเด็นได้ แต่ก็ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของศาลที่จะพิจารณาว่า คำถามดังกล่าวจะเกี่ยวข้องกับคดีหรือไม่ และอาจจะปฏิเสธเสียก็ได้ แต่มีคำพิพากษาวางแนวว่า การปฏิเสธของศาลที่จะถามดังกล่าว จะต้องไม่มีผลทำให้สิทธิในการต่อสู้คดีของคู่ความเสียหาย และในทุกกรณี คู่ความมีสิทธิโดยเด็ดขาดในการที่จะจัดทำข้อสังเกตด้วยวาจา ซึ่งศาลจะต้องระบุลงไว้ในรายงานการสืบพยานหรือทำข้อสังเกตเป็นหนังสือ เพื่อแนบท้ายรายงานการสืบพยาน²⁴

²⁴ Henry SOLUS et Roger PERROT. *Droit Judiciaire prive. tome 3 Procedure de premiere instance.* p. 879.

อ้างถึงใน คีตงาม คงตระกูล. (2546). *ระบบไต่สวนในกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองไทย.* หน้า 25.

2. หลักหน้าที่ในการควบคุมกระบวนการพิจารณา (Principle of Officiality)

เมื่อพิจารณาถึง อำนาจหน้าที่ระหว่างศาลและคู่ความในระบบไต่สวนแล้ว จะเห็นได้ว่า มีลักษณะที่แตกต่างจากศาลและคู่ความในระบบกล่าวหา โดยในระบบกล่าวหา คู่ความเป็นผู้มีบทบาทในการดำเนินกระบวนการพิจารณา ไม่ว่าจะเป็นการเริ่มต้นคดี การกำหนดทิศทางการดำเนินคดี แม้กระทั่งการกำหนดว่า พยานหลักฐานที่ตนจะใช้ในการพิสูจน์ความจริงแห่งคดี ในขณะที่ศาลทำหน้าที่เป็นเพียงผู้ดำเนินตามบทบาทที่คู่ความกำหนดไว้ แต่สำหรับระบบไต่สวนบทบาทของศาลเป็นทั้งผู้ควบคุมกระบวนการพิจารณา และเป็นผู้รวบรวมพยานหลักฐานทั้งหมดซึ่ง โดยหลักแล้ว ระบบไต่สวนจะพบมากในคดีที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ โดยศาลต้องเป็นผู้นำมาซึ่งความจริง สำหรับการวินิจฉัยคดีนั้น²⁵

การที่คดีประเภทใด จะใช้การแสวงหาข้อเท็จจริงในระบบไต่สวนหรือระบบกล่าวหา นั้น จะต้องพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของคดีประเภทนั้นเป็นสำคัญ โดยหลัก หากคดีประเภทใด กฎหมายประสงค์ที่จะช่วยเหลือคู่กรณีในการดำเนินคดี เนื่องจากอีกฝ่ายหนึ่งมีฐานะที่เหนือกว่า กฎหมายก็มีแนวโน้มที่จะให้อำนาจศาลในการแสวงหาความจริง โดยใช้ระบบไต่สวน ซึ่งให้อำนาจศาลเป็นอย่างมาก ทั้งในการแสวงหาความจริง และการควบคุมกระบวนการพิจารณา ไม่ว่าในเรื่องของการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินคดี ให้แก่คู่ความปฏิบัติตามหรือการสั่งปิดการแสวงหาข้อเท็จจริงหรือการยุติการพิจารณาคดีหรือการยุติการแสวงหาข้อเท็จจริง โดยที่คู่ความมิได้ร้องขอ แต่หากศาลเห็นสมควร หลักการนี้ เป็นหลักที่ตัดอำนาจของคู่ความ ในการดำเนินกระบวนการพิจารณา โดยหน้าที่ในการควบคุมกระบวนการพิจารณา (official duty) ของศาล ไม่ใช่เพียงการบังคับใช้กฎหมาย แต่ยังรวมถึงการกำหนดขอบเขตของสาระสำคัญอันเป็นมูลเหตุแห่งคดีด้วย โจทก์ไม่ใช่ผู้มีบทบาทในการตัดสินใจ ในการกำหนดทิศทางของการรวบรวมข้อมูลของคดี

กล่าวโดยสรุป หลักการพิจารณาคดีในระบบไต่สวนนั้น ศาลจะมีบทบาทมาก ในการค้นหาข้อเท็จจริง ซึ่งแตกต่างจากระบบกล่าวหา ที่ศาลมีหน้าที่เพียงเป็นกรรมการตัดสิน โดยศาลจะวางตัวเป็นคนกลาง และผลภาระการพิสูจน์ข้อเท็จจริงไปให้แก่คู่ความในคดี ซึ่งคู่ความจะมีบทบาทในคดีมาก ในทางกลับกัน ในระบบไต่สวน คู่ความมีสถานะเป็นเพียงผู้ช่วยศาล โดยศาลจะทำหน้าที่เป็นคนหลักในการค้นหาความจริง โดยไม่จำกัดเฉพาะพยานหลักฐานที่คู่ความนำมาเสนอต่อศาล และเน้นพยานเอกสารเป็นสำคัญในการพิจารณาคดีของศาล โดยศาลอาจพิจารณาลับได้ ส่วนการพิจารณาในระบบกล่าวหา นั้น เน้นการสืบพยานด้วยวาจา และโดยเปิดเผย เปิดโอกาสให้คู่ความสามารถต่อสู้กัน ได้อย่างเต็มที่

²⁵ John BELL BOYRON, and Simon WHITTAKER, *Principles of French Law*, p. 80. อ้างถึงใน แหล่งเดิม.

2.1.3 ระบบผสม

ในที่นี้จะขอกล่าวถึงเฉพาะกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของแต่ละประเทศ จะมีลักษณะของวิธีพิจารณารูปแบบใดรูปแบบหนึ่งเป็นหลักหรือมีลักษณะก่อนไปในรูปแบบใดมากกว่า อาจเป็นรูปแบบของระบบกล่าวหาหรือระบบไต่สวนก็ได้ ขึ้นอยู่กับการที่แต่ละประเทศได้รับอิทธิพลจากแนวคิดในระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common law) หรือระบบประมวลกฎหมาย (Civil law) ระบบกฎหมายทั้งสองระบบนี้ จะมีความสัมพันธ์กับรูปแบบของวิธีพิจารณาความอาญาในระบบกล่าวหา และระบบไต่สวน ยากจะแยกออกจากกันได้ กล่าวคือ ระบบกล่าวหาจะเป็นระบบวิธีพิจารณาความอาญาที่ใช้ในกลุ่มประเทศจารีตประเพณี ส่วนระบบไต่สวน จะเป็นระบบวิธีพิจารณาความอาญาที่ใช้ในกลุ่มของประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย²⁶

สำหรับกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทย นักกฎหมายกลุ่มหนึ่งซึ่งสำเร็จการศึกษาจากประเทศอังกฤษ มีความเห็นทำนองเดียวกันว่า ระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยเป็นระบบกล่าวหา²⁷ ขณะที่นักกฎหมายบางท่านเห็นว่า เป็นระบบไต่สวน เพราะประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทย ก็ให้อำนาจศาลเกี่ยวกับการสืบพยานไว้มากมาย เช่น มาตรา 229 บัญญัติให้ศาลเป็นผู้สืบพยาน มาตรา 228 ให้อำนาจศาลที่จะเรียกพยานมาสืบเพิ่มเติมได้ การที่กฎหมายให้อำนาจไว้มากมายเช่นนี้ คล้ายกับจะให้ศาลมีบทบาทในการค้นหาความจริงอย่างในระบบไต่สวน²⁸

อย่างไรก็ตาม ต่อมามีนักกฎหมายบางกลุ่มเห็นว่า กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และกฎหมายลักษณะพยานของไทยมีลักษณะที่ใกล้เคียงทั้งระบบกล่าวหาและระบบไต่สวน ในส่วนที่ใกล้เคียงกับระบบกล่าวหา นั้น เนื่องจากในคดีอาญา การพิจารณาคดีของศาลจะต้องกระทำโดยเปิดเผยต่อหน้าจำเลย ผู้ที่มีบทบาทในการดำเนินคดี คือ คู่ความ ศาลเป็นแต่เพียงผู้คอยควบคุมกติกาให้การพิจารณาคดีเป็นไปโดยเรียบร้อยเท่านั้น ส่วนผู้ที่เห็นว่าใกล้เคียงกับระบบไต่สวนนั้น ก็เพราะเห็นว่า กฎหมายลักษณะพยานหลักฐานของไทย ได้เปิดโอกาสให้ศาลใช้ดุลพินิจในการรับฟังพยานหลักฐานได้โดยกว้างขวาง ด้วยเหตุนี้ จึงมีผู้เห็นว่าระบบการพิจารณาคดีและสืบพยานของไทยเป็นระบบผสม เพราะได้นำหลักจากระบบกล่าวหา และระบบไต่สวน มาใช้

²⁶ อุทัย อาทิวา. ระบบการดำเนินคดีอาญา: ระบบกล่าวหาและระบบไต่สวน. หน้า 34. สืบค้นเมื่อ 5 เมษายน 2556 จาก <http://www.stou.ac.th/schools/slw/upload/41717-unit%202.pdf>.

²⁷ ประมวล สุวรรณศร. (2517). คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน. หน้า 6.

²⁸ ชวลิต โสภณวัต. (2524). "กฎหมายลักษณะพยานของไทยเป็นกฎหมายในระบบกล่าวหาจริงหรือ". *คฤหาสน์*, 28, 6. หน้า 38-41 และ เจ็มซัย ชุตินวงศ์.(ม.ป.พ.). คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน. หน้า 7.

ผสมผสานกัน แต่การดำเนินคดีในศาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของผู้พิพากษา และการสืบพยานหลักฐานยังคงยึดถือหลักของระบบกล่าวหาอยู่เป็นส่วนใหญ่²⁹

สำหรับกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศฝรั่งเศสนั้น เมื่อทำการเปรียบเทียบกับระบบวิธีพิจารณาความอาญา และการสืบพยานของไทยกับระบบของฝรั่งเศสแล้วเห็นว่า ประเทศไทยมีลักษณะของวิธีพิจารณาความอาญาเป็นระบบกล่าวหาด้วยเหตุผล³⁰ ดังนี้

1. คู่ความเป็นผู้มีส่วนบทบาทหลักในการดำเนินคดี ตามหลักความเสมอภาคในการต่อสู้คดี ศาลเป็นแต่เพียงกรรมการผู้คอยควบคุมกติกาเหมือนลักษณะของระบบกล่าวหา แม้จะมีกฎหมายให้อำนาจศาลเรียกพยานมาสืบเพิ่มเติมได้ แต่ในทางปฏิบัติ ศาลก็ไม่ได้ใช้อำนาจดังกล่าว แม้ศาลจะใช้อำนาจเรียกพยานมาสืบ ก็เป็นการกระทำหลังจากที่คู่ความทั้งสองฝ่ายสืบพยานเสร็จสิ้นแล้ว ซึ่งตรงกันข้ามกับศาลในระบบไต่สวน ซึ่งจะเป็นผู้เริ่มการสืบพยาน โดยการซักถามด้วยตนเอง ตั้งแต่ต้นจนจบ คู่ความจะมีสิทธิถาม ก็ต่อเมื่อศาลได้ทำการถามพยานเสร็จสิ้นแล้ว

2. ไม่มีระบบการสอบสวน โดยผู้พิพากษาไต่สวน แตกต่างกับของประเทศฝรั่งเศส โดยผู้พิพากษาไต่สวน ถือเป็นสัญลักษณ์ของระบบไต่สวน ที่ยังคงมีอยู่ในหลายประเทศในภาคพื้นยุโรปในปัจจุบัน แม้บางประเทศ เช่น ประเทศเยอรมันจะไม่มีผู้พิพากษาไต่สวนแล้วก็ตาม

3. การสืบพยานต้องกระทำโดยเปิดเผยต่อหน้าจำเลย เหมือนระบบกล่าวหาโดยทั่วไป เว้นแต่ จะมีข้อยกเว้นบางกรณี ซึ่งแตกต่างกับการสืบพยานในระบบไต่สวนที่สามารถกระทำการสืบพยานลับหลังจำเลยได้ (In abstentia/Par contumace) เนื่องจากถือว่าจำเลยมีหน้าที่ต้องต่อสู้คดี มิฉะนั้น จะถือว่าหลบหนีการต่อสู้คดี รัฐก็สามารถดำเนินคดีต่อไป เดิมประเทศฝรั่งเศส ก็เคยอนุญาตให้มีการสืบพยานลับหลังจำเลยได้ แต่กฎหมายที่แก้ไขใหม่ได้ยกเลิกบทบัญญัติดังกล่าว ในบางประเทศยังใช้หลักการสืบพยานลับหลังจำเลยอยู่ เช่น ประเทศอิตาลี เป็นต้น

4. จำนวนการสอบสวน ไม่ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการพิจารณาคดี เป็นเพียงพยานบอกเล่า ไม่ใช่กระบวนการพิจารณาที่กระทำด้วยวาจาต่อหน้าศาล ซึ่งถือว่าเป็นพยานหลักฐานสำหรับศาลที่จะใช้ในการพิพากษาคดี เหมือนในระบบกล่าวหาทั่วไป แต่ในระบบไต่สวนนั้น จำนวนการสอบสวนหรือจำนวนการไต่สวน ซึ่งรวบรวมโดยผู้พิพากษาไต่สวนนั้น ถือเป็นส่วนหนึ่งของพยานหลักฐานในการพิจารณาพิพากษาคดี เพราะการค้นหาความจริงในระบบไต่สวน เริ่มต้นตั้งแต่การสอบสวนหรือไต่สวน จนมาถึงชั้นพิจารณาพิพากษาคดี ไม่ใช่มาเริ่มต้นต่อเมื่อมีการต่อสู้คดีกันระหว่างคู่ความในชั้นพิจารณาในศาลเหมือนระบบกล่าวหา

²⁹ โสภณ รัตนากร. (2542). คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน. หน้า 6-9.

³⁰ อุทัย อาทิวา. เล่มเดิม. หน้า 36-37.

อย่างไรก็ดี นักกฎหมายผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านเห็นว่า ระบบของไทยในปัจจุบันเป็นระบบผสม เพราะประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทย ได้ให้อำนาจศาลเกี่ยวกับการสืบพยานไว้มากมาย เช่น มาตรา 228 ให้อำนาจศาลที่จะเรียกพยานมาสืบเพิ่มเติมโดยพลการได้ ซึ่งใกล้เคียงกับลักษณะการดำเนินคดีในระบบไต่สวน สำหรับผู้เขียนมีความเห็นว่า การดำเนินกระบวนการพิจารณาในระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทย มีลักษณะค่อนข้างไปในระบบกล่าวหา เพราะแม้ประเทศไทยจะมีการตรากฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นลายลักษณ์อักษร และแม้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทย มาตรา 228 จะกำหนดให้อำนาจศาลสามารถที่จะเรียกพยานมาสืบเพิ่มเติมโดยพลการได้ อันเป็นหลักการในระบบไต่สวนก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติศาลก็มีได้ใช้อำนาจดังกล่าว ศาลยังคงวางตัวเป็นกรรมการกลางตัดสินคดี ปล่อยให้ เป็นหน้าที่คู่ความที่จะนำเสนอข้อเท็จจริง และนำพยานหลักฐานเข้ามาพิสูจน์ต่อสู้กันในชั้นศาล และหากพยานหลักฐานฝ่ายใดมีน้ำหนักดีกว่า ศาลก็พิพากษาให้ฝ่ายนั้นชนะคดี ประกอบกับในอดีตที่ผ่านมา นักกฎหมายที่มีชื่อเสียงในประเทศไทย ส่วนมากมักจะไปศึกษากฎหมายมาจากประเทศอังกฤษ เช่น เนติบัณฑิตอังกฤษ เป็นต้น จึงอาจมีแนวความคิดและแนวทางการดำเนินคดีไปในรูปแบบของระบบกล่าวหาเป็นหลัก

2.1.4 เปรียบเทียบวิธีพิจารณาความในระบบกล่าวหาและระบบไต่สวน³¹

2.1.4.1 บทบาทหรือหน้าที่ของคู่ความ

1. การเริ่มต้นคดีในระบบคอมมอนลอว์ และซีวิลลอว์ โดยทั่วไป ศาลไม่มีอำนาจริเริ่มคดี เป็นเรื่องของคู่ความ เป็นไปตามหลักความประสงค์ของคู่ความ ผู้พิพากษาไม่สามารถเริ่มต้นคดีด้วยตนเองได้ และจะบังคับให้บุคคลใดยื่นฟ้องต่อศาลก็ไม่ได้เช่นกัน
2. การกำหนดบุคคลที่จะเป็นคู่ความ เป็นอำนาจของคู่ความที่จะฟ้องบุคคลใดเป็นจำเลย ศาลไม่สามารถบังคับได้ รวมถึงการที่จะเรียกบุคคลอื่นมาเป็นคู่ความร่วมหรือคู่ความฝ่ายที่สามด้วย
3. คู่ความสามารถถอนฟ้อง ยอมรับตามคำฟ้อง ประนีประนอมยอมความได้เสมอ โดยศาลไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาว่าเหมาะสมหรือไม่ แต่หากจำเลยยื่นคำให้การแล้ว ก็อาจต้องฟังจำเลยก่อน
4. ในระบบคอมมอนลอว์ คู่ความมีอิสระในการริเริ่มดำเนินกระบวนการพิจารณาต่าง ๆ ที่เห็นว่าเหมาะสม และเป็นประโยชน์ แต่คู่ความไม่สามารถดำเนินคดีว่า ไม่ได้แนะนำหรือแก้ไขข้อบกพร่องในการดำเนินคดีของตน ในระบบซีวิลลอว์ ศาลจะเป็นผู้กำหนดแนวทางการดำเนินกระบวนการพิจารณาของคู่ความ

³¹ วันจักร ชุณหถนอม. *สรุปคำบรรยายวิชากฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งชั้นสูง ภาคการศึกษาที่ 1 ปีการศึกษา 2552 มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์*. หน้า 10. (อัดสำเนา).

5. คู่ความต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาตามรูปแบบ และระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด หากฝ่าฝืนอาจทำให้ศาลไม่รับการดำเนินกระบวนการพิจารณาได้

6. การกล่าวอ้างข้อเท็จจริง เป็นทั้งสิทธิและหน้าที่ของคู่ความ เป็นสิทธิในแง่ที่ว่า เป็นเรื่องของคู่ความ ที่จะเสนอข้อเท็จจริงตามที่เห็นว่าจำเป็น โดยศาลไม่มีอำนาจปฏิเสธไม่รับฟังทั้งภายใต้เงื่อนไขเกี่ยวกับการรับฟังคำคู่ความและพยานหลักฐานด้วย และเป็นหน้าที่ของคู่ความ โดยไม่สามารถดำเนินศาลหรืออ้างว่าศาลไม่ยอมใช้ดุลพินิจในการค้นหาข้อเท็จจริงของคดีได้ศาลจึงไม่มีอำนาจที่จะชี้ขาดตัดสินคดี โดยอาศัยข้อเท็จจริงที่ไม่ได้อยู่ในการต่อสู้คดี

2.1.4.2 บทบาทหรืออำนาจเกี่ยวกับการควบคุมการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาล

1. การซักถามพยาน โดยศาล ตามวิธีพิจารณาของประเทศคอมมอนลอว์ ซึ่งใช้ระบบกล่าวหาเป็นหลัก การซักถามพยานจะดำเนินการ โดยทนายความ ซึ่งเป็นตัวแทนของคู่ความ เป็นหลัก โดยใช้เทคนิคการถามด้วยวาจา เริ่มต้นด้วยการซักถามพยานจะใช้คำถามนำไม่ได้ ทนายความฝ่ายตรงข้ามถามค้าน และทนายความที่อ้างพยานถามตงได้ คู่ความมีอิสระที่จะอ้างและสืบพยานอย่างเต็มที่ตามลำดับการซักถามพยาน คู่ความจึงมีบทบาทอย่างมากในการกำหนดรูปแบบ และความเป็นไปของการสืบพยาน

ศาลในกลุ่มประเทศคอมมอนลอว์จะวางตัวเป็นกลาง เพียงแต่รับฟังพยานที่คู่ความเสนอ จะไม่สอดแทรกหรือแทรกแซงกระบวนการพิจารณา โดยปกติจะทำหน้าที่เพียงควบคุมการสืบพยานของคู่ความให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น เป็นหน้าที่ของคู่ความที่จะตัดสินใจเองว่า ควรจะนำพยานปากใดมาสืบ และจะนำสืบลำดับใด รวมทั้งจะเป็นผู้กำหนดว่าควรถามพยานด้วยคำถามใด ตามปกติแม้ว่าศาลจะมีอำนาจซักถามพยานได้ แต่ศาลมักจะไม่ถามพยานเอง แตกต่างกับประเทศในกลุ่มซีวิลลอว์ซึ่งใช้ระบบไต่สวนเป็นหลัก ส่วนใหญ่ศาลจะเป็นผู้ดำเนินการซักถามพยาน คู่ความ หรือทนายความอาจถามคำถามได้ โดยผ่านผู้พิพากษาหรือเมื่อได้รับอนุญาตจากศาล แล้วแต่กรณี

2. การรวบรวมพยานหลักฐานโดยศาล อำนาจอีกประการหนึ่งที่ผู้พิพากษาของประเทศในระบบกฎหมายซีวิลลอว์มีมากกว่าคอมมอนลอว์คือ อำนาจในการรวบรวมพยานหลักฐาน เช่น ฝรั่งเศส นับแต่ปี ค.ศ. 1958 เป็นต้นมา ศาลมีอำนาจเรียกพยาน และมีคำสั่งให้มาให้การ โดยไม่จำเป็นต้องได้รับการร้องขอจากคู่ความก่อน ส่วนในระบบคอมมอนลอว์ แม้ว่ากฎหมายจะได้กำหนดอำนาจของศาลไว้พอสมควร เช่น สหรัฐอเมริกา แม้เป็นที่ยอมรับว่าศาลอาจเรียกพยานได้เอง แต่ในทางปฏิบัติศาลมักไม่ใช้อำนาจนี้ในการดำเนินคดีแพ่ง องค์กรที่ดี ในทางปฏิบัติศาลในระบบซีวิลลอว์ จะมีคำสั่งในส่วนที่เกี่ยวกับการค้นหาหรือรวบรวมข้อเท็จจริงด้วย

ความระมัดระวัง และโดยปกติจะสั่งต่อเมื่อคู่ความได้ร้องขอหรือสอบถามความเห็นของกลุ่มความก่อนมีคำสั่งตามหลักฟังความสองฝ่าย

3. การรับฟังกฎหมายต่างประเทศโดยศาล นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1966 ประเทศระบบกฎหมายซีวิลลอว์ในยุโรป เช่น เยอรมัน ออสเตรีย อิตาลี ศาลมีหน้าที่ต้องวินิจฉัยและใช้กฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องได้เอง ไม่ว่าคู่ความจะยกขึ้น หรือนำสืบพิสูจน์ไว้หรือไม่ ส่วนในประเทศกลุ่มคอมมอนลอว์มีธรรมเนียมปฏิบัติว่า การวินิจฉัยเกี่ยวกับการรับฟังกฎหมายต่างประเทศเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ซึ่งต้องยกขึ้นและนำสืบพิสูจน์โดยคู่ความ ซึ่งอังกฤษและประเทศคอมมอนลอว์ส่วนใหญ่ยังคงถือปฏิบัติตามหลักการนี้ว่า ศาลจะไม่รับรู้กฎหมายต่างประเทศขึ้นเองอย่างไรก็ดี ในสหรัฐฯ มีแนวโน้มที่จะถือปฏิบัติตามระบบซีวิลลอว์

4. การควบคุมของศาลในชั้นก่อนการพิจารณาคดี หรือการชี้สองสถาน ตามระบบกฎหมายซีวิลลอว์โดยทั่วไป ไม่มีขั้นตอนในชั้นก่อนการพิจารณาคดี ในทางตรงกันข้ามระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ จะให้อำนาจอย่างมากแก่คู่ความและทนายความในการเตรียมคดี ในอังกฤษการดำเนินการในชั้นก่อนการพิจารณา จะเป็นการแลกเปลี่ยนคำคู่ความ เอกสารหลักฐาน และบันทึกคำถามระหว่างคู่ความและทนายความของตน สำหรับในสหรัฐฯ จะให้อำนาจแก่คู่ความและทนายความอย่างมาก ในการเสาะแสวงหาพยานหลักฐาน เช่น อาจขอให้คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งหรือพยานรายใดมาตอบข้อซักถามแก่ฝ่ายตน โดยไม่ต้องอยู่ต่อหน้าศาล นักวิเคราะห์กฎหมายมองว่าเป็นแนวทางที่โน้มเอียงมาทางระบบไต่สวน

5. การบังคับใช้กฎหมายของศาล ในระบบคอมมอนลอว์ เป็นบทบาทของศาล โดยศาลไม่ถูกจำกัดว่าจะต้องเลือกบังคับใช้กฎหมายเฉพาะที่คู่ความกล่าวอ้าง แต่ในกลุ่มประเทศซีวิลลอว์ เช่น ฝรั่งเศส คู่ความสามารถตกลงให้ศาลต้องบังคับใช้เฉพาะกฎหมาย ที่คู่ความตกลงกันได้ หรือชี้ขาดเฉพาะเรื่องของคดีที่คู่ความตกลงกันเท่านั้น รวมทั้งยังสามารถตกลงให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาดคดี เสมือนเป็นผู้ชี้ขาดข้อพิพาทตามความเป็นธรรม กล่าวคือ ชี้ขาดคดีตามหลักความยุติธรรม โดยไม่ต้องคำนึงถึงบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับกับคดี แต่การตกลงกันดังกล่าวทำได้เฉพาะคดีที่คู่ความสามารถมีความประสงค์ได้โดยอิสระ ในสิทธิของตนเท่านั้น หากเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนแล้ว จะทำไม่ได้ เช่น คดีเกี่ยวกับสถานภาพของบุคคล

กล่าวโดยสรุป บทบาทอำนาจและหน้าที่ของศาลในระบบกล่าวหา มีลักษณะเป็นเพียงกรรมการ มีหน้าที่เพียงควบคุมมิให้การดำเนินกระบวนการพิจารณา เช่น การสืบพยานของกลุ่มความขัดแย้งต่อกฎหมาย ซึ่งคู่ความจะมีบทบาทมากในกระบวนการพิจารณาดังกล่าว เช่น การซักถามพยานหรือการรวบรวมพยานหลักฐาน เป็นต้น ซึ่งแตกต่างกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของศาลในระบบไต่สวน ที่ศาลมีบทบาทมากในการดำเนินกระบวนการพิจารณา ศาลจะเป็นผู้ซักถามพยานเอง และ

ศาลยังสามารถแสวงหาพยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้ โดยมีได้จำกัดอยู่เฉพาะที่คู่ความเสนอต่อศาล ซึ่งคู่ความมีฐานะเป็นเพียงผู้ช่วยศาลเท่านั้น

แต่อย่างไรก็ดี ปัจจุบันมีผู้กล่าวว่า กระบวนพิจารณาคดีของประเทศต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็ประเทศที่ใช้กฎหมายจารีตประเพณีหรือกฎหมายลายลักษณ์อักษร มิได้เป็นไปในลักษณะที่เป็นกระบวนพิจารณาในระบบกล่าวหาหรือระบบไต่สวนแยกอิสระจากกันจนสุดโต่งเสียทีเดียว แต่มีลักษณะค่อนข้างไปในระบบกล่าวหาหรือระบบไต่สวนเสียมากกว่า เช่น ศาลในระบบกฎหมายซีวิลลอว์ ซึ่งใช้ระบบการพิจารณาแบบไต่สวน แม้จะมีอำนาจอย่างมาก ในการดำเนินกระบวนพิจารณา เช่น การแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติศาลจะแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ต่อเมื่อคู่ความได้ร้องขอ หรือสอบถามความเห็นของคู่ความก่อน ตามหลักฟังความสองฝ่าย ซึ่งก็มีได้มีลักษณะเป็นการใช้กระบวนพิจารณาแบบไต่สวนจนสุดโต่งแต่อย่างใด เพียงแต่อาจมีการนำข้อดีของแต่ละระบบมาปรับใช้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพมากที่สุด

2.2 หลักการทั่วไปของวิธีพิจารณาคดี³²

2.2.1. หลักการค้นหาความจริง

ในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลนั้น ต้องมีการค้นหาความจริงเพื่อนำมาใช้ในการตัดสินคดี ซึ่งหลักการในการค้นหาความจริงของศาลนั้น แบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบ ได้แก่

2.2.1.1. หลักการค้นหาความจริงตามแบบ

หลักการค้นหาความจริงตามแบบ คือ การค้นหาความจริงที่ศาลจะพิจารณาพยานหลักฐานจากที่คู่ความนำเสนอต่อศาล โดยพิจารณาว่าพยานหลักฐานนั้น ได้มีการยื่นมาโดยชอบตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ และพยานหลักฐานที่นำเสนอ นั้น สามารถวินิจฉัยได้ว่า การกระทำของจำเลย น่าจะเป็นผู้กระทำความผิดหรือไม่ ซึ่งเป็นหลักการค้นหาความจริง หรือการตรวจสอบความจริง ของการพิจารณาคดีในระบบกล่าวหา ซึ่งใช้ในประเทศที่มีระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System) เช่น ประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น³³

ในกรณีที่ยึดถือหลักการค้นหาความจริงตามแบบ ผู้พิพากษาจะมีบทบาทในการค้นหาความจริงในคดีน้อยมาก ผู้พิพากษาไม่มีหน้าที่นำสืบพยานหลักฐานในการวินิจฉัยความจริงในคดี เพราะการการพิสูจน์ดังกล่าวตกเป็นของคู่ความในคดี กล่าวคือ การค้นหาความจริงในคดีจะให้ความทั้งสองฝ่ายต่อสู้แข่งขันกัน ดังนั้น โจทก์และจำเลยในคดีจะมีฐานะเท่าเทียมกัน ในการนำเสนอพยานหลักฐาน ส่วนศาลจะมีบทบาทเป็นศูนย์กลางของกระบวนพิจารณาซึ่งทำหน้าที่คอย

³² วิจารณ์ สุวัฒนสังข์ ณิชชา พาณิชวราห์ จินดาวรรณ แสงกาญจนวนิชและจิรณี อินทรจาร. เล่มเดิม. หน้า 11-16.

³³ วิภา ปิ่นวีระ. (2550). บทบาทของศาลในการพิจารณาคดีอาญา. หน้า 25.

ควบคุมกฎระเบียบการพิจารณาคดี และยังเป็นທີ່ปรึกษาในกระบวนการพิจารณา และตัดสินใจแท้จริงของคณะลูกขุน และจะเป็นผู้พิพากษาชี้ขาดคดี ศาลจะไม่สืบพยานเอง นอกจากจะเป็นการซักถามเพื่อความชัดเจนแน่นอน ในการเบิกความหรือทำการซักพยาน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการดำเนินคดี การใช้คำถามในการซักค้านหรือซักถามต้องเป็นไปโดยเคร่งครัด ศาลจึงสามารถใช้ดุลพินิจได้น้อยมาก³⁴

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าหลักการค้นหาความจริงตามแบบนี้ เป็นหลักในการพิจารณาคดีในระบบกล่าวหา ซึ่งใช้ในศาลของประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี โดยศาลจะทำหน้าที่เปรียบเสมือนกรรมการหรือคนกลาง โดยจะวางตัวนิ่งเฉย คอยดูการต่อสู้คดีระหว่างคู่ความทั้งสองฝ่าย โดยศาลจะพิจารณาพยานหลักฐานเฉพาะที่คู่ความนำเสนอต่อศาลเท่านั้น ศาลจะไม่ค้นหาความจริงด้วยตนเอง ซึ่งภาระหน้าที่ในการนำพยานหลักฐานมาเสนอและสืบหรือภาระการพิสูจน์ในศาลเป็นหน้าที่ของคู่ความ ฝ่ายใดมีพยานหลักฐานน่าเชื่อถือกว่า ก็ย่อมจะเป็นฝ่ายชนะคดี

2.2.1.2 หลักการค้นหาความจริงตามเนื้อหา

หลักการค้นหาความจริงตามเนื้อหา เป็นหลักการที่ใช้ในการค้นหาความจริงหรือตรวจสอบความจริง ในการพิจารณาคดีในระบบไต่สวน ซึ่งใช้ในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System) โดยมีหลัก คือ การค้นหาความจริงในคดีที่มีลักษณะการดำเนินคดีระหว่างศาลและจำเลย ซึ่งใช้หลักการดำเนินคดีโดยรัฐ เจ้าหน้าที่รัฐ และศาลจะร่วมมือกันในการค้นหาความจริง โจทก์มีหน้าที่ช่วยเหลือศาลในการค้นหาพยานหลักฐาน ศาลจะค้นหาข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐาน ทั้งที่คู่ความนำเสนอต่อศาลหรือศาลเห็นสมควรเรียกมาสืบเอง กล่าวคือ คู่ความไม่มีภาระหน้าที่หลักในการค้นหาความจริง ศาลจะเป็นผู้มีหน้าที่โดยตรงในการค้นหาข้อเท็จจริงจากการสืบพยานหลักฐาน และข้อเท็จจริงของการกระทำความผิด แต่เป็นหน้าที่หลักของผู้พิพากษาที่จะเป็นผู้ตรวจสอบความจริง จึงได้กำหนดให้ผู้พิพากษามีอิสระในการรับฟังพยานหลักฐานเพื่อค้นหาความจริง โดยไม่จำเป็นต้องขึ้นอยู่กับการสืบพยานของคู่ความ ซึ่งการพิจารณาคดีนั้น มิได้มีหลักเกณฑ์ที่เคร่งครัด ในการรับฟังพยานหลักฐาน อย่างในการพิจารณาคดีในระบบกล่าวหา ศาลจะเป็นผู้มีบทบาทในการสืบพยาน และซักถามพยาน โดยคู่ความจะถามพยานได้ ก็ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากศาล³⁵

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าหลักการค้นหาความจริงตามเนื้อหานี้ เป็นหลักในการพิจารณาคดีในระบบไต่สวน ของศาลในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร โดยศาลจะทำหน้าที่หลักในการค้นหาข้อเท็จจริง คู่ความทั้งสองฝ่ายเป็นเพียงผู้ช่วยศาล โดยศาลจะไม่ถูกจำกัดให้พิจารณา

³⁴ พงษ์นิรันดร์ ศรีประเสริฐ. กระบวนการตรวจสอบความจริงในคดีอาญา ศึกษากฎหมายตราสามดวง. หน้า 13-14.

³⁵ วิภา ปิ่นวีระ. เล่มเดิม. หน้า 16.

เฉพาะพยานหลักฐานที่คู่ความนำเสนอต่อศาลเท่านั้น ซึ่งถือว่าศาลมีภาระหน้าที่ในการค้นหาข้อเท็จจริงโดยแท้จริง

2.2.2 หลักการฟังความทุกฝ่าย

หลักการฟังความทุกฝ่าย คือ หลักที่ว่าศาลจะต้องรับฟังข้อเท็จจริง จากคู่ความทุกฝ่าย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คู่ความแต่ละฝ่ายมีสิทธิที่จะชี้แจงข้อเท็จจริงของตนต่อศาล หลักนี้ ยังได้แบ่งออกเป็นหลักการย่อย ๆ เพื่อคุ้มครองสิทธิของคู่ความในกระบวนการพิจารณา เพื่อให้ศาลได้รับฟังข้อเท็จจริงอย่างครบถ้วน ถูกต้อง และเป็นธรรมกับทุกฝ่าย คู่ความย่อมมีสิทธิที่จะได้รับทราบการแจ้งข้อกล่าวหา และมีสิทธิโต้แย้งคัดค้านข้อกล่าวหาได้ ในระยะเวลาอันสมควร เป็นต้น หลักการที่ศาลต้องรับฟังคู่ความทั้งสองฝ่ายนี้ เป็นหลักการสำคัญอย่างหนึ่ง ในหลักสองประการของหลักใหญ่ที่เรียกว่า หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural Justice)³⁶ ซึ่งแต่เดิมนั้น หลักการฟังความทุกฝ่ายเป็นหลักในทางกฎหมายวิธีพิจารณาความของศาล และใช้บังคับในกรณีที่ไม่มีการบัญญัติไว้หรือบัญญัติไว้ไม่เพียงพอ ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้ ถือเป็นปฏิบัติมาเป็นเวลานานแล้ว และถือว่าเป็นมาตรการขั้นต่ำสุดในการคุ้มครองสิทธิของประชาชน หลักการนี้ น่าจะถือว่ามีต้นกำเนิดมาจากกฎบัตร แมกนา คาร์ตา (Magna Carta)³⁷

หลักการฟังความทุกฝ่าย มีรากฐานมาจากแนวคิดที่ว่า ผู้ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาด ย่อมถูกจำกัดในการรับรู้ข้อเท็จจริง และบุคคลที่จะรู้ข้อเท็จจริงได้ดีที่สุด ก็คือ บุคคลที่ถูกกระทบสิทธิ จากคำวินิจฉัยนั่นเอง ฉะนั้น การรับฟังข้อเท็จจริงต่าง ๆ จากบุคคลดังกล่าว ย่อมทำให้ผู้ที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาด สามารถตัดสินใจได้อย่างถูกต้องเหมาะสม³⁸ ซึ่งการเปิดโอกาสให้ผู้ที่เป็นต้นเหตุแห่งข้อพิพาท กล่าวคือ คู่กรณีทั้งสองฝ่ายได้มีโอกาสชี้แจงข้อเท็จจริงต่าง ๆ ต่อศาล ย่อมจะเป็นประโยชน์ต่อการวินิจฉัยคดีของศาลเป็นอย่างมาก เพราะโดยธรรมชาติคู่กรณีแต่ละฝ่ายย่อมเสนอข้อเท็จจริงในมุมมองที่เป็นประโยชน์แก่ตน เมื่อศาลมีโอกาสฟังความทั้งสองฝ่าย ที่มีจะนำเสนอในมุมมองดังกล่าวแล้ว ศาลจะได้นำมาวิเคราะห์วินิจฉัยได้ดียิ่งขึ้น และยังเป็นการให้โอกาสแก่คู่ความทั้งสองฝ่ายได้ชี้แจงข้อเท็จจริงด้วย³⁹ นอกจากนี้ หลักการรับฟังความทุกฝ่าย ต้องให้ความสำคัญเป็นธรรมแก่คู่ความฝ่ายตรงข้าม ในการโต้แย้งหรือหักล้างเอกสารในคดีนั้น ๆ ด้วย ดังคำกล่าวของ

³⁶ วรรณชัย บุญบำรุง. (2543, มีนาคม). “หลักทั่วไปของการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแพ่งของฝรั่งเศส”. *วารสารนิติศาสตร์*. 30,1. หน้า 105.

³⁷ ลิดงาม คงตระกูล. (2546). *ระบบไต่สวนในกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองไทย*. หน้า 23.

³⁸ แหล่งเดิม. หน้า 17.

³⁹ วีระยุทธ สัจพันโรจน์. (2548). *วิธีพิจารณาคดีในศาลภาษีอากร ศึกษาเปรียบเทียบ: วิธีพิจารณาคดีในศาลปกครอง*. หน้า 17.

ลอร์ด เคนนิง ที่ว่า “สิทธิในการรับฟังความทุกฝ่าย เป็นสิทธิที่มีค่ากว่าสิ่งใดนั้น” หมายความว่า ต้องรวมเอาสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา ในการที่จะได้รับรู้เกี่ยวกับคดีที่เขาถูกฟ้องไว้ด้วย และต้องได้รับรู้ถึงพยานหลักฐานที่ถูกกล่าวอ้าง และคำกล่าวหาที่กระทบต่อตัวเขา และเขาจะต้องได้รับโอกาส ในการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมในการโต้แย้งดังกล่าวด้วย⁴⁰

ในการพิจารณาคดีของศาลในคดีต่าง ๆ ทั้งคดีแพ่ง คดีอาญาหรือคดีปกครอง จึงควรให้ สิทธิของกลุ่มความในการต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ โดยศาลต้องรับฟังกลุ่มความทุกฝ่าย ทั้งนี้ เพราะหลักการ ฟังกลุ่มความทุกฝ่ายนี้ เป็นหลักการที่สำคัญในการคุ้มครองสิทธิของประชาชน และให้ความสำคัญต่อ ความเป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายของประชาชน และมีโอกาสโต้แย้งแสดงความคิดเห็นของตน ตลอดจนพยานหลักฐานต่าง ๆ ของตนด้วย และเพื่อให้การแสดงพยานหลักฐานหรือข้อโต้แย้งของ กลุ่มความในฐานะผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายมีความเป็นไปได้ ก็ต้องให้สิทธิแก่เขาในการขอตรวจดู เอกสารที่จำเป็นด้วย⁴¹

ดังนั้น หลักการฟังความทุกฝ่าย จึงเป็นหลักประกันความเป็นธรรมแก่กลุ่มความทุกฝ่าย อีกหลักหนึ่ง โดยเฉพาะฝ่ายที่ถูกกล่าวหา เขาจะต้องได้รับ โอกาสที่จะทราบถึงข้อกล่าวหา ข้อเท็จจริงที่เขาถูกกล่าวหา และมีสิทธิที่จะชี้แจงแสดงพยานหลักฐานของตนอันเป็นการ เปิดโอกาสในการต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่

2.2.3 หลักการพิจารณาคดีโดยเปิดเผย

การพิจารณาคดีโดยเปิดเผย เป็นหลักการสำคัญประการหนึ่ง ในการดำเนินกระบวนการ พิจารณาคดีของศาล หลักการนี้ โดยหลักจะเปิดโอกาสให้สาธารณชน เข้ารับฟังการพิจารณา พิพากษาคดีได้ แม้ว่าบุคคลนั้นจะมีได้มีส่วนได้เสียในคดีดังกล่าวก็ตาม ก็สามารถเข้าฟัง การพิจารณาพิพากษาคดีได้ ด้วยเหตุนี้ การดำเนินกระบวนการพิจารณาจะต้องทำในลักษณะที่ทำให้ผู้มี ส่วนร่วมในคดีสามารถให้การหรือแถลงข้อความต่าง ๆ ต่อศาลได้ด้วยวาจา หลักการดำเนิน กระบวนการพิจารณาโดยเปิดเผย จึงสัมพันธ์ใกล้ชิดกับหลักการดำเนินกระบวนการพิจารณาด้วยวาจา (การออกนั่งพิจารณา) เพราะหากไม่มีการดำเนินกระบวนการพิจารณาด้วยวาจาแล้ว สาธารณชนก็ไม่ อาจเข้าฟังการพิจารณาคดีของศาลได้⁴² นอกจากนี้ ยังเปิดโอกาสให้กลุ่มความทุกฝ่ายสามารถนำ พยานหลักฐานต่าง ๆ มาสนับสนุนข้ออ้างข้อเถียงของตน และหักล้างข้ออ้างข้อเถียงของฝ่ายตรงกัน

⁴⁰ คีตงาม คงตระกูล. เล่มเดิม. หน้า 18.

⁴¹ แหล่งเดิม.

⁴² วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. (2546). วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ: ศึกษาเปรียบเทียบกรณีของศาลรัฐธรรมนูญ ต่างประเทศกับศาลรัฐธรรมนูญไทย. หน้า 121. อ้างถึงใน ประทุมพร กลัดอำ. (2533). การนำวิธีพิจารณาความ แพ่งมาใช้บังคับในวิธีพิจารณาความอาญา. หน้า 28.

ข้าม การเปิดโอกาสให้สาธารณชนเข้าฟังการพิจารณาพิพากษาคดีจะเป็นหลักประกันว่า ศาลจะไม่ใช้อำนาจพิจารณาตามอำเภอใจ เพราะอยู่ในสายตาของสาธารณชนตลอดเวลา ส่วนการเปิดโอกาสให้คู่ความทุกฝ่ายนำพยานหลักฐานต่าง ๆ มาสืบ โดยเต็มทีนั้น จะเป็นหลักประกันได้อีกว่า คำพิพากษาของศาลจะวางอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ถูกต้อง⁴³

หลักการพิจารณาคดีโดยเปิดเผยดังกล่าวข้างต้น จึงสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ และแสดงถึงความเป็นประชาธิปไตย ทั้งนี้ เพราะไม่เพียงแต่การพิจารณาคดีต้องกระทำโดยเปิดเผยต่อหน้าจำเลยเท่านั้น แต่ยังเปิดโอกาสให้ประชาชนที่มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของศาล ในฐานะเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย และยังแสดงออกถึงสิทธิในการรับรู้ข่าวสารของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตยด้วย⁴⁴

อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีอาจมีการกำหนดข้อยกเว้น ให้ศาลพิจารณาคดีโดยลับได้ เช่น ในคดีที่ต้องพิจารณาลับ เพื่อประโยชน์แห่งความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันความลับอันเกี่ยวกับความปลอดภัยของประเทศ มิให้ล่วงรู้ถึงประชาชนหรือคดีที่อาจทำให้คู่ความได้รับความอับอายเสื่อมเสียเกียรติ เช่น คดีข่มขืน คู่ความอาจร้องขอต่อศาลให้มีการพิจารณาคดีโดยลับได้ เป็นต้น⁴⁵

อนึ่ง หลักการพิจารณาคดีโดยเปิดเผยนั้น เป็นประโยชน์อย่างมากในการต่อสู้คดีของคู่ความ เพราะแต่ละฝ่ายจะได้มีโอกาสซักถามพยานของแต่ละฝ่ายได้อย่างเต็มที่ และได้เห็นท่าทีของแต่ละฝ่าย ตลอดจนเป็นการตรวจสอบความเป็นกลางในการทำหน้าที่ของศาลอีกทางหนึ่งด้วย อีกทั้ง หลักการดังกล่าว ปัจจุบันยังได้บัญญัติรับรองคุ้มครองสิทธิของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของประชาชน ส่วนที่ 4 สิทธิในกระบวนการยุติธรรม มาตรา 40 ด้วยแล้ว

2.2.4 หลักการพิจารณาคดีโดยรวดเร็ว

การพิจารณาคดีที่เป็นธรรม ต้องมิใช่เพียงมุ่งเน้นที่การตัดสิน โดยองค์กรตุลาการที่เป็นกลางและสามารถตรวจสอบวิพากษ์วิจารณ์ได้เท่านั้น หากแต่ต้องเป็นการพิจารณาคดีที่มีความรวดเร็วและรอบคอบ มิใช่กระบวนการพิจารณาคดีที่ใช้เวลายาวนานเกินสมควร ทั้งนี้ เพราะการพิจารณาคดีที่ล่าช้า อาจทำให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายไม่ประสงค์ที่จะนำคดีมาฟ้องร้องหรือการใช้ระยะเวลาพิจารณาคดีที่นานเกินสมควรนั้น จะส่งผลกระทบต่อสิทธิของคู่ความ ทำให้คู่ความได้รับความเสียหายมากขึ้นยิ่ง กระบวนการพิจารณาคดีที่ล่าช้า จึงอาจนำมาซึ่งความเสียหาย และความไม่

⁴³ แหล่งเดิม.

⁴⁴ ภัทร์พี อุ่นใหม่. (2550). การพิจารณาคดีอาญาต่อหน้าจำเลย : ศึกษากรณีข้อยกเว้นและปัญหา. หน้า 17.

⁴⁵ แหล่งเดิม.

ยุติธรรม ดังสุภาษิตทางกฎหมายที่ว่า “ความยุติธรรมที่ล่าช้า คือ ความไม่ยุติธรรม” (Justice delayed, justice denied)⁴⁶ ดังนั้น ในปัจจุบันการพิจารณาคดีต่าง ๆ ของศาล จึงได้ให้ความสำคัญกับหลักการพิจารณาคดีโดยรวดเร็ว

หลักการดังกล่าว ปัจจุบันได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 40 ว่าบุคคลย่อมมีสิทธิที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้อง รวดเร็วและเป็นธรรม ทั้งนี้ ก็เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิของประชาชนในกระบวนการยุติธรรม

2.3 ประเภทของวิธีพิจารณาคดี

2.3.1 วิธีพิจารณาความแพ่ง

2.3.1.1 แนวคิดกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง⁴⁷

แนวคิดกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เกิดจากความต้องการของรัฐที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมส่วนรวม ในการป้องกันมิให้คู่สัญญาซึ่งเป็นเอกชนใช้วิธีการช่วยเหลือตนเอง (Self-help) ซึ่งเป็นวิธีการดั้งเดิมของมนุษย์ ซึ่งอาจถึงขั้นใช้กำลังบังคับกัน กรณีที่คู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ยอมปฏิบัติตามชำระหนี้ทั้ง ๆ ที่ตนอยู่ในฐานะที่จะชำระหนี้ได้ หรือเมื่อใดที่เกิดการคือแพ่งขึ้น รวมทั้งกรณีที่สิทธิใด ๆ ของบุคคลถูกล่วงละเมิด หรือขาดความชัดเจนหรือเมื่อใดที่เกิดความสงสัยในนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลว่ามีอยู่จริงหรือไม่ ผู้ทรงสิทธิย่อมต้องหาช่องทางที่จะบังคับตามสิทธิและหน้าที่ของตนในทางกฎหมายเอกชน อันเป็นการพึ่งอำนาจรัฐให้จัดการให้⁴⁸ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีแพ่ง จึงมีข้อพิจารณาที่สำคัญ 6 ประการ ได้แก่

1. ความสำคัญของกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง

กฎหมายวิธีสบัญญัติ ในกลุ่มประเทศ Common law หรือกลุ่มประเทศ Civil law ต่างก็มีความเกี่ยวข้องกับสังคมและรัฐ ซึ่งสังคมจะดำรงอยู่ได้จะต้องอาศัยกฎระเบียบของสังคม ซึ่งออกโดยรัฐ ในส่วนของกฎหมายเอกชนนั้น รัฐไม่เพียงแต่กำหนดสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ระหว่างเอกชนด้วยกันเอง แต่รัฐยังจะต้องมีมาตรการบังคับให้กฎเกณฑ์ดังกล่าว ได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมด้วย ดังนั้น กระบวนการพิจารณาทางแพ่งหรือกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง จึงเป็นเครื่องมือหรือวิธีการที่รัฐกำหนดขึ้น เพื่อเยียวยาแก้ไขความเสียหายหรือความขัดแย้งระหว่างเอกชนที่ก่อ

⁴⁶ สมชาย ปรีชาศิลปะกุล. (2550, กุมภาพันธ์) “ความยุติธรรมที่ล่าช้า คือ ไม่มีมีความยุติธรรม”. *วารสารกฎหมายใหม่*, 4, 80. หน้า 56-57.

⁴⁷ วรณชัย บุญบำรุง ธนกร วรปรัชญากุล และศิริพันธ์ พลรบ. (2548). *หลักและทฤษฎีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เล่ม 1*. หน้า 57-69.

⁴⁸ คณิศ ฒ นคร. (2552). *กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งภาคการดำเนินคดี*. หน้า 27-28.

นิติสัมพันธ์กันขึ้น โดยไม่เฉพาะเจาะจงคนใดคนหนึ่ง ทั้งนี้ เพื่อให้สิทธิต่าง ๆ ในทางแพ่งของ ผู้ทรงสิทธิสามารถบังคับใช้ได้โดยเป็นรูปธรรม ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนสิทธิดังกล่าว และยังสะท้อน ถึงบทบาทของรัฐผ่านองค์กรตุลาการในการระงับข้อพิพาท

2. สาขาของกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

กฎหมายเอกชนเป็นกฎหมายสารบัญญัติ กล่าวโดยทั่วไปกฎหมายเอกชน คือ กฎหมายแพ่งและพาณิชย์⁴⁹ ส่วนกฎหมายวิธีสบัญญัติเป็นกฎหมายที่กำหนดกระบวนการบังคับใช้กฎหมายเอกชน ก็คือ กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายมหาชน เพราะไม่เพียงแต่เป็นกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่มีความเท่าเทียมกัน หากแต่เป็นกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างศาลกับคู่ความด้วย กล่าวคือ เป็นเรื่องความสัมพันธ์ทางกฎหมายหรือนิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับบุคคล⁵⁰

นักกฎหมายเยอรมัน และสวิส เห็นว่า การที่จะสรุปว่ากฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายเอกชน อาจจะเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องนัก หากพิจารณาอย่างเป็นระบบแล้ว จำเป็นจะต้องแยกกฎเกณฑ์ของกฎหมายสารบัญญัติ ออกจากกฎเกณฑ์ของกระบวนการพิจารณาอย่างเด็ดขาด กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ของกฎหมายอันมีลักษณะสมบูรณ์เป็นอิสระในตัวของมันเอง (autonome) นั้น ถือเป็นสาขากฎหมายหนึ่งในกฎหมายมหาชนไม่ใช่ในกฎหมายเอกชน

แต่ในฝรั่งเศส กลับเห็นตรงกันข้าม ซึ่งตามแนวคำพิพากษาของศาล และทฤษฎีเห็นว่ากฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เป็นสาขาหนึ่งของกฎหมายเอกชน⁵¹ หรือไม่ก็เป็นสาขาหนึ่งของกฎหมายผสม⁵²

3. ความหมายของกฎหมายวิธีพิจารณาความ

คำว่าวิธีพิจารณาความ หมายถึง หลักเกณฑ์ วิธีการ และรูปแบบที่กำหนด ขั้นตอนการดำเนินการต่าง ๆ ของการดำเนินการในศาล เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของวิธีพิจารณาความ ได้แก่ ความยุติธรรม ความรวดเร็ว และเสียค่าใช้จ่ายน้อย หรือเป็นกฎเกณฑ์ที่อนุญาตให้คู่ความ และศาล

⁴⁹ ประสทธิ ปิววัฒนพานิช. (2546). *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมาย*. หน้า 27.

⁵⁰ Wolfgang Lüke. *Zivilprozessrechth*. Randnummer 2. อ้างถึงใน คณิต ฅ นคร. เล่มเดิม. หน้า 29.

⁵¹ Ripert et Boulanger. *Traité de droit civile*. p. 352. อ้างถึงใน วรรณชัย บุญบำรุง ธนกร วรปรัชญากุล และ สิริพันธ์ พลรบ. เล่มเดิม.

⁵² Henry Solus et Roger Perrot. *Droit judiciaire privé*. 1961. อ้างถึงใน แหล่งเดิม.

ปฏิบัติเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหของคดีอื่นทำให้ศาลสามารถตัดสินปัญหาของคดีที่มาสู่ศาลได้

กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หมายถึง กฎเกณฑ์ที่กำหนดเกี่ยวกับการจัดองค์กร และวิธีดำเนินการของกระบวนการยุติธรรม เพื่อเป็นหลักประกันแก่ราษฎร ในการบังคับตามสิทธิปัจเจกชนในกฎหมายแพ่ง ในความหมายอย่างกว้าง ตามทฤษฎีกฎหมายฝรั่งเศสสมัยใหม่ เรียกว่า “droit judiciaire privé”

4. ลักษณะของกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มีลักษณะที่สำคัญ 2 ประการ ได้แก่

(1) ลักษณะบังคับ เนื่องจากกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเป็นกฎหมายมหาชน กฎเกณฑ์ต่าง ๆ จึงมีลักษณะบังคับให้ศาลและคู่ความปฏิบัติตาม เว้นแต่ ในบางกรณีที่กฎหมายยกเว้นไว้โดยแจ้งชัด เช่น คู่ความสามารถนำคดีไปฟ้องยังศาลที่ไม่มีเขตอำนาจได้ เป็นต้น

(2) ลักษณะรูปแบบ ขั้นตอนและวิธีการ ในกรณีที่รูปแบบหรือวิธีการของกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ได้ถูกกำหนดไว้อย่างเหมาะสมแล้ว ถือเป็นสิ่งจำเป็นยิ่งเพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ และช่วยให้กระบวนการยุติธรรมดำเนินไปได้ด้วยดี และยังเป็นประโยชน์ต่อเอกชนด้วย เป็นการหลีกเลี่ยงการใช้อำนาจโดยอำเภอใจหรือไม่เป็นกลางของศาล และป้องกันมิให้คู่ความดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยไม่สุจริต

5. นิติสัมพันธ์ของกระบวนการพิจารณา

วิธีพิจารณาเริ่มต้นโดยการยื่นฟ้องคดีต่อศาล และสิ้นสุดที่การตัดสินของศาล ซึ่งในระหว่างนั้นอาจมีเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่ทำให้กระบวนการพิจารณาต้องสิ้นสุดลงก่อนที่ศาลจะตัดสินได้ ในระหว่างระยะเวลาดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดผลผูกพันทางกฎหมายระหว่างคู่ความซึ่งเรียกว่า “ความสัมพันธ์ทางคดี” ซึ่งเป็นคนละส่วนกับความสัมพันธ์ทางกฎหมาย และก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ หรือภาระผูกพันระหว่างผู้พิพากษากับคู่ความ และระหว่างคู่ความด้วยกันอีก เช่น คู่ความแต่ละฝ่าย มีสิทธิได้รับสำเนาเอกสารจากอีกฝ่ายหนึ่ง สิทธิในการต่อสู้คดี สิทธิในการโต้แย้งคำพิพากษา สิทธิในการชี้แจงด้วยวาจา เป็นต้น ส่วนผู้พิพากษามีหน้าที่พิพากษาชี้ขาดปัญหาข้อพิพาทในคดี

6. ขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในแง่ของระยะเวลา

(1) กรณีที่คดีได้เริ่มขึ้นภายหลังจากที่มีการบังคับใช้กฎหมายวิธีพิจารณาความใหม่แล้ว กฎหมายวิธีพิจารณาความใหม่มีผลใช้บังคับทันที แต่ไม่มีผลย้อนหลัง เนื่องจากกฎหมายใหม่ประสงค์ที่จะใช้กับการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาล มิได้มุ่งให้มีผลต่อข้อเท็จจริงของคดีที่

เกิดขึ้น ดังนั้น แม้ข้อเท็จจริงที่ทำให้เกิดคดีพิพาทจะเกิดขึ้นก่อนการบังคับใช้กฎหมายวิธีพิจารณาความใหม่ก็ตาม แต่หากมาฟ้องคดีในภายหลัง ก็ต้องนำกฎหมายวิธีพิจารณาความใหม่มาใช้บังคับ

(2) กรณีที่ประกาศใช้บังคับกฎหมายวิธีพิจารณาความใหม่ ในขณะที่คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล จึงมีปัญหาว่าจะสามารถนำกฎหมายวิธีพิจารณาความใหม่มาใช้บังคับได้ทันทีหรือไม่ ซึ่งกรณีดังกล่าวยังคงเป็นปัญหาที่โต้แย้งกันอยู่ จึงควรที่จะกำหนดไว้ในกฎหมายใหม่ให้ชัดเจน

กล่าวโดยสรุป กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ถือเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของรัฐในการระงับข้อพิพาทระหว่างเอกชนด้วยกันหรือระหว่างรัฐกับเอกชน ในกรณีที่รัฐมิได้ใช้อำนาจปกครอง โดยรัฐใช้เครื่องมือดังกล่าวผ่านองค์กรตุลาการ ทั้งนี้ ก็เพื่อจะอำนวยความยุติธรรมและเยียวยาความเสียหายให้แก่คู่กรณี ส่วนกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเป็นกฎหมายสาขาใด นั้น สำหรับผู้เขียนแล้ว เห็นว่า แล้วแต่มุมมองและเหตุผลของแต่ละฝ่าย คงจะมีอาจกล่าวได้ว่าฝ่ายใดผิดฝ่ายใดถูก แต่อย่างไรก็ดี ผู้เขียนเห็นด้วยกับเหตุผลและความเห็นของนักกฎหมายเยอรมันและสวิสว่า กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเป็นสาขาหนึ่งของกฎหมายมหาชน

2.3.1.2 วิวัฒนาการกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง⁵³

1) รูปแบบของวิธีพิจารณาและการสืบพยาน⁵⁴

จากการศึกษาพบว่า สภาพการเมืองการปกครองในแต่ละยุคสมัย มีอิทธิพลอย่างมากต่อวิวัฒนาการของกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ดังนั้น จึงขอแยกอธิบายเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

(1) กลุ่มประเทศ Civil Law

ก. กระบวนพิจารณาแบบโรมัน โน-แคน โนนิค และแบบ Jus commune ช่วงศตวรรษที่ 12-19
กระบวนพิจารณาทั้งสองแบบดังกล่าว เป็นวิธีพิจารณารูปแบบปกติของภาคพื้นยุโรป ที่ใช้มาตั้งแต่ศตวรรษที่ 12-20 ซึ่งได้เข้ามาแทนที่กระบวนพิจารณาดั้งเดิมของชนเผ่าเยอรมัน ซึ่งมีลักษณะเป็นการพิจารณาโดยเปิดเผยและด้วยวาจา การสืบพยานจะใช้วิธีการต่อสู้กันตัวต่อตัวหรือการพิจารณาด้วยวิธีการทรมาน เช่น การพิสูจน์ด้วยการดำน้ำ ลุยไฟ เป็นต้น โดยได้นำหลักนิติธรรม (Rule of Law) ที่สอดคล้องกับจารีตประเพณีสมัยใหม่ มาใช้แทนที่ ตั้งแต่เริ่มศหัสวรรษที่ 2 โดยมีหลักเกณฑ์ ดังนี้

⁵³ แหล่งเดิม.

⁵⁴ Mauro CAPPELLETTI. *Procédure orale et procedure écrite*. Milan Dott. A. Giuffre Editore. Dobbs New York-Oceana Publications inc. 1971., Mauro CAPPELLETTI and Bryant G. GARTH. *International Encyclopediad of Comparative Law*. Vol,xvi : Civil Procedure. Chapter 1 : Introduction-Policies. *Trends and Ideas in Civil Procedur*. p. 5-13, 6-42 และ Walther J. HABSCHEID. *Droit judiciaire privé Suisse*. Genève. p. 371-378. อ้างถึงใน แหล่งเดิม.

1. หลักลายลักษณ์อักษร และความศักดิ์สิทธิ์ของการอุทธรณ์ ซึ่งเป็นหลักประกันว่าศาลจะไม่นำความรู้ความเข้าใจส่วนตัวนอกเหนือกระบวนการพิจารณาใช้ในการพิจารณา
 2. การแบ่งแยกเด็ดขาดระหว่างศาล และคู่ความ หรือตัวบุคคล หรือสิ่งของที่เป็นพยาน
 3. การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการสืบพยาน โดยวิธีลับ และ
 4. การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรับฟังพยาน โดยชอบด้วยกฎหมาย
- ข. กระบวนการพิจารณาที่เกิดจากการปฏิรูป

แนวความคิดการปฏิวัติฝรั่งเศส ได้กล่าวถึงปัญหาของวิธีพิจารณาความสมัยเดิม ต่อมาจึงมีการกำหนดแนวความคิดดังกล่าวเป็นรูปธรรม โดยกฎหมายของพวกปฏิวัติ และได้ปฏิรูประบบวิธีพิจารณารูปแบบเดิมหลายประการ เช่น หลังปี ค.ศ.1789 มีการห้ามขาย หรือสืบทอดตำแหน่งผู้พิพากษาทางมรดก ปี ค.ศ. 1790 มีกฎหมายยกเลิกศาลที่มีเขตอำนาจพิเศษ และกำหนดให้ผู้พิพากษาได้รับค่าตอบแทนจากรัฐ แทนการจ่ายโดยคู่ความ และปี ค.ศ. 1795 ยกเลิกการสืบพยานแบบเป็นการลับ และกำหนดให้การสืบพยาน ต้องกระทำโดยเปิดเผยต่อหน้าศาล

ค. ลักษณะพื้นฐานของวิธีพิจารณาความแพ่งในระบบ Civil Law มีลักษณะที่สำคัญหลายประการ ดังนี้

1. ไม่มีกระบวนการพิจารณาสืบพยานต่อหน้าศาล
2. มีแนวโน้มที่จะเน้นการสืบพยานหลักฐาน โดยการใช้พยานเอกสาร
3. จำกัดอำนาจในการสืบสวนข้อเท็จจริงของคู่ความ โดยศาลจะมีบทบาทมากกว่าคู่ความในการแสวงหาพยานหลักฐาน

กล่าวโดยสรุป รูปแบบของวิธีพิจารณาความและการสืบพยานคดีแพ่ง ในกลุ่มประเทศที่ใช้กฎหมายลายลักษณ์อักษร ได้มีการปฏิรูป เปลี่ยนแปลงจากเดิมที่ใช้หลักการพิจารณาและสืบพยานต่อสู้อันแบบตาต่อตาฟันต่อฟัน เป็นการนำหลักนิติธรรมมาใช้แทน และมีการปฏิรูปมาโดยตลอด จนเป็นระบบไต่สวนในปัจจุบัน

(2) กลุ่มประเทศ Common Law

วิธีพิจารณาความในระบบ Common Law เป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาด้วยวาจาในศาลโดยเปิดเผย เป็นระบบที่มีวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์แตกต่างจากระบบ Civil Law เนื่องจากมิได้เกิดขึ้นเพราะความประสงค์ที่จะปฏิรูปรูปแบบการพิจารณาคดีแบบ Jus Commune แต่เป็นวิธีพิจารณาที่ใช้ในการพิจารณาคดีมาเป็นระยะเวลายาวนานแล้ว

ในประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา และประเทศอื่น ๆ ในกลุ่มเดียวกัน มีวิวัฒนาการที่คล้ายคลึงกับวิวัฒนาการในระบบ Civil Law อยู่ 2 ประการ ได้แก่ วิวัฒนาการของวิธีพิจารณาในศาลเอกวิธี และวิวัฒนาการของหลักกฎหมายพยานหลักฐาน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. การปฏิรูปการดำเนินกระบวนการพิจารณาด้วยวาจาในศาล

นักกฎหมายและนักปรัชญาที่ยิ่งใหญ่ของอังกฤษ คือ Jeremy Bentham ต่อต้านระบบที่ใช้อยู่ในสหราชอาณาจักรของศาลศาสนาต่าง ๆ และศาล Admiralty ซึ่งเป็นระบบที่แพร่หลายในยุโรปแผ่นดินใหญ่ คือ การเน้นวิธีพิจารณาด้วยเอกสาร เป็นความลับ การสืบพยานเป็นไปโดยไม่เปิดเผย สืบโดยผู้พิพากษาแต่เพียงผู้เดียว ปราศจากการถามค้าน โดยคู่ความที่เกี่ยวข้อง มีการยื่นคำร้องอยู่ตลอดเวลา คดีเต็มไปด้วยเอกสารต่าง ๆ ในการกล่าวอ้างหรือต่อสู้คดีโดยไม่มีที่สิ้นสุด

Bentham สนับสนุนกระบวนการพิจารณาที่เป็นธรรมชาติ ที่เรียกว่าเป็นความคิดเกี่ยวกับวาจาหรือปากเปล่า ซึ่งกรณีจำเป็นคู่ความจะถูกเรียกให้มาศาลและถูกซักถามต่อหน้าศาลเพื่ออธิบายสิ่งที่ป็นสาระสำคัญต่าง ๆ และเพื่อให้ทราบถึงวัตถุประสงค์ การรับฟังพยานบุคคลจะกระทำได้เฉพาะพยานที่ให้การด้วยวาจา และถูกซักค้าน โดยคู่ความฝ่ายตรงกันข้ามและศาล การดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อเนื่อง โดยผู้พิพากษาคณะเดียวกันตั้งแต่เริ่มต้นจนจบการพิจารณา ไม่มีหลักเกณฑ์เรื่องการไม่รับฟังพยานตามกฎหมาย แต่จะใช้หลักเรื่องความน่าสงสัย หรือไม่น่าเชื่อถือ กล่าวคือ ข้อเท็จจริงหรือสถานการณ์ต่าง ๆ สามารถรับฟังเพื่อลดความน่าเชื่อถือของพยานได้

Cappelletti อธิบายว่า การปฏิรูปกฎหมายวิธีพิจารณาความครั้งสำคัญของอังกฤษในศตวรรษที่ 19 นั้น ได้แก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ ครั้งแรกในการปฏิรูปกฎหมาย คือ การประกาศบังคับใช้ Chancery Amendment Act ค.ศ. 1852 ตามกฎหมายฉบับนี้ ได้กำหนดให้สิทธิแก่คู่ความแต่ละฝ่าย ในการดำเนินคดีในศาล Chancery ในการที่จะร้องขอให้มีการซักถามพยานด้วยวาจา โดยวิธีการที่เรียกว่า การซักถาม การถามค้าน และการถามติง ซึ่งเป็นวิธีการที่ใช้กันอยู่ในศาล Common law ต่อมาได้มีกฎหมาย Supreme Court of Judicature Act ค.ศ. 1873 ซึ่งยกเลิกวิธีปฏิบัติของศาล Chancery เกี่ยวกับการสืบพยาน โดย examiners และใช้กระบวนการที่ได้รับการยอมรับในทุกศาลนับตั้งแต่นั้นเป็นต้นไป การดำเนินกระบวนการพิจารณาใน Chancery Division นั้น การสืบพยานบุคคล จะต้องกระทำโดยปากเปล่าในศาล และโดยเปิดเผย และใช้วิธีซักถาม ถามค้าน และศาลมีอิสระในการพิจารณาผลของการสืบพยานดังกล่าวได้อย่างเต็มที่

2. การปฏิรูปครั้งใหญ่ของระบบการสืบพยานในศาล Common Law

ในยุโรปแผ่นดินใหญ่ ก่อนที่จะมีการปฏิรูปครั้งใหญ่ โดยการใช้หลักวาจานั้น เวลาและขนบธรรมเนียมประเพณียังไม่เจริญพอ สำหรับระบบการใช้ดุลพินิจโดยอิสระของศาลในการสืบพยาน ในช่วงเปลี่ยนถ่ายจากระบบการสืบพยานแบบเก่ามาสู่ระบบการใช้ดุลพินิจด้วยเหตุผลที่เป็นรูปธรรมและอิสระ อยู่บนข้อสังเกตหรือการไต่ตรงโดยตรงของศาล และการใช้สิทธิโต้แย้งหรือการฟังความสองฝ่าย ซึ่งต้องเผชิญต่อระบบการพิจารณาที่เต็มไปด้วยรูปแบบ และระบบพยานที่ชอบด้วยกฎหมายเป็นเวลานาน ในสหราชอาณาจักรก็เช่นเดียวกัน ที่ได้มีการเปลี่ยนถ่ายจากระบบ

เข้ามาสู่ระบบที่เต็มไปด้วยรูปแบบ และหลักเกณฑ์การไม่รับฟังพยานหลักฐาน (exclusionary rules) เพราะว่ากรณีเป็นไปไม่ได้ ที่จะบังคับคณะลูกขุนในเรื่องการพิจารณาพยานหลักฐานตามที่ได้อำหนดเอาไว้ และเป็นที่ยอมรับไม่ได้เช่นกัน ที่คณะลูกขุนสามารถใช้ความรู้ความเข้าใจส่วนตัวที่ได้รับการตัดสินใจโดยปราศจากการควบคุม จึงได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์โดยเคร่งครัดเกี่ยวกับพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่ไม่สามารถรับฟังในการพิจารณาได้

3. ลักษณะพื้นฐานของวิธีพิจารณาความแพ่งในระบบ Common Law

วิธีพิจารณาความแพ่ง ทั้งในอังกฤษและอเมริกา จะใช้วิธีพิจารณาด้วยวาจาเป็นหลัก การพิสูจน์ข้อเท็จจริงของพยาน นิยมใช้เทคนิคการซักถามและถามค้าน โดยทนายความ แม้จะมีการทำคำให้การต่าง ๆ เป็นเอกสารไว้ก็ตาม แต่ก็มีมีการเปลี่ยนแปลงให้นำเสนอต่อศาลด้วยวาจา และพยานก็สามารถเสนอเอกสาร เพื่อแสดงความถูกต้องแท้จริงของตนในศาลได้ และลักษณะสำคัญประการหนึ่งของวิธีพิจารณาด้วยวาจา คือ การที่ไม่มีสื่อกลางระหว่างคู่ความ ทนายความ และผู้ชี้ขาดคดีหรือลูกขุน และเป็นพิจารณาต่อเนื่อง

2) จากวิธีพิจารณาแบบเอกชนนิยมสู่แนวคิดแบบสวัสดิการสังคม

นับตั้งแต่ปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 สังคมเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงสำคัญมีแนวคิดเรื่องรัฐสวัสดิการ มีการรับรองให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเฉพาะในรูปแบบการฟ้องคดีอย่างเป็นทางการเท่านั้น ต่อมารัฐยุคใหม่ ได้ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการทำให้นโยบายทางสังคมบรรลุผล เช่น นโยบายความเท่าเทียมกันในการจ้างงาน เป็นต้น ซึ่งการจะบังคับให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าวได้ ต้องใช้กลไกในการฟ้องคดี แต่ปรากฏว่ายังมีบุคคลในสังคมบางกลุ่มที่ด้อยโอกาสในการฟ้องคดี เพื่อป้องกันสิทธิของตนเอง จึงก่อให้เกิดช่องว่างที่สังคมต้องเข้ามาดูแล เรียกว่าเป็น “กระแสนการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม”

อาจกล่าวได้ว่า ประเทศในยุโรปตะวันตกเป็นกลุ่มประเทศแรก ๆ ที่มีการริเริ่มแนวคิดแบบรัฐสวัสดิการ ซึ่งต่อมาได้ส่งผลให้เกิดการปฏิรูปทางด้านวิธีพิจารณาความ เพื่อให้เกิดการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ เป็นการรักษาสีทธิและเปิดโอกาสให้แก่กลุ่มบุคคลที่ด้อยโอกาสทางสังคม จะต้องมีโอกาสในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ โดยง่าย เช่น การใช้วิธีพิจารณาด้วยวาจาโดยสามารถสรุปกระแสนการปฏิรูปได้เป็น 3 ช่วง ดังนี้

1. การปฏิรูปช่วงแรก

เริ่มมีการปฏิรูปตั้งแต่กลางทศวรรษ 1960 โดยให้ความช่วยเหลือทางด้านกฎหมายเป็นสองทาง คือ กลุ่มแรกเป็นการให้ความช่วยเหลือโดยทางสาธารณกุศล เช่น ในออสเตรเลียและฝรั่งเศส และกลุ่มที่สอง ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ เช่น อังกฤษ สาธารณรัฐเยอรมัน เป็นต้น

2. การปฏิรูปช่วงที่สอง

สำหรับการให้ความช่วยเหลือ คดีที่กระทบสิทธิของประชาชนเป็นวงกว้างหรือจำนวนมาก ๆ เช่น คดีสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ขอมเป็นการยากที่จะค้นหาว่าประชาชนคนใด เป็นผู้เสียหายโดยตรงที่จะเป็นผู้ฟ้องคดี ดังนั้น รูปแบบการฟ้องคดีโดยเอกชน และรูปแบบการบังคับการโดยหน่วยงานของรัฐเพียงอย่างเดียวยังไม่เหมาะสมและเพียงพอ ต่อมาจึงเกิดรูปแบบการดำเนินคดีใหม่ คือ การดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) มีการฟ้องคดีโดยองค์กรสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นตัวแทนของกลุ่มผู้ถูกระทบสิทธิ และอีกรูปแบบหนึ่ง คือ การฟ้องคดีเกี่ยวเนื่อง (relator action) เพื่อให้ศาลออกคำสั่งหรือประกาศรับรองสิทธิ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับนโยบายทางการเมือง เช่น พิจารณาว่าการปล่อยมลพิษระดับใด จึงจะถือว่าสมเหตุสมผล เป็นต้น

3. การปฏิรูปช่วงที่สาม

จากการที่มีการปฏิรูปในส่วน of รูปแบบการฟ้องคดีแล้ว ต่อมาได้มีการพิจารณาเกี่ยวกับการจัดองค์กรศาลและวิธีพิจารณาที่ง่าย สะดวก และรวดเร็วขึ้น เช่น กำหนดวิธีการสำหรับคดีมโนสาร⁵⁵ เป็นต้น และยังสนับสนุนให้มีการจัดตั้งองค์กรระงับข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีต่อศาล เช่น อนุญาโตตุลาการ เป็นต้น

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่ากฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ของแต่ละระบบกฎหมาย มีวิวัฒนาการที่แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับแนวความคิดพื้นฐานทางสังคมและการเมืองของประเทศระบบนั้น ๆ เป็นสำคัญ

2.3.1.3. หลักทั่วไปกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

บทบัญญัติของกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ได้รับอิทธิพลมาจากหลักการหรือทฤษฎีสำคัญ ๆ ซึ่งมีผลทำให้มีการบัญญัติกฎหมายต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว ดังนั้น การศึกษาหลักการต่าง ๆ ดังกล่าว นอกจากจะมีความจำเป็นในการทำให้เข้าใจกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในทางปฏิบัติแล้ว กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งยังเป็นหลักประกันทำให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาในแต่ละคดีมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ไม่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของศาลแต่ฝ่ายเดียว โดยจะขอกกล่าวถึงหลักทั่วไป⁵⁵ ของกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ดังนี้

1. หลักความประสงค์ของกลุ่มความ

สำหรับระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ของกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบ Common Law นั้น โดยปกติจะยึดหลักการเสนอคดีของกลุ่มความเป็นหลักมาตั้งแต่ต้นจนกลายเป็นจารีตประเพณี หลักนี้ได้มีการนำมาใช้อย่างเด่นชัดมากที่สุดในเรื่องพยาน โดยหน้าที่ทั้งหมดในการเสนอ

⁵⁵ วรรณชัย บุญบำรุง ธนกร วรปรัชญากุล และสิริพันธ์ พลรบ. เล่มเดิม. หน้า 71-100.

พยานหลักฐานจะตกอยู่แก่คู่ความในการดำเนินคดี และไม่มีการกำหนดหรือคาดหมายว่าศาลจะเป็นผู้มีหน้าที่เช่นนั้น โดยหลักประสงค์ของคู่ความนี้ ประกอบด้วยองค์ประกอบหลายอย่าง ดังนี้

(1) หลักคู่ความเป็นผู้ร้องขอ ในระบบ Common Law และ Civil Law ศาลไม่มีอำนาจเริ่มคดีได้เอง กระบวนพิจารณาความไม่อาจมีขึ้นได้ เว้นแต่โดยการริเริ่มของคู่ความ

(2) หลักการฟ้องแย้งและต่อสู้คดีของเอกชน ในประเทศตะวันตก การฟ้องแย้งมีที่มาทางประวัติศาสตร์ในเชิงที่ไม่เป็นที่พึงประสงค์ให้นำมาเป็นวิธีต่อสู้คดี แม้ในปัจจุบันจะยอมให้มีการฟ้องแย้งได้แต่ก็ต้องยกขึ้นโดยคู่ความอย่างจำกัด

(3) หลักการไม่พิพากษาเกินคำขอ คือ ศาลจะไม่พิพากษาเกินไปกว่าสิ่งที่คู่ความร้องขอ

(4) สิทธิเด็ดขาดในการโต้แย้งคำพิพากษา ในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบ Common Law และ Civil Law เมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้ว คู่ความเท่านั้นที่มีสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษา

(5) สิทธิเด็ดขาดในการประนีประนอมยอมความ คือ คู่ความสามารถยุติคดีในระหว่างการดำเนินกระบวนพิจารณาคดีได้ โดยการตกลงประนีประนอมยอมความกัน

2. กระบวนวิธีพิจารณาแบบกล่าวหาและแบบไต่สวน

กระบวนพิจารณาทั้งสองดังกล่าว มีลักษณะที่ตรงกันข้าม กล่าวคือ กระบวนพิจารณาแบบกล่าวหาสัมพันธ์กับ “หลักความประสงค์ของคู่ความ” ซึ่งเป็นกระบวนพิจารณาที่เน้นบทบาทและสิทธิของคู่ความในการดำเนินกระบวนพิจารณาเป็นสำคัญ ทั้งในแง่ของการกำหนดขอบเขตข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย รวมทั้งการรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ อีกด้วย และมีลักษณะเป็นกระบวนพิจารณาด้วยวาจา เปิดเผย และมีการโต้แย้งต่อสู้กันระหว่างคู่ความ ส่วนกระบวนพิจารณาแบบไต่สวน เน้นบทบาทของศาลในการควบคุมกระบวนพิจารณาเป็นสำคัญ ศาลมีอำนาจที่จะริเริ่มกระบวนพิจารณาต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง โดยไม่ต้องรอให้คู่ความร้องขอ และยังไม่ถูกจำกัดให้พิจารณาเฉพาะข้อเท็จจริงที่คู่ความเสนอต่อศาลเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม การแบ่งวิธีพิจารณาความดังกล่าว ออกเป็นสองแบบต่างหากจากกันนั้น เป็นเพียงในแง่ของทฤษฎีเท่านั้น แต่ในความเป็นจริง กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของประเทศต่าง ๆ ทั้งในอดีตและปัจจุบัน ยังไม่มีประเทศใดที่นำวิธีพิจารณาความแบบหนึ่งแบบใด แต่เพียงแบบเดียวมาใช้ เพียงแต่กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของประเทศใด จะมีลักษณะค่อนข้างไปในทางแบบหนึ่งแบบใดเท่านั้น

3. หลักการได้รับฟังหรือหลักฟังความสองฝ่าย

หลักนี้ มาจากหลักเกณฑ์ในการบริหารงานยุติธรรมที่เหมาะสม ในสมัยโบราณที่เรียกว่า “Audiatur et altera pars” ในยุคสมัยใหม่ ก็ยังคงหลักการนี้ไว้ เช่น สิทธิของคู่ความในการ

ได้รับแจ้งว่าตนถูกฟ้องคดี ตลอดจนเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับกระบวนการพิจารณา นอกจากนี้ ยังขยายความไปถึงการห้ามศาลใช้ประโยชน์จากข้อเท็จจริงที่ตนรู้มาเองนอกศาลหรือนอกสำนวนหรือที่คู่ความไม่มีโอกาสโต้แย้ง

4. หลักการพิจารณาโดยเปิดเผย

การพิจารณาโดยเปิดเผย เป็นแนวคิดของการบริหารงานยุติธรรมแบบเสรีนิยมที่มีที่มาจากการต่อต้านการพิจารณาโดยลับของศาลในสมัยก่อน การพิจารณาโดยวาจาก็มีผลสืบเนื่องมาจากเหตุการณ์เดียวกัน เป็นการพิจารณาที่เปิดโอกาสให้สาธารณชนสามารถเข้าฟังการพิจารณาได้

5. หลักความเป็นกลางของผู้พิพากษา

หลักความเป็นกลางของผู้พิพากษาเป็นหลักประกันขั้นพื้นฐานสำหรับคู่ความ ซึ่งเป็นหนึ่งในสองหลักของหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Nature Justice) ของอังกฤษ ส่วนสหรัฐอเมริกาเรียกว่า “Due Process of Law” ส่วนอีกหลักหนึ่ง คือ หลักการรับฟัง หรือการโต้แย้งคัดค้านต่อผู้คดี ส่วนหลักในสมัยหลัง ๆ เช่น หลักการพิจารณาโดยเปิดเผย หลักเรื่องความเป็นอิสระของผู้พิพากษาจากฝ่ายบริหาร

6. หลักความไม่เปลี่ยนแปลงของรูปคดี

ในทางทฤษฎี เมื่อคดีได้เข้าสู่ศาลแล้ว ไม่ควรที่จะให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อหาสาระสำคัญของคดีได้ เช่น การที่บุคคลอื่นเข้ามาแทนที่คู่ความในคดี การเปลี่ยนแปลงคุณสมบัติของคู่ความ การเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ หรือการแก้ไขเพิ่มเติมคำขอท้ายฟ้อง เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป จากที่ได้ศึกษาหลักทั่วไปของกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งทั้งหกหลักแล้ว เห็นว่า ในการพิจารณาหาข้อเท็จจริงในคดีแพ่งนั้น ได้ให้ความสำคัญกับคู่ความทุกฝ่าย และแทบจะไม่จำกัดวิธีการได้มาซึ่งข้อเท็จจริง อันเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาคดี เช่น หลักความประสงค์ของคู่ความ มีหลักการข้อยกเว้นที่สำคัญ ซึ่งได้กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งทั่วไป เช่น หลักคู่ความเป็นผู้ร้องขอ หลักการไม่พิพากษาเกินคำขอ โดยในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของไทย ก็ได้บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 55 และมาตรา 142 ส่วนหลักความไม่เปลี่ยนแปลงของรูปคดี ในข้อ 6 นั้น ก็เห็นได้ว่า มีวัตถุประสงค์ว่าเมื่อได้มีคดีเข้าสู่ศาลแล้ว ไม่ควรที่จะให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อหาสาระของคดี และบุคคลที่เข้ามาแทนที่คู่ความในคดี ซึ่งในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของไทย ก็ได้บัญญัติรับรองไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 42 ซึ่งบัญญัติให้ทายาทของผู้มรณะหรือผู้จัดการมรดกหรือผู้ปกครองทรัพย์สินของเจ้ามรดกเท่านั้น เข้ามาเป็นคู่ความแทนได้ และมาตรา 225 ได้กำหนดเป็นข้อห้ามอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริงที่ไม่ได้กล่าวกันมาแล้ว เป็นต้น

2.3.2 วิธีพิจารณาความอาญา

2.3.2.1 แนวคิดของกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นกฎหมายประเภทวิธีสบัญญัติ แตกต่างจากกฎหมายประเภทสารบัญญัติ เนื่องจากกฎหมายสารบัญญัติเป็นกฎหมายที่กำหนดขึ้นตามความมุ่งหมายของชุมชนเพื่อความเรียบร้อยหรือความสงบเรียบร้อยของชุมชนนั้น แต่กฎหมายวิธีสบัญญัติเป็นเรื่องมือหรือวิธีการเพื่อดำเนินการให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ดังกล่าว⁵⁶

กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา บัญญัติหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ขึ้น โดยมีแนวคิดและวัตถุประสงค์ เพื่อให้อำนาจหน้าที่แก่เจ้าพนักงานของรัฐในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และศาลในการร่วมมือกันค้นหาความจริงในการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นว่ามีอย่างไรและใครเป็นผู้กระทำความผิด อีกทั้งศาลจะเป็นองค์กรที่ชี้ขาดว่าผู้ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำความผิดนั้น เป็นผู้กระทำความผิดจริงหรือไม่ และต้องรับโทษเพียงไร และรวมถึงการบังคับโทษจำคุกหลังจากมีคำพิพากษาแล้ว จะต้องดำเนินการอย่างไร ซึ่งเป้าหมายในการให้อำนาจหน้าที่ดังกล่าว เพื่อต้องการให้ค้นหาผู้กระทำความผิดที่แท้จริงมาลงโทษตามกฎหมายให้ได้ แต่ในขณะเดียวกันหลักเกณฑ์ในวิธีพิจารณาความอาญาได้คำนึงถึงการประกันสิทธิของประชาชน สิทธิของผู้ถูกกล่าวหาในคดีอาญาที่จะได้รับการปกป้องสิทธิไม่ให้ถูกล่วงละเมิดต่อเสรีภาพในร่างกาย เกษสถาน และในกรณีอื่นโดยไม่จำเป็นหรือไม่มีเหตุอันสมควร จากการใช้อำนาจในการค้นหาความจริงของเจ้าพนักงานและศาลดังกล่าว และรวมถึงการที่ผู้ถูกจับ ผู้ต้องหา จำเลย หรือผู้ที่ต้องคำพิพากษาให้ต้องรับโทษแล้ว จะได้รับการประกันสิทธิ ที่จะไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างไรมนุษยธรรมอีกด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการที่สำคัญ เช่น การร้องทุกข์ การกล่าวโทษ การสอบสวน การสอบสวน การชันสูตรพลิกศพ การสังคดี การฟ้องร้อง การไต่สวนมูลฟ้อง การพิจารณา การพิพากษา การอุทธรณ์ การฎีกา และการบังคับคดีตามคำพิพากษา เป็นต้น⁵⁷

ระบบวิธีพิจารณาความอาญาดั้งเดิม มีอยู่สองระบบ คือ ระบบกล่าวหาและระบบไต่สวน ความแตกต่างของระบบวิธีพิจารณาความอาญาทั้งสองระบบ จะเห็นได้จากแนวคิดและโครงสร้างขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีอาญา และวิธีการดำเนินคดีอาญาของแต่ละระบบซึ่งแตกต่างกัน นอกจากนั้น ความแตกต่างของทั้งสองระบบ ยังส่งผลต่อทัศนคติของเจ้าพนักงานและ บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีอาญา อย่างที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้⁵⁸

⁵⁶ คณิ่ง ภาไชย. (2555). *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1*. หน้า 13.

⁵⁷ ณรงค์ ใจหาญ. (2550). *หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา*. หน้า 15-16.

⁵⁸ อุทัย อาทิวะช. เล่มเดิม. หน้า 8.

ระบบกล่าวหา สอดคล้องกับการดำเนินคดี ในระบบจารีตประเพณี (Common Law) และสอดคล้องกับหลักการดำเนินคดีอาญาโดยเอกชน เป็นระบบที่ใช้อยู่ในกลุ่มประเทศ แองโกล-อเมริกัน ส่วนระบบไต่สวน สอดคล้องกับการดำเนินคดีในระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) และสอดคล้องกับหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ เป็นระบบที่ใช้อยู่ใน กลุ่มประเทศภาคพื้นยุโรป และประเทศที่มีได้ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของระบบแองโกล-อเมริกัน อีกทั้ง ระบบไต่สวน เจ้าพนักงานจะเป็นผู้ขับเคลื่อน และมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการตามนโยบายแห่งรัฐ แต่ระบบ กล่าวหา เจ้าพนักงานจะก้าวเข้าไปสู่การปฏิบัติงาน ต่อเมื่อมีข้อขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างคู่พิพาท และ ฎกร้องจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องให้จัดการกับปัญหาข้อโต้แย้งดังกล่าว⁵⁹

2.3.2.2 วิวัฒนาการของการดำเนินคดีอาญา⁶⁰

ปัจจุบันสามารถกล่าวยืนยันได้ว่า ระบบการดำเนินคดีอาญาของแต่ละประเทศไม่มี ระบบกล่าวหา หรือไต่สวนบริสุทธิ์อีกต่อไปแล้ว แม้ว่าแต่ละระบบจะยังคงมีลักษณะเฉพาะ ที่ตกทอดมานับตั้งแต่ ประวัติศาสตร์ หรือการได้รับอิทธิพลของระบบวิธีพิจารณาความอาญาที่เป็น แบบ (Model Law) ไม่ว่าจะเป็น ระบบจารีตประเพณี หรือระบบประมวลกฎหมายก็ตาม แต่ละ ประเทศต่างได้นำเอาลักษณะที่ดีและเหมาะสมกับสภาพปัญหา สถานการณ์ และความจำเป็นในการ บริหารกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของตนเข้าไปประยุกต์ใช้ ตัวอย่าง ในประเทศที่มีวิธีพิจารณา ความอาญาแบบไต่สวน มีหลายประเทศที่ได้้นำแนวคิด และหลักการของการดำเนินคดีในระบบ กล่าวหาที่สำคัญบางประการมาประยุกต์ใช้ ในการดำเนินคดีอาญา เช่น ในประเทศฝรั่งเศส ได้มีการ นำเอาระบบลูกขุนของอังกฤษ มาใช้ในศาลลูกขุน (La cour d'assises) หลังจากที่มีการปฏิวัติใหญ่ ในประเทศฝรั่งเศส เมื่อปี ค.ศ. 1789 เพื่อลดอำนาจของผู้พิพากษาอาชีพลง นอกจากนี้ ทั้งประเทศ ฝรั่งเศส และประเทศอิตาลี ก็ได้มีการนำเอามาตรการต่อรองคำรับสารภาพ (Plea Bargaining) ในระบบอเมริกันมาประยุกต์ใช้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ในการดำเนินคดีอาญาของตนด้วย ทั้งที่ การค้นหาความจริงในระบบไต่สวนนั้น มีแนวคิดที่ไม่ยินยอมให้มีการเจรจาต่อรองกันในคดีอาญา

ประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นประเทศแม่แบบของระบบกล่าวหา ก็มีวิวัฒนาการของการดำเนินคดี ในชั้นก่อนพิจารณา โดยเริ่มก้าวเข้าไปสู่การนำลักษณะสำคัญของระบบไต่สวน ที่มีพนักงานอัยการเป็น ผู้รับผิดชอบในการสอบสวน ฟ้องร้องคดี มาประยุกต์ใช้ในระบบวิธีพิจารณาความอาญาของอังกฤษ โดย ได้มีการจัดตั้งสำนักงานอัยการสูงสุด (Crown Prosecution Service - CPS) ขึ้นในปี ค.ศ.1985 เพื่อทำหน้าที่ ดังกล่าว หลังจากที่ประเทศอังกฤษได้ปล่อยให้ให้การฟ้องร้องคดีเกือบทั้งหมดก่อนหน้านั้น ตกอยู่ภายใต้ อำนาจของพนักงานสอบสวนซึ่งเป็นตำรวจแต่เพียงผู้เดียว

⁵⁹ แหล่งเดิม.

⁶⁰ แหล่งเดิม.

จากการศึกษาแนวคิด และวิวัฒนาการของวิธีพิจารณาความอาญาดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า ในทางปฏิบัติไม่มีการแยกใช้วิธีพิจารณาระบบใดระบบหนึ่งที่ชัดเจนระหว่างระบบ กล่าวหา กับระบบไต่สวน ลักษณะของการผสมผสานระหว่างระบบมีเพิ่มมากขึ้นทุกวัน ประเทศในกลุ่มภาคพื้นยุโรป ซึ่งใช้ระบบวิธีพิจารณาความอาญาแบบไต่สวน ก็ได้นำเอาลักษณะหลายประการของระบบกล่าวหา เข้าไปประยุกต์ในระบบไต่สวนหลายประการ ทั้งนี้ เพื่ออำนวยความสะดวก ธุรกรรมให้เกิดแก่คู่ความทุกฝ่ายมากยิ่งขึ้น

2.3.2.3 หลักทั่วไปของกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ฒ นคร ได้สรุปหลักกฎหมายทั่วไป⁶¹ ของกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไว้จำนวน 10 ประการ ดังนี้

1) ระบบการดำเนินคดีอาญา

การดำเนินคดีอาญา แบ่งได้ เป็น 2 ระบบใหญ่ คือ ระบบไต่สวน และระบบกล่าวหา⁶²

(1) ระบบไต่สวน เป็นระบบการดำเนินคดีอาญาในยุโรปดั้งเดิม ซึ่งศาลมีบทบาทหน้าที่ทั้งการสอบสวนฟ้องร้อง และพิจารณาพิพากษาคดี และผู้ถูกกล่าวหาจะมีฐานะเป็นเพียงผู้ถูกซักฟอก จากการไต่สวนของศาลในลักษณะกรรมในคดี การดำเนินคดีในลักษณะนี้ ไม่มีทั้งโจทก์และจำเลย แต่มีเพียงผู้ไต่สวนและผู้ถูกไต่สวน

(2) ระบบกล่าวหา เป็นระบบการดำเนินคดีอาญาในปัจจุบัน ซึ่งแก้ไขข้อบกพร่องของการดำเนินคดีในระบบไต่สวนข้างต้น ทั้งนี้ โดยการแยกองค์กร 2 องค์กรทำหน้าที่ในการค้นหาความจริง โดยแยกเป็นหน้าที่สอบสวนฟ้องร้อง กับ “พิจารณาพิพากษา” ออกจากกัน โดยให้องค์กรอัยการทำหน้าที่สอบสวนฟ้องร้อง และศาลทำหน้าที่พิจารณาและพิพากษาการชี้ขาดข้อเท็จจริงในแต่ละชั้นตอนนั้น องค์กรทั้งสองมีอิสระจากกัน นอกจากนี้ ผู้ถูกกล่าวหาจะได้รับหลักประกันว่าจะถูกลงโทษต่อเมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องคดี และศาลพิพากษาลงโทษจำเลย

2) หลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน และหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ

เดิมการระงับข้อพิพาท มิได้แยกออกเป็นแพ่งหรืออาญา และดำเนินการโดยเอกชนด้วยกันเอง มีลักษณะเป็นการแก้แค้นระหว่างบุคคล กลุ่ม หรือเผ่าพันธุ์ ซึ่งข้อพิพาทดังกล่าวไม่มีหลักเกณฑ์แน่นอน และอาจไม่ยุติธรรม โดยการกระทำตอบแทนที่ได้สัดส่วน ต่อความเสียหายที่ผู้นั้นได้รับ ต่อมาเมื่อสังคมเจริญขึ้น อำนาจในการลงโทษผู้กระทำผิดต่อกฎหมายอาญา และการตัดสินข้อพิพาท เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐ เพื่อป้องกันการแก้แค้น หรือข้อพิพาทที่ขยายขอบเขตจากการที่เอกชนระงับข้อพิพาทด้วยตนเอง

⁶¹ ฌรงค์ ใจหาญ. เล่มเดิม. หน้า 27-40.

⁶² คณิต ฒ นคร. (2525, กันยายน). “ปัญหาการใช้ดุลพินิจของอัยการ”. *วารสารอัยการ*. 5, 57. หน้า 32-33.

หลักการดำเนินคดีอาญาในปัจจุบัน รัฐจะเป็นผู้มีหน้าที่ชี้ขาดตัดสิน โดยอำนาจตุลาการ แต่ก็มีหลักที่แตกต่างกันในระบบกฎหมายว่า ใครจะเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการนำเสนอคดี เพื่อให้ตุลาการพิพากษาคัดสิน ซึ่งแยกออกได้เป็น 2 หลัก ได้แก่

(1) หลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน เป็นหลักที่เกิดขึ้นก่อนหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ มีใช้ในกฎหมายอังกฤษ ถือว่าประชาชนทุกคนมีสิทธิฟ้องคดีอาญา ไม่คำนึงว่า บุคคลนั้นจะเป็นผู้เสียหายหรือไม่ เนื่องจากเห็นว่าประชาชนทุกคนมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน

(2) หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ เป็นหลักการว่ารัฐเป็นผู้เสียหาย และมีหน้าที่ดำเนินคดีอาญา โดยถือว่าการกระทำผิดกฎหมายอาญาเป็นความเสียหายต่อสังคม หรือต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ซึ่งรัฐมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ดังนั้น รัฐจึงเป็นผู้เสียหายและมีหน้าที่ต้องดำเนินการเอาตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษ

3) หลักการดำเนินคดีของเจ้าพนักงานของรัฐ

การดำเนินคดีโดยเจ้าพนักงานของรัฐ ซึ่งรับผิดชอบในการทำหน้าที่สอบสวนฟ้องร้อง มีปัญหาว่า การใช้อำนาจดังกล่าวจะต้องกระทำในทุกคดี ที่ปรากฏหลักฐานพอสมควรที่ทำให้เชื่อได้ว่ามีการกระทำความผิดหรือไม่ คือ ถ้าปรากฏหลักฐานพอสมควร ก็จะต้องดำเนินการสอบสวนทุกคดีหรือไม่ หรือถ้ารวบรวมพยานหลักฐานได้พอสมควรแล้ว จะต้องฟ้องต่อศาลทุกคดีหรือไม่ เรื่องดังกล่าวนี้ ขึ้นอยู่กับกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของแต่ละประเทศว่า ถือหลักการดำเนินคดีตามกฎหมายหรือหลักการดำเนินคดีตามดุลพินิจ ซึ่งจะได้แยกพิจารณา ดังนี้

(1) หลักการดำเนินคดีตามกฎหมาย คือ เป็นหลักที่บังคับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ทำการสืบสวนสอบสวน หรือฟ้องคดีต่อศาล ต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนคดีทุกคนที่พบว่ามีอาการกระทำความผิด โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงว่ามีผู้ใดมาร้องทุกข์กล่าวโทษหรือไม่ และเมื่อได้ทำการสืบสวนสอบสวน จนปรากฏหลักฐานว่า คดีมีหลักฐานน่าเชื่อว่าผู้นั้นน่าจะได้กระทำความผิด เจ้าหน้าที่ต้องฟ้องผู้นั้นต่อศาลและให้ดำเนินคดีอาญาจนกว่าคดีจะถึงที่สุด โดยไม่สามารถถอนฟ้องได้

(2) หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ⁶³ คือ หลักที่เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจใช้ดุลพินิจที่จะไม่ดำเนินการสอบสวน หรือฟ้องร้องดำเนินคดีในบางกรณี แม้จะมีผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษก็ตาม หรือแม้จะได้รับการสอบสวนแล้วปรากฏว่า ผู้ใดเป็นผู้กระทำความผิดก็ตาม หากการดำเนินคดีจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณะ

⁶³ John H. Langbein. *Comparative Criminal Procedure : Germany*. p. 98-100. อ้างถึงใน ณรงค์ ใจหาญ. เล่มเดิม.

4) หลักการค้นหาความจริง

การค้นหาข้อเท็จจริง ในคดีอาญาของศาล จะต้องอาศัยจากพยานหลักฐานที่เข้ามาสู่คดีไม่ว่าจะมาจากการนำเสนอของกลุ่มความหรือที่ศาลหมายเรียกเข้ามา โดยแยกเป็น 2 ประเภท ได้แก่

(1) การค้นหาความจริงตามแบบ คือ การที่ศาลพิจารณาว่าพยานที่กลุ่มความนำเสนอต่อศาลนั้น ได้ยื่นมาถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ และจากพยานหลักฐานที่ปรากฏต่อศาลนั้น น่าเชื่อว่าจำเลยได้กระทำความผิดหรือไม่ โดยพยานหลักฐานอาจได้มาจากการยอมรับของกลุ่มความทั้งสองฝ่าย

(2) การค้นหาความจริงตามเนื้อหา คือ ศาลจะเป็นผู้ค้นหาข้อเท็จจริงเอง โดยอาศัยพยานหลักฐานของกลุ่มความทั้งสองฝ่าย และพยานหลักฐานที่ศาลหมายเรียกให้เข้ามา โดยศาลจะเป็นผู้ซักถามพยานเองด้วย

5) หลักฟังความทุกฝ่าย

หลักฟังความทุกฝ่าย คือ หลักการที่จะถือว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้กระทำผิดนั้น จะต้องได้รับการวินิจฉัยชี้ขาดข้อเท็จจริง 2 ขั้นตอน ได้แก่ ในชั้นพนักงานอัยการ และชั้นของศาล โดยในการรับฟังพยานหลักฐานและวินิจฉัยชี้ขาดข้อเท็จจริงทั้งสองขั้นตอนนี้ พนักงานอัยการและศาลจะต้องรับฟังพยานหลักฐานทั้งสองฝ่าย คือ ทั้งฝ่ายผู้กล่าวหา และฝ่ายผู้ถูกกล่าวหา

6) หลักวาทา

หลักวาทา คือ หลักการที่ว่า การพิจารณา และสืบพยานในศาลจะต้องกระทำโดยเปิดเผยด้วยวาทา คือ พยานบุคคลที่จะนำมาสืบในชั้นศาลจะต้องมาเบิกความด้วยตนเองต่อหน้าศาล หรือพยานเอกสารก็ต้องนำมาอ้าง หรืออ่านให้ศาลฟัง ซึ่งตรงกันข้ามกับหลักลายลักษณ์อักษร ซึ่งศาลจะพิจารณาข้อความที่เขียนในสำนวนเท่านั้น⁶⁴ หลักวาทานี้ ศาลจะรับฟังพยานหลักฐานที่นำเสนอเข้าสู่สำนวนเท่านั้น โดยจะนำพยานหลักฐานนอกสำนวนมาพิจารณาวินิจฉัยมิได้ แม้จำเลยจะยินยอมก็ตาม

7) หลักพยานโดยตรง

หลักพยานโดยตรง มีความใกล้ชิดกับหลักวาทา ซึ่งการสืบพยานเป็นหน้าที่ของศาล โดยศาลจะมอบหมายให้ผู้อื่นปฏิบัติหน้าที่แทนไม่ได้⁶⁵ เพื่อให้ศาลพิจารณาว่าพยานหลักฐานต่าง ๆ เช่น พยานบุคคล พยานเอกสาร หรือพยานวัตถุ นั้น มีความน่าเชื่อถือมากน้อยเพียงใด และพยานผู้เชี่ยวชาญซึ่งทำความเห็นเป็นหนังสือ ก็จะต้องมาเบิกความรับรองความเห็นของตนดังกล่าวต่อศาลศาลด้วย ซึ่งต่างจากพยานผู้เชี่ยวชาญในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 130 ที่สามารถทำความเห็นเป็นหนังสือโดยไม่ต้องมาเบิกความต่อศาลได้

⁶⁴ หยุด แสงอุทัย. (ม.ป.ป.). คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา : ศึกษาทางคำพิพากษาฎีกา. หน้า 16.

⁶⁵ แหล่งเดิม.

8) หลักเปิดเผย

หลักการเปิดเผย คือ การพิจารณาคดีในศาลจะต้องกระทำโดยเปิดเผย ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าฟังการพิจารณาคดีได้ ซึ่งจะทำให้ประชาชนสามารถตรวจสอบการพิจารณาคดีของศาลได้ ซึ่งตามกฎหมายไทยบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 172⁶⁶ แต่อย่างไรก็ดี ก็มีข้อยกเว้นให้พิจารณาและสืบพยานลับได้⁶⁷

9) หลักอิสระในการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐาน

หลักอิสระในการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐาน คือ การที่ศาลมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยถึงความน่าเชื่อถือของพยานหลักฐานที่น่าเสนอหรือปรากฏต่อศาลอย่างเต็มที่ โดยไม่มีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานในกฎหมาย และศาลไม่มีความผูกพันที่จะต้องเชื่อความเห็นของพยานผู้ชำนาญการพิเศษว่าถูกต้องเสมอไป แม้พยานผู้นั้นจะมีความรู้ความชำนาญในเรื่องที่ให้ความเห็น โดยเฉพาะก็ตาม⁶⁸

10) หลักยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้จำเลย

หลักยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้จำเลย เป็นหลักสากล และหลักของคดีอาญา โดยเฉพาะ คือ ในกรณีที่ศาลพิจารณาพยานหลักฐานที่นำมาพิสูจน์ทั้งหมดแล้ว ยังมีความสงสัยตามสมควรว่าจำเลยเป็นผู้กระทำผิดหรือไม่ ศาลต้องยกประโยชน์ความสงสัยให้แก่จำเลย⁶⁹ โดยถือว่าจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์

จากการศึกษาหลักทั่วไปของกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาทั้ง 10 ประการ ของนักวิชาการด้านกฎหมายดังกล่าวข้างต้น เห็นได้ว่า ได้นำเสนอหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้กฎหมายอาญาและกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาอย่างเป็นระบบ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมทั้งในส่วนของ

⁶⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 172 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การพิจารณาและสืบพยานในศาล ให้ทำโดยเปิดเผยต่อหน้าจำเลย เว้นแต่บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น”.

⁶⁷ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 177 บัญญัติว่า “ศาลมีอำนาจสั่งให้พิจารณาเป็นการลับเมื่อเห็นสมควร โดยผลการหรือโดยคำร้องขอของกลุ่มความฝ่ายใด แต่ต้องเพื่อประโยชน์แห่งความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันความลับอันอันเกี่ยวกับความปลอดภัยของประเทศมิให้ล่วงรู้ถึงประชาชน”.

⁶⁸ ความน่าเชื่อถือของความเห็นนั้น จะต้องประกอบด้วยเหตุผลที่มีน้ำหนักเพียงพอ และความเชื่อของศาลเองในเรื่องนั้น ๆ ว่ามีอยู่อย่างไร. อ้างใน วิฑูรย์ อึ้งประพันธ์. (2533, กรกฎาคม). “ความน่าเชื่อถือของความเห็นของพยานผู้ชำนาญการในศาล”. *นิติเวชปริทรรศน์*. 6, 7. หน้า 509.

⁶⁹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 227 บัญญัติว่า “ให้ศาลใช้ดุลพินิจวินิจฉัยชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานทั้งปวง อย่าพิพากษาลงโทษจนกว่าจะแน่ใจว่ามีการกระทำผิดจริงและจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดนั้น เมื่อมีความสงสัยตามสมควรว่าจำเลยได้กระทำความผิดหรือไม่ ให้ยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้แก่จำเลย”.

ผู้เสียหาย ผู้ถูกกล่าวหา รัฐ และชี้ให้เห็นถึงแนวทางต่าง ๆ ในการแสวงหาความยุติธรรม และ
เกิดผลสัมฤทธิ์ในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

2.3.3 วิธีพิจารณาคดีปกครอง

2.3.3.1 แนวคิด และวิวัฒนาการของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง⁷⁰

ในการศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและวิวัฒนาการของวิธีพิจารณาคดีปกครอง ประเทศที่ใช้
กฎหมายปกครองมานาน ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศเยอรมัน ซึ่งทั้งสองประเทศมีแนวคิด
ทฤษฎีและวิวัฒนาการของวิธีพิจารณาคดีปกครอง ดังนี้

1) ประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศส มีแนวคิดพื้นฐานว่า ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมควรพิจารณาพิพากษาเฉพาะ
คดีอาญาและคดีแพ่ง ซึ่งเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชนเท่านั้น ส่วนคดีปกครองอันเป็น
ข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารราชการของฝ่ายปกครองนั้น ไม่ควรให้อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษา
ของผู้พิพากษาศาลยุติธรรม เนื่องจากฝรั่งเศส มีแนวความคิดว่าการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับ
ฝ่ายปกครองเท่ากับเป็นการบริหารงานปกครองด้วย ดังคำกล่าวที่ว่า “Juger l’administration c’est encore
administrer” ดังนั้น ผู้ที่จะพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง จึงไม่ควรที่จะเป็นผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับคดี
ปกครองเพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่ต้องเป็นผู้มีวิญญูณของนักบริหารงานปกครองด้วย เพื่อจะได้
ตระหนักถึงผลกระทบของคำวินิจฉัยของศาล ที่จะมีต่อการบริหารราชการเพื่อสาธารณประโยชน์ด้วย

เมื่อมีการปฏิวัติล้มเลิกระบบสมบูรณาญาสิทธิราช ในปี ค.ศ. 1789 สภาร่างรัฐธรรมนูญ
ของฝรั่งเศส จึงได้สร้างและพัฒนาองค์กรวินิจัยคดีปกครองขึ้นเป็นเอกเทศจากศาลยุติธรรม โดยจัดตั้ง
สภาแห่งรัฐ (Conseil d’Etat) และสภาที่ปรึกษาผู้ว่าราชการจังหวัด (Conseils de Préfecture) ขึ้นทำ
หน้าที่เป็นองค์กรวินิจัยคดีปกครอง

2) ประเทศเยอรมัน

ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง เกิดขึ้นเนื่องมาจากกฎหมายปกครองในประเทศ
เยอรมัน ได้เริ่มพัฒนามาตั้งแต่ศตวรรษที่ 19 จากแนวความคิดทางกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการ
กระทำของรัฐและของเอกชนที่ว่า การใช้อำนาจอธิปไตยไม่ควรนำมาพิจารณาให้เกี่ยวข้องกับการใช้
อำนาจทางสังคม ทั้งสองส่วนนี้ไม่เหมือนกัน และนำไปสู่ความแตกต่างระหว่างกฎหมายแพ่ง กับกฎหมาย
มหาชน โดยเฉพาะกฎหมายปกครองนั้น เป็นกฎหมายที่กำหนดขอบเขตของกิจกรรมทั้งหลายของรัฐ
การแทรกแซงของรัฐจะกระทำได้ ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายที่รัฐสภาได้บัญญัติให้อำนาจไว้เท่านั้น และยึดถือ

⁷⁰ ชาญชัย แสงศักดิ์. (2550). คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. หน้า 40-41.

หลักนิติรัฐเป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง โดยรัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมันมาตรา 3 วรรคสาม บัญญัติว่า “ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการต้องดำเนินการตามกฎหมายและความยุติธรรม”⁷¹

3. ประเทศไทย

รองศาสตราจารย์ ดร.วรพจน์ วิสสุตพิชญ์ ได้ชี้ให้เห็นถึงเหตุผลและความจำเป็นของการจัดตั้งศาลปกครองไว้⁷² ดังนี้

ตามกฎหมายไทยแต่เดิม ศาลซึ่งได้รับมอบหมายให้มีอำนาจหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองได้แก่ ศาลยุติธรรม เอกชนอาจเสนอปัญหาว่าการกระทำของฝ่ายปกครองชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้ศาลยุติธรรมพิจารณาพิพากษาได้หลายวิธี เช่น กฎหมายที่บัญญัติให้เอกชน ซึ่งได้รับความเสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครองที่ตนเห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีสิทธินำคดีไปฟ้องต่อศาลได้โดยตรง หรือเมื่อเห็นว่าฝ่ายปกครองจงใจหรือประมาทเลินเล่อกระทำการ โดยผิดกฎหมายให้ตนเสียหายแก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี เอกชนอาจฟ้องคดีต่อศาลขอให้พิพากษาบังคับให้ฝ่ายปกครองรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้นได้ ในกรณีเช่นว่านี้ ก่อนที่จะพิพากษายกฟ้องหรือบังคับให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ศาลจะต้องวินิจฉัยชี้ขาดเสียก่อนว่า การกระทำของฝ่ายปกครองนั้น ชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ระบบการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองโดยศาลยุติธรรม มีข้อบกพร่อง 4 ประการ ได้แก่

1. กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มีความยุ่งยากสลับซับซ้อนทำให้คู่ความเสียค่าใช้จ่ายสูง ไม่เหมาะแก่การนำมาใช้แก่การพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดการกระทำทางปกครอง และเป็นการผลักภาระการพิสูจน์ให้ตกแก่ผู้ที่ถูกกล่าวอ้าง
2. มีหลายกรณีที่เอกชนไม่อาจฟ้องขอให้ศาลพิพากษาว่าการกระทำของฝ่ายปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายได้โดยตรง เช่น ไม่อาจฟ้องให้พิพากษาว่ากฎหมายลำดับรองฉบับใดฝ่าฝืนต่อกฎหมาย
3. แม้ศาลจะพิพากษาว่ากฎหมายลำดับรองไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็หาได้มีอำนาจเพิกถอนกฎหมายลำดับรองนั้นได้ไม่ มีแต่เพียงปฏิเสธไม่นำมาใช้เท่านั้น
4. ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมได้รับการศึกษาอบรมให้มีความรู้ความชำนาญในกฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญาเท่านั้น

สำหรับประเทศไทยนั้น ได้มีความพยายามในการจัดตั้งศาลปกครองและนำวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้ในประเทศไทย⁷³ มาอย่างต่อเนื่อง แบ่งได้เป็น 3 ช่วง ได้แก่

⁷¹ สุจิวรรณ รัตนประทีป. (2555). *ความรับผิดชอบของรัฐ: ศึกษากรณีการรับภาระเกิดคดี*. หน้า 29.

⁷² วรพจน์ วิสสุตพิชญ์. (2538). “ความหมายและความสำคัญของการจัดตั้งศาลปกครอง”. *วารสารกฎหมายปกครอง*, 14, 1. หน้า 9-13.

1. ช่วงแรก (พ.ศ. 2476-2516) เป็นช่วงของการหาข้อสรุปว่าควรมีหรือไม่ที่จะจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย
2. ช่วงที่สอง (พ.ศ. 2517-2538) เป็นช่วงของการหาข้อสรุปว่า ศาลปกครองที่จะจัดตั้งขึ้นนั้น ควรอยู่ในระบบศาลยุติธรรม “ระบบศาลเดียว” หรือควรแยกเป็นเอกเทศจากศาลยุติธรรม “ระบบศาลคู่”
3. ช่วงที่สาม (พ.ศ. 2538-ปัจจุบัน) เป็นช่วงที่ได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญให้รัฐดำเนินการจัดตั้งศาลปกครองเป็นระบบศาลคู่

2.3.3.2 สาระสำคัญของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง⁷⁴

ประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสมีวิธีพิจารณาคดีปกครองที่มีลักษณะสำคัญโดยทั่วไป 5 ประการ ได้แก่

(1) เป็นวิธีพิจารณาคดีโดยใช้ระบบไต่สวน โดยให้ตุลาการศาลปกครองมีบทบาทสำคัญในการสอบสวนและแสวงหาข้อเท็จจริง โดยตุลาการมีอำนาจกลับภาระการพิสูจน์ได้ ถ้าเห็นว่าข้ออ้างของผู้ฟ้องมีมูล แม้ผู้ฟ้องคดีจะหาเอกสารหลักฐานมาสนับสนุนข้ออ้างของตนไม่ได้ก็ตาม ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเสมอภาคกันระหว่างคู่กรณีทั้งสองฝ่าย

(2) วิธีพิจารณาคดีเป็นลายลักษณ์อักษร กล่าวคือ คู่กรณีทั้งสองฝ่ายจะต้องแสดงข้ออ้างข้อเถียง หักล้างกันเป็นลายลักษณ์อักษร โดยคู่กรณีอาจแถลงสรุปข้ออ้างข้อเถียงของตนด้วยวาจาในวันนั่งพิจารณาคดีได้

(3) การฟ้องคดีไม่มีผลเป็นการทุเลาการบังคับหรือการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยทางปกครองที่ถูกลำมาฟ้องคดี

(4) วิธีพิจารณาคดีมีการถ่วงดุลตุลาการเจ้าของสำนวนและองค์คณะพิจารณาพิพากษา โดยตุลาการผู้แถลงคดี (Rapporteur public)

ประเทศเยอรมัน

มาน เลอมาซูริเย อธิบายว่า วิธีพิจารณาคดีปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐมีลักษณะสำคัญ⁷⁵ ดังนี้

⁷³ พนม เอี่ยมประยูร. (2537) “การจัดตั้งศาลปกครองไทย : จะเดินหน้าหรือหยุดอยู่กับที่.” วารสารกฎหมายปกครอง, 13, 2. หน้า 32-38.

⁷⁴ ชาญชัย แสงวงศ์. เล่มเดิม. หน้า 51.

⁷⁵ แหล่งเดิม.

(1) ใช้ระบบไต่สวนที่ให้ตุลาการศาลปกครองมีอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงได้ โดยไม่ถูกจำกัดแต่เพียงข้อเท็จจริงที่นำเสนอโดยคู่กรณี อย่างไรก็ตาม อำนาจของศาลย่อมถูกจำกัดโดย คำฟ้องและคำขอของผู้ฟ้องคดีโดยศาลจะพิพากษาน้อยกว่าคำขอ หรือเกินกว่าคำขอของผู้ฟ้องคดีมิได้

(2) ก่อนที่จะนำคำสั่งทางปกครองมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้นั้น ผู้ฟ้องคดีจะต้อง ได้แย้งคัดค้านคำสั่งทางปกครองนั้นต่อฝ่ายปกครองเสียก่อน โดยเริ่มต้นด้วยการขอให้เจ้าหน้าที่ ผู้ทำคำสั่งทางปกครองพิจารณาทบทวนคำสั่งนั้นอีกครั้งหนึ่ง ทั้งในแง่ของความชอบด้วยกฎหมาย และในแง่ของความเหมาะสม เมื่อเจ้าหน้าที่ทบทวนและมีคำวินิจฉัยใหม่แล้ว ถ้ายังไม่เป็นที่พอใจ ของผู้ขอ ผู้นั้นก็ยังมีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งได้อีก ซึ่งในระหว่าง ที่ยังมีการโต้แย้งคัดค้านอยู่นั้น คำสั่งทางปกครองนั้นจะถูกทุเลาการบังคับไว้ก่อน

(3) เมื่อมีการโต้แย้งคัดค้านคำสั่งทางปกครองแล้ว ถ้าเจ้าหน้าที่เพิกเฉย ไม่ยอมวินิจฉัย ผู้โต้แย้งมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ว่าเจ้าหน้าที่ละเลยต่อหน้าที่

ประเทศไทย

ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ได้นำเอาระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของฝรั่งเศสมาใช้ ซึ่งก่อนหน้านั้น ก็ได้มีการนำระบบ ดังกล่าวมาทดลองใช้ในประเทศไทยมาเป็นเวลาพอสมควรแล้ว ในระบบวิธีพิจารณาวินิจฉัยเรื่อง ร้องทุกข์ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างไปจากระบบวิธีพิจารณา ความแพ่งอยู่ 4 ประการด้วยกัน คือ⁷⁶

- (1) เป็นวิธีพิจารณาคดีที่ใช้ระบบไต่สวน
- (2) เป็นวิธีพิจารณาคดีที่ทำเป็นลายลักษณ์อักษร
- (3) เป็นวิธีพิจารณาคดีที่เรียบง่าย
- (4) เป็นวิธีพิจารณาคดีที่มีการถ่วงดุลอำนาจของตุลาการ ในการตัดสินใจ

จากการศึกษาถึงแนวคิด วิวัฒนาการ และสาระสำคัญของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของ แต่ละประเทศข้างต้น เห็นได้ว่ามีความเหมือนหรือแตกต่างที่สำคัญ กล่าวคือ ในประเทศฝรั่งเศส การพิจารณา คดีปกครองเป็นอำนาจของผู้พิพากษาที่มีความเชี่ยวชาญด้านการปกครองโดยเฉพาะและเห็นว่าวิธีพิจารณาคดี ในระบบไต่สวน จะให้ความเป็นธรรมแก่คู่ความมากที่สุด สำหรับประเทศเยอรมันซึ่งยึดหลักนิติรัฐ ในการปกครองประเทศเห็นว่าฝ่ายปกครองจะดำเนินการใดได้ ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น และ ใช้ระบบไต่สวน ในการพิจารณาคดีเช่นกัน สำหรับประเทศไทยซึ่งมีแนวคิดในการจัดตั้งศาลปกครองมาโดย ตลอดเนื่องจากเห็นถึงความบกพร่อง ในการนำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้กับการพิจารณาคดีปกครอง

⁷⁶ แหล่งเดิม.

กระทั่งศาลปกครองเปิดทำการ จึงได้นำแนวคิดในการดำเนินคดีปกครองจากประเทศฝรั่งเศสกับประเทศเยอรมัน มาผสมกัน และใช้ระบบไต่สวน ในการพิจารณาเช่นกัน

2.3.4 วิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคร

2.3.4.1 แนวคิดของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคร

ในสมัยก่อน ระบบการค้าและเศรษฐกิจของโลกยังคงมีลักษณะจำกัดอยู่ในวงแคบ ๆ เฉพาะในท้องถิ่นหรือเมืองหนึ่ง ๆ สภาพของสินค้าและบริการยังไม่มีความสะดวกสบาย ข้อน กระบวนการผลิตยังเป็นแบบง่าย ๆ และตลาดยังมีลักษณะแลกเปลี่ยนสินค้าซึ่งกันและกัน ภายหลัง แนวคิดในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่งยึดถือหลักสิทธิเสรีภาพ ความเท่าเทียมและ ความเสมอภาคได้แพร่หลายออกไป จึงส่งผลให้เกิดระบบเศรษฐกิจแบบเสรี (Laissez-Faire) กล่าวคือ รัฐจะไม่เข้าไปแทรกแซงเสรีภาพในการตกลงของเอกชน ทำให้เกิดหลักกฎหมายที่ว่า “ผู้ซื้อต้องระวัง” ต่อมาสมัยปัจจุบัน โลกมีวิวัฒนาการและเจริญก้าวหน้าขึ้น ทั้งในทางวิทยาศาสตร์ และอุตสาหกรรม ส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจ การค้าและบริการต่างๆ เปลี่ยนแปลงไป ผู้ประกอบการ บางรายมุ่งหวังผลกำไรมากเกินไป ผลิตสินค้าขาดคุณภาพ เอาเปรียบผู้บริโภค ผู้บริโภคไม่อาจ ตรวจสอบระวังได้ ดังนั้น หลักที่ว่าผู้ซื้อต้องระวัง จึงขาดความยุติธรรมไป ทำให้ประเทศต่าง ๆ หันมาให้ความสำคัญกับการคุ้มครองผู้บริโภคมากขึ้น และมีการออกกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งเปลี่ยนแปลงหลักกฎหมายที่เคยมีอยู่เดิม ทั้งในแง่ความรับผิดชอบตามกฎหมายหรือละเมิด เพื่อให้เอื้อต่อการเยียวยาผู้ใช้ค่าเสียหายที่เกิดจากการบริโภคให้มากขึ้น โดยรัฐเข้าไปควบคุมตั้งแต่กระบวนการผลิต จนถึงกระบวนการฟ้องร้องดำเนินคดีเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค⁷⁷

2.3.4.2 วิวัฒนาการของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคร

เดิม คดีแพ่งทุกประเภท ต้องดำเนินกระบวนการตามบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง สำหรับบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค แต่เดิมอาศัยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นหลัก ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และจัดตั้งองค์กรของรัฐมาดำเนินการเพื่อให้การคุ้มครองผู้บริโภคให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่อย่างไรก็ดี เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นตามกฎหมายดังกล่าว ศาลยังคงต้องใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเป็นหลักในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี เช่นเดียวกับคดีแพ่งทั่วไป ซึ่งทำให้ผู้บริโภคเสียเปรียบ เนื่องจากกระบวนการพิจารณาและการบังคับคดีตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ไม่มีความเหมาะสมหรือมีประสิทธิภาพเพียงพอสำหรับคดีคุ้มครองผู้บริโภค ต่อมาจึงได้มีการ

⁷⁷ สุขุม สุภณิศย์. (2545). คำอธิบายกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค. หน้า 1-3.

ตราพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคน พ.ศ. 2551 ขึ้น ซึ่งมีกระบวนการวิธีพิจารณาคดีโดยเฉพาะ โดยมีได้จัดตั้งเป็นศาลชำนาญพิเศษแต่อย่างใด⁷⁸

2.3.4.3 สารสำคัญของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคน

ตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดกระบวนการวิธีพิจารณา โดยเฉพาะ แตกต่างจากกระบวนการวิธีพิจารณาคดีแพ่งทั่วไป เพื่อให้การพิจารณาคดีผู้บริโภคนดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสม โดยมีสาระสำคัญ⁷⁹ ดังต่อไปนี้

1. กระบวนการพิจารณาเป็นระบบโต้สวน กล่าวคือ ในการสืบพยานไม่ว่าจะเป็นพยานที่คู่ความฝ่ายใดอ้างหรือที่ศาลเรียกมาเอง ให้ศาลเป็นผู้ซักถามพยาน คู่ความหรือทนายความจะซักถามได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากศาล ให้ศาลมีอำนาจซักถามพยานเกี่ยวกับข้อเท็จจริงใด ๆ เกี่ยวกับข้อคดีแม้จะไม่มีคู่ความฝ่ายใดยกขึ้นอ้างก็ตาม ตามมาตรา 34

2. โจทก์สามารถเสนอคำฟ้องด้วยวาจาได้ ตามมาตรา 20 จำเลยสามารถให้การด้วยวาจาได้ ตามมาตรา 26 ทำให้คู่ความสะดวกในการที่จะได้รับการพิจารณาคดี โดยเจ้าพนักงานคดีเป็นผู้จัดบันทึกให้ จึงสามารถฟ้องและต่อสู้คดีได้ด้วยตนเอง ไม่จำเป็นต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นค่าจ้างทนายความ

3. การพิจารณาคดีเป็นไปโดยรวดเร็ว เนื่องจากเมื่อโจทก์ยื่นฟ้องแล้ว ศาลต้องพิจารณาเพื่อไต่ถามคู่ความตกลงหรือประนีประนอมยอมความกันเป็นลำดับแรกตามมาตรา 24 และศาลต้องกำหนดวันพิจารณาคดีไม่เกิน 30 วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำสั่งรับคำฟ้อง เป็นต้น

4. คู่ความเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีเพียงเล็กน้อย เนื่องจากผู้บริโภคนหรือผู้ฟ้องคดีไม่ต้องเสียค่าฤชาธรรมเนียมในการยื่นคำฟ้อง ตลอดจนการดำเนินกระบวนการพิจารณาใด ๆ ตามมาตรา 18

2.3.5 เปรียบเทียบวิธีพิจารณาคดี⁸⁰

จากการได้ศึกษาวิธีพิจารณาความทั้งสามประเภทดังกล่าวแล้ว เห็นว่ามีข้อเหมือนและแตกต่างที่สำคัญ ได้แก่

1. วิธีพิจารณาคดีแพ่งและคดีอาญา⁸¹

ศาลที่พิจารณาคดีแพ่ง มีความมุ่งหมายเพื่อเป็นหลักประกันในทางแพ่ง ส่วนศาลอาญามีความมุ่งหมายเพื่อติดตามหรือค้นหาและลงโทษผู้กระทำความผิด จึงส่งผลให้กระบวนการพิจารณาของคดีแพ่งและคดีอาญาแตกต่างกัน

⁷⁸ ไพโรจน์ วายุภาพ. (2552). คำอธิบายกฎหมายวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคน. หน้า 1-2.

⁷⁹ แหล่งเดิม.

⁸⁰ วรรณชัย บุญบำรุง. ความเกี่ยวพันของกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง วิธีพิจารณาความอาญาและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. หน้า 4-16.

⁸¹ Walther J. HABSCHEID. *Droit judiciaire privé Suisse*. Genève. p. 89-94. อ้างถึงใน แหล่งเดิม.

1.1 ความแตกต่างระหว่างพิจารณาคดีแพ่งและคดีอาญา

ในคดีแพ่ง ศาลไม่สามารถที่จะริเริ่มคดีด้วยตนเอง แต่กระบวนการพิจารณาคดีจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการเริ่มคดีโดยคู่ความ ซึ่งเป็นไปตามหลักความประสงค์ของคู่ความ โดยคู่ความในคดีแพ่งจะเป็นผู้ควบคุมกระบวนการพิจารณาและสามารถที่จะกำหนดขอบเขตของวัตถุแห่งคดี โดยคู่ความสามารถที่จะทำการประนีประนอมยอมความกันได้ เป็นต้น และในเรื่องที่เกี่ยวกับข้อเท็จจริงในคดี คู่ความมีภาระหน้าที่ในการเสนอหรือกล่าวอ้างข้อเท็จจริงต่อศาลและทำการพิสูจน์ข้อเท็จจริงนั้นตามกระบวนการพิจารณาแบบกล่าวหา

ส่วนคดีอาญา เป็นเรื่องเกี่ยวพันกับประโยชน์สาธารณะ หรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน ดังนั้น รัฐจึงมีอำนาจด้วยตนเองที่จะค้นหาการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายและติดตามหาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ เว้นแต่ คดีความผิดต่อส่วนตัวที่การดำเนินคดีจะต้องมีการร้องทุกข์ก่อน และเป็นเงื่อนไขสำคัญของการดำเนินคดีอาญา แต่ไม่ใช่เงื่อนไขของการลงโทษแต่อย่างใด สำหรับในการค้นหาข้อเท็จจริง ศาลเป็นผู้ดำเนินการค้นหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานด้วยตนเอง ตามหลักกระบวนการพิจารณาแบบไต่สวน

1.2 ความสัมพันธ์ระหว่างวิธีพิจารณาคดีแพ่งและศาลอาญา

แม้กระบวนการพิจารณาคดีแพ่งและคดีอาญาจะแตกต่างกัน แต่กรณีมีข้อพิพาททางแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญา ผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีแพ่งต่อศาลที่พิจารณาคดีอาญาได้ โดยการพิจารณาคดีแพ่งต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง⁸² และการพิจารณาคดีส่วนแพ่งศาลจำต้องถือข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏในคำพิพากษาคดีส่วนอาญา⁸³

2. วิธีพิจารณาคดีแพ่งและคดีปกครอง⁸⁴

การฟ้องคดีแพ่ง คู่ความในคดีมีความเสมอภาคหรือเท่าเทียมกันในการดำเนินคดี กระบวนการพิจารณาคดีแพ่งจึงเป็นผลจากกฎหมายสารบัญญัติที่มีหลักเกณฑ์ให้คู่ความมีความเท่าเทียมกันในการกอนิติสัมพันธ์ด้วย แต่ในทางตรงกันข้ามคดีปกครอง คู่กรณีไม่ได้มีความเท่าเทียมกัน โดยรัฐมีเอกสิทธิเหนือกว่าเอกชนในการทำนิติกรรมหรือในการออกคำสั่ง เช่น สัญญาทางปกครองหรือคำสั่งทางปกครอง เป็นต้น

⁸² ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 40 บัญญัติว่า การฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญา จะฟ้องต่อศาลซึ่งพิจารณาคดีอาญาหรือต่อศาลที่มีอำนาจชำระคดีแพ่งก็ได้ การพิจารณาคดีแพ่งต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง.

⁸³ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 46 บัญญัติว่า ในการพิพากษาคดีแพ่ง ศาลจำต้องถือข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏในคำพิพากษาคดีส่วนอาญา.

⁸⁴ แหล่งเดิม. หน้า 8-11.

2.1 ความแตกต่างระหว่างพิจารณาคดีแพ่งและคดีปกครอง

ผู้ศึกษาขอยกตัวอย่างการเปรียบเทียบลักษณะวิธีพิจารณาคดีปกครองฝรั่งเศส กับลักษณะของวิธีพิจารณาคดีแพ่งของฝรั่งเศส เนื่องจากวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย ได้รับอิทธิพลมาจากวิธีพิจารณาคดีปกครองของฝรั่งเศสอย่างมาก โดยกระบวนการพิจารณาคดีปกครองของฝรั่งเศสเมื่อเปรียบเทียบกับวิธีพิจารณาคดีแพ่งของฝรั่งเศสแบ่งได้เป็น 5 ประการ ได้แก่

1. เป็นกระบวนการที่เน้นเรื่องรูปแบบกระบวนการพิจารณาด้วยพยานเอกสารเช่นเดียวกับคดีปกครองของไทย มาตรา 55 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดว่า การให้การชี้แจงแสดงพยานหลักฐานประกอบคำชี้แจงของคู่กรณี ต้องทำเป็นหนังสือ เว้นแต่เป็นกรณีที่ศาลอนุญาตให้ชี้แจงด้วยวาจาต่อหน้าศาล และตามข้อ 10 ของระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดว่า การทำคำขอหรือคำร้องต่อศาลในกระบวนการพิจารณา ให้ทำเป็นหนังสือ เว้นแต่ศาลจะอนุญาตให้ทำด้วยวาจา ในกรณีเช่นว่านี้ ให้ศาลพิจารณาจัดแจ้งข้อความนั้น ไว้ในรายงานกระบวนการพิจารณา ข้อถกเถียงกันระหว่างคู่กรณีส่วนใหญ่จะทำในรูปแบบบันทึกต่าง ๆ ในชั้นรวบรวมพยานหลักฐาน ส่วนการเสนอข้อสังเกตด้วยวาจาของคู่กรณีในชั้นพิจารณาต่อหน้าองค์คณะผู้พิพากษานั้น ไม่เป็นเรื่องที่จำเป็น และหากมีการเสนอข้อสังเกตด้วยวาจาแล้วก็จะเพียงการสรุปข้อกล่าวหาและข้อต่อสู้ให้ชัดเจนขึ้น โดยไม่สามารถที่จะเพิ่มข้อมูลใหม่ขึ้นมาได้ เมื่อเปรียบเทียบกับคดีแพ่งของฝรั่งเศสแล้ว คดีปกครองมีลักษณะเป็นกระบวนการพิจารณาด้วยพยานเอกสารมากกว่า โดยมีเหตุผลจากการที่ฝ่ายปกครองใช้เอกสารในการแสดงเจตนาต่าง ๆ⁸⁵

2. เป็นกระบวนการที่เป็นระบบไต่สวน⁸⁶ แต่แตกต่างกับคดีแพ่งที่เป็นระบบกล่าวหา เมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาล ๆ จะเป็นผู้ควบคุมกระบวนการพิจารณา และศาลยังมีอำนาจในการแสวงหาพยานหลักฐานเพิ่มเติมเพื่อสนับสนุนข้ออ้างของโจทก์ได้ด้วย เช่น ศาลสั่งให้ฝ่ายปกครองจัดส่งเอกสารต่าง ๆ หรือชี้แจงเหตุผลของคำสั่งทางปกครองในกรณีที่ข้อกล่าวหาของโจทก์ยังไม่ชัดเจนเพียงพอ และหากฝ่ายปกครองนิ่งเฉยให้ถือเสมือนว่าคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ถูกต้อง

3. กระบวนการพิจารณาคดีปกครอง กรณีฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจโดยมิชอบ กฎหมายมิได้บังคับว่าต้องมีทนายความ แตกต่างกับคดีแพ่งที่กฎหมายบังคับให้คู่ความต้องแต่งตั้งทนายความเพื่อดำเนินการในศาล สำหรับคดีปกครองของไทย มาตรา 45 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้คู่กรณีสามารถดำเนินกระบวนการพิจารณา

⁸⁵ Charles DEBBASCH et Jean-Claude RICCI. *Contentieux administrative*. 7 éd. อ้างถึงใน แหล่งเดิม.

⁸⁶ ตามข้อ 5 แห่งระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดไว้ว่าวิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นวิธีพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวน.

ได้ด้วยตนเองได้ทุกคดีหรือจะมอบอำนาจให้ทนายความหรือบุคคลอื่นซึ่งมีคุณสมบัติตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุดกำหนดฟ้องคดีหรือดำเนินการแทนก็ได้ ซึ่งเป็นหลักการอย่างเดียวกับคดีแพ่งตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของไทย

4. เดิมเป็นกระบวนการพิจารณาแบบไม่เปิดเผย⁸⁷ สาเหตุจากจารีตประเพณีของฝ่ายปกครองฝรั่งเศสที่จะดำเนินการโดยไม่เปิดเผย กระบวนการก่อนมีคำสั่งหรือการกระทำทางปกครองจะเป็นเรื่องภายในของฝ่ายปกครองไม่เปิดเผยให้สาธารณชนทราบ เมื่อฝ่ายปกครองดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งแล้ว ถ้าเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการวางกฎเกณฑ์ต่าง ๆ จึงจะประกาศให้สาธารณชนได้รับทราบ และหากเป็นเรื่องเฉพาะตัวบุคคล ฝ่ายปกครองก็เพียงแค่แจ้งให้บุคคลนั้นทราบเท่านั้น ซึ่งทำให้กระบวนการพิจารณาคดีปกครองได้รับอิทธิพลดังกล่าวด้วย

5. เป็นกระบวนการพิจารณาที่เสียค่าใช้จ่ายน้อยกว่าคดีแพ่ง การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล⁸⁸ ศาลไม่เคร่งครัดในเรื่องรูปแบบและถ้อยคำของการเขียนคำคู่ความหรือเอกสารต่าง ๆ ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้มากยิ่งขึ้นแต่อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงประชาชนก็ยังต้องพึ่งทนายความอยู่ เนื่องจากยังไม่รู้ถึงสิทธิของตน

2.2 ความสัมพันธ์ระหว่างวิธีพิจารณาคดีแพ่งและคดีปกครอง⁸⁹

ปัญหากรณีที่มีการพิจารณาของศาลสองระบบนั้น หากมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยหลายประเด็นและหากมีความจำเป็นต้องวินิจฉัยประเด็นใดซึ่งเป็นประเด็นรอง ก่อนที่จะวินิจฉัยประเด็นหลักแห่งคดี และประเด็นรอนั้นอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลอีกระบบหนึ่ง ศาลที่พิจารณาคดีดังกล่าว จะสามารถพิจารณาวินิจฉัยปัญหาประเด็นรองดังกล่าวไปได้หรือไม่ โดยประเทศต่าง ๆ ได้กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับกรณีดังกล่าวไว้ ดังนี้

กฎหมายวิธีพิจารณาความของฝรั่งเศส ศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาประเด็นหลักของคดีสามารถวินิจฉัยประเด็นรองที่อยู่ในอำนาจของศาลอื่นได้ เพื่อให้การพิจารณาสามารถดำเนินไปได้ด้วยความรวดเร็ว หรือในบางครั้งก็อาจใช้วิธีส่งประเด็นรองไปยังศาลที่มีอำนาจวินิจฉัย โดยคู่ความเป็นผู้ดำเนินการและศาลจะชะลอการพิจารณาคดีประเด็นหลักไว้ก่อน เพื่อรอผลการวินิจฉัยในประเด็นรองมาใช้ในการวินิจฉัยประเด็นหลักต่อไป

⁸⁷ Charles DEBBASCH et Jean-Claude RICCI, *Contentieux administratif*. p.17-18. อ้างถึงใน แหล่งเดิม.

⁸⁸ ตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่าการฟ้องคดีไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องมาจากคดีพิพาทเกี่ยวกับละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นหรือสัญญาทางปกครอง.

⁸⁹ Walther J.HABSCHEID. *Droit judiciaire privé* Suisse. p.105-107. อ้างถึงใน แหล่งเดิม.

ส่วนศาลยุติธรรมและศาลปกครองในเยอรมันนั้น ต่างฝ่ายต่างมีอิสระซึ่งกันและกัน แต่ละศาลสามารถวินิจฉัยปัญหาซึ่งเกิดขึ้นในระหว่างพิจารณาได้เต็มที่ และไม่มีกรณีที่จะต้องส่งประเด็นร้องไปพิจารณาอีกศาลที่มีอำนาจพิจารณาก่อนแต่อย่างใด หากศาลใดได้วินิจฉัยปัญหาในประเด็นดังกล่าวและเป็นที่สุดแล้ว ศาลอีกระบบหนึ่งจะต้องยึดถือตาม ส่วนประเทศไทยไม่ได้มีการกำหนดหลักการเรื่องการแก้ไขปัญหาคดีที่มีประเด็นร้องที่จะต้องวินิจฉัยก่อนอยู่ในอำนาจของอีกศาลหนึ่งเอาไว้แต่อย่างใด และตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ก็ไม่ได้กำหนดเรื่องดังกล่าวไว้แต่อย่างใด แต่ได้กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาประเด็นร้องที่อยู่ในอำนาจของศาลอื่นได้⁹⁰

3. วิธีพิจารณาคดีแพ่งและคดีผู้บริโภค

3.1 ความแตกต่างระหว่างพิจารณาคดีแพ่งและคดีผู้บริโภค

1. วิธีพิจารณาคดีแพ่งเป็นระบบกล่าวหา แต่วิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคเป็นระบบไต่สวน โดยศาลจะเป็นผู้ซักถามพยาน คู่ความหรือทนายความจะซักถามได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากศาล ศาลมีอำนาจซักถามพยานเกี่ยวกับข้อเท็จจริงใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคดีเพิ่มเติมได้เอง

2. วิธีพิจารณาคดีแพ่ง โจทก์ต้องทำคำฟ้องเป็นหนังสือ และจำเลยต้องทำคำให้การเป็นหนังสือ แต่วิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค โจทก์สามารถเสนอคำฟ้องด้วยวาจาได้ และจำเลยสามารถให้การด้วยวาจาได้เช่นเดียวกัน

3. วิธีพิจารณาคดีแพ่ง โจทก์ต้องเสียค่าฤชาธรรมเนียมศาลในการยื่นฟ้องคดีต่อศาลตลอดจนการดำเนินกระบวนการพิจารณาใด ๆ แต่วิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค ผู้ฟ้องคดีไม่ต้องเสียค่าฤชาธรรมเนียมในการยื่นคำฟ้อง ตลอดจนการดำเนินกระบวนการพิจารณาใด ๆ

3.2 ความสัมพันธ์ระหว่างวิธีพิจารณาคดีแพ่งและคดีผู้บริโภค

การฟ้องคดีผู้บริโภค ต้องยื่นฟ้องต่อศาลแพ่ง ศาลจังหวัดหรือศาลแขวง เช่นเดียวกับคดีแพ่งทั่วไป ในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติในพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคหรือข้อกำหนดของประธานศาลฎีกา ให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ โดยอนุโลม

สำหรับคดีผู้บริโภคซึ่งมีทุนทรัพย์ไม่เกิน 300,000 บาท ต้องใช้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 บังคับร่วมกับวิธีพิจารณาคดี민โนสาร่า ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เช่น การพิพากษาด้วยวาจา เป็นต้น หรือในคดีผู้บริโภค ถ้าจำเลยขาดนัดยื่นคำให้การ หรือคู่ความ

⁹⁰ ตามข้อ 41 วรรคสอง ของระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดให้ศาลปกครองวินิจฉัยประเด็นร้องที่อยู่ในอำนาจของศาลอื่นได้.

ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่าย ขาดนักพิจารณา ก็ต้องนำบทบัญญัติว่าด้วยการพิจารณาคดีโดยขาดนัก ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ลักษณะ 2 หมวด 2 มาใช้บังคับโดยอนุโลม⁹¹

จากการศึกษาถึงแนวคิด วัฒนาการ หลักการและประเภทของวิธีพิจารณาคดีประเภทต่าง ๆ ทั้งวิธีพิจารณาคดีแพ่ง คดีอาญา คดีปกครองและคดีผู้บริโภคแล้ว จะเห็นได้ว่า คดีแต่ละประเภท มีวิธีพิจารณาที่เฉพาะ และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการให้ความคุ้มครองคู่ความในคดีนั้น ๆ ทั้งนี้ ไม่จำกัดเฉพาะวิธีการใดวิธีการหนึ่ง โดยเฉพาะ แต่ได้มีการบูรณาการแนวทางต่าง ๆ ในการแสวงหาข้อเท็จจริง มาประกอบการพิจารณา ภายใต้หลักเกณฑ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้

2.4 วัฒนาการของการดำเนินคดีเลือกตั้งในประเทศไทย

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เมื่อ พ.ศ. 2475 แล้ว กระทรวงมหาดไทย เป็นองค์กรหลักที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการจัดการเลือกตั้ง และมีข้อพิพาทเกี่ยวกับการทุจริตการเลือกตั้ง เช่น การซื้อสิทธิขายเสียง ตลอดจนปัญหาการวางตัวไม่เป็นกลางของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นต้น จะต้องไปดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรม ได้แก่ ศาลแพ่งหรือศาลจังหวัด กรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับคดีเลือกตั้งทั่วไป และศาลอาญา หรือศาลจังหวัด กรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับคดีเลือกตั้งที่มีโทษทางอาญา⁹² มาโดยตลอด

แต่อย่างไรก็ดี แม้ในการเลือกตั้ง ครั้งที่ 16 เมื่อวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2535 รัฐบาลของนายอานันท์ ปันยารชุน ซึ่งรับผิดชอบดำเนินการเลือกตั้ง ได้ตระหนักถึงปัญหาการซื้อขายเสียงที่มีอยู่ทั่วไป จึงแต่งตั้ง "คณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร" หรือที่รู้จักกันในชื่อองค์กรกลาง เป็นหน่วยงานอิสระไม่มีผลประโยชน์ใด ๆ กับการเลือกตั้งทำหน้าที่ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้าใจถึงความสำคัญของการเลือกตั้ง และตรวจสอบการเลือกตั้งให้บริสุทธิ์ยุติธรรม⁹³ แต่ปัญหากรณีผู้สมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐและข้าราชการกระทำการทุจริตการเลือกตั้งก็ยังคงมีอยู่ และองค์กรกลางดังกล่าว ก็ไม่สามารถดำเนินการเอาผิดกับบุคคลต่าง ๆ ดังกล่าวได้

จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2540 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยมีการก่อตั้งองค์กรอิสระ เพื่อมาทำหน้าที่ดูแลจัดการเลือกตั้งโดยตรง คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นผู้ควบคุมและ

⁹¹ ไพโรจน์ วายุภาพ. เล่มเดิม. หน้า 4.

⁹² ประกาศ ใจมิตรมดี. (2548). บทบาทของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในการดำเนินคดีเลือกตั้ง ศึกษาเฉพาะ กรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น. หน้า 138-139.

⁹³ วิกีพีเดีย. คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ประเทศไทย). สืบค้นเมื่อ 1 ตุลาคม 2556. จาก <http://www.wikipedia.org/wiki>.

ดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งทุกระดับ ได้แก่ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งทุกระดับ ซึ่งเป็นอำนาจกึ่งตุลาการ อีกทั้ง ศาลรัฐธรรมนูญยังได้มีคำวินิจฉัยที่ 52/2546 รับรองว่า การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวน เพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญมาตรา 145 วรรคหนึ่ง (3) แล้ว ถือเป็นยุติ ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้วินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้ง ในการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง (ใบแดง) หรือสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ (ใบเหลือง) แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดแล้ว ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนนั้น ไม่สามารถนำเรื่องดังกล่าวไปฟ้องร้องต่อศาล เพื่อให้ตรวจสอบการวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้อีก จึงทำให้เกิดข้อครหาว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งของไทยมีอำนาจมากเกินไป ไม่สามารถตรวจสอบได้ ไม่ว่าจะโดยองค์กรศาลหรือองค์กรใด ๆ หากคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งไม่เป็นธรรม ก็ไม่สามารถตรวจสอบการได้เลย ซึ่งไม่น่าจะเป็นไปตามหลักนิติรัฐหรือหลักนิติธรรม

ต่อมาภายหลังการปฏิรูปการปกครองในปีพุทธศักราช 2549 และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงมีการตัดทอนอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งลง โดยแยกเป็น 2 กรณี กล่าวคือ (1) ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุด และ(2) ในกรณีที่ประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าควรให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาผู้ใด ให้ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย ส่วนคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้ยื่นต่อศาลอุทธรณ์ และให้คำสั่งของศาลอุทธรณ์เป็นที่สุด

2.5 องค์กรที่ใช้ระบบไต่สวนในการแสวงหาข้อเท็จจริงในประเทศไทย

2.5.1 ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 219 วรรคสี่ ได้กำหนดให้มีแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกา โดยองค์กรคณะผู้พิพากษาประกอบด้วย ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาหรือผู้พิพากษาอาวุโส ซึ่งเคยดำรงตำแหน่ง

ไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาจำนวน 9 คน ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา โดยวิธีลงคะแนนลับ และให้เลือกเป็นรายคดี

อำนาจหน้าที่ของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ และในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 277 กำหนดว่า ในการพิจารณาคดี ให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยึดสำนวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือของผู้ไต่สวนอิสระ แล้วแต่กรณี เป็นหลักในการพิจารณาและอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร วิธีพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และให้นำบทบัญญัติมาตรา 213 มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วย โดยอนุโลม

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง บัญญัติเป็นหลักสำคัญว่า ในการพิจารณาคดี ให้ศาลยึดรายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณาและอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร และได้บัญญัติหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่สำคัญเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีไว้ 3 ประเภท ได้แก่ (1) การดำเนินคดีอาญา (2) การดำเนินคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน และ (3) การดำเนินคดีต่อกรรมการ ป.ป.ช. โดยอนุโลมใช้กระบวนการวิธีพิจารณาทำนองเดียวกันซึ่งสรุปได้ ดังต่อไปนี้

1. คดีที่อยู่ในเขตอำนาจ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 275 วรรคหนึ่งและวรรคสอง กำหนดว่า ในกรณีที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ถูกกล่าวหาว่าร้ายรอยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีอำนาจพิจารณาพิพากษา บทบัญญัติวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับกรณีที่ถูกกล่าวหาหรือบุคคลอื่นเป็นตุลาการผู้ไต่สวน หรือผู้สนับสนุน รวมทั้งผู้ให้ ผู้ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่บุคคลตามวรรคหนึ่ง เพื่อจูงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการหรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่ด้วย

สำหรับคดีนั้น ถ้ามีผู้ได้รับคะแนนเท่ากันในลำดับใดอันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกเกินกำหนด ให้ประธานศาลฎีกาจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก

ผู้พิพากษาที่ได้รับเลือกเป็นองค์คณะผู้พิพากษามีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีจนกว่าจะสิ้นสุดอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และระหว่างการศึกษาพิจารณาพิพากษาคดีนั้น ห้ามมิให้มีคำสั่งให้ผู้พิพากษาผู้นั้นไปทำงานที่อื่นนอกศาลฎีกา

5. การพิจารณาและไต่สวนพยานหลักฐาน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง บัญญัติเป็นหลักสำคัญว่า ในการพิจารณาคดี ให้ศาลยึดรายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณาและอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร และมาตรา 26 บัญญัติว่า การพิจารณาและไต่สวนพยานหลักฐานให้กระทำโดยเปิดเผย เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ ให้ศาลมีคำสั่งให้พิจารณาเป็นการลับได้ และข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543 หมวด 2 การดำเนินคดีอาญา ข้อ 10 กำหนดว่า ศาลมีอำนาจพิจารณาและไต่สวนพยานหลักฐานลับหลังจำเลยได้ ซึ่งผู้ศึกษาจะขอกล่าวถึงเฉพาะขั้นตอนเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา สรุปได้ ดังนี้

5.1 วันนัดพิจารณาคดีครั้งแรก

ในวันพิจารณาคดีครั้งแรก เมื่อจำเลยมาอยู่ต่อหน้าศาลและศาลเชื่อว่าเป็นจำเลยจริงให้อ่านและอธิบายฟ้องให้ฟัง และถามว่าได้กระทำความผิดจริงหรือไม่ จะให้การต่อสู้อย่างไรบ้าง คำให้การของจำเลยให้บันทึกไว้ ถ้าจำเลยไม่ให้การก็ให้บันทึกไว้ และให้ศาลกำหนดวันตรวจพยานหลักฐานโดยให้โจทก์และจำเลยทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบสี่วัน ตามมาตรา 27 วรรคสาม

5.2 วันนัดตรวจพยานหลักฐาน

ในวันตรวจพยานหลักฐาน ให้โจทก์จำเลยส่งพยานเอกสารและพยานวัตถุต่อศาลเพื่อให้อีกฝ่ายตรวจสอบ เว้นแต่องค์คณะผู้พิพากษาจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น เนื่องจากสภาพและความจำเป็นแห่งพยานหลักฐานนั้น หลังจากนั้นให้โจทก์จำเลยแถลงแนวทางการเสนอพยานหลักฐานต่อองค์คณะผู้พิพากษา ในกรณีที่มีได้มีการโต้แย้งพยานหลักฐานใด องค์คณะผู้พิพากษาจะมีคำสั่งให้รับฟังพยานหลักฐานนั้นโดยไม่ต้องไต่สวนก็ได้ แต่หากมีการโต้แย้งพยานหลักฐานใดหรือเมื่อศาลเห็นเองให้องค์คณะผู้พิพากษาดำเนินการไต่สวนพยานหลักฐานนั้นต่อไป ตามมาตรา 29

5.3 วันนัดไต่สวน

ศาลต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาไต่สวนพยานหลักฐานต่อเนื่องติดต่อกันไปทุกวันทำการ จนกว่าจะเสร็จการพิจารณา เว้นแต่จะมีเหตุสุดวิสัยหรือเหตุจำเป็นอันมิอาจก้าวล่วงได้ ตามมาตรา 19

ในกรณีที่ต้องมีการไต่สวน ให้องค์คณะผู้พิพากษากำหนดวันเริ่มไต่สวนโดยให้โจทก์จำเลยทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ตามมาตรา 30

ในการไต่สวน ให้องค์คณะผู้พิพากษาสอบถามพยานบุคคลเอง โดยการแจ้งให้พยานทราบประเด็นและข้อเท็จจริงซึ่งจะทำการไต่สวน แล้วให้พยานเบิกความในข้อนั้นโดยวิธีแถลงด้วยตนเองหรือตอบคำถามศาล แล้วจึงให้โจทก์จำเลยถามเพิ่มเติมต่อไป ตามมาตรา 31

6. การพิพากษาคดี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 278 กำหนดว่า การพิพากษาคดีให้ถือเสียงข้างมาก โดยผู้พิพากษาซึ่งเป็นองค์คณะทุกคนต้องทำความเข้าใจในการวินิจฉัยคดี เป็นหนังสือพร้อมทั้งต้องแถลงด้วยวาจาต่อที่ประชุมก่อนการลงมติคำสั่งและคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้เปิดเผยและเป็นที่สุด เว้นแต่เป็นกรณีตามวรรคสาม

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 กำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมเกี่ยวกับการพิพากษาของศาล คือ การทำคำสั่งที่เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดหรือการพิพากษาคดี ให้ผู้พิพากษาในองค์คณะผู้พิพากษาทุกคน ทำความเข้าใจในการวินิจฉัยคดีเป็นหนังสือพร้อม ทั้งต้องแถลงด้วยวาจาต่อที่ประชุมก่อนการลงมติ และให้ถือมติตามเสียงข้างมาก ในการนี้ องค์คณะผู้พิพากษาอาจมอบหมายให้ผู้พิพากษาคนใดคนหนึ่ง ในองค์คณะผู้พิพากษา เป็นผู้จัดทำคำสั่งหรือคำพิพากษตามมตินั้นก็ได้ คำสั่งที่เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดคดีหรือคำพิพากษาของศาล ให้เปิดเผยโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ส่วนความเห็นในการวินิจฉัยคดีของผู้พิพากษาในองค์คณะผู้พิพากษาทุกคน ให้เปิดเผยตามวิธีการที่ประธานศาลฎีกากำหนด ตามมาตรา 20

ทั้งนี้ ความเห็นในการวินิจฉัยคดีอย่างน้อยต้องประกอบด้วย ตามมาตรา 21

- (1) ชื่อคู่ความทุกฝ่าย
- (2) เรื่องที่ถูกลงอาญา
- (3) ข้อกล่าวหาและคำให้การ
- (4) ข้อเท็จจริงที่ได้จากการพิจารณา
- (5) เหตุผลในการวินิจฉัยทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย
- (6) บทบัญญัติของกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง
- (7) คำวินิจฉัยคดี รวมทั้งการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินที่เกี่ยวข้อง ถ้ามี

7. การอุทธรณ์คำพิพากษา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 278 วรรคสอง กำหนดว่า ในกรณีที่ผู้ต้องคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีพยานหลักฐานใหม่ ซึ่งอาจทำให้ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ อาจยื่นอุทธรณ์ต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่มีคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ หลักเกณฑ์การยื่นอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ให้เป็นไปตามระเบียบที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกากำหนด

อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 278 ศาลฎีกาจึงได้ออกระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในกรณีมีพยานหลักฐานใหม่ซึ่งอาจทำให้ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ พ.ศ. 2551 ซึ่งในข้อ 3 ได้ให้คำนิยามความหมายของอุทธรณ์ และพยานหลักฐานใหม่ ดังนี้

อุทธรณ์ หมายความว่า อุทธรณ์ของผู้ต้องคำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ได้ยื่นต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา

พยานหลักฐานใหม่ หมายความว่า พยานหลักฐานที่ยังไม่เคยปรากฏอยู่ในสำนวนคดีที่ผู้ต้องคำพิพากษาได้ยื่นอุทธรณ์ตามระเบียบนี้ แต่ทั้งนี้พยานหลักฐานใหม่ย่อมไม่รวมถึงการกลับคำให้การของพยานในคดี

อนึ่ง ตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาดังกล่าว ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการยื่นอุทธรณ์ ซึ่งผู้ศึกษาขอสรุปเฉพาะที่สำคัญ ดังนี้

1. พยานหลักฐานใหม่ที่จะยกขึ้นอุทธรณ์ต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกานั้นจะต้องเป็นพยานหลักฐานที่สำคัญและผู้ต้องคำพิพากษาไม่รู้หรือไม่มีเหตุอันควรรู้ว่าพยานหลักฐานดังกล่าวมีอยู่และจะต้องนำมาแสดงเพื่อประโยชน์ของตน ทั้งหากรับฟังพยานหลักฐานใหม่เช่นนั้นแล้วจะทำให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิพากษายกฟ้องหรือยกคำร้องได้ ตามข้อ 4

2. ในกรณีที่มีพยานหลักฐานใหม่ ผู้ต้องคำพิพากษาอาจยื่นอุทธรณ์ต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามข้อ 5

3. การอุทธรณ์ตามระเบียบนี้ ให้ยื่นต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพร้อมด้วยสำเนา โดยอุทธรณ์จะต้องทำเป็นหนังสือใช้ถ้อยคำสุภาพและอย่างน้อยต้องมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้ ตามข้อ 6

- (1) รายละเอียดโดยชัดแจ้งเกี่ยวกับพยานหลักฐานใหม่
- (2) สาเหตุที่ไม่อาจนำพยานหลักฐานใหม่มาแสดงต่อศาลในชั้นพิจารณา
- (3) เหตุผลที่ทำให้เชื่อได้ว่าหากรับฟังพยานหลักฐานใหม่เช่นว่านั้นแล้ว จะทำให้ข้อเท็จจริงใดเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ

(4) ลายมือชื่อของผู้อุทธรณ์ ผู้เรียง ผู้เขียนหรือพิมพ์อุทธรณ์

4. เมื่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้รับอุทธรณ์แล้วให้ส่งสำเนาอุทธรณ์ให้แก่โจทก์หรือผู้ร้องทราบบเพื่อให้แก้อุทธรณ์ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาอุทธรณ์หรือพ้นกำหนดดังกล่าวแล้วแต่ไม่มีคำแก้อุทธรณ์ก็ให้รวบรวมถ้อยคำสำนวนส่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาต่อไป ให้นำความในข้อ 6 มาใช้แก่การทำคำแก้อุทธรณ์โดยอนุโลม ตามข้อ ๗

2.5.2 ศาลปกครอง

1. ประเภทของศาลปกครอง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 7 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งและเขตอำนาจศาลปกครอง โดยกำหนดให้ศาลปกครองแบ่งออกเป็นสองชั้น คือ

- (1) ศาลปกครองสูงสุด
 - (2) ศาลปกครองชั้นต้น ได้แก่ (ก) ศาลปกครองกลาง และ (ข) ศาลปกครองในภูมิภาค
- ศาลปกครองชั้นต้น**

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดเกี่ยวกับคดีที่อยู่และไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น ตามมาตรา 9 ดังนี้

1) คดีที่อยู่ในเขตอำนาจ

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง

หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อยังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

2) คดีที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

(1) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(2) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

(3) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น

ศาลปกครองสูงสุด

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 11 บัญญัติให้ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

(3) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด

(4) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

2. การฟ้องคดี

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การฟ้องคดีไว้ ดังนี้

ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขึ้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย

ในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำต่อเมื่อมีการดำเนินการตาม ขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลา อันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด ตามมาตรา 42

3. การดำเนินคดีปกครอง

3.1 องค์คณะตุลาการ

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติ เกี่ยวกับองค์คณะตุลาการศาลปกครองไว้ คือ

ศาลปกครองสูงสุดต้องมีตุลาการในศาลปกครองสูงสุดอย่างน้อยห้าคนจึงจะเป็นองค์ คณะพิจารณาพิพากษา และศาลปกครองชั้นต้นต้องมีตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นอย่างน้อยสาม คน จึงจะเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา ตามมาตรา 54

3.2 วิธีพิจารณาคดี

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 5 กำหนดว่า วิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นวิธีพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวนตามที่ กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองและระเบียบนี้

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติวิธี พิจารณาคดีของศาลปกครอง ในส่วนสาระสำคัญ ดังนี้

ในการพิจารณาคดี ให้องค์คณะพิจารณาพิพากษาจัดให้มีการนั่งพิจารณาคดีอย่างน้อย หนึ่งครั้งเพื่อให้คู่กรณีมีโอกาสมาแถลงด้วยวาจาต่อหน้าองค์คณะพิจารณาพิพากษา ก่อนการนั่ง พิจารณาคดีครั้งแรกให้ส่งสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวนให้คู่กรณีทราบล่วงหน้า ไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ในการนี้ให้คู่กรณีมีสิทธิยื่นคำแถลง รวมทั้งนำพยานหลักฐานมาสืบประกอบ คำแถลงดังกล่าวเพื่อยืนยันหรือหักล้างข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายเพิ่มเติมต่อองค์คณะพิจารณา พิจารณาในวันนั่งพิจารณาคดีแต่จะไม่มาแถลงด้วยวาจาก็ได้ ตามมาตรา 59

การนั่งพิจารณาคดีจะต้องกระทำโดยเปิดเผย และในคดีเรื่องใดเพื่อรักษาความสงบ เรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี หรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ถ้าศาลปกครองเห็นสมควรจะ ห้ามมิให้มีการเปิดเผยข้อเท็จจริง หรือพฤติการณ์ต่าง ๆ ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนแห่งคดี ซึ่งปรากฏ จากคำคู่ความหรือคำแถลงของคู่กรณีหรือคำพยานหลักฐานที่ได้สืบมาแล้ว ศาลปกครองจะมีคำสั่ง ดังต่อไปนี้ก็ได้

(1) ห้ามประชาชนมิให้เข้าฟังการพิจารณาทั้งหมดหรือบางส่วน แล้วดำเนินการพิจารณา ไปโดยไม่เปิดเผย หรือ

(2) ห้ามมิให้ออกโฆษณาข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ต่าง ๆ เช่นว่านั้น

ไม่ว่าศาลปกครองจะได้มีคำสั่งตามวรรคสองหรือไม่ มิให้ถือว่าการออกโฆษณาทั้งหมดหรือแต่บางส่วนแห่งคำพิพากษา หรือย่อเรื่องแห่งคำพิพากษาโดยเป็นกลางและถูกต้องเป็นการผิดกฎหมาย เว้นแต่ในกรณีที่ศาลเห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีหรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ จะห้ามมิให้มีการเปิดเผยข้อความทั้งหมดหรือบางส่วนแห่งคำพิพากษานั้นก็ได้ ตามมาตรา 60

3.3 การแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล ในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ ดังนี้

ในการพิจารณาพิพากษาคดี ศาลมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม ในการนี้ศาลอาจแสวงหาข้อเท็จจริงจากพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่นนอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีที่ปรากฏในคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้าน คำให้การ หรือคำให้การเพิ่มเติม ในการแสวงหาข้อเท็จจริงเช่นว่านั้น ศาลอาจดำเนินการตามที่กำหนดใน ส่วนนี้หรือตามที่ศาลเห็นสมควร ในการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล ถ้าต้องมีการให้ถ้อยคำของคู่กรณี พยาน หรือบุคคลใด ๆ ให้ศาลเป็นผู้ซักถาม ตามข้อ 50

ศาลมีอำนาจออกคำสั่งเรียกคู่กรณีหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำได้ตามที่เห็นสมควร คำสั่งของศาลตามวรรคหนึ่งจะกำหนดประเด็นข้อเท็จจริงที่จะทำการไต่สวนไว้ด้วยก็ได้ศาลต้องแจ้งกำหนดการไต่สวนให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องทราบล่วงหน้าเพื่อเปิดโอกาสให้คู่กรณีนั้นคัดค้านหรือชี้แจงข้อเท็จจริงได้ แต่ถ้าข้อเท็จจริงที่จะทำการไต่สวนเป็นข้อเท็จจริงที่ไม่มีผลกระทบต่อพิจารณาพิพากษาคดี หรือคู่กรณีที่เกี่ยวข้องได้ทราบข้อเท็จจริงนั้นมาก่อนแล้ว ศาลจะไม่แจ้งกำหนดการไต่สวนให้คู่กรณีนั้นทราบก็ได้ พยานที่ศาลมีคำสั่งเรียกมาให้ถ้อยคำอาจเสนอพยานหลักฐานใด ๆ เพื่อประกอบการให้ถ้อยคำของตนได้ ถ้าพยานหลักฐานนั้นอยู่ในประเด็นที่ศาลมีคำสั่งให้มีการไต่สวน ข้อ 51

เมื่อศาลเห็นสมควรหรือเมื่อคู่กรณีมีคำขอ ศาลมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้คู่กรณีหน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องส่งเอกสารหรือพยานหลักฐานใด ๆ ให้แก่ศาล ตามข้อ 54

3.4 การรับฟังพยานหลักฐาน

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรับฟังพยานหลักฐานของศาลไว้ ดังนี้

1. คู่กรณีฝ่ายที่กล่าวอ้างข้อเท็จจริงใด ๆ เพื่อสนับสนุนข้ออ้างของตนมีหน้าที่เสนอพยานหลักฐานต่อศาลเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงดังกล่าวในเบื้องต้น เว้นแต่ข้อเท็จจริงซึ่งเป็นที่รู้จักอยู่

ทั่วไป หรือซึ่งไม่อาจโต้แย้งได้ หรือซึ่งศาลเห็นว่าคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งได้รับแล้ว หรือพยานหลักฐานนั้นอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลอื่น ถ้ามีข้อสันนิษฐานไว้ในกฎหมายเป็นคุณแก่คู่กรณีฝ่ายใด คู่กรณีฝ่ายนั้นต้องพิสูจน์แต่เพียงว่าตนได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งการที่ตนจะได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐานนั้นครบถ้วนแล้ว ตามข้อ 64

2. ศาลมีดุลพินิจที่จะรับฟังพยานหลักฐานที่ได้มาตามกระบวนการพิจารณาโดยไม่จำกัดเฉพาะที่เสนอโดยคู่กรณี แต่พยานหลักฐานนั้นจะต้องเป็นพยานหลักฐานที่คู่กรณีผู้มีส่วนได้เสียมีโอกาสขอตรวจดู ทราบ และแสดงพยานหลักฐานเพื่อยืนยันหรือหักล้าง ตามข้อ 65

3. ต้นฉบับเอกสารเท่านั้นที่อ้างเป็นพยานได้ ถ้าหาต้นฉบับไม่ได้ สำเนาที่รับรองว่าถูกต้องหรือพยานบุคคลที่รู้ข้อความก็อ้างเป็นพยานได้ การอ้างหนังสือราชการเป็นพยาน แม้ต้นฉบับยังมีอยู่จะส่งสำเนาที่เจ้าหน้าที่รับรองว่าถูกต้องก็ได้ เว้นแต่ศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ตามข้อ 66

4. ศาลอาจรับฟังข้อมูลที่บ้านทึกสำหรับเครื่องคอมพิวเตอร์หรือประมวลผลโดยเครื่องคอมพิวเตอร์เป็นพยานหลักฐานในคดีได้ แต่การบันทึกและการประมวลผลนั้นต้องเป็นไปโดยถูกต้องและต้องมีคำรับรองของบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือดำเนินการนั้น ให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับแก่การรับฟังข้อมูลที่บันทึกไว้ในหรือได้มาจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์หรือสื่อทางเทคโนโลยีสารสนเทศประเภทอื่น โดยอนุโลม ตามข้อ 67

5. ศาลอาจรับฟังพยานบอกเล่าเป็นพยานหลักฐานประกอบพยานหลักฐานอื่นได้ เมื่อศาลเห็นว่า

(1) ตามสภาพ ลักษณะ แหล่งที่มา และข้อเท็จจริงแวดล้อมการบอกเล่า พยานบอกเล่านั้นมีความน่าเชื่อถือ หรือ

(2) มีเหตุจำเป็นเนื่องจากไม่สามารถนำบุคคลซึ่งเป็นผู้ที่ได้เห็น ได้ยิน หรือทราบข้อความในเรื่องที่จะให้การเป็นพยานนั้นมาให้ถ้อยคำเป็นพยานได้ และมีเหตุผลสมควรเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมที่จะรับฟังพยานบอกเล่านั้น ตามข้อ 68

4. คำพิพากษาหรือคำสั่ง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองในส่วนที่เป็นสาระสำคัญไว้ ดังนี้

1. การทำคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง ถ้าจะต้องกระทำโดยตุลาการศาลปกครองหลายคน คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นจะต้องบังคับตามความเห็นของฝ่ายข้างมาก และในกรณีที่ตุลาการในศาลปกครองผู้ใดมีความเห็นแย้ง ให้ทำความเห็นแย้งไว้ในคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น ตามมาตรา 67

2. คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองของศาลปกครองอย่างน้อยต้องระบุรายละเอียดดังนี้ ตามมาตรา 69

- (1) ชื่อผู้ยื่นคำฟ้อง
- (2) หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี
- (3) เหตุแห่งการฟ้องคดี
- (4) ข้อเท็จจริงของเรื่องที่ฟ้อง
- (5) เหตุผลแห่งคำวินิจฉัย
- (6) คำวินิจฉัยของศาลในประเด็นแห่งคดี
- (7) คำบังคับ ถ้ามี โดยให้ระบุหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งบังคับไว้ด้วย

(8) ข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาถ้ามี คำพิพากษาหรือคำสั่งตามวรรคหนึ่งต้องลงลายมือชื่อของตุลาการศาลปกครองที่นั่งพิจารณาและพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งนั้น ถ้าตุลาการศาลปกครองคนใดมีเหตุจำเป็นไม่สามารถลงลายมือชื่อได้ ให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือประธานศาลปกครองสูงสุดแล้วแต่กรณี จดแจ้งเหตุดังกล่าวไว้ในคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นด้วย

เมื่อศาลปกครองได้อ่านผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองในศาลปกครอง โดยเปิดเผยในวันใดแล้ว ให้ถือว่าวันที่ได้อ่านนั้นเป็นวันที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ในกรณีนี้ ให้ศาลปกครองแจ้งให้คู่กรณีทราบกำหนดวันอ่านผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นเป็นการล่วงหน้าตามสมควร

ถ้าไม่มีคู่กรณีมาศาลปกครองในวันนัดอ่านผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่ง ให้ศาลปกครองงดการอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่ง แล้วบันทึกไว้และให้ถือว่าวันที่บันทึกเป็นวันที่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง

5. การอุทธรณ์

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครองชั้นต้น ในส่วนที่เป็นสาระสำคัญไว้คือ

การคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ถ้ามิได้ยื่นอุทธรณ์ตามกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าคดีนั้นเป็นอันถึงที่สุด คำพิพากษาหรือคำสั่งตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึง คำสั่งเกี่ยวกับการละเมิดอำนาจศาลหรือคำสั่งอื่นใดที่ทำให้คดีเสร็จเด็ดขาด ในกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าอุทธรณ์ใดมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่

ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลปกครองสูงสุดจะสั่งไม่รับอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณาก็ได้ และคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดให้เป็นที่สุด ตามมาตรา 73

2.5.3 คณะกรรมการ ป.ป.ช.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 หมวด 4 ได้กำหนดหลักการทั่วไปของดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงไว้ ดังต่อไปนี้

1) อำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 43 ได้กำหนดให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนข้อเท็จจริงในกรณีต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1.1 ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง เนื่องจากได้มีการเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาออกจากตำแหน่งตามมาตรา 59 หรือกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งเนื่องจากเป็นการกระทำผิดมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

1.2 มีกรณีที่ต้องดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง ตามมาตรา 66 คือ กรณีที่ผู้เสียหายยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้ดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือข้าราชการการเมืองอื่น โดยกล่าวหาว่า ร่ำรวยผิดปกติหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

1.3 มีการกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตามมาตรา 75

1.4 มีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติตามมาตรา 77 หรือความผิดตามมาตรา 88 คือ กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับคำกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 84 หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใด กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

1.5 มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 84 คือ กรณีกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

2) ข้อห้ามในการไต่สวนข้อเท็จจริง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 44 ได้กำหนดข้อห้ามในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังนี้

2.1 เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนข้อเท็จจริงเสร็จแล้วและไม่มีพยานหลักฐานใหม่อันเป็นสาระสำคัญแก่การไต่สวน

2.2 ผู้ถูกกล่าวหาเป็นบุคคลคนเดียวกับผู้ถูกกล่าวหาในเรื่องที่อยู่ระหว่างการไต่สวน
ข้อเท็จจริงและมูลกรณีแห่งการกล่าวหาเป็นเรื่องเดียวกัน

3) การไต่สวนข้อเท็จจริง

จากการศึกษาพบว่า ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ
ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 หมวด 4 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนเกี่ยวกับการไต่สวน
ข้อเท็จจริง โดยกำหนดให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช.ไว้ ดังนี้

3.1 การมอบหมายหรือแต่งตั้งคณะบุคคลต่าง ๆ

1. ก่อนดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงตามมาตรา 43 คณะกรรมการ ป.ป.ช.อาจ
มอบหมายให้เลขาธิการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานในเรื่องกล่าวหา
เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเพียงพอต่อการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปก็ได้ และเลขาธิการอาจมอบหมายให้
พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการแทนได้ตามมาตรา 44/1 และต่อมาเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับ
เรื่องกล่าวหาใดไว้พิจารณาไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว บรรดาสิ่งของหรือบันทึก รวมถึงเอกสารหลักฐาน
ต่าง ๆ ที่ได้มาดังกล่าว ให้ถือเป็นอันใช้ได้และสามารถนำมาใช้เป็นพยานหลักฐานประกอบสำนวนคดี
ในชั้นไต่สวนข้อเท็จจริงได้ ตามมาตรา 44/2

2. ในการไต่สวนข้อเท็จจริงตามมาตรา 43 คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถแต่งตั้ง
คณะอนุกรรมการไต่สวนเพื่อดำเนินการแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช.ได้ ตามมาตรา 45 และคณะอนุกรรมการ
ที่แต่งตั้งดังกล่าว ประกอบด้วยประธานอนุกรรมการ และอนุกรรมการตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด
โดยมีพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ และอนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ แต่ถ้า
เป็นการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ เพื่อไต่สวนกรณีตามมาตรา 63 หรือมาตรา 66 ประธานอนุกรรมการ
ต้องเป็นกรรมการ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมกับฐานะ ระดับของตำแหน่ง และการคุ้มครองผู้ถูกกล่าวหา
ตามสมควร

3. ในการไต่สวนข้อเท็จจริง คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมอบหมายให้พนักงาน
ไต่สวนดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง รวบรวมพยานหลักฐาน และสรุปสำนวนเสนอคณะกรรมการ
ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาวินิจฉัย ตามมาตรา 45/1

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ในการไต่สวนข้อเท็จจริง คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถที่จะ
มอบหมายให้เลขาธิการ แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานแทนได้ และ
พยานหลักฐานต่าง ๆ ที่ได้มาให้เป็นอันใช้ได้และสามารถนำมาใช้เป็นพยานหลักฐานประกอบ
สำนวนคดีในชั้นไต่สวนข้อเท็จจริงได้ หรือจะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวน ให้ดำเนินการ
ไต่สวนข้อเท็จจริงแทนก็ได้

ในการดำเนินการไต่สวนของพนักงานไต่สวนที่ได้รับมอบหมายตามมาตรา 45/1 และ คณะอนุกรรมการไต่สวน มาตรา 45/1 วรรคสอง และมาตรา 49 ได้กำหนดให้พนักงานไต่สวนมี อำนาจตามมาตรา 25 (1) (2) หรือ (3) และคณะอนุกรรมการไต่สวนมีอำนาจตามมาตรา 25 (1) (2) หรือ (3) หรือมาตรา 26 ดังต่อไปนี้

(1) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ ถ้อยคำหรือให้ให้ถ้อยคำเพื่อประโยชน์แห่งการไต่สวนข้อเท็จจริง

อนึ่ง ตามข้อ (1) นี้ ถือเป็นมือสำคัญที่กฎหมายให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช ในการแสวงหาข้อเท็จจริง ซึ่งหากผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 25 (1) ดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 118 และตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการไต่สวนข้อเท็จจริงของพนักงานไต่สวน พ.ศ. 2550 ข้อ 23 กำหนดให้พนักงาน ไต่สวน มีอำนาจตามมาตรา 25 (1) ด้วย

(2) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำ การหรือสถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใด ๆ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระ อาทิตย์ตกหรือในระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการเพื่อตรวจสอบ ค้น ชีด หรืออายัด เอกสาร

ทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐานอื่นใดซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ไต่สวนข้อเท็จจริง และหาก ยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จในเวลาดังกล่าวให้สามารถดำเนินการต่อไปได้จนกว่าจะแล้วเสร็จ

(3) มีหนังสือขอให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานเอกชนดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่ การไต่สวนข้อเท็จจริง หรือ การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(4) แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ ความผิดและเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ ตามมาตรา 26

(5) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อให้มีการจับและควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่าเป็นผู้กระทำความผิดหรือเป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ ว่าข้อกล่าวหาไม่มูลเพื่อส่งตัวไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการต่อไป ตามมาตรา 26

3.2 การแจ้งข้อกล่าวหา

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 47 และมาตรา 48 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการแจ้งข้อกล่าวหาไว้ ดังนี้

1. ในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง ให้แจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและกำหนดระยะเวลาตามสมควรที่ผู้ถูกกล่าวหาจะมาชี้แจงข้อกล่าวหาแสดงพยานหลักฐานหรือนำพยานบุคคลมาให้ ปากคำประกอบการชี้แจง และในการชี้แจงข้อกล่าวหาและการให้ปากคำของผู้ถูกกล่าวหา ให้มีสิทธินำ พยานความหรือบุคคลซึ่งผู้ถูกกล่าวหาไว้วางใจเข้าฟังในการชี้แจงหรือให้ปากคำของตนได้

2. กรณีที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวน การรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหาหรือการ ถามปากคำ ผู้ถูกกล่าวหาหรือพยาน ต้องมีอนุกรรมการไต่สวนอย่างน้อยสองคนร่วมในการดำเนินการ ในจำนวนนั้นจะต้องเป็นอนุกรรมการไต่สวนที่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่อย่างน้อยหนึ่งคน แต่ถ้าเป็นการรับ ฟังคำชี้แจงหรือการถามปากคำบุคคลตามมาตรา 58 จะต้องมีอนุกรรมการไต่สวนที่เป็นกรรมการเข้าร่วม ดำเนินการด้วย และห้ามมิให้อนุกรรมการไต่สวนทำหรือจัดให้ทำการใด ๆ ซึ่งเป็นการล่อลวงหรือขู่เข็ญ หรือให้สัตยาบันกับผู้ถูกกล่าวหาหรือพยานเพื่อจูงใจให้เขาให้ถ้อยคำอย่างใด ๆ ในเรื่องที่กล่าวหา

3.3 การจัดทำสำนวนการไต่สวน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 50 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการสรุปสำนวนการไต่สวนไว้ ดังนี้

เมื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานเสร็จแล้ว ให้จัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง เสนอต่อประธานกรรมการ ประกอบด้วยสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- (1) ชื่อและตำแหน่งหน้าที่ของผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหา
- (2) เรื่องที่ผู้ถูกกล่าวหา
- (3) ข้อกล่าวหา คำแก้ข้อกล่าวหา สรุปข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้จากการไต่สวนข้อเท็จจริง
- (4) เหตุผลในการพิจารณาวินิจฉัยทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย
- (5) บทบัญญัติของกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง
- (6) สรุปความเห็นเกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหา

4. การพิจารณาสำนวนไต่สวนข้อเท็จจริงและผลการลงมติ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการพิจารณาสำนวนไต่สวนข้อเท็จจริงและลงมติของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. และผลของการลงมติไว้ ดังนี้

1. กำหนดระยะเวลาในการประชุมพิจารณา

เมื่อประธานกรรมการได้รับสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงตามมาตรา 50 (ตามข้อ 3.3) แล้ว ให้จัดให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาภายในสามสิบวัน

เพื่อประโยชน์แห่งความเป็นธรรม ในกรณีที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวน คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมีมติให้คณะกรรมการไต่สวนชุดเดิม ไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมหรือ แต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนชุดใหม่ทำการไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมแทนก็ได้ ตามมาตรา 51

2. ผลจากการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ แยกเป็น 2 กรณี ดังนี้

2.1 ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติวินิจฉัยว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ให้ข้อกล่าวหา นั้นเป็นอันตกไป และให้สำนักงาน ป.ป.ช. จัดให้บุคคลทั่วไปสามารถเข้าตรวจสอบเหตุผลที่มีมติ ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าวได้ ตามมาตรา 53

2.2 ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูล และข้อกล่าวหา นั้นเป็น เรื่องตามมาตรา 43 (1) หรือ (2) นับแต่วันที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติดังกล่าว ผู้ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติ หน้าที่ต่อไปมิได้จนกว่าวุฒิสภามีมติหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะมี คำพิพากษาแล้วแต่กรณี ตามมาตรา 55

4) การคุ้มครองช่วยเหลือพยานของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการ คุ้มครองช่วยเหลือพยาน พ.ศ. 2554 ได้กำหนดนิยามคำว่า พยาน หมายความว่า ผู้ร้องขอที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้ความคุ้มครองช่วยเหลือ รวมทั้งบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาที่อาจถูกกัน ไว้เป็นพยานตามประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยเรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการกันบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาไว้เป็นพยาน โดยไม่ดำเนินคดี และ กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการคุ้มครองพยาน ที่สำคัญดังต่อไปนี้

4.1 การร้องขอ

ตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการ คุ้มครองช่วยเหลือพยาน พ.ศ. 2554 ข้อ 6 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการร้องขอ ไว้ดังต่อไปนี้

1. การยื่นคำร้องขอคุ้มครองช่วยเหลือพยาน สามารถกระทำได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) ยื่นคำร้องพร้อมเอกสารหลักฐานด้วยตนเองต่อสำนักงานตามแบบทำเยียบนี้

(2) ยื่นคำร้องต่อหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองช่วยเหลือพยานและให้

หน่วยงานดังกล่าวประสานการปฏิบัติกับสำนักงาน

(3) กรณีเร่งด่วนและผู้ร้องขอไม่อาจมายื่นคำร้องด้วยตนเองได้ให้ทำเป็นหนังสือ หรือจดหมายหรือทางเครื่องมือสื่อสารอื่น ได้แก่ โทรศัพท์ โทรสาร หรือจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ หรืออาจมอบอำนาจให้บุคคลอื่นดำเนินการแทน ทั้งนี้ การร้องขอกรณีดังกล่าวต้องระบุชื่อตัว ชื่อ สกุล และที่อยู่ของผู้ร้องขอ ตลอดจนพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นว่าผู้ร้องขออาจไม่ได้รับความ ปกป้องภัยกับต้องลงลายมือชื่อหรือระบุชื่อผู้ร้องแล้วแต่กรณี

ในกรณีที่สำนักงานพิจารณาแล้ว เห็นเป็นการสมควรให้บุคคลใดได้รับการคุ้มครองช่วยเหลือพยาน โดยบุคคลดังกล่าวไม่ได้ร้องขอ ให้สำนักงานดำเนินการคุ้มครองช่วยเหลือพยานได้ แต่ต้องจัดให้บุคคลดังกล่าวให้ความยินยอม โดยเร็ว

4.2 การพิจารณาคำร้อง

ตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการคุ้มครองช่วยเหลือพยาน พ.ศ. 2554 ข้อ 7 ข้อ 8 ข้อ 9 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการพิจารณาคำร้องไว้ ดังต่อไปนี้

1. เมื่อสำนักงานได้รับคำร้องขอตามหมวด 1 ให้ดำเนินการ โดยเร็ว ดังต่อไปนี้

(1) บันทึกปากคำผู้ร้องขอและ ความยินยอมไว้เป็นหนังสือตามแบบทำระเบียบนี้

(2) ตรวจสอบข้อเท็จจริง แสวงหาข้อเท็จจริง และรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง เหตุอันควรเชื่อว่าผู้ร้องขอจะ ไม่ได้รับความปลอดภัย และเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อมีมติ

2. เมื่อได้รับความเห็นตามข้อ 1 ดังกล่าวแล้ว ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้ว มีมติว่า สมควรจัดให้มีมาตรการคุ้มครองช่วยเหลือพยานหรือไม่ และให้แจ้งมติให้ผู้ร้องขอทราบ

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้มีมาตรการคุ้มครองช่วยเหลือพยาน ให้สำนักงานแจ้งให้สำนักงานคุ้มครองพยาน กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการให้มีมาตรการในการคุ้มครองช่วยเหลือพยาน ทั้งนี้ การประสานการปฏิบัติงานด้านการคุ้มครองช่วยเหลือพยานให้เป็นไปตามข้อตกลงร่วมระหว่างสำนักงานและหน่วยงานนั้นๆ โดยให้มีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ประสานงานและติดตามผลด้านการคุ้มครองช่วยเหลือพยานกับหน่วยงานนั้นๆ ด้วย

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติไม่ให้มีมาตรการคุ้มครองช่วยเหลือพยาน ย่อมไม่ตัดสิทธิผู้ร้องขอที่จะยื่นคำร้องขอคุ้มครองช่วยเหลือพยานใหม่

3. ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนต้องจัดให้มีมาตรการคุ้มครองช่วยเหลือผู้ร้องขอก่อนที่จะนำเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อมีมติ ให้สำนักงานจัดให้มีการคุ้มครองช่วยเหลือพยานเป็นการชั่วคราวที่เห็นสมควร ทั้งนี้ ให้เลขธิการรายงานเหตุผลและความจำเป็นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติโดยเร็ว

4.3 ค่าตอบแทนและค่าใช้จ่าย

ตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการคุ้มครองช่วยเหลือพยาน พ.ศ. 2554 ข้อ 15 และข้อ 16 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายไว้ ดังต่อไปนี้

1. ในกรณีเกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ชื่อเสียง ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดของพยานเพราะมีการกระทำผิดอาญา โดยเจตนาอันเนื่องมาจากการที่พยานจะมาหรือได้มาเป็นพยานเพื่อให้ข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือในชั้นพิจารณาของศาล ให้พยานมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนที่จำเป็นและสมควรตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญาด้วย

2. หากปรากฏในภายหลังว่าพยานไม่มา ไม่ให้ถ้อยคำ หรือไม่เบิกความเป็นพยานโดยไม่มีเหตุสมควร หรือมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษพยานในความผิดฐานแจ้งข้อความอันเป็นเท็จ ความผิดฐานเบิกความอันเป็นเท็จในการพิจารณาคดีต่อศาล หรือความผิดฐานทำพยานหลักฐานอันเป็นเท็จในคดีที่บุคคลนั้นเป็นพยาน ให้สำนักงานดำเนินการเรียกให้พยานนั้นคืนหรือชดใช้ค่าตอบแทนหรือค่าใช้จ่ายในการคุ้มครองช่วยเหลือพยานหรือประสานงานกับสำนักงานคุ้มครองพยาน กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพเพื่อดำเนินการในกรณีที่พยานนั้นได้รับการคุ้มครองจากหน่วยงานตามข้อ 8 วรรคสอง

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันยังมีคดีอีกประเภทหนึ่ง ที่กฎหมายบัญญัติให้นำวิธีพิจารณาคดีแพ่งไปใช้ในการพิจารณา คือ คดีเลือกตั้ง ซึ่งเป็นคดีเฉพาะตามรัฐธรรมนูญ โดยการนำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งก่อนไปในระบบกล่าวหามาใช้กับคดีดังกล่าว ผู้ศึกษาเห็นว่ายังไม่เหมาะสมกับลักษณะของคดีประเภทนี้เท่าใดนัก ซึ่งจะได้ศึกษาเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง และวิธีพิจารณาคดีเลือกตั้งต่อไป

บทที่ 3

องค์กรจัดการเลือกตั้ง การไต่สวนและดำเนินคดีเลือกตั้งในต่างประเทศ

ดังได้ศึกษาในบทที่ผ่านมาแล้วว่า ระบบการดำเนินคดีคดีแต่ละประเภท มีวิธีพิจารณาที่เฉพาะและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการให้ความคุ้มครองคู่ความในคดีนั้น ๆ ทั้งนี้ ไม่จำกัดเฉพาะวิธีการใดวิธีการหนึ่งโดยเฉพาะ แต่ได้มีการบูรณาการแนวทางต่าง ๆ ในการแสวงหาข้อเท็จจริง มาประกอบการพิจารณา ภายใต้หลักเกณฑ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ ในบทนี้ ผู้เขียนจะได้ดำเนินการศึกษาเกี่ยวกับองค์กรจัดการเลือกตั้ง การไต่สวนและการดำเนินคดีเลือกตั้งในต่างประเทศ ทั้งนี้ เพื่อให้ทราบถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรจัดการเลือกตั้ง การไต่สวนและการดำเนินคดีเลือกตั้งในต่างประเทศต่อไป ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

3.1 องค์กรจัดการเลือกตั้ง การไต่สวนและการดำเนินคดีเลือกตั้งในต่างประเทศ

3.1.1 ประเทศที่ใช้กฎหมายระบบ Common Law

3.1.1.1 ประเทศอังกฤษ

1) คณะกรรมการการเลือกตั้ง

ประเทศอังกฤษมีคณะกรรมการการเลือกตั้ง⁹⁴ ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการเขตเลือกตั้ง ค.ศ. 1958 (พ.ศ. 2501) โดยใช้ชื่อว่า “คณะกรรมการเขตเลือกตั้ง” (Boundary Commission) มีจำนวน 4 คณะ แต่ละคณะมีประธาน 1 คน กรรมการ 3 คน ประธานสภาสามัญเป็นประธานคณะกรรมการเขตเลือกตั้ง กรรมการไม่ใช่สมาชิกสภาสามัญหรือสมาชิกรัฐสภาแห่งไอร์แลนด์เหนือ⁹⁵ ลักษณะหน่วยงานเป็นหน่วยงานอิสระและเป็นหน่วยงานถาวร อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเขตเลือกตั้ง ได้แก่ การตรวจสอบการแบ่งเขตเลือกตั้งและกำหนดขนาดของเขตเลือกตั้งตามส่วนที่แต่ละแคว้นจะได้รับ รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่คำนวณการจัดสรรที่นั่งจากการเลือกตั้งกรรมการแต่ละเขตเลือกตั้งและรับผิดชอบแต่ละแคว้นและป้องกันไม่ให้มีการไต่เปรียบเทียบเปรียบเทียบในการกำหนดเขตเลือกตั้ง (Gerrymandering)

⁹⁴ สุวัชรีย์ กรรเจียกพงษ์. (2551). การตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยฝ่ายตุลาการ. หน้า 99-102.

⁹⁵ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. (2539). คณะกรรมการการเลือกตั้ง. หน้า 112.

ในทางกฎหมาย คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตรวจสอบพรรคการเมืองในประเทศอังกฤษ โดยทุกพรรคการเมืองจะต้องยื่นรายงานประจำปีซึ่งเกี่ยวข้องกับเอกสารทางการเงิน เอกสารทางการเงินบัญชี ซึ่งแสดงถึงรายการรายรับและรายจ่าย เอกสารการรับบริจาคเงินสนับสนุนพรรคการเมือง และเอกสารซึ่งแสดงถึงรายละเอียดและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการเลือกตั้งของพรรคการเมือง ในการนี้ หากพรรคการเมืองมิได้ดำเนินการดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถกำหนดโทษปรับแก่พรรคการเมืองเป็นจำนวนตามที่เห็นสมควรได้ และหากคณะกรรมการการเลือกตั้ง เห็นว่า การรับบริจาคเงินสนับสนุนในทางการเมืองใด มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงิน คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจที่จะตรวจสอบและยึดเงินสนับสนุนในทางการเมืองดังกล่าวให้ตกเป็นของแผ่นดินได้⁹⁶

นอกจากนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งของประเทศอังกฤษ ยังกำหนดอำนาจและหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งที่สำคัญ⁹⁷ ดังนี้

- (1) ตรวจสอบถ้อยคำในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง
- (2) ตรวจสอบคุณสมบัติผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง
- (3) ตรวจสอบและควบคุมการใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งและการรับบริจาคเงินสนับสนุนในทางการเมือง

(4) ประกาศและรับรองผลการเลือกตั้งอย่างเป็นทางการ

(5) จัดพิมพ์รายงานและวิเคราะห์ผลการเลือกตั้ง

2) การตรวจสอบการเลือกตั้ง

ประเทศอังกฤษใช้วิธีการให้ศาลยุติธรรมเป็นองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีคัดค้านการเลือกตั้ง โดยสภาสามัญเป็นผู้แถลงว่าสภาไม่สามารถที่จะวินิจฉัยได้โดยความเที่ยงธรรมถึงความถูกต้องสมบูรณ์ในการเลือกตั้งของบรรดาสมาชิกและยอมสละอธิปไตยนี้ให้แก่ศาล ตั้งแต่มี Election Petition Act ค.ศ. 1868 ซึ่งได้แก้ไขอีก เมื่อ ค.ศ. 1879 เป็นต้นมา⁹⁸ การร้องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเทศอังกฤษมีวิธีการร้องคัดค้านแตกต่างไปจากคดีอื่น กล่าวคือ ตาม The Representation of the peoples Act 1949 คำร้องคัดค้านการเลือกตั้งจะได้รับการพิจารณาโดยศาลเลือกตั้ง

ศาลของประเทศอังกฤษที่เป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดคดีคัดค้านการเลือกตั้งมีชื่อว่า “ศาลเลือกตั้ง” (Election Court) ประกอบด้วยผู้พิพากษา 2 คน เป็นองค์คณะ ผู้พิพากษาศาลเลือกตั้ง

⁹⁶ www.electoralcommission.org.uk.

⁹⁷ Ibid, in section: Elections in United Kingdom.

⁹⁸ ไพโรจน์ ชัยนาม. (2515). *สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบการปกครองของไทย*. หน้า 63.

นี้ได้รับการคัดเลือกจากผู้พิพากษาในศาล Queen's Bench Division เป็นประจำทุก ๆ ปี และผู้พิพากษาจะต้องไม่เป็นสมาชิกสภาขุนนาง (The House of Lords) และมีกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยคดีคัดค้านการเลือกตั้งเป็นการเฉพาะแตกต่างไปจากคดีธรรมดาทั่วไป ซึ่งในการพิจารณาคดีเลือกตั้งของศาลในประเทศอังกฤษนั้น ศาลจะใช้หลักการตรวจสอบทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งทั้งปวง โดยเน้นพิจารณาว่า ผลการเลือกตั้งและผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งนั้น ได้ปฏิบัติโดยถูกต้องและครบถ้วนตามหลักกฎหมายและตามหลักความบริสุทธิ์ยุติธรรม ภายใต้หลักนิติธรรม และหลักความยุติธรรม รวมไปถึงตลอดจนถึงหลักสุจริตควบคู่กัน⁹⁹

ซึ่งในการพิจารณาคดีเลือกตั้งของศาลนั้น ในทางปฏิบัติ ศาลจะค่อนข้างระมัดระวังในการแปลความตามกฎหมายเป็นอย่างมาก กล่าวคือ ศาลมักจะมองว่า คดีการเลือกตั้งนั้น มักเกี่ยวข้องกับประเด็นและเนื้อหาในทางการเมือง ต่าง ๆ ดังนั้น ในฐานะที่เป็นประเทศที่มีเสรีภาพอย่างเต็มที่ในการแสดงออกทางความคิด ทางคำพูดและทางการเมือง การพิจารณาในทางคดีเลือกตั้งศาลจึงมุ่งเน้นและตรวจสอบโดยยึดตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายโดยเคร่งครัด กล่าวคือ จะพิจารณาเงื่อนไขและอำนาจของศาลเท่าที่กฎหมายได้ให้อำนาจ เท่านั้น ส่วนใดที่กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจหรือไม่ได้พูดถึงไว้ ศาลจะจำกัดตัวเองโดยไม่เข้าไปพิจารณาในส่วนดังกล่าว¹⁰⁰

อนึ่ง ในทางการเมืองร้องคัดค้านการเลือกตั้งนั้น ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งที่พ่ายแพ้การเลือกตั้งแต่ยังติดใจในผลการเลือกตั้ง ผู้นั้นจะต้องยื่นคำร้อง (Election petition) คัดค้านผลการเลือกตั้งต่อศาลเลือกตั้ง เพื่อให้ศาลเลือกตั้งได้พิจารณาและตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการเลือกตั้งโดยตรง¹⁰¹

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการการเลือกตั้งประเทศอังกฤษมีหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้งเมื่อมีข้อพิพาทเกี่ยวกับคดีเลือกตั้ง ก็จะต้องไปดำเนินการทางศาลยุติธรรม เพื่อให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาดซึ่งได้จัดตั้งเป็นศาลเลือกตั้งโดยตรง และมีกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยคดีคัดค้านการเลือกตั้งเป็นการเฉพาะแตกต่างไปจากคดีธรรมดาทั่วไป

3.1.1.2. ประเทศสหรัฐอเมริกา

1) คณะกรรมการการเลือกตั้ง

ประเทศสหรัฐอเมริกาคัดตั้งคณะกรรมการเลือกตั้ง¹⁰² ที่เรียกว่า คณะกรรมการเลือกตั้งสหพันธ์ (Federal Election Commission หรือ FEC) ขึ้น ตาม “กฎหมายว่าด้วยการณรงค์หาเสียง

⁹⁹ *Electoral Justice : The International IDEA Handbook*. International IDEA. 2012. p. 133.

¹⁰⁰ *Ibid.* p. 133-134.

¹⁰¹ *Ibid.* p. 159.

¹⁰² สุวัทธิ กรรเจียกพงษ์. เล่มเดิม. 103-106.

เลือกตั้งของชาติ 1971” (Federal Election Campaign Act 1971) ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายนี้ในปี 1972 และ 1974 คณะกรรมการเลือกตั้งแห่งสหพันธ์ มีจำนวน 6 คน โดยจำนวนไม่เกิน 3 คน มาจากพรรคการเมือง และ The Clerk ของสภาผู้แทนราษฎรและเลขาธิการแห่งวุฒิสภาเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง การแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งสหพันธ์แต่งตั้งโดยประธานาธิบดีซึ่งได้รับคำปรึกษาจากสภาสูง (Senate) วาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี มีการเลือกตั้งตำแหน่งประธานและรองประธานใหม่ทุกปี โดยไม่มีการดำรงตำแหน่งซ้ำ คณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งสหพันธ์เป็นหน่วยงานอิสระและเป็นหน่วยงานถาวร บางรัฐ เช่น รัฐ Ohio มีคณะกรรมการเลือกตั้ง (Election Commission) หน่วยงานบริหารการเลือกตั้งทั้งหมดอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของรัฐ ไม่มีหน่วยงานใดเป็นองค์กรอิสระเหมือนของประเทศไทย

2) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งสหพันธ์¹⁰³

(1) จัดการและบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการใช้เงินในการแข่งขันการเลือกตั้ง(The Federal Campaign Finance Law) ทั้งหมด โดยมีอำนาจในการพิจารณาการใช้เงินในการเลือกตั้ง ทั้ง 4 ประเภท คือ การเลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติ สมาชิกวุฒิสภา ประธานาธิบดี และรองประธานาธิบดี นอกจากนี้ หลังการเลือกตั้งยังตรวจสอบบัญชีการใช้เงินของคณะกรรมการกองทุนสาธารณะที่ใช้ในการเลือกตั้ง

- (2) พิจารณารายงานกิจกรรมในการหาเสียงของพรรคการเมือง
- (3) พิจารณาออกกฎระเบียบใหม่เกี่ยวกับการเลือกตั้งได้
- (4) พิจารณาคดีความ การฟ้องร้องที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง

การจัดโครงสร้างการบริหารประเทศสหรัฐอเมริกา ในระดับรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติประกอบด้วยสำนักทำเนียบประธานาธิบดีและกระทรวงต่าง ๆ 15 กระทรวง มีองค์กรอีกเป็นจำนวนมากที่อยู่นอกสังกัดหน่วยงานดังกล่าวในจำนวนนั้นมี 41 องค์กร ที่บริหารงานในรูปแบบคณะกรรมการ ประธานาธิบดีเป็นผู้เสนอชื่อแต่งตั้ง ด้วยความเห็นชอบของวุฒิสภา เช่น ซีไอเอ และ เอฟบีไอ องค์กรทั้งหมดนี้ถูกเรียกชื่อว่า “องค์กรอิสระ” (Independent Agency) แต่ละองค์กรถูกจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายต่างหาก ที่ไม่ใช่กฎหมายรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุที่องค์กรเหล่านั้นถูกเรียกว่า องค์กรอิสระ ก็เพราะเป็นองค์กรที่อยู่นอกทำเนียบประธานาธิบดีและ 15 กระทรวงที่กล่าวถึง ไม่ได้หมายความว่า มีอำนาจอิสระเหนือรัฐบาลสหรัฐตามที่เข้าใจกัน อำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบของแต่ละองค์กร เป็นไปตามกรอบที่กฎหมายเหล่านั้นกำหนด เฉพาะคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ประเทศไทยลอกเอามาใช้นี้ สหรัฐจัดตั้งคณะกรรมการเลือกตั้ง (Federal Election

¹⁰³ แหล่งเดิม.

Commission/FEC) ขึ้น ตาม “กฎหมายว่าด้วยการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของชาติ 1971” (Federal Election Campaign Act 1971) ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายนี้ในปี 1972 และ 1974

องค์กรนี้มีคณะกรรมการ 6 คน ไม่มีหน้าที่บริหารการเลือกตั้งใด ๆ ทั้งสิ้น มีหน้าที่กำกับดูแลเรื่องการ “รณรงค์เลือกตั้ง” (Election Campaign) ตามที่กฎหมายกำหนด ส่วนใหญ่เกี่ยวกับเรื่องการระดมทุนในการเลือกตั้ง กำหนดการใช้จ่ายและการเปิดเผยเรื่องราวเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวงานหนักของคณะกรรมการ คือ การเลือกตั้งประธานาธิบดี กฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการในบางเรื่อง แต่ถ้าเป็นเรื่องอาญาให้เป็นหน้าที่ของกระทรวงยุติธรรมในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารการเลือกตั้งนั้นเป็นหน้าที่ของแต่ละรัฐเป็นผู้ดำเนินการ โดยมอบให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยงานปฏิบัติ ภายใต้กรอบของกฎหมาย กฎและระเบียบที่รัฐเป็นผู้กำหนด หลายรัฐมีคณะกรรมการระดับรัฐและระดับเคาน์ตี (State Election Board-County Election Board) มีหน้าที่ช่วยเหลือ กำกับดูแลให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความเรียบร้อย เสร็จเลือกตั้งแล้วก็เลิกกัน คณะกรรมการเหล่านี้ผู้ว่าการรัฐเป็นผู้แต่งตั้งเป็นครั้งคราว เสร็จเลือกตั้งแล้วก็เลิกกัน การเลือกตั้งใช้ระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากรอบเดียว เขตละ 1 คน

3) การตรวจสอบการเลือกตั้ง

การตรวจสอบการเลือกตั้งประเทศสหรัฐอเมริกา ระบบกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา กำหนดให้คณะกรรมการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่สอดส่องและควบคุมการใช้เงินในการหาเสียงเลือกตั้ง โดยการสอบสวนและวินิจฉัย โดยการตรวจสอบของคณะกรรมการเลือกตั้งแห่งสหพันธ์เองหรือมีผู้ร้องเรียนก็ได้ หรือพบกรณีมีการฝ่าฝืนกฎหมายการควบคุมการใช้เงิน คณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งสหพันธ์อาจเจรจาหรือขอให้หยุดการดำเนินการที่ฝ่าฝืน หากตกลงกันได้ก็ทำสัญญาประนีประนอมกันได้ โดยกำหนดค่าปรับทางแพ่ง หรือในกรณีที่พบว่าเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายอาญาด้วย คณะกรรมการเลือกตั้งแห่งสหพันธ์อาจส่งเรื่องให้อัยการดำเนินคดีอาญาต่อไป ในกรณีที่มีปัญหาในการเลือกตั้งประธานาธิบดี ศาลสูงสามารถพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดปัญหานั้นได้ ส่วนกรณีที่มีการโกงการเลือกตั้งที่เป็นความผิดอาญาหน่วยงานที่ทำหน้าที่สอบสวน คือ FBI หากพบว่าคดีมีมูลก็จะดำเนินการส่งฟ้องศาล (U.S.District Court) ต่อไป¹⁰⁴

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการการเลือกตั้งประเทศสหรัฐอเมริกา มีหน้าที่หลักในการควบคุมการใช้เงินในการหาเสียงเลือกตั้ง โดยมีอำนาจในการสอบสวนและวินิจฉัย เมื่อมีผู้ร้องคัดค้านการเลือกตั้งหรือตรวจพบการทุจริตการเลือกตั้งเอง แต่กรณีมีการกล่าวหาว่า โกงการเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของ FBI ที่จะทำการสอบสวน และส่งฟ้องศาลยุติธรรมต่อไป

¹⁰⁴ http://www.Fec.gov/FEC_Mission_and_History_Election_Fraud. p.14. อ้างถึงใน แหล่งเดิม.

อย่างไรก็ดี ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งของประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น ถือว่าการเลือกตั้งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนทุกคนที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา และถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานอันสำคัญในการแสดงออกถึงความมีอิสระและความเป็นประชาธิปไตยของประเทศ¹⁰⁵ ดังนั้น โดยผลของรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา และการแปลความภายใต้เจตนารมณ์และความคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนของศาลสูงสุดของประเทศนั้น องค์กรที่จะทำหน้าที่ในการวินิจฉัยและสั่งการในกรณีที่มีการคัดค้านผลการเลือกตั้งว่า การเลือกตั้งในครั้งใด มีผลการเลือกตั้งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็คือ ศาลสูงสุดของประเทศ (The Supreme Court) ซึ่งมีอำนาจและหน้าที่โดยตรงอย่างสูงสุด และเป็นเพียงศาลเดียวที่จะทำคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาว่า การเลือกตั้งที่มีการร้องคัดค้านโดยผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งซึ่งพ่ายแพ้และยังคิดใจผลการเลือกตั้ง นั้น เป็นการเลือกตั้งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไร เพื่อคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนทุกคนที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา¹⁰⁶

3.1.2 ประเทศที่ใช้กฎหมายระบบ Civil Law

3.1.2.1 ประเทศฝรั่งเศส

1) คณะกรรมการการเลือกตั้ง

ในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีการเลือกตั้ง 6 ระดับ ได้แก่ การเลือกตั้งประธานาธิบดี การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา การเลือกตั้งระดับภาค การเลือกตั้งระดับอำเภอ การเลือกตั้งระดับเทศบาล การเลือกตั้งนายกเทศมนตรี และการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยุโรป โดยแต่ละระดับจะมีรูปแบบการเลือกตั้งที่แตกต่างกันออกไป

องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งนั้น ได้มีการจัดตั้งองค์กรควบคุม และดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งหลายองค์กรด้วยกัน ทั้งที่เป็นองค์กรศาลและองค์กรที่ไม่ใช่องค์กรศาล ในส่วนขององค์กรที่ไม่ใช่องค์กรศาลนั้น กระทรวงมหาดไทยเป็นกระทรวงที่มีบทบาทสำคัญ นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้งองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการเลือกตั้งในรูปแบบขององค์กรปกครองอิสระหลายองค์กร ซึ่งมีลักษณะพิเศษประการหนึ่ง คือ ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาจากฝ่ายบริหาร โดยมีอำนาจหน้าที่ในลักษณะเป็นองค์กรเฉพาะด้านตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรแต่ละองค์กร เช่น คณะกรรมการตรวจสอบบัญชีค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งและเงินสนับสนุนพรรคการเมือง

¹⁰⁵ Ibid. p. 191.

¹⁰⁶ Ibid. p. 68.

คณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยการควบคุมการรณรงค์หาเสียงเพื่อการเลือกตั้งประธานาธิบดีและคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ เป็นต้น ซึ่งในที่นี้จะขอกล่าวถึงเฉพาะองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมการเลือกตั้งเพียงบางองค์กร¹⁰⁷ คือ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญปี ค.ศ.1958 นั้น มิได้มีลักษณะเป็นองค์กรอย่างศาล¹⁰⁸ แต่มีลักษณะเป็นคณะกรรมการที่มีความเป็นกลาง ทำหน้าที่ลดความขัดแย้งระหว่างรัฐสภากับรัฐบาล และไม่ได้มีวัตถุประสงค์ที่จะให้ทำหน้าที่เป็นองค์กรที่เป็นหลักประกันในสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าระบบการควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสทำเฉพาะการควบคุมก่อนประกาศใช้กฎหมาย และไม่มีบทบัญญัติให้มีการควบคุมหลังประกาศใช้บังคับกฎหมายแล้ว ส่วนการเสนอปัญหาว่ากฎหมายขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญหรือไม่ ก็จะถูกจำกัดเฉพาะแต่นักการเมืองระดับสูงและสมาชิกรัฐสภาเท่านั้น¹⁰⁹

1. อำนาจหน้าที่ของตุลาการรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับคดีเลือกตั้ง

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสนอกจากจะมีอำนาจในการควบคุมมิให้บทบัญญัติและกฎหมายใด ๆ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่อื่นอีกหลายประการ เช่น อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการให้ประชาชนออกเสียงประชามติ

สำหรับองค์กรตุลาการที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งของฝรั่งเศส ได้แก่ สภาแห่งรัฐ โดยมีอำนาจพิจารณาคดีข้อพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้งสภาองค์กรท้องถิ่นระดับภาค และการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของยุโรป¹¹⁰ นอกจากสภาแห่งรัฐในฐานะองค์กรตุลาการที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาข้อพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้งแล้ว องค์กรตุลาการที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการเลือกตั้งอีกองค์กร คือ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ นอกจากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจหน้าที่หลายประการตามที่กล่าวไว้ข้างต้นแล้ว คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

¹⁰⁷ ธวัช ชูวิทย์สกุลเลิศ. (2550). *ศาลเลือกตั้ง : ศึกษากรณีการจัดตั้งและรูปแบบที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย*. หน้า 64.

¹⁰⁸ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. (2544). *ศาลรัฐธรรมนูญไทย: วิเคราะห์เปรียบเทียบโครงสร้างอำนาจหน้าที่และการบริหารงานบุคคลกับศาลรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมนีและญี่ปุ่น*. หน้า 128.

¹⁰⁹ นันทวัฒน์ บรมานันท์. "ศาลรัฐธรรมนูญในฝรั่งเศส". *รวมบทความกฎหมายมหาชน*. สืบค้นจาก <http://www.pub-law.net>, access date October 8, 2006. อ้างถึงใน ธวัช ชูวิทย์สกุลเลิศ. เล่มเดิม.

¹¹⁰ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2542, ธันวาคม). "125 ปี สถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน". *วารสารกฎหมายปกครอง*. 18, 3. หน้า 195.

ยังมีอำนาจหน้าที่อีกประการหนึ่งที่สำคัญ คือ อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และประธานาธิบดี

2. วิธีพิจารณาความของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

โดยหลักการแล้ว การพิจารณาคดีของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะมีลักษณะเป็นลายลักษณ์อักษร และใช้ระบบไต่สวน อย่างไรก็ตาม ยังมีลักษณะสำคัญอีก 2 ประการ ที่เป็นลักษณะพิเศษ ได้แก่ การพิจารณาคดีแบบลับ และการพิจารณาคดีแบบมีข้อโต้แย้ง¹¹¹

ระบบกฎหมายฝรั่งเศสเน้นหลักการดำเนินกระบวนการพิจารณาแบบไต่สวน ไม่มีคู่ความพิพาทกัน การไม่ผูกพันกับเหตุผลทางกฎหมายในคำร้อง การให้เหตุผลในคำวินิจฉัย เป็นต้น สำหรับการกำหนดตัวบุคคลผู้มีสิทธิเริ่มคดีนั้น ได้กำหนดผู้มีสิทธิเริ่มคดีไว้ชัดเจน ทั้งนี้ โดยผู้มีสิทธิเริ่มคดีเป็นผู้ร้องในคดีรัฐธรรมนูญ วิธีพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสนั้น ไม่มีการบัญญัติไว้เป็นกฎหมายเฉพาะ แต่มีบทบัญญัติของกฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกัวิธีพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญแทรกอยู่ในรัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ กฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหาร และกฎเกณฑ์ภายในของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเอง

วิธีพิจารณาความของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เมื่อมีการรับคำร้องขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายธรรมดาและมีการตรวจสอบคำร้องเรียนเรียบร้อยแล้ว ประธานตุลาการรัฐธรรมนูญจะแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญคนหนึ่งให้ทำหน้าที่เป็นตุลาการเจ้าของเรื่อง หรือตุลาการเจ้าของสำนวน ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 19 แห่งรัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญที่ 58-1067 ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน ค.ศ.1958 เกี่ยวกับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ หน้าที่ของตุลาการเจ้าของเรื่อง คือ การศึกษาเรื่องทั้งหมดจากเอกสารที่เลขาธิการคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจัดเตรียมให้ จากนั้นก็จะจัดทำร่างคำวินิจฉัยเพื่อเสนอต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญต่อไป การทำงานของตุลาการเจ้าของเรื่องจะใช้วิธีศึกษาเรื่องจากเอกสารและจากการสอบถามจากบรรดาผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งได้แก่ ผู้แทนจากกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายดังกล่าว ซึ่งจะต้องติดต่อผ่านเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เมื่อตุลาการเจ้าของเรื่องทำการศึกษาเสร็จแล้ว จะต้องเสนอความเห็นของตนต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาต่อไป การพิจารณาวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะมีลักษณะเป็นการประชุมปรึกษาหารือกัน ในระหว่างคณะตุลาการรัฐธรรมนูญด้วยกันเอง ฝ่ายเดียว ซึ่งแตกต่างจากระบบศาลทั่วไป ที่คู่กรณีจะมีสิทธิเข้าร่วมในการพิจารณาด้วย ที่เป็นดังนี้เพราะคณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสมีลักษณะเป็นองค์กรทางการเมือง จึงมิได้ใช้ชื่อว่า “ศาล”

¹¹¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2548). รายงานวิจัย เรื่อง “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญในประเทศไทย” หน้า 57.

การที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีสถานะค่อนข้างเป็น “องค์กรทางการเมือง”¹¹² นี้เอง ทำให้กระบวนการดำเนินงานต่าง ๆ ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญไม่ต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ใช้ในกระบวนการยุติธรรมทั่วไป จึงไม่มีการนำหลักการฟังความสองฝ่าย หรือการเปิดโอกาสให้คู่ความได้ชี้แจงมาใช้ในกระบวนการพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ แต่ใช้คำว่า “สภา” แทน โดยมีลักษณะองค์กรที่เป็นรูปแบบเดียวกับคณะกรรมการทั้งหลาย ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงมิได้บัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเอาไว้ คงบัญญัติไว้แต่เพียงในมาตรา 63 ที่ว่า “ให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดองค์กรและการดำเนินการของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตลอดทั้งกระบวนการพิจารณาและโดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดระยะเวลาในการเสนอข้อขัดแย้งให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัย” ซึ่งต่อมาก็ได้มีการตรารัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญที่ 58-1067 ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน ค.ศ. 1958 ออกมาขยายความบทบัญญัติในมาตรา 63 แห่งรัฐธรรมนูญ สรุปความได้ว่า เมื่อตุลาการเจ้าของเรื่องได้เสนอเรื่องพร้อมทั้งความเห็นของตนต่อที่ประชุมเพื่อพิจารณาแล้ว เมื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเข้าร่วมประชุมครบองค์ประชุม คือ อย่างน้อย 7 คน ขึ้นไป ก็จะเริ่มทำการพิจารณาปัญหาที่ถูกเสนอเข้ามา เมื่อทำการพิจารณาเสร็จแล้ว ก็จะต้องลงมติ ซึ่งในกรณีปกติจะต้องได้เสียงเกินกึ่งหนึ่ง ในกรณีที่คะแนนเสียงเท่ากัน ประธานตุลาการรัฐธรรมนูญจะเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงชี้ขาด เว้นแต่ในกรณีการพิจารณาถึงความเป็นคนไร้ความสามารถของประธานาธิบดีเท่านั้นที่จะต้องมีคะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์¹¹³

ในทางปฏิบัติ สำหรับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งในประเทศฝรั่งเศส คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ จะเข้าไปมีบทบาทและอำนาจในการตรวจสอบผลการเลือกตั้งระดับประเทศ กล่าวคือ เมื่อมีคำร้องคัดค้านผลการเลือกตั้งเกิดขึ้น คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะพิจารณาว่า มีเหตุตามกฎหมายที่จะคัดค้านผลการเลือกตั้งหรือไม่ อย่างไร หากไม่มีเหตุตามกฎหมายที่จะคัดค้านได้ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญก็จะยกคำร้องดังกล่าวขึ้นเสีย แต่หากมีเหตุตามกฎหมายที่จะคัดค้านได้ ก็จะส่งคำร้องคัดค้านดังกล่าว ให้แก่ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งซึ่งได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง เพื่อจัดทำคำให้การเพื่อแก้ต่างหรือปฏิเสธคำร้องคัดค้านดังกล่าว ทั้งนี้ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะใช้กระบวนการพิจารณาร้องคัดค้านการเลือกตั้งโดยใช้ระบบการดำเนินกระบวนการแบบไต่สวน กล่าวคือ จะไต่สวน โดยการเรียกและรวบรวมพยานเอกสาร และสืบสวนสอบสวน เพื่อให้ได้

¹¹² อย่างไรก็ตามคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญไม่อาจถูกโต้แย้งต่อไปได้ และมีผลผูกพันองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐบาล อำนาจปกครอง อำนาจตุลาการ ตามมาตรา 62 หากพิจารณาในแง่นี้ต้องถือว่า คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ มีลักษณะเป็นศาลด้วย. อ้างถึงใน วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2546). *วิธีพิจารณาศาลรัฐธรรมนูญ ศึกษาเปรียบเทียบกรณีของศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศกับศาลรัฐธรรมนูญประเทศไทย*. หน้า 89.

¹¹³ รัชช ฐวิทย์สกุลเลิศ. เล่มเดิม. หน้า 75-76.

ข้อพิจารณาว่า มีเหตุตามคำร้องคัดค้านหรือไม่ อย่างไร ภายหลังจากที่ได้ไต่สวนโดยการรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ ครบถ้วนแล้ว คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะพิจารณาลงไปในเนื้อหาและรายละเอียดของคำร้องคัดค้านการเลือกตั้ง โดยการเปิดพิจารณาตีการเลือกตั้งในทางลับ ซึ่งหากฟังได้ว่า มีการเลือกตั้งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจริงตามคำร้องคัดค้านการเลือกตั้ง ตุลาการรัฐธรรมนูญอาจจะเพิกถอนผลการเลือกตั้งแก่ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งซึ่งได้รับชัยชนะ หรืออาจจะประกาศให้มีการจัดการเลือกตั้งใหม่ทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ก็ได้¹¹⁴ ซึ่งการที่กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งในประเทศฝรั่งเศสกำหนดอำนาจและบทบาทดังกล่าวข้างต้นให้แก่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดและเป็นองค์กรเพียงองค์กรเดียว ในการที่จะพิจารณาและยืนยันความชอบด้วยกฎหมายของการเลือกตั้งในระดับชาตินั้น ก็เพื่อที่จะให้เกิดความชอบธรรมและความบริสุทธิ์ยุติธรรม ภายใต้วามคุ้มครองตามหลักกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งและรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศอย่างแท้จริง¹¹⁵

2) การตรวจสอบการเลือกตั้ง

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่าประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศที่ไม่มีการจัดให้มีองค์กรสำหรับควบคุมการเลือกตั้งโดยตรง แต่ศาลประเภทต่าง ๆ เข้าไปตรวจสอบการบริหารจัดการการเลือกตั้งที่มีอยู่เพื่อควบคุมการเลือกตั้ง แต่ประเทศฝรั่งเศสจะใช้อำนาจทางตุลาการที่มีอยู่ คือ ศาลประเภทต่าง ๆ เข้าไปตรวจสอบการบริหารจัดการเลือกตั้งที่อยู่ภายใต้อำนาจและความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองอีกชั้นหนึ่ง โดยศาลแต่ละประเภทแตกต่างกันไป¹¹⁶ ดังนี้

(1) ศาลยุติธรรม

มีอำนาจในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิในการเลือกตั้ง โดยคำพิพากษาของศาลชั้นต้นนี้ ถือว่าเป็นที่สุดว่าจะให้มีรายชื่อบุคคลนั้นหรือคัดรายชื่อของบุคคลนั้นออก แต่หากเป็นกรณีการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง กระทำโดยผิดแบบหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถที่จะร้องต่อศาลปกครองเพื่อให้พิจารณาคดีได้

(2) สภาแห่งรัฐ

ทำหน้าที่พิจารณาตรวจสอบคดีเกี่ยวกับขั้นตอนในการเลือกตั้งของสมาชิกสภายุโรป จากลักษณะและประเภทของคดีเลือกตั้ง จะเห็นได้ว่า ในกระบวนการเกี่ยวกับการเลือกตั้งนั้นประกอบด้วยขั้นตอนหลายขั้นตอน โดยเริ่มจากขั้นตอนในการกำหนดและประกาศวัน

¹¹⁴ International IDEA. *Electoral Justice : The International IDEA Handbook*. p. 128-129.

¹¹⁵ Ibid. p. 133.

¹¹⁶ โกเมศ ขวัญเมือง. เล่มเดิม. หน้า 54-55.

เลือกตั้ง ขั้นตอนการลงคะแนนของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ขั้นตอนการนับคะแนน และขั้นตอนการประกาศผลการเลือกตั้งของผู้ที่ได้รับเลือกตั้ง หากในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งมีความไม่ชอบด้วยกฎหมายเกิดขึ้น ผู้มีส่วนได้เสียสามารถร้องเป็นคดีต่อศาลได้ เพื่อให้ศาลตรวจสอบความถูกต้องสำหรับคดีที่เกี่ยวกับขั้นตอนในการเลือกตั้งนั้น ประเทศฝรั่งเศสได้แบ่งความรับผิดชอบในการตรวจสอบคดีต่าง ๆ ออก ดังนี้

1. ศาลปกครองชั้นต้น เป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยเกี่ยวกับขั้นตอนในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น

2. ศาลรัฐธรรมนูญ เป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาตรวจสอบคดีที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนในการเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติ อันได้แก่ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา รวมทั้งการเลือกตั้งฝ่ายบริหาร คือ การเลือกตั้งประธานาธิบดี

อำนาจของผู้พิพากษาคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งมีอำนาจตามกฎหมายที่สำคัญ 2 ประการ ได้แก่

1. อำนาจชี้ให้เห็นว่า กระบวนการในการเลือกตั้งเป็นไปตามกฎหมายเลือกตั้งทุกขั้นตอน โดยถือว่าการเลือกตั้งมีผลใช้ได้ อันเป็นการให้สัตยาบันและ

2. อำนาจชี้ให้เห็นว่า การเลือกตั้งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมาย ผู้พิพากษามีอำนาจสั่งให้ผลการเลือกตั้งนั้นเป็นโมฆะได้ (พร้อมกันนี้ยังมีกลไกและมาตรการลงโทษทางอาญาแก่ผู้กระทำความผิดในการเลือกตั้ง โดยศาลอาญา จะเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาคดี) นอกจากนี้ หากมีการนับคะแนนเสียงเลือกตั้งไม่ถูกต้องตามกฎหมายผู้พิพากษายังมีอำนาจสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่ได้

กล่าวโดยสรุป ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศที่ไม่มีการจัดให้มีองค์กรสำหรับควบคุมการเลือกตั้งโดยตรง องค์กรใดองค์กรหนึ่งโดยเฉพาะ แต่กำหนดให้หลายองค์กรเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการเลือกตั้ง ซึ่งแต่ละองค์กรก็มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบแต่ละเรื่องแตกต่างกันไป สำหรับในการเลือกตั้งท้องถิ่น ศาลปกครองจะเป็นศาลที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตการเลือกตั้งท้องถิ่น

3.1.2.2 ประเทศเยอรมัน

1) คณะกรรมการการเลือกตั้ง

สำหรับรูปแบบคณะกรรมการการเลือกตั้งของประเทศเยอรมันนั้น ในมาตรา 20 กฎหมายพื้นฐานของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันได้กำหนดว่า สหพันธ์รัฐเยอรมันได้กำหนดว่า สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน มีการปกครองตามระบอบเสรีประชาธิปไตย แบบสหพันธรัฐ ซึ่งประกอบด้วย 16 มลรัฐ แต่ละมลรัฐจะมีรัฐสภาและรัฐบาลของตนเอง เนื่องจากสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันมีการปกครองแบบสหพันธ์ ดังนั้น การจัดลำดับชั้นของคณะกรรมการ

การเลือกตั้งชุดต่าง ๆ ย่อมสอดคล้องกับรูปแบบการปกครองแบบสหพันธ์ด้วย ซึ่งในที่นี้จะกล่าวถึง คณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยเริ่มจากระดับล่างสุดขึ้นไปหาระดับสูงสุดตามขั้นตอนของการปฏิบัติหน้าที่ จึงมีคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับต่าง ๆ ดังนี้¹¹⁷

1. คณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกอบด้วย

1.1. คณะกรรมการการเลือกตั้งต่าง ๆ ได้แก่ คณะกรรมการตรวจคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้งซึ่งประกอบไปด้วยเจ้าพนักงานการเลือกตั้งและกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการตรวจคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้งนี้ยังแบ่งประเภทออกไปตามลักษณะของงานที่รับผิดชอบ ดังนี้

(ก) คณะกรรมการตรวจคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้งทั่วไป

คณะกรรมการชุดนี้ มีหน้าที่ดำเนินการเลือกตั้งและตรวจนับคะแนน รวมทั้งประกาศผลการนับคะแนนในหน่วยเลือกตั้งที่ตนรับผิดชอบ

(ข) คณะกรรมการตรวจคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้งเคลื่อนที่

คณะกรรมการชุดนี้ มีหน้าที่และความรับผิดชอบเช่นเดียวกับคณะกรรมการตรวจคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้งทั่วไป จะต่างกันเพียงแต่ว่า คณะกรรมการชุดนี้จะเคลื่อนที่ไปยังสถานที่ต่าง ๆ เช่น โรงเรียน บานพักคนชรา หรือเรือนจำ เป็นต้น เพื่อให้ความสะดวกแก่ผู้ที่จะใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตามสถานที่ดังกล่าว ซึ่งไม่อาจใช้สิทธิตามปกติได้

(ค) คณะกรรมการตรวจคะแนนที่ลงทางไปรษณีย์ในแต่ละเขตเลือกตั้ง ในแต่ละเขตเลือกตั้ง จะมีคณะกรรมการเลือกตั้ง 1 ชุด ทำหน้าที่รวบรวมคะแนนในหน่วยของตน โดยมีคณะกรรมการตรวจนับคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้ง เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการตรวจนับคะแนน

1.2. คณะกรรมการการเลือกตั้งระดับเขตเลือกตั้ง ในแต่ละเขตเลือกตั้ง จะมีคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับเขตเลือกตั้ง 1 ชุด ประกอบไปด้วยพนักงานผู้ประกาศผลการเลือกตั้งระดับเขตเลือกตั้งและคณะกรรมการเลือกตั้งระดับเขตเลือกตั้ง โดยแต่ละชุดมีหน้าที่รวมคะแนนภายในเขตเลือกตั้งที่ตนรับผิดชอบเมื่อดำเนินการเสร็จแล้วจะส่งผลคะแนนไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับสหพันธ์ โดยแต่งตั้งจากรัฐบาลประจำมลรัฐ

1.3. คณะกรรมการเลือกตั้งระดับมลรัฐ โดยในแต่ละมลรัฐจะมีคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับมลรัฐ 1 ชุด ซึ่งประกอบด้วย พนักงานผู้ประกาศผลการเลือกตั้งระดับมลรัฐและคณะกรรมการเลือกตั้งระดับมลรัฐ ทำหน้าที่รวบรวมผลการเลือกตั้งภายในมลรัฐของตนที่มีจำนวน

¹¹⁷ กษิดิ์เดช สุทธิวานิช. (2546). อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของคณะกรรมการการเลือกตั้งกับการตรวจสอบ โดยองค์การตุลาการ. หน้า 41-42.

ทั้งสิ้น 16 มลรัฐ เมื่อดำเนินการเสร็จแล้วจะส่งผลคะแนนไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับสหพันธ์ โดยแต่งตั้งจากรัฐบาลประจำมลรัฐ

1.4. คณะกรรมการการเลือกตั้งระดับสหพันธ์ ประกอบด้วย พนักงานผู้ประกาศผลการเลือกตั้งระดับสหพันธ์และคณะอำนาจการเลือกตั้งระดับสหพันธ์ คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่รวบรวมผลการเลือกตั้งทั่วประเทศแล้วประกาศว่าบัญชีเลือกตั้งใดบ้างที่ได้รับเลือกตั้ง แต่ละบัญชีมีสิทธิส่งผู้แทนเข้าสภา ได้กี่ที่นั่ง พร้อมทั้งประกาศรายชื่อผู้ที่ได้รับการเลือกตั้ง โดย The federal Electoral Law ประเทศเยอรมันใช้เมื่อพฤษภาคม 1956 (2499)

ประธานของคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับสหพันธ์ จะได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งโดยหลักการแล้วจะแต่งตั้งจากผู้อำนวยการสำนักงานสถิติของสหพันธ์ ซึ่งมีสถานะเป็นอิสระ ไม่ขึ้นต่อรัฐบาล ส่วนประธานของคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับอื่นๆ จะได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐบาลประจำมลรัฐ และเมื่อได้รับการแต่งตั้งแล้ว ประธานของคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่ละชุดก็จะแต่งตั้งกรรมการอื่น ๆ ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนเพื่อเข้ามารับผิดชอบร่วมกัน และมีส่วนร่วมสนับสนุนในหน้าที่ได้รับมอบหมาย สำเร็จ ลุล่วงไปด้วยดี

2) การตรวจสอบการเลือกตั้ง

ในการตรวจสอบการเลือกตั้ง นั้น ศาลรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันเป็นศาลที่มีอำนาจหน้าที่¹¹⁸ ดังนี้

(1) อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับคดีเลือกตั้ง

การตรวจสอบการเลือกตั้งมาตรา 41 วรรค 2 GG และมาตรา 13 ข้อ 3 BverfGG นั้นศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน มีบทบาทในการพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับคำร้องทุกข์โต้แย้งคำวินิจฉัยของสภาผู้แทนราษฎรสหพันธ์รัฐ ในเรื่องความสมบูรณ์ของการเลือกตั้ง การได้มาหรือการสิ้นสุดซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งศาลที่จะดำเนินการตรวจสอบการเลือกตั้งนั้น อาจเป็นศาลเฉพาะที่ประกอบด้วยฝ่ายรัฐสภาและผู้พิพากษาอาชีพระดับสูง หรืออาจมอบอำนาจให้ศาลสูงสุดทำหน้าที่วินิจฉัย

รัฐธรรมนูญได้วางรูปแบบการวินิจฉัย แบ่งเป็น 2 ระดับ ดังนี้¹¹⁹

ระดับที่หนึ่ง ตามมาตรา 41 วรรค 1 การวินิจฉัยเรื่องนี้เป็นเรื่องของสภาผู้แทนราษฎรสหพันธ์รวมทั้งการวินิจฉัยสมาชิกสภาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

¹¹⁸ ชว๊ช ซูวิทซ์สกุลเลิศ. เล่มเดิม. หน้า 86.

¹¹⁹ บรรเจิด สิงคะเนติ. (2543). หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2543. หน้า 458-459.

ระดับที่สอง การโต้แย้งคำวินิจฉัยของสภาผู้แทนราษฎรสหพันธ์รัฐ สามารถร้องทุกข์ต่อไปยังศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ (มาตรา 41 วรรคสอง GG มาตรา 13 ข้อ 3 มาตรา 48 ของกฎหมายว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ) ผู้มีสิทธิยื่นคำคัดค้านต่อรัฐสภาอาจเป็นหัวหน้าคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับสหพันธ์หรือระดับมลรัฐ กลุ่มของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง รวมทั้งพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งเท่านั้น แต่ว่าขอบเขตผู้มีสิทธิร้องทุกข์เพื่อให้มีการตรวจสอบการเลือกตั้ง ต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้นถูกจำกัดตาม มาตรา 48 ของกฎหมายว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ โดยกระบวนการตรวจสอบของรัฐสภานั้น จะตรวจสอบเพียงกระบวนการเลือกตั้งว่าถูกต้องและชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ แต่รัฐสภาจะไม่ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายการเลือกตั้งว่าเป็นไปตามรัฐธรรมนูญหรือไม่

กระบวนการร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญ มีแนวคิดพื้นฐานว่า กระบวนการดังกล่าว มุ่งคุ้มครองประโยชน์โดยธรรมของสังคมมิได้มุ่งคุ้มครองสิทธิประชาชนคนใดคนหนึ่ง กล่าวคือ หากผลจากคำวินิจฉัยของศาลในกระบวนการร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้น มิได้นำไปสู่ผลทำให้ผู้ร้องทุกข์ชนะคดี ศาลรัฐธรรมนูญอาจไม่สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หากเป็นกรณีที่เกิดการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อยหรือกรณีที่ไม่มีผลกระทบต่อสัดส่วนการแบ่งจำนวนที่นั่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นไปตามหลัก “หลักกระทบต่อสาระสำคัญ” ที่ได้รับการให้เหตุผลจากศาลรัฐธรรมนูญ โดยศาลรัฐธรรมนูญให้เหตุผลว่า หลักเสียงข้างมากเป็นหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตย ดังนั้น ความบกพร่องของการเลือกตั้งจึงอาจกระทบต่อเจตจำนงของประชาชนได้ แต่ต้องไม่กระทบต่อเสียงข้างมาก¹²⁰

ศาลรัฐธรรมนูญจะมีกระบวนการตรวจสอบแตกต่างจากรัฐสภา โดยศาลรัฐธรรมนูญจะตรวจสอบว่ากฎหมายเลือกตั้งนั้นสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ หากเป็นการชัดเจนว่าผลการตรวจสอบออกมาว่ากฎหมายดังกล่าวขัดกับรัฐธรรมนูญ อาจส่งผลให้การเลือกตั้งดังกล่าวเป็นโมฆะได้ กล่าวคือ หากคำร้องมีผลเป็นจริงตามนั้นหรือหากคำร้องนั้นมีมูลและมีผลกระทบต่อ การแบ่งจำนวนที่นั่งของสภาผู้แทนราษฎรแต่ไม่จำเป็นว่าการเลือกตั้งทั้งหมดจะต้องเสียไป อย่างไรก็ตาม ใดก็ตาม โดยหลักแล้วศาลรัฐธรรมนูญจะไม่เข้าไปวินิจฉัยว่าการเลือกตั้งบกพร่องหรือไม่ ไม่ว่าความบกพร่องของผลการเลือกตั้งดังกล่าวจะมากหรือน้อยในเขตการเลือกตั้ง เว้นแต่เป็นความจำเป็นเพื่อจะรักษาสมดุลของสมาชิกที่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งไป โดยศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยเพื่อเป็นการยืนยันว่าไม่มีข้อบกพร่องในกรณีดังกล่าว¹²¹

ระบบการเลือกตั้งของเยอรมันมีการควบคุมให้การเลือกตั้งเป็นไปอย่างบริสุทธิ์เที่ยงธรรมโดยศาล โดยมีบทกำหนดโทษแก่ผู้ที่ใช้อิทธิพลบังคับแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ออกเสียงไป

¹²⁰ ธวัช ชูวิทย์สกุลเลิศ. เล่มเดิม. หน้า 87.

¹²¹ แหล่งเดิม.

ในทางใดทางหนึ่งตามความต้องการของผู้ที่ใช้สิทธิพลนั้น เป็นความผิดกฎหมายเยอรมัน มาตรา 108 (ความผิดเกี่ยวกับการกรรโชก ชูเชื้อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง) มาตรา 108a (ความผิดเกี่ยวกับการหลอกลวง ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง) และมาตรา 108 b (ความผิดเกี่ยวกับการให้สินบน ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง) และยังเป็นเหตุพ้องให้ศาลสั่งให้การเลือกตั้งนั้น เป็นโมฆะได้อีกด้วย หากเป็นที่พิสูจน์ได้ว่าการกระทำนั้นมีอิทธิพลจนทำให้ผู้มีสิทธิออกเสียงไม่สามารถด้านทานความกดดันนั้น และไม่อาจจะตัดสินใจเลือกอย่างเสรีได้ และเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญด้วย โดยกรรมการการเลือกตั้งจะมีบทบาทในการตรวจสอบการเลือกตั้ง โดยการควบคุมการเลือกตั้งให้ เป็นไปอย่างถูกต้อง ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัคร พิจารณาคำอุทธรณ์การรับรองหรือไม่รับรอง ผลการเลือกระดับมลรัฐและระดับเขตที่คณะกรรมการการเลือกตั้งในระดับนั้น ๆ ส่งมาและ ประกาศรับรองผลการเลือกตั้ง ทั้งในระดับประเทศ ระดับมลรัฐ และระดับเขต ¹²²

(2) วิธีพิจารณาความของศาลรัฐธรรมนูญ

ระบบกฎหมายเยอรมันเน้นการค้นหาคความจริง โดยการไต่สวนการดำเนินคดีโดยเปิดเผย การมีอำนาจเหนือวัตถุแห่งคดีของกลุ่มความและการดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยวาจาสำหรับการเริ่มคดีนั้น ศาลรัฐธรรมนูญไม่สามารถเริ่มคดีหรือหยิกยกคดีขึ้นมาพิจารณาเองได้ ศาลจะเริ่มคดีได้ก็ต่อเมื่อมีคำร้องและคำร้องนั้นจะต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรพร้อมทั้งระบุเหตุผลแห่งการฟ้องคดีด้วย ในระบบกฎหมายเยอรมัน นอกจากจะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการที่คำร้องต้องมีเหตุผลไว้เป็นการทั่วไปแล้ว ยังมีการบัญญัติเอาไว้เป็นพิเศษในกระบวนการพิจารณาเฉพาะคดีด้วย ซึ่งวิธีพิจารณาจะมีบัญญัติไว้เป็นกฎหมาย โดยมีการแยกวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญออกเป็นวิธีพิจารณาทั่วไป ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ที่ใช้กับคดีทุกประเภท และวิธีพิจารณาเฉพาะคดีซึ่งใช้สำหรับคดีแต่ละประเภท ¹²³

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการการเลือกตั้งประเทศเยอรมัน มีหลายระดับด้วยกัน ส่วนองค์กรที่มีอำนาจตรวจสอบการทุจริตการเลือกตั้ง คือ ศาลรัฐธรรมนูญ และมีวิธีพิจารณาคดีเลือกตั้งโดยเฉพาะ และใช้ระบบไต่สวน ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจะเน้นพิจารณาและไต่สวนโดยดูเงื่อนงำจากการกระทำในทางการเลือกตั้งว่า มีการกระทำการอันใดที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งที่ไม่ถูกต้องและไม่สอดคล้องต่อบทบัญญัติใด ๆ แห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งของประเทศหรือไม่ อย่างไร โดยคำวินิจฉัยในส่วนของการโต้แย้งหรือคัดค้านการประกาศรับรองผลการเลือกตั้งในประเทศเยอรมัน ซึ่งกระทำโดยศาลรัฐธรรมนูญนั้น จะเป็นที่สุดและผูกพันต่อทุกองค์กร

¹²² พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว ไพฑูรย์ โพธิสว่าง และยุทธพร อิศรชัย. โครงการวิจัยเรื่องการเมืองผลการดำเนินงานขององค์กรอิสระ: คณะกรรมการการเลือกตั้ง. หน้า 30.

¹²³ ธวัช ชูวิทย์สกุลเลิศ. เล่มเดิม. หน้า 90.

ของรัฐ¹²⁴ ซึ่งในทางปฏิบัติ หากศาลรัฐธรรมนูญได้สวนแล้ว ได้ความว่า มีการละเมิดต่อรัฐธรรมนูญ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องด้วยแล้ว จะประกาศหรือมีคำวินิจฉัยว่า ผลการเลือกตั้งนั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีการกระทำที่ไม่ถูกต้องหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือมีการกระทำ อันเป็นการละเมิดต่อบทบัญญัติขั้นพื้นฐานต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ภายใต้หลัก รัฐธรรมนูญของประเทศต่อไป¹²⁵

3.1.2.3. ประเทศอินเดีย

1) คณะกรรมการการเลือกตั้ง

ประเทศอินเดียเป็นประเทศหนึ่งที่มีการบัญญัติเรื่องคณะกรรมการการเลือกตั้ง¹²⁶ ไว้ใน รัฐธรรมนูญ มาตรา 243 คณะกรรมการการเลือกตั้ง (Election Commission) เริ่มก่อตั้งขึ้นครั้งแรก ในปี ค.ศ.1975 เป็นองค์กรอิสระเป็นกลางและมีอำนาจถึงตุลาการ โดยมีนโยบายที่จะรักษาไว้ซึ่ง การปกครองระบอบประชาธิปไตย ให้คำปรึกษาคำแนะนำการจัดการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา สมาชิก สภาแห่งมลรัฐ ประธานาธิบดี และรองประธานาธิบดี ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย เป็นกลาง ทางการเมืองและบริสุทธิ์ยุติธรรม¹²⁷ ประกอบด้วย ประธานกรรมการการเลือกตั้ง 1 คน และ กรรมการการเลือกตั้ง 2 คน ซึ่งมีฐานะเท่าเทียมกัน ซึ่งประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งโดยคำปรึกษาจาก นายกรัฐมนตรี สำหรับการแต่งตั้งประธานกรรมการการเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนด คุณสมบัติไว้ แต่ในทางปฏิบัติประธานาธิบดีจะเป็นผู้แต่งตั้งโดยจะปรึกษากับนายกรัฐมนตรี¹²⁸

วาระการดำรงตำแหน่ง ของประธานกรรมการการเลือกตั้งและกรรมการการเลือกตั้ง มีวาระดำรงตำแหน่ง 6 ปี และกำหนดอายุไว้จะอยู่เกิน 65 ปี ในการดำรงตำแหน่งของประธาน กรรมการการเลือกตั้งจะดำรงตำแหน่งตามวาระของตนเป็นการถาวร จะไม่ถูกโยกย้ายออกจาก ตำแหน่ง ยกเว้นจะมีเหตุผลเช่นเดียวกับการโยกย้ายประธานศาลฎีกา กล่าวคือ ประธานาธิบดี จะปลดประธานกรรมการการเลือกตั้งได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบไม่น้อยกว่าสองในสามของ จำนวนสมาชิกรัฐสภาทั้งหมด สำหรับเงินเดือนของประธานกรรมการการเลือกตั้งจะได้รับเงินเดือน เท่ากับประธานศาลฎีกา และกรรมการการเลือกตั้งจะได้รับเงินเดือนเท่ากับผู้พิพากษาศาลฎีกา

¹²⁴ Ibid. p. 86.

¹²⁵ Ibid. p. 150.

¹²⁶ ธวัช ชูวิทย์สกุลเลิศ. เล่มเดิม. หน้า 51.

¹²⁷ ประณต นันทิยะกุล. (2540, กันยายน-ธันวาคม). "คณะกรรมการการเลือกตั้งกับการจัดการการเลือกตั้ง ในอินเดีย". *วารสารธรรมศาสตร์*, 23(3). หน้า 94-99.

¹²⁸ มนตรี ตันทวาริรัตน์. (2539). *เอกสารวิจัยส่วนบุคคลเรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้ง*. หน้า 62.

องค์กรของคณะกรรมการการเลือกตั้ง แบ่งได้ 4 ระดับ ดังนี้¹²⁹

1. ระดับชาติหรือในส่วนกลาง

ประกอบด้วยประธานกรรมการการเลือกตั้ง 1 คน และอาจมีคณะกรรมการการเลือกตั้งได้อีกตามความจำเป็น ประธานกรรมการการเลือกตั้งจะเป็นตำแหน่งศูนย์กลางที่ถาวรของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จะไม่ถูกโยกย้ายออกจากตำแหน่ง คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจแต่งตั้งผู้ช่วยเหลือประธานกรรมการการเลือกตั้ง ในกรณีที่มีการเตรียมการหรือการควบคุมการเลือกตั้งในเขตแขวง (Regional Commission) พร้อมทั้งกำหนดฐานะและเวลาที่อยู่ในตำแหน่ง โดยกรรมการควบคุมการเลือกตั้งในเขตแขวงจะได้รับหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ คือ ประธานาธิบดีจะโยกย้ายกรรมการควบคุมการเลือกตั้งในเขตแขวงก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากประธานกรรมการ¹³⁰

2. ระดับแคว้น

คณะกรรมการการเลือกตั้งจะปรึกษากับรัฐบาลของแคว้น แต่งตั้งหัวหน้าเจ้าพนักงานการเลือกตั้ง (Chief Election Officer) เป็นศูนย์กลางถาวรประจำอยู่ทุกแคว้นดินแดนในอาณัติ หัวหน้าเจ้าพนักงานการเลือกตั้งสามารถทำงานราชการควบคู่กับการเลือกตั้งได้ ถ้าหัวหน้าเจ้าพนักงานการเลือกตั้งทำงานไม่เต็มเวลาสำหรับงานการเลือกตั้งจะต้องมีการตั้งตำแหน่งเพิ่มขึ้น และทุกแคว้นและดินแดนในอาณัติจะต้องมีผู้ทำงานผู้ทำงานเต็มเวลาประจำอย่างน้อย 1 คนการจัดการองค์กรจะแตกต่างกันไป แต่ละแคว้นขึ้นกับขนาดของแคว้นและปริมาณงาน

3. ระดับตำบล

เช่นเดียวกับระดับแคว้น คณะกรรมการการเลือกตั้งจะปรึกษารัฐบาลของแคว้นแต่งตั้งเจ้าพนักงานการเลือกตั้งระดับตำบล (District Election Officer) สำหรับการแต่งตั้งคณะผู้ทำงานในการควบคุมการเลือกตั้งระดับตำบล จะมีรูปแบบไม่แน่นอน แต่ละแคว้นมีอิสระที่จะพัฒนารูปแบบการควบคุมตำบลของตนเอง

4. ระดับเขตเลือกตั้ง

เป็นระดับเล็กที่สุดและจำเป็น ระดับของการปฏิบัติงาน คณะกรรมการการเลือกตั้งจะปรึกษากับรัฐบาลของแคว้น แต่งตั้งพนักงานทะเบียนเลือกตั้ง (Electoral Registration Officer) และอาจตั้งผู้ช่วยพนักงานทะเบียน (Assistant Electoral Registration Officer) ขึ้นช่วยงานพนักงานทะเบียนเลือกตั้งได้ตามกฎหมายว่าด้วยผู้แทนของประชาชน การทำงานจะมุ่งตรวจสอบบัญชี

¹²⁹ ธวัช ชูวิทย์สกุลเลิศ. เล่มเดิม. หน้า 53-54.

¹³⁰ The Constitution of India 1986 Article 324 (4). อ้างใน อภัสรา จินตนะพัฒน์. (2538). รูปแบบและฐานะองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร. หน้า 63.

ทะเบียนการเลือกตั้ง โดยเพิ่มจากงานด้านปกครองตามปกติและจะไม่ได้รับเงินพิเศษใด ๆ สำหรับการปฏิบัติงานในหน้าที่นี้

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีดังต่อไปนี้¹³¹

1. กำหนดวัน เวลา การเลือกตั้ง ซึ่งการเลือกตั้งอาจกระทำกันหลายวัน โดยเสนอประธานาธิบดี เพื่อประธานาธิบดีจะเป็นผู้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการเลือกตั้งตามวันและเวลาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอ
2. จัดทะเบียนรับรองพรรคการเมืองและกำหนดสัญลักษณ์ของพรรคการเมือง
3. ให้คำปรึกษาแก่ประธานาธิบดี สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ขาดคุณสมบัติ หลังจากการเลือกตั้ง
4. เตรียมการและตรวจสอบทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุก ๆ ครั้งที่มีการเลือกตั้ง และทุก ๆ วันที่ 1 มกราคมของทุกปี
5. กำหนดที่ตั้งและหน่วยเลือกตั้งในเขตเลือกตั้ง ภายหลังจากคณะกรรมการแบ่งเขตการเลือกตั้ง (Delimitation Commission) แบ่งเขตเลือกตั้งแล้ว ผู้อำนวยการเขตเลือกตั้งจะกำหนดที่ตั้งและจำนวนหน่วยเลือกตั้ง พร้อมทั้งปิดประกาศรายชื่อหน่วยเลือกตั้งบริเวณที่ลงคะแนน เตรียมหีบบัตรเลือกตั้ง เตรียมสำเนาทะเบียนบ้านผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เครื่องมือประทับตราสัญลักษณ์ลงบัตรเลือกตั้งและสิ่งจำเป็นอื่น ๆ
6. หน้าที่รับสมัครผู้สมัครรับเลือกตั้ง หลังจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง กำหนดวัน เวลาของการรับสมัครแล้ว ผู้อำนวยการเขตการเลือกตั้งจะปิดประกาศบอกวิธีการและสถานที่สมัครต่อสาธารณะ ผู้สมัครจะต้องส่งใบสมัครให้ผู้อำนวยการเขตการเลือกตั้งซึ่งจะทำการตรวจสอบใบสมัครและมีอำนาจไม่รับสมัครของผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ หากตรวจสอบพบว่ามีคุณสมบัติไม่ครบถ้วนและไม่ถูกต้อง หรือไม่กระทำตามวิธีการที่กำหนดในกฎหมาย โดยผู้อำนวยการเขตการเลือกตั้งจะต้องเขียนเหตุประกอบการปฏิเสธการไม่รับสมัครไว้ด้วย ในกรณีผู้สมัครเห็นว่าการไม่รับสมัครไม่ชอบด้วยเหตุผลสามารถร้องขอต่อศาลให้พิจารณาผลการตรวจสอบใหม่ได้
7. หน้าที่ควบคุมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งซึ่งผู้ทำหน้าที่ควบคุมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรมก็คือ ประธานหน่วยเลือกตั้งและกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง นอกจากนี้ผู้สมัครรับเลือกตั้งอาจตั้งตัวแทนการเลือกตั้งเข้าไปดูแลการลงคะแนนด้วยก็ได้ โดยส่งรายชื่อแจ้งให้ผู้อำนวยการเขตการเลือกตั้งทราบก่อน

¹³¹ กษิต์เดช สุทธิวานิช. เล่มเดิม. หน้า 49-51.

8. หน้าที่นับคะแนนและประกาศผลการนับคะแนนเลือกตั้ง ซึ่งผู้อำนวยการเขตเลือกตั้งจะประกาศรายชื่อผู้ได้รับการเลือกตั้งและรายงานไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการการเลือกตั้งจะประกาศรายชื่อผู้ได้รับการเลือกตั้งต่อไป

9. อำนาจยกเลิกการลงคะแนนเลือกตั้ง หากคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าการลงคะแนนมีการทุจริตหรือโงกการเลือกตั้ง สามารถสั่งยกเลิกการลงคะแนนและสั่งให้มีการลงคะแนนเลือกตั้งใหม่ได้

10. ตัดสินคดีความต่าง ๆ เกี่ยวกับการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งเป็นอำนาจกึ่งตุลาการ

อนึ่ง นอกจากคณะกรรมการการเลือกตั้งอินเดีย จะมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยแล้ว ยังต้องให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรมด้วย ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งอินเดีย มีอำนาจกึ่งตุลาการในการตรวจสอบการเลือกตั้งได้ ในกรณีที่การเลือกตั้งนั้นมีการทุจริตเกิดขึ้น¹³²

2) การตรวจสอบการเลือกตั้ง

เมื่อมีการทุจริตการเลือกตั้งเกิดขึ้น คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจรับคำร้องเรียน และมีอำนาจตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง (Election Tribunals) ซึ่งการดำเนินคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 100-180 วัน มิฉะนั้น จะถือว่าการเลือกตั้งเป็นโมฆะ ให้มีการเลือกตั้งใหม่ อำนาจในการตัดสินคดีต่าง ๆ เกี่ยวกับการเลือกตั้งทั่วไป อำนาจนี้นับเป็นอำนาจที่ยิ่งใหญ่และสำคัญมากทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งอินเดียมีอำนาจสูงสุดในการเลือกตั้ง¹³³

ในรัฐธรรมนูญมาตรา 324 (1) บัญญัติไว้ว่า “หน้าที่อำนาจโดยตรงในการควบคุมการเตรียมทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และหน้าที่ควบคุมการเลือกตั้งไปสู่รัฐสภาและสภาแห่งมลรัฐ การเลือกตั้งประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดี ถูกมอบอำนาจไว้ที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง” จากบทบัญญัติดังกล่าวทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจอย่างกว้างขวาง รวมทั้งอำนาจในการตัดสินคดีความต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติ การเลือกตั้งประธานาธิบดี และรองประธานาธิบดี หรือการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น¹³⁴

อย่างไรก็ตาม การตัดสินคดีเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จะต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลสูง แต่ศาลสูงจะไต่สวนหรือตัดสินคดีเกี่ยวกับการกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ก็ต่อเมื่อผู้ได้รับความเสียหายจากการตัดสินของคณะกรรมการการเลือกตั้งไปร้องต่อศาลสูง โดยคู่กรณีอาจฟ้องร้องไปที่ศาลสูงภายใน 45 วันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง และหลังจากที่ศาลสูงตัดสินแล้ว สามารถอุทธรณ์ไปยังศาลสูงสุดเพื่อพิจารณาคัดสินใหม่ได้ จะเห็นได้

¹³² ประณต นันทิยะกุล. เล่มเดิม. หน้า 97.

¹³³ กษิต์เดช สุทธิวานิช. เล่มเดิม. หน้า 52.

¹³⁴ แหล่งเดิม.

ว่า การตัดสินใจของคณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลสูงสุด แต่ศาลสูงจะไต่สวนหรือตัดสินคดีเกี่ยวกับการกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ต่อเมื่อ ผู้ได้รับความเสียหายจากการตัดสินใจของคณะกรรมการการเลือกตั้งมาร้องเรียนต่อศาลสูง

ในทางปฏิบัติ¹³⁵ เพื่อให้การเลือกตั้งในประเทศอินเดีย เป็นการเลือกตั้งที่ได้รัฐบาลและรัฐสภาจากประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง¹³⁶ ประกอบกับคณะกรรมการการเลือกตั้งของอินเดียถูกจัดว่า เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่อย่างเข้มแข็งในการคุ้มครองการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยบริสุทธิ์และยุติธรรมอย่างแท้จริง¹³⁷ คณะกรรมการการเลือกตั้งของอินเดีย จึงมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญเป็นอย่างมาก กล่าวคือ¹³⁸

1. อำนาจในการประกาศรับรองผลการเลือกตั้ง ยกเลิกหรือเพิกถอนการเลือกตั้งหรือคุณสมบัติของผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง

2. อำนาจในการพิจารณาและเพิกถอนคุณสมบัติของข้าราชการการเมือง (นักการเมือง) ในระดับสมาชิกรัฐสภา

3. อำนาจในการพิจารณาและเสนอคดีขึ้นสู่ศาลสูงสุด หรือศาลสูง เพื่อพิจารณาคดีที่มีการโต้แย้งผลของการเลือกตั้งหรือการเพิกถอนผลการเลือกตั้ง รวมทั้งการเสนอคดีอาญาสำหรับผู้ทุจริตหรือโกงการเลือกตั้งอันเป็นการละเมิดต่อกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง ในทุกระดับของการเลือกตั้งในประเทศ

4. อำนาจสูงสุดในการชี้ขาดในการประกาศรับรองหรือเพิกถอนผลการเลือกตั้ง ซึ่งมีผลผูกพันต่อทุกองค์กรของรัฐ ไม่ว่าจะในระดับรัฐบาลกลางหรือในระดับท้องถิ่น

5. อำนาจในการเพิกถอนคุณสมบัติของผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งหรือผู้ได้รับการเลือกตั้ง ซึ่งไม่ได้ยื่นบัญชีค่าใช้จ่ายในการลงรับสมัครการเลือกตั้งภายในระยะเวลาที่กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งกำหนด

6. อำนาจในการพิจารณาเพิ่มหรือลดคุณสมบัติหรือระยะเวลาในการเปิดรับสมัครรับเลือกตั้งในทุกระดับ ทั้งนี้ ภายใต้เงื่อนไขตามที่กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งกำหนด

นอกจากนี้ มีข้อสังเกตว่า ในส่วนการโต้แย้งอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามที่ระบุไว้ในข้อ 1-6 ข้างต้น นี้ ผู้ที่ได้รับผลกระทบต่อกำวินิจฉัยและการสั่งการของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าว สามารถที่จะนำเสนอคำร้องคัดค้านคำวินิจฉัยและการสั่งการต่อ

¹³⁵ www.eci.gov.in.

¹³⁶ www.eci.nic.in.

¹³⁷ www.photius.com.

¹³⁸ www.en.wikipedia.org/Election Commission of India.

ศาลสูงหรือศาลสูงสุด (Election Petition) กล่าวคือ ในทางปฏิบัติ องค์การตุลาการจะไม่เข้ามายุ่งเกี่ยวกับขั้นตอนและกระบวนการจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่อย่างใด แต่จะเข้ามาตรวจสอบและพิจารณาคำร้องคัดค้านคำวินิจฉัยและการสั่งการของผู้ได้รับผลกระทบภายหลังจากที่ผลการเลือกตั้งได้สำเร็จเสร็จสิ้น รวมทั้งได้มีการประกาศรับรองผลการเลือกตั้งแล้ว โดยขั้นตอนในการคัดค้านผลการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น การพิจารณาจะขึ้นอยู่กับอำนาจของศาลสูง แต่หากเป็นการคัดค้านผลการเลือกตั้งในระดับชาติ เช่น การเลือกตั้งระดับรัฐสภาหรือระดับประธานาธิบดี การพิจารณาจะขึ้นอยู่กับอำนาจของศาลสูงสุดของประเทศ ทั้งนี้ เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งรัฐสภาของประเทศอินเดีย¹³⁹

3.1.2.4. ประเทศฟิลิปปินส์

1) คณะกรรมการการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งของประเทศฟิลิปปินส์ ได้ก่อตั้งขึ้นโดยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ กำหนดให้กรรมการการเลือกตั้ง จะต้องมีความวุฒิทางกฎหมายเนื่องจากว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องใช้บังคับกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง และใช้อำนาจกึ่งตุลาการ และในกฎหมายเลือกตั้งของฟิลิปปินส์ได้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และองค์ประกอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ด้วย¹⁴⁰ โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้แต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง (Comelec) ซึ่งจัดและควบคุมการเลือกตั้งทุกระดับ ตั้งแต่ระดับหมู่บ้านจนถึงระดับประธานาธิบดี รวมทั้งจดทะเบียนพรรคการเมืองด้วย และรัฐธรรมนูญยังได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งยอมรับจดทะเบียนหน่วยอาสาสมัคร สังเกตการณ์การเลือกตั้ง (Namfel) ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1946¹⁴¹ ไว้ในรัฐธรรมนูญ ประเทศฟิลิปปินส์มีหน่วยงานที่ควบคุมการเลือกตั้ง 2 หน่วยงาน คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (Comelec) และหน่วยงานสังเกตการณ์ของเอกชน คือ (Namfel) ซึ่งคอยตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งและช่วยดูแลป้องกันการซื้อเสียงด้วย ถือได้ว่านามเฟลเป็นองค์กรอิสระของประเทศ เป็น Citizen's arm ที่ทำงานควบคู่กับคอมมิสชัน องค์การอิสระของประชาชนที่รัฐบาลยอมรับนี้ได้จัดตั้งองค์กร โดยเฉพาะกับกลุ่มพันธมิตรประชาธิปไตย และศาสนจักรทั้งประเทศในการประชาสัมพันธ์ และสร้างจิตสำนึกของประชาชนให้ตระหนักถึงสิทธิและเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองตามวิถีของประชาธิปไตย

¹³⁹ www.eci.nic.in/A_Constitutional_Body.

¹⁴⁰ กระทบต ทงธรรมชาติ. (2531). การเลือกตั้ง พรรคการเมือง และเสถียรภาพของรัฐบาล. หน้า 20.

¹⁴¹ สีดา สอนศรี. (2544). บทบาทของคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งของรัฐและองค์การอาสาสมัครเอกชนสังเกตการณ์การเลือกตั้งในประเทศฟิลิปปินส์ : เสนอแนะสำหรับประเทศไทย. หน้า 44.

(1) คณะกรรมาธิการการเลือกตั้ง หรือคอมมิเลค (Comelec)

รัฐธรรมนูญของประเทศฟิลิปปินส์ ได้กำหนดกระบวนการเลือกตั้งเอาไว้โดยมี (Commission of election) หรือเรียกชื่อย่อว่า “คอมมิเลค” ซึ่งคล้ายกับคณะกรรมการการเลือกตั้งของประเทศไทย โดยมีคณะกรรมการทั้งสิ้น 7 ท่าน แล้วนำเข้ารัฐสภา เมื่อรัฐสภาเห็นชอบก็นำเข้า คณะกรรมาธิการว่าด้วยการแต่งตั้ง (Commission of Appointment) ซึ่งประกอบด้วยผู้พิพากษา ศาลฎีกา 3 คน สมาชิกทั้งสองสภา ทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาลในจำนวนเท่า ๆ กัน สภาละ 3 คน เพื่อตรวจสอบบุคคลดังกล่าวอีกครั้ง อีกทั้งผู้ที่อยู่ในคณะคอมมิเลคส่วนใหญ่ เป็นผู้ที่ได้รับการยกย่องจากสังคมสูงมาก ไม่มีประวัติการคอร์รัปชันมาก่อน

คอมมิเลค ถือเป็นหน่วยงานอิสระจากรัฐบาล มีศักดิ์ศรีเท่ากับกระทรวง ๆ หนึ่ง โดยมีแผนกย่อยหลายแผนก โดยเฉพาะแผนกกฎหมายมีเจ้าหน้าที่ถึง 1,000 คน ทั้งนี้ เพื่อรองรับงานด้านการสืบสวนสอบสวน ส่งเรื่องฟ้องศาล คอมมิเลคจะควบคุมการเลือกตั้งในแง่ของกระบวนการและในแง่ของระดับชั้นการเลือกตั้ง ตั้งแต่การจดทะเบียนการเลือกตั้ง การดำเนินการเลือกตั้ง ตลอดจนการประชาสัมพันธ์รณรงค์ให้ประชาชน ไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือแม้กระทั่งฟ้องร้องผู้กระทำความผิดกฎหมายเลือกตั้ง¹⁴²

คอมมิเลค จะทำหน้าที่ทุกอย่างเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ตั้งแต่รับจดทะเบียนพรรคการเมือง รับจดทะเบียนผู้สมัครรับเลือกตั้ง ลงทะเบียนผู้เลือกตั้ง แต่งตั้งเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานต่าง ๆ เช่น ทหาร ตำรวจ และข้าราชการอื่น ๆ ให้มาช่วยการเลือกตั้ง นอกจากนี้ ก่อนการเลือกตั้ง 6 เดือน คอมมิเลค ทำหน้าที่ประชาสัมพันธ์ในการรณรงค์ปลุกจิตสำนึกการเลือกตั้ง โดยนำข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับการเลือกตั้งลงในหน้าหนังสือพิมพ์ ซึ่งพื้นที่หน้าหนังสือพิมพ์ส่วนนี้เรียกว่า Comelec space เป็นการให้ฟรีทุกสัปดาห์

อย่างไรก็ดี สำหรับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งในประเทศฟิลิปปินส์ ได้กำหนดอำนาจและบทบาทตามกฎหมายดังกล่าว สำหรับคอมมิเลค ที่สำคัญ¹⁴³ ดังนี้

1. อำนาจในการบริหารจัดการและพิจารณา ข้อโต้แย้ง ข้อคัดค้าน ผลการเลือกตั้ง การประกาศผลการเลือกตั้ง รวมถึงคุณสมบัติของผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง ทั้งในระดับประเทศ ภูมิภาค และจังหวัด รวมถึงการบริหารจัดการและการรับรองผลการเลือกตั้งในระดับประธานาธิบดี ซึ่งเป็นการเลือกตั้งในระดับสูงสุดของประเทศ และยื่นข้อโต้แย้งในชั้นอุทธรณ์ซึ่งผ่านการพิจารณาในศาลชั้นต้น (The Regional Trial Court)

¹⁴² สถาบันพระปกเกล้า. (2543). รายงานการวิจัยเรื่องบทเรียนจากการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เพื่อปรับปรุงระบบเลือกตั้งให้ดีขึ้น. หน้า 45.

¹⁴³ www.comelec.gov.ph.

2. อำนาจในการตัดสินใจ สำหรับการยอมรับหรือปฏิเสธสิทธิในการเลือกตั้ง การตอบข้อสงสัยอันเกี่ยวกับการเลือกตั้ง การพิจารณาและแบ่งเขตการเลือกตั้ง การแต่งตั้งและมอบหมายเจ้าหน้าที่ประจำเขตเลือกตั้งและผู้ตรวจสอบการเลือกตั้ง รวมถึงการจัดระบบการลงทะเบียนของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

3. อำนาจในการพิจารณาและยื่นข้อพิพาทต่อศาลชั้นต้น สำหรับการรับรองสิทธิหรือตัดสิทธิของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

4. อำนาจในการพิจารณา สืบสวนและสอบสวน การดำเนินคดีทั้งปวง อันเกี่ยวข้องกับ การละเมิดใด ๆ ต่อกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง การกระทำอันมิชอบหรือทุจริตในการเลือกตั้ง การดำเนินคดีอาญาและการดำเนินคดีในส่วนจริยธรรมที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง

5. อำนาจในการควบคุมและตรวจสอบ ความโปร่งใส ความเป็นระเบียบเรียบร้อย ความสุจริตและความสงบสุขของการเลือกตั้งในทุกกระดับ รวมถึงการประสานขอความร่วมมือจากหน่วยงานของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์และยุติธรรมอย่างแท้จริง

6. อำนาจในการควบคุมและตรวจสอบ ในทางทะเบียนของพรรคการเมือง การควบคุมหรือยุบพรรคการเมือง ซึ่งส่งผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งในทุกกระดับ

7. อำนาจในการจัดทำรายงาน ในการนำเสนอต่อประธานาธิบดีและรัฐสภา เพื่อรายงานภาพรวมและรายละเอียดของการเลือกตั้งในทุกกระดับ

8. อำนาจในการให้ความเห็น เสนอแนะ และตั้งข้อสังเกตในการปรับปรุงแก้ไขและเพิ่มประสิทธิภาพกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งและบทลงโทษสำหรับผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมืองที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ต่อรัฐสภา

9. อำนาจในการเสนอเรื่องให้แก่ประธานาธิบดี เพื่อพิจารณาแต่งตั้งหรือถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเข้าไปเกี่ยวข้องและมีความประพฤติที่ละเมิดต่อกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง รวมทั้งสั่งการในทางปกครองหรือทางกึ่งบังคับบัญชา เพื่อคุ้มครองการเลือกตั้งในทุกกระดับ

(2) องค์กรเอกชนผู้ดูแลการเลือกตั้งของฟิลิปปินส์ (นัมเฟรล)

นัมเฟรล เป็นหน่วยอาสาสมัครของเอกชนที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อบังคับและตรวจสอบการเลือกตั้ง เป็นหน่วยสังเกตการณ์การเลือกตั้งของภาคเอกชน ก่อตั้งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปฏิบัติการและสังเกตการณ์การเลือกตั้งควบคู่ไปกับหน่วยเลือกตั้งของรัฐบาล¹⁴⁴ รวมถึงตรวจตราการทำงานของฝ่ายรัฐบาล สอดส่องควบคุมและดูแลให้การเลือกตั้งให้เป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม มีอาสาสมัครถึง 500,000 คน ปฏิบัติการทั่วประเทศ จึงมีหน้าที่ทั้งการกำกับดูแล และ

¹⁴⁴ สถาบันพระปกเกล้า. เล่มเดิม. หน้า 47.

สังเกตการณ์การเลือกตั้งทุกระดับ ควบคู่ไปในฐานองค์กรอาสาสมัครเอกชนที่ได้รับการยอมรับตามรัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1935 และแก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 1986 นอกจากนี้ ประเทศฟิลิปปินส์ยังมีองค์กรอาสาสมัครสังเกตการณ์การเลือกตั้งอีกหลายองค์กร ที่มีขนาดใหญ่และสำคัญ คือ MEDIA-CITIZENS QUICK COUNT (MCQC) และ PARISH COUNCIL FOR RESPONSIBLE VOTING (PPCRV) โดยที่ MCQC เป็นองค์กรเอกชนที่สังเกตการณ์การเลือกตั้งได้รับอนุญาตจาก Comelec และมีกฎหมายการเลือกตั้งรองรับให้เป็นผู้สังเกตการณ์การเลือกตั้ง นับคะแนนและรายงานผลการเลือกตั้ง ซึ่งได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งให้เข้าสังเกตการณ์การเลือกตั้ง¹⁴⁵

2) การตรวจสอบการเลือกตั้งโดยศาล

คอมมิสชัน จะทำหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวน และตัดสินคดีเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น ระดับภาค ระดับจังหวัด เทศบาล เมือง และหมู่บ้าน และเป็นผู้ฟ้องผู้สมัครรับเลือกตั้งต่อศาลถ้ามีการทุจริตการเลือกตั้ง หรือละเมิดกฎหมาย หากมีการทุจริตเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น จะมีการส่งเรื่องไปที่ผู้อำนวยการเลือกตั้งตั้งแต่ละเขต เป็นผู้พิจารณาในชั้นต้น ที่เป็นเช่นนั้น เพราะกฎหมายของฟิลิปปินส์กำหนดเอาไว้ว่า ผู้ที่จะมาเป็นผู้ดำเนินการเลือกตั้งทุกเขตต้องสอบบาร์ได้แล้ว และปฏิบัติตามกฎหมายมาแล้ว จึงเป็นผู้ที่มีวุฒิภาวะสูงสามารถสอบสวนคดีเลือกตั้งท้องถิ่น ในเบื้องต้นได้ทันที จึงทำให้การพิจารณาคดีในระดับท้องถิ่นของคอมมิสชันค่อนข้างจะรวดเร็ว แต่ถ้าเป็นคดีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และประธานาธิบดี อาจจะช้าเพราะต้องส่งเรื่องไปที่ศาลสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาลสมาชิกวุฒิสภาและศาลฎีกา

3) การพิจารณาฟ้องร้องเกี่ยวกับการเลือกตั้งในฟิลิปปินส์มีหลายระดับดังต่อไปนี้¹⁴⁶

1. ในระดับท้องถิ่น ให้คอมมิสชันเป็นผู้พิจารณาคดีในเบื้องต้น โดยมีแผนกกฎหมายคอมมิสชันพิจารณา แต่ผู้สมัครอาจยื่นอุทธรณ์ไปถึงศาลฎีกาได้ตามสิทธิเสรีภาพของประชาชน

2. ถ้าเป็นคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่เกี่ยวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ก็ให้ส่งเรื่องผ่านคอมมิสชัน ไปที่ศาลเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Representative Electoral Tribunal) ซึ่งเป็นคณะกรรมการพิจารณาคดีตัดสินกรณีเลือกตั้งของสภาผู้แทนราษฎรตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญประกอบด้วยผู้พิพากษาศาลฎีกา 3 คน สส.ฝ่ายค้าน 3 คน และฝ่ายรัฐบาลที่เป็นนักกฎหมาย 3 คน

¹⁴⁵ สีดา สอนศรี. (2536). *การเมืองในฟิลิปปินส์ 1986-1992*. หน้า 114-115.

¹⁴⁶ ธวัช ชูวิทย์สกุลเลิศ. เล่มเดิม. หน้า 59.

3. ถ้าเป็นคดีเลือกตั้งที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ก็ให้ส่งเรื่องไปที่ศาลเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา Senate Electoral Tribunal คือ คณะกรรมการพิจารณาคดีตติงกรณีเลือกตั้งของสมาชิกวุฒิสภา ถ้าเป็นคดีเกี่ยวกับผู้สมัครประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี ก็ให้ส่งฟ้องไปที่ศาลฎีกาโดยตรง คดีส่วนใหญ่เกี่ยวกับผลของคะแนนการเลือกตั้ง โดยมีการกล่าวหากันว่า โกงคะแนนเลือกตั้ง หรือผู้สมัครขาดคุณสมบัติ และการซื้อคณะกรรมการรวมคะแนน เป็นต้น แต่ไม่ว่าจะยื่นไปที่ศาลใด ผู้อุทธรณ์มีสิทธิยื่นฟ้องไปถึงศาลฎีกาได้เพราะเป็นสิทธิอันชอบธรรมของพลเมืองซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการการเลือกตั้งของฟิลิปปินส์ คล้ายกับคณะกรรมการการเลือกตั้งของไทย แต่เน้นสัดส่วนของนักกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้ง และเป็นผู้ฟ้องผู้สมัครต่อศาลกรณีมีการทุจริตการเลือกตั้งท้องถิ่น

3.2 องค์กรไต่สวนและวิธีพิจารณาคดีเลือกตั้งในต่างประเทศ

ในการไต่สวนและพิจารณาคดีเลือกตั้ง บางประเทศได้มอบหมายภารกิจและหน้าที่ดังกล่าวให้แก่ผู้พิพากษา แผนกคดีเลือกตั้ง หรือศาลเลือกตั้ง แล้วแต่กรณี อาทิ เช่น ในประเทศอังกฤษ ได้เริ่มพิจารณาคดีเลือกตั้งครั้งแรกในปี ค.ศ. 1868 โดยศาล The House of Commons โดยผู้พิพากษา จำนวน 2 คน ซึ่งเป็นองค์คณะพิจารณา ได้ถูกคัดเลือกมาจาก The Queen's Bench Division of the High Court of Justice ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรมอย่างแท้จริง นอกจากนี้ ผู้พิพากษาในประเทศอังกฤษยังสามารถที่จะรายงานคำพิพากษาของตนที่เกี่ยวข้องกับคดีเลือกตั้งไปยังรัฐสภาได้ด้วย เช่น รายงานว่าผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งคนใดสมควรที่จะได้รับการเลือกตั้ง เป็นต้น ในขณะที่บางประเทศ เช่น ประเทศออสเตรเลีย ประเทศปากีสถาน หรือประเทศจาไมกา ได้ใช้ระบบศาลคดีเลือกตั้งและศาลสูงสุดของประเทศทำการพิจารณาและพิพากษาคดีที่มีข้อพิพาทกันในส่วนคดีเลือกตั้ง ทั้งนี้ โดยองค์คณะผู้พิพากษานั้น จะนั่งรับฟังการสืบพยานและพิจารณาคดีตั้งแต่ในชั้นศาลคดีเลือกตั้ง

นอกจากนี้ ในประเทศบราซิล ได้ใช้ศาลคดีเลือกตั้งเป็นศาลชั้นต้นที่จะนั่งรับฟังการพิจารณาและสืบพยานที่มีการโต้แย้งว่า การเลือกตั้งในตำแหน่งทางการเมืองอาจได้มาโดยไม่ชอบ และใช้ศาลสูงสุดของประเทศ (The Supreme Court) เป็นศาลสุดท้าย ในการที่จะมีคำพิพากษาถึงที่สุดในการรับรองหรือไม่รับรองผลการเลือกตั้งในตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ แต่หากเป็นในประเทศโบลิเวีย ประเทศเอกวาดอร์ และประเทศกัวเตมาลา แม้จะใช้ศาลคดีเลือกตั้งเป็นศาลชั้นต้นที่จะนั่งรับฟังการพิจารณาและสืบพยานที่มีการโต้แย้งว่า การเลือกตั้งในตำแหน่งทางการเมืองอาจได้มาโดยไม่ชอบ แต่เลือกให้ศาลรัฐธรรมนูญของประเทศ (The Constitutional Court)

เป็นศาลสุดท้ายในการที่จะมีคำพิพากษาถึงที่สุดในการรับรองหรือไม่รับรองผลการเลือกตั้งในตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ ซึ่งใกล้เคียงกับระบบการพิจารณาพิพากษาคดีเลือกตั้งในประเทศแคนาดา และประเทศอินเดีย กล่าวคือ ทั้งสองประเทศนี้ ได้ให้ศาลสูงสุดของประเทศ (The Supreme Court) เป็นศาลสุดท้าย ในการพิจารณาคดีการเลือกตั้ง ซึ่งมีการอุทธรณ์มาจากศาลชั้นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีและรองนายกรัฐมนตรีในประเทศอินเดียนั้น หากมีการโต้แย้งในประเด็นการเลือกตั้งที่ชอบหรือไม่ชอบสำหรับสองตำแหน่งดังกล่าวนั้น ศาลสูงสุดของประเทศ (The Supreme Court) จะเป็นศาลที่รับฟังการพิจารณาและสืบพยานตั้งแต่ในชั้นแรกจนถึงขั้นทำคำพิพากษาถึงที่สุด

นอกจากนี้ ในประเทศยุโรปบางประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษ ประเทศรัสเซีย และประเทศโปแลนด์ ก็นิยมที่จะใช้ศาลสูงสุดของประเทศ (The Supreme Court) เป็นศาลที่จะมีคำวินิจฉัยในชั้นสุดท้ายว่า การเลือกตั้งในตำแหน่งใดในทางการเมือง เป็นการเลือกตั้งที่ชอบหรือไม่ชอบ เช่นเดียวกัน อนึ่ง บางประเทศ เช่น เขตการปกครองพิเศษไต้หวัน ประเทศเคนย่า ประเทศยูกันดา และประเทศเอธิโอเปีย ก็ชอบที่จะใช้ศาลเป็นผู้พิจารณาและรับรองผลการเลือกตั้งในทางการเมืองเช่นเดียวกัน เพียงแต่แทนที่จะใช้ศาลสูงสุดของประเทศเป็นศาลสุดท้ายในการรับรองผลการเลือกตั้ง เหมือนดังเช่นในประเศยุโรปต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว กลับเลือกใช้ศาลอุทธรณ์ (A Superior Court) เป็นศาลสุดท้าย ที่จะมีความพิพากษาถึงที่สุดในการรับรองผลการเลือกตั้งที่มีข้อพิพาทต่าง ๆ แต่อย่างไรก็ดี หากเป็นการเลือกตั้งในตำแหน่งประธานาธิบดีในเขตการปกครองพิเศษไต้หวัน และประเทศยูกันดา สามารถอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ ไปยังศาลสูงสุดของประเทศ (The Supreme Court) ได้อีกชั้นหนึ่ง เหตุที่เป็นเช่นนี้ เนื่องจากในตำแหน่งประธานาธิบดีนั้น เป็นตำแหน่งสำคัญที่สุดของประเทศ จึงจำเป็นต้องให้ศาลสูงสุดของประเทศ (The Supreme Court) เป็นผู้กลั่นกรองและตัดสินให้ได้รับความเป็นที่ยุติในตำแหน่งสำคัญของประเทศต่อไป

นอกจากนี้ ในบางประเทศก็นิยมชมชอบที่จะให้องค์กรตุลาการหรือศาลเข้ามามีบทบาทหรือควบคุมดูแลการเลือกตั้งในตำแหน่งต่าง ๆ ทางการเมือง เช่น ในประเทศแอลเบเนีย ได้ให้องค์กรตุลาการเข้าร่วมพิจารณาและกลั่นกรองกระบวนการเลือกตั้ง กล่าวคือ ศาลสูงสุดของประเทศ ได้มีการคัดเลือกผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ จำนวน 8 คน จากผู้พิพากษาในชั้นศาลอุทธรณ์ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบกระบวนการเลือกตั้งให้ได้รับความบริสุทธิ์ยุติธรรม แต่ในขณะที่บางประเทศแทนที่จะใช้ศาลในรูปแบบของศาลคดีเลือกตั้งหรือผู้พิพากษาแผนกคดีเลือกตั้งหรือศาลรัฐธรรมนูญดังที่ได้กล่าวไปแล้วก่อนหน้านี้ กลับเลือกที่จะนิยมใช้ศาลปกครองเป็นกลไกแห่งการวินิจฉัยและระงับข้อพิพาทในส่วนการโต้แย้งถึงการเลือกตั้งในตำแหน่งใด ๆ ทางการเมือง อาทิเช่น

ในประเทศฟินแลนด์ ได้ใช้ศาลปกครองสูงสุดของประเทศ (The Supreme Administrative Court) เป็นศาลสุดท้าย ในการที่จะรับพิจารณาคดีอุทธรณ์ซึ่งถูกอุทธรณ์มาจากศาลปกครองชั้นต้น เป็นต้น

อนึ่ง ในปัจจุบัน หลายประเทศได้มองว่า คดีการเลือกตั้งในตำแหน่งทางการเมืองต่าง ๆ นั้น เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ และอำนาจฝ่ายบริหารอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ กล่าวคือ การดำรงตำแหน่งใด ๆ ในทางการเมืองนั้น เป็นการเข้ามาสวมอำนาจในการใช้กฎหมายหรือบังคับใช้กฎหมาย ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจไว้ทั้งสิ้น ดังนั้น เมื่อมีการโต้แย้งถึงการเข้าถึงการเข้าสู่ตำแหน่ง โดยผ่านการเลือกตั้งว่า ได้ผ่านการเลือกตั้งมาโดยชอบหรือไม่อย่างไรนั้น จึงจำเป็นต้องมีกลไกที่ผูกโยง กับรัฐธรรมนูญของประเทศ มาควบคุมและกำกับดูแล โดยการมอบหมายอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาด การเลือกตั้งที่ชอบหรือไม่ชอบผ่านไปยังศาลรัฐธรรมนูญ เช่น ในประเทศออสเตรเลีย ได้ให้ศาลรัฐธรรมนูญ (The Federal Constitutional Court) เป็นศาลที่มีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดการเลือกตั้งในตำแหน่ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือตำแหน่งทางการเมืองอื่น ๆ ทุกตำแหน่งมาตั้งแต่ในปี ค.ศ. 1920 รวมถึง ในประเทศเยอรมัน ประเทศสเปน ประเทศโปรตุเกส ก็มอบหมายอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดการเลือกตั้ง ที่ชอบหรือไม่ชอบผ่านไปยังศาลรัฐธรรมนูญ (The Federal Constitutional Court) เช่นเดียวกัน¹⁴⁷

อนึ่ง จากการศึกษาถึงการดำเนินคดีและการโต้สวนคดีเลือกตั้งในประเทศไทย และ ต่างประเทศ ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น พบว่า รูปแบบขององค์กรที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาคดีทุจริต การเลือกตั้งแตกต่างกันไป ผู้ศึกษาจึงได้ทำสรุปตารางเปรียบเทียบระหว่างวิธีพิจารณาคดีเลือกตั้ง ของคณะกรรมการการเลือกตั้งและวิธีพิจารณาคดีเลือกตั้งของศาลประเทศต่าง ๆ เพื่อให้ง่ายแก่การ ทำความเข้าใจ ดังนี้

¹⁴⁷ *Electoral Justice : The International IDEA Handbook*. International IDEA. 2012. p. 69-80.

ตารางที่ 3.1 เปรียบเทียบข้อแตกต่างระหว่างวิธีพิจารณาคดีเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และวิธีพิจารณาคดีเลือกตั้งของศาลประเทศต่าง ๆ

ลำดับที่	วิธีพิจารณาคดีเลือกตั้งของ กกต.	วิธีพิจารณาคดีเลือกตั้งของศาล
1. ประเทศอังกฤษ	-ไม่มีข้อมูล เนื่องจากเป็นอำนาจของศาลยุติธรรมโดยตรง	-เป็นไปตามระบบของศาลยุติธรรม
2. ประเทศสหรัฐฯ	-ไม่มีข้อมูล เนื่องจากกรณีที่มีปัญหาในการเลือกตั้งประธานาธิบดี ศาลสูงสามารถพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาด ส่วนปัญหากรณีที่มีการโกงการเลือกตั้งที่เป็นความผิดอาญา หน่วยงานที่ทำหน้าที่สอบสวนคือ FBI หากพบว่าคดีมีมูล ก็จะดำเนินการส่งฟ้องศาล (U.S. District Court)	-เป็นไปตามระบบของศาลยุติธรรม
3. ประเทศฝรั่งเศส	-จัดให้มีองค์กรควบคุมการเลือกตั้งหลายองค์กร เช่น คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ การพิจารณามีลักษณะเป็นลายลักษณ์อักษรและใช้ระบบไต่สวน	-สำหรับคดีเลือกตั้งท้องถิ่น อยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งใช้วิธีพิจารณาในระบบไต่สวน
4. ประเทศเยอรมัน	-ไม่มีข้อมูล เนื่องจากเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญโดยตรง	-ศาลรัฐธรรมนูญเยอรมัน ใช้วิธีพิจารณาในระบบไต่สวน เน้นการค้นหาคำความจริงโดยการไต่สวนการดำเนินคดีโดยเปิดเผย การมีอำนาจเหนือวัตถุแห่งคดีของกลุ่มความและการดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยวจา ซึ่งวิธีพิจารณาจะมีบัญญัติไว้เป็นกฎหมาย

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

ลำดับที่	วิธีพิจารณาคดีเลือกตั้งของ กกต.	วิธีพิจารณาคดีเลือกตั้งของศาล
5. ประเทศอินเดีย	-ใช้วิธีการสืบสวนสอบสวน -คณะกรรมการการเลือกตั้งอินเดีย มีอำนาจตัดสินคดีเลือกตั้ง ซึ่งเป็น อำนาจกึ่งตุลาการ -การตัดสินของคณะกรรมการการ เลือกตั้งอยู่ภายใต้การตรวจสอบของ ศาลสูงสุด	-เป็นไปตามระบบของศาลยุติธรรม
6. ประเทศฟิลิปปินส์	-ใช้วิธีการสืบสวนสอบสวน	-เป็นไปตามระบบของศาลยุติธรรม
7. ประเทศไทย	-ใช้วิธีการสืบสวนสอบสวน -การสืบสวนสอบสวน มีลักษณะ ก่อนไปในระบบไต่สวน	-ใช้ระบบไต่สวน

บทที่ 4

องค์กรจัดการเลือกตั้ง การไต่สวนและดำเนินคดีเลือกตั้ง และการคุ้มครองพยานในประเทศไทย

จากที่ได้ศึกษาในบทที่ผ่านมาเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งและการดำเนินคดีเลือกตั้งในต่างประเทศพบว่า ในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Common Law เช่น ประเทศอังกฤษ เมื่อมีกรณีคัดค้านผลการเลือกตั้ง เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลยุติธรรมโดยตรง ที่จะพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดคดีดังกล่าว ส่วนประเทศในกลุ่ม Civil Law มีความหลากหลาย กล่าวคือ บางประเทศ เช่น ประเทศอินเดีย และประเทศฟิลิปปินส์ กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทำการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งในชั้นแรก และอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลอีกชั้นหนึ่ง ส่วนบางประเทศ เช่น ประเทศเยอรมัน กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดโดยตรง ดังนั้น ในบทนี้ จะได้ดำเนินการศึกษาเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งของประเทศไทย เพื่อทราบถึงองค์ประกอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และบทบาทอำนาจหน้าที่ ตลอดจนถึงกระบวนการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น รวมถึงการคุ้มครองพยานในประเทศไทยด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง กระบวนการดำเนินคดีเลือกตั้ง และการคุ้มครองพยานในประเทศไทยซึ่งมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

4.1 คณะกรรมการการเลือกตั้งในประเทศไทย

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 229 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้ง และมาตรา 235 กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ซึ่งผู้เขียนจะขอกล่าวถึงเฉพาะการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น และผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรง ในการจัดการเลือกตั้งดังกล่าว อาจแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งใน

ที่นี้จะขอกล่าวถึงเฉพาะที่เกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ดังต่อไปนี้

4.1.1 คณะกรรมการการเลือกตั้ง

1) ที่มาของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้ง เรียกชื่อย่อว่า “กกต.” เป็นองค์กรอิสระ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 229 กำหนดไว้ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ และมาตรา 235 กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งหรือสรรหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณี รวมทั้งการออกเสียงประชามติให้เป็นไปด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรม รวมทั้งให้การสนับสนุนการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง ให้ความรู้และการศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้ง นั้น เป็นองค์กรที่มีความสำคัญและเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนและพัฒนาประชาธิปไตยของชาติ

2) องค์ประกอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกอบด้วย ประธานกรรมการ 1 คน และกรรมการอื่นอีก 4 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์¹⁴⁸

3) คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการการเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 230 ประกอบมาตรา 205 และมาตรา 207 กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ว่า กรรมการการเลือกตั้ง ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

1. มีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์
2. สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า
3. มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 205 (1) (4) (5) และ (6) ได้แก่

- (1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด

¹⁴⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 มาตรา 229.

(4) ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 100 ได้แก่

- (1) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
- (2) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง
- (3) ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย
- (4) วิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

หรือมาตรา 102 (1) (2) (4) (5) (6) (7) (13) หรือ (14) ได้แก่

- (1) ดิฉยาเสพติดให้โทษ
- (2) เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต
- (4) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล
- (5) เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีในวันเลือกตั้ง เว้น

แต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(6) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจเพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

(7) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

(13) อยู่ในระหว่างต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 263

(14) เคยถูกวุฒิสภามีมติตามมาตรา 274 ให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง

(5) ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(6) ไม่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมือง ในระยะสามปีก่อนดำรงตำแหน่ง

4. ไม่เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

5. ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ

6. ไม่เป็นพนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่เป็นกรรมการ หรือที่ปรึกษาของรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ

7. ไม่ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจ โดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือลูกจ้างของบุคคลใด

8. ไม่ประกอบวิชาชีพอิสระอื่นใด

4) การสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 229 กำหนดให้ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกสี่คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้มีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ และมาตรา 231 กำหนดเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาและการเลือกประธานกรรมการ และกรรมการการเลือกตั้ง ให้ดำเนินการ ดังนี้

1.1 ให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง จำนวน 7 คน ประกอบด้วย

(1) ประธานศาลฎีกา

(2) ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

(3) ประธานศาลปกครองสูงสุด

(4) ประธานสภาผู้แทนราษฎร

(5) ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

(6) บุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาคัดเลือก 1 คน (ต้องมีใช้ผู้พิพากษาหรือตุลาการ และไม่เป็นการสรรหา ในองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ ในขณะเดียวกัน)

(7) บุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดคัดเลือก 1 คน (ต้องมีใช้ผู้พิพากษาหรือตุลาการ และไม่เป็นการสรรหา ในองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญในขณะเดียวกัน)

เป็นกรรมการ ทำหน้าที่พิจารณาสรรหาผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา 230 ซึ่งสมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้ง จำนวน 3 คน เสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น มติในการสรรหาต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ในกรณีที่ไม่มีกรรมการสรรหาในตำแหน่งใด หรือมีแต่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ถ้ากรรมการที่เหลืออยู่นั้น มีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง ให้คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง ประกอบด้วยกรรมการสรรหาที่เหลืออยู่ ทั้งนี้ ให้นำบทบัญญัติในมาตรา 113 วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม กล่าวคือ ให้กรรมการข้างต้น เลือกกันเองให้กรรมการผู้หนึ่งเป็นประธานกรรมการ

1.2 ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา พิจารณาสรรหาผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา 230 ซึ่งสมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้ง จำนวน 2 คน เสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้นั้น

1.3 การสรรหาตามข้อ 1.1 และข้อ 1.2 ให้ดำเนินการภายใน 30 วัน นับแต่วันที่มิเหตุให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ในกรณีที่มีเหตุที่ทำให้ไม่สามารถดำเนินการสรรหาได้ภายในเวลาที่กำหนด หรือไม่อาจสรรหาได้ครบจำนวน ภายในเวลาที่กำหนด ตามข้อ 1.1 ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาสรรหาแทน จนครบจำนวน ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้ครบกำหนดตามข้อ 1.1

1.4 ให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภา เพื่อมีมติให้ความเห็นชอบ ผู้ที่ได้รับการสรรหาตามข้อ 1.1 1.2 หรือ 1.3 ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ ซึ่งวุฒิสภาสามารถที่จะเห็นชอบ หรือไม่เห็นชอบรายชื่อทั้งหมด หรือบางส่วนได้

1.5 ในกรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ ให้ดำเนินการตามข้อ 1.6 ถ้าวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบในรายชื่อใด ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้ส่งรายชื่อนั้นกลับไปยังคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง หรือประชุมใหญ่ศาลฎีกา แล้วแต่กรณี เพื่อให้ดำเนินการสรรหาใหม่ หากคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งหรือที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ไม่เห็นด้วยกับวุฒิสภา และมีมติยืนยันตามมติเดิมด้วยคะแนนเอกฉันท์หรือด้วยคะแนนไม่น้อยกว่าสองในสามของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา แล้วแต่กรณี ให้ดำเนินการต่อไปตามข้อ 1.6 แต่ถ้ามติที่ยืนยันตามเดิมไม่เป็นเอกฉันท์หรือไม่ได้คะแนนตามที่กำหนดให้เริ่มกระบวนการสรรหาใหม่ ซึ่งต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่มิเหตุให้ต้องดำเนินการดังกล่าว

1.6 ให้ผู้ได้รับความเห็นชอบตามข้อ 1.4 หรือ 1.5 ประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานกรรมการการเลือกตั้ง และแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบ และให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป

5) วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 232 กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 7 ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว การพ้นจากตำแหน่ง นอกจากพ้นจากตำแหน่งตามวาระแล้ว กรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุอื่น ดังนี้

- (1) ตาย
- (2) อายุครบเจ็ดสิบปีบริบูรณ์
- (3) ลาออก
- (4) กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 207

(5) วุฒิสภามีมติตามมาตรา 234 ให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง

(6) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้คดีนั้นจะยังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอการลงโทษ เว้นแต่เป็นกรณีที่เกิดคดียังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอการลงโทษความผิดอันได้กระทำโดยประมาทความผิดลหุโทษหรือความผิดฐานหมิ่นประมาท

(7) ขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 230

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าขาดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามหรือกระทำการอันต้องตามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาขอให้ส่งคำร้องนั้นไปให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าขาดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ตามมาตรา 233

อนึ่ง ตามมาตรา 233 ยังได้เปิดช่องให้สามารถตรวจสอบคุณสมบัติของกรรมการการเลือกตั้งในภายหลังด้วย กล่าวคือ กรณีกรรมการการเลือกตั้งผู้ใด ขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามหรือกระทำการต้องห้ามตามมาตรา 230 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภา และให้ประธานรัฐสภาส่งคำร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญภายใน 3 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำร้อง เพื่อวินิจฉัยชี้ขาดการพ้นตำแหน่งของกรรมการการเลือกตั้ง

6) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

1. อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 235 บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้ง หรือการสรรหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นรวมทั้งการออกเสียงประชามติ และมาตรา 236 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(1) ออกประกาศหรือวางระเบียบกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมายตามมาตรา 235 บรรดาสอง รวมทั้งวางระเบียบเกี่ยวกับการหาเสียงเลือกตั้งและการดำเนินการใด ๆ ของพรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และกำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินการของรัฐ ในการสนับสนุนให้การเลือกตั้งมีความเสมอภาค และมีโอกาสทัดเทียมกันในการหาเสียงเลือกตั้ง

(2) วางระเบียบเกี่ยวกับข้อห้ามในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีขณะอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 181 โดยคำนึงถึงการรักษาประโยชน์ของรัฐ และคำนึงถึงความสุจริต เที่ยงธรรม ความเสมอภาค และโอกาสทัดเทียมกันในการเลือกตั้ง

(3) กำหนดมาตรการและการควบคุมการบริจจาคเงินให้แก่พรรคการเมือง การสนับสนุนทางการเงินโดยรัฐ การใช้จ่ายเงินของพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งการตรวจสอบบัญชีทางการเงินของพรรคการเมืองโดยเปิดเผย และการควบคุมการจ่ายเงินหรือรับเงินเพื่อประโยชน์ในการลงคะแนนเลือกตั้ง

(4) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมายตามมาตรา 235 วรรคสอง

(5) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา 235 วรรคสอง

(6) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใด หน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

(7) ประกาศผลการเลือกตั้ง ผลการสรรหา และผลการออกเสียงประชามติ

(8) ส่งเสริมและสนับสนุนหรือประสานงานกับหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือสนับสนุนองค์การเอกชน ในการให้การศึกษาแก่ประชาชน เกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

(9) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ ตลอดจนขอให้พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่การสืบสวนสอบสวนหรือวินิจฉัยชี้ขาด

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจแต่งตั้งบุคคล คณะบุคคล หรือผู้แทนองค์การเอกชน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 241 ยังกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้รับเอกสิทธิ์ที่จะไม่ถูกจับ คุมขัง หรือหมายเรียกไปทำการสอบสวน ในระหว่างที่มีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ยกเว้น กรณีที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือในกรณีที่จับในขณะกระทำความผิดอีกด้วย

2. อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550

นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งยังมีอำนาจหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 มาตรา 10 ซึ่งได้บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งหรือสนับสนุนการสรรหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นแล้วแต่กรณี รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

(2) ออกประกาศหรือวางระเบียบกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็น หรือดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติและกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อให้การเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

(3) วางระเบียบเกี่ยวกับการหาเสียงเลือกตั้งและการดำเนินการใด ๆ ของพรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมและกำหนดหลักเกณฑ์ การดำเนินการของรัฐในการสนับสนุนให้การเลือกตั้งมีความเสมอภาคและมี โอกาสทัดเทียมกัน ในการหาเสียงเลือกตั้ง

(4) วางระเบียบเกี่ยวกับการช่วยเหลือในการตรวจสอบการเลือกตั้งตามมาตรา 25

(5) วางระเบียบเกี่ยวกับข้อควรปฏิบัติและข้อห้ามมิให้ปฏิบัติของพรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้งและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในส่วนที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการตอบข้อหารือของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ โดยต้องตอบข้อหารือภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับข้อหารือ และจะปฏิเสธไม่ตอบข้อหารือเพราะเหตุที่เรื่องนั้นยังไม่เกิดขึ้นมิได้

(6) วางระเบียบหรือให้ความเห็นชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในระหว่างที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ในเรื่อง ดังต่อไปนี้

(ก) ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งหรือโยกย้ายข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง หรือให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่หรือพ้นจากตำแหน่ง หรือให้ผู้อื่นมาปฏิบัติหน้าที่แทน

(ข) ให้ความเห็นชอบในการอนุมัติให้ใช้จ่ายงบประมาณสำรองจ่าย เพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

(ค) วางระเบียบเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรของรัฐหรือบุคลากรของรัฐ เพื่อกระทำการใดซึ่งจะมีผลต่อการเลือกตั้ง หรือให้ความเห็นชอบในการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงการรักษาประโยชน์ของรัฐ รวมทั้งคำนึงถึงความสุจริตและเที่ยงธรรมความเสมอภาคและโอกาสทัดเทียมกันในการเลือกตั้ง

(7) กำหนดมาตรการและการควบคุมการบริจาคมเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด อันอาจคำนวณเป็นเงินได้ ให้แก่พรรคการเมือง การสนับสนุนทางการเงินโดยรัฐ การใช้จ่ายเงินของพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งการตรวจสอบบัญชีทางการเงินของพรรคการเมืองโดยเปิดเผยและการควบคุมการจ่ายเงินหรือรับเงินเพื่อประโยชน์ในการลงคะแนนเลือกตั้ง ทั้งนี้ โดยให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง

(8) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(9) ดำเนินการแบ่งเขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและการเลือกตั้งแบบสัดส่วน และการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งจัดให้มีบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

(10) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริง และวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ หรือกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(11) ส่งเรื่องไปยังประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภา ในกรณีที่คณะกรรมการเลือกตั้งเห็นว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาคนใดคนหนึ่งสิ้นสุดลงหรือส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่เห็นว่าความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งสิ้นสุดลง

(12) ส่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้งหรือสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่ เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

(13) ประกาศผลการเลือกตั้ง ผลการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา และผลการออกเสียงประชามติ

(14) ส่งเสริมและสนับสนุนหรือประสานงานกับหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือสนับสนุนองค์การเอกชน ในการให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และการช่วยเหลือในการตรวจสอบการเลือกตั้งตามมาตรา 25 ทั้งนี้ การจัดสรรงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

(15) วางระเบียบเป็นแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้มีอำนาจหน้าที่ เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง การสนับสนุนการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา หรือการออกเสียงประชามติ

(16) จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีและข้อสังเกตเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา

(17) ดำเนินการอื่นตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญอื่น หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการการเลือกตั้งที่สำคัญอีก 2 มาตรา ได้แก่

1. มาตรา 237 บัญญัติว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดกระทำการ ก่อ หรือสนับสนุนให้ผู้อื่นกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา หรือระเบียบหรือประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมีผลทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของบุคคลดังกล่าว ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

ถ้าการกระทำของบุคคลตามวรรคหนึ่ง ปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าหัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารของพรรคการเมืองผู้ใด มีส่วนรู้เห็น หรือปล่อยปละละเลยหรือทราบถึงการกระทำนั้นแล้ว มิได้ยับยั้งหรือแก้ไข เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้ถือว่าพรรคการเมืองนั้น กระทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ โดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ตามมาตรา 68 และในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญ

มีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองดังกล่าวมีกำหนดเวลาห้าปี นับแต่วันที่มิคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง

2. มาตรา 239 เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งแบ่งเป็น 2 กรณี คือ กรณีก่อนการประกาศผลการเลือกตั้ง ให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นที่สุด ส่วนกรณีประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าควรให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งให้ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกา (กรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา) หรือศาลอุทธรณ์ (กรณีสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น) แล้วแต่กรณี เพื่อวินิจฉัยว่าควรเลือกตั้งใหม่ หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

ส่วนการสรรหาวุฒิสภาที่เป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าก่อนได้รับการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาผู้ใดกระทำการตามมาตรา 238 ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการสืบสวนสอบสวนโดยพลัน เมื่อวินิจฉัยสั่งการแล้วให้เสนอต่อศาลฎีกาเพื่อพิจารณาวินิจฉัยโดยพลันต่อไป

ทั้งนี้ การลงมติวินิจฉัยสั่งการเรื่องต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา 8 วรรคสอง บัญญัติว่า การลงมติในการประชุมของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้ใช้คะแนนเสียงข้างมาก เว้นแต่ การลงมติวินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งก่อนการประกาศผลการเลือกตั้ง ให้ใช้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสี่ในห้าของจำนวนกรรมการการเลือกตั้งที่มาประชุม

4.1.2 คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

1) ที่มาของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 มาตรา 14¹⁴⁹ ได้กำหนดให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมายก็ได้ ซึ่งในปัจจุบันได้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดทุกจังหวัด และคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้แต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดครบทุกจังหวัด ๆ ละ 5 คน เพื่อปฏิบัติหน้าที่แทนคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในการจัดการเลือกตั้งในจังหวัดนั้น ๆ รวมถึงมีอำนาจสืบสวนสอบสวนเรื่องคัดค้านการเลือกตั้ง

¹⁴⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 มาตรา 14.

2) องค์ประกอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด แต่ละจังหวัดมีจำนวนจังหวัดละ 5 คน ประกอบด้วย ประธานกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด 1 คน และกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดอีก 4 คน ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งจากผู้มีความเป็นกลางทางการเมืองมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ โดยใช้วิธีการสรรหาและแต่งตั้งจากผู้มีภูมิลำเนาในจังหวัดนั้นเป็นหลักและให้คำนึงถึงความหลากหลายของอาชีพ การมีส่วนร่วมของสตรี และความพร้อมในการปฏิบัติหน้าที่ได้ตลอดเวลาด้วย ซึ่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปีและให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว¹⁵⁰

3) คุณสมบัติของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 มาตรา 16 กำหนดให้กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

(1) มีสัญชาติไทย แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ ต้องได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

(2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์ในวันที่สมัครหรือวันที่ให้ความยินยอมในการเสนอชื่อ

(3) คุณสมบัติอื่นตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด

ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. 2552 ข้อ 12 กำหนดให้กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ด้วย ได้แก่

(1) สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่าขึ้นไป

(2) มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่หรือรับราชการอยู่ในเขตจังหวัด

(3) มีความพร้อมในการปฏิบัติหน้าที่ได้ตลอดเวลา

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 มาตรา 17 ยังได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด จะต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(1) เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(2) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในพรรคการเมืองในระยะห้าปีก่อนดำรงตำแหน่ง

¹⁵⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 มาตรา 15.

- (3) เป็นผู้พิพากษา ตุลาการ ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- (4) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
- (5) เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต
- (6) วิกจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- (7) ดิคาเสพติดให้โทษ
- (8) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง หรือเสียสิทธิเนื่องจากไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง
- (9) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล
- (10) เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีในวันที่สมัคร หรือวันที่ให้ความยินยอมในการเสนอชื่อ เว้นแต่ ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดหุโทษ
- (11) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ
- (12) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ
- (13) อยู่ในระหว่างต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเนื่องจากจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดหรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ
- (14) เคยถูกวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งตามมาตรา 274 ของรัฐธรรมนูญ
- (15) ลักษณะต้องห้ามอื่นที่อาจมีผลทำให้กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ไม่มีความเป็นกลาง หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด
- ตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. 2552 ข้อ 13 ได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด จะต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้ด้วย คือ
- (1) ดำรงตำแหน่งเป็นที่ปรึกษา กรรมการ หรือเจ้าหน้าที่ตำแหน่งใด ของพรรคการเมือง หรือกลุ่มการเมืองท้องถิ่น
- (2) เข้าร่วมกิจกรรม หรือไปทัศนศึกษาดูงาน หรือได้รับสิทธิประโยชน์อื่นใด โดยใช้งบประมาณ หรือเงินของพรรคการเมือง หรือกลุ่มการเมือง ทั้งระดับชาติและท้องถิ่น
- (3) ไม่มีความเป็นกลาง โดยช่วยเหลือ หรือสนับสนุนพรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือผู้ที่แสดงตนว่าจะสมัครรับเลือกตั้ง ทั้งระดับชาติและท้องถิ่น โดยมีชอบด้วยอำนาจหน้าที่

4) การสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

ตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. 2552 ข้อ 18 กำหนดว่า การสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ให้ดำเนินการสรรหาโดยวิธีประกาศรับสมัคร

การรับสมัครกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ให้กระทำในกรณีครบวาระการดำรงตำแหน่ง โดยให้มีการประกาศรับสมัครจากบุคคลทั่วไป ก่อนวันครบวาระไม่น้อยกว่าหกสิบวัน และให้มีวันรับสมัครไม่น้อยกว่าห้าวัน โดยให้ยื่นใบสมัครตามแบบ กกต.จว. 1 ทำระเบียบนี้ พร้อมด้วยหลักฐานด้วยตนเอง ณ สถานที่ที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดกำหนด

บุคคลที่มีสิทธิสมัคร และได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ต้องมีคุณสมบัติตามข้อ 12 และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามข้อ 13 มีความเป็นกลางทางการเมือง และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ รวมทั้งต้องมีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ ตลอดจนความพร้อมในการปฏิบัติหน้าที่ได้ตลอดเวลา

ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าว ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด แยกออกเป็น 2 กรณี ได้แก่ ในจังหวัดอื่น และกรุงเทพมหานคร ดังนี้

1. สำหรับจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร ตามระเบียบฯ ข้อ 19 กำหนดว่า ในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร ให้มีคณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดประกอบด้วย

- (1) ผู้ว่าราชการจังหวัด
- (2) อัยการจังหวัดที่มีอยู่ในจังหวัดซึ่งเลือกกันเองเหลือหนึ่งคน
- (3) ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดหรือหัวหน้าหน่วยทหารที่มีชั้นยศตั้งแต่พลตรีขึ้นไปที่มีที่ตั้งอยู่ในจังหวัดซึ่งเลือกกันเองเหลือหนึ่งคน
- (4) ผู้อำนวยการสำนักงานประจำศาลที่มีอยู่ในจังหวัดซึ่งเลือกกันเองเหลือหนึ่งคน
- (5) อธิการบดีสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่มีอยู่ในจังหวัดซึ่งเลือกกันเองเหลือหนึ่งคน
- (6) ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในจังหวัดซึ่งเลือกกันเองเหลือหนึ่งคน
- (7) ผู้แทนสภาพนายความที่มีอยู่ในจังหวัดนั้นซึ่งเลือกกันเองเหลือหนึ่งคน
- (8) ประธานหอการค้าจังหวัด นายกสมาคมหรือประธานมูลนิธิที่มีอยู่ในจังหวัดซึ่งเลือกกันเองเหลือหนึ่งคน
- (9) ผู้แทนองค์การเอกชนที่คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้รับรองที่มีอยู่ในจังหวัดซึ่งเลือกกันเองเหลือหนึ่งคน
- (10) หัวหน้าสำนักงานของสื่อมวลชนทั้งวิทยุ โทรทัศน์และหนังสือพิมพ์ที่มีอยู่ในจังหวัดซึ่งเลือกกันเองเหลือหนึ่งคน

(11) ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

2. สำหรับกรุงเทพมหานคร ระเบียบฯ ข้อ 20 กำหนดว่าในกรุงเทพมหานครให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งประจำกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย

- (1) อัยการสูงสุด
- (2) ปลัดกระทรวงมหาดไทย
- (3) ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
- (4) ปลัดกรุงเทพมหานคร
- (5) ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ
- (6) ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ
- (7) เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
- (8) เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม
- (9) ผู้บัญชาการศูนย์รักษาความปลอดภัย กองบัญชาการกองทัพไทย
- (10) ผู้แทนองค์การเอกชนที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับรองใน

กรุงเทพมหานครซึ่งเลือกกันเองเหลือหนึ่งคน

(11) ผู้แทนสมาคมของสื่อมวลชนทั้งวิทยุ โทรทัศน์ และหนังสือพิมพ์ในกรุงเทพมหานครซึ่งเลือกกันเองเหลือหนึ่งคน

(12) ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำกรุงเทพมหานคร

5) วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำกรุงเทพมหานคร มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว¹⁵¹ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีมติให้พ้นจากตำแหน่ง เมื่อได้สืบสวนสอบสวน

หรือตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่า ขาดคุณสมบัติตามข้อ 12 หรือมีลักษณะต้องห้ามตามข้อ 13 หรือมีความประพฤติส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ หรือกระทำการขัดต่อระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือจริยธรรมของกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด หรือเลขต่อหน้าที่ หรือไม่อาจปฏิบัติ

¹⁵¹ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. 2552 ข้อ 10.

หน้าที่ได้หรือมีความประพจน์ในทางที่จะนำมาซึ่งความเสียหายแก่เกียรติศักดิ์แห่งตำแหน่งหน้าที่หรือแก่องค์กร โดยรวม

(4) คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีมติให้พ้นจากตำแหน่งกรณีไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินการปฏิบัติงานประจำปีตามข้อ 32 หรือเมื่อเห็นสมควร โดยคะแนนเสียงเอกฉันท์ และได้มีการตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้ว

กรณีการพ้นจากตำแหน่งตามวรรคหนึ่ง ย่อมไม่กระทบถึงการกระทำใด ๆ ที่กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดผู้นั้นได้กระทำไปในหน้าที่ รวมทั้งการได้รับค่าตอบแทนก่อนวันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติหรือคำสั่งแล้วแต่กรณี

6) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 มาตรา 19 คณะกรรมการการเลือกตั้ง อาจมอบหมายให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดปฏิบัติหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) อำนวยการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ รวมทั้งสนับสนุนการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา ที่กระทำภายในจังหวัดนั้น

(2) เสนอแนะการแบ่งเขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(3) รวบรวมและตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ

(4) เสนอแนะต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อพิจารณาแต่งตั้งบุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง การสนับสนุนการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา หรือการออกเสียงประชามติ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

(5) แต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลให้ช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

(6) ปฏิบัติงานอื่นที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง การออกเสียงประชามติ การสนับสนุน การสรรหาสมาชิกวุฒิสภา กำกับดูแลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตคณะกรรมการการเลือกตั้งท้องถิ่น และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด กำกับดูแลการดำเนินงานของพรรคการเมืองหรือสาขาพรรคการเมือง

(7) ส่งเสริมและสนับสนุนหรือประสานงานกับหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือสนับสนุนองค์การเอกชน ในการให้การศึกษแก่ประชาชน

เกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

(8) ปฏิบัติงานอื่นตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. 2552 ข้อ 14 กำหนดว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบงานเกี่ยวกับนโยบายและงานอื่นตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในเขตจังหวัดของตน ดังต่อไปนี้

(1) อำนาจการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติที่กระทำภายในจังหวัดนั้น

(2) เสนอแนะการแบ่งเขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งที่ใช้วิธีการแบ่งเขตเลือกตั้งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(3) รวบรวมและตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(4) เสนอแนะต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อพิจารณาแต่งตั้งบุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติ

(5) พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติงานประจำปีรวมทั้งแผนหรือโครงการเกี่ยวกับการดำเนินการเลือกตั้งของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

(6) ปฏิบัติงานอื่นตามระเบียบ ข้อกำหนด ประกาศ และมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมายหรือมีคำสั่ง

(7) กำกับดูแลการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และพนักงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ดังนี้

(ก) สั่งให้ชี้แจงข้อเท็จจริงหรือเรียกรายงาน เอกสาร หรือสถิติใด ๆ มาตรวจสอบ

(ข) แนะนำ ตักเตือน หรือให้ปรับปรุงแก้ไขในการดำเนินงานที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อการเลือกตั้ง

(ค) สั่งยับยั้งหรือระงับการกระทำที่เห็นว่าจะเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบข้อกำหนด ประกาศและคำสั่งหรือมติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

การกำกับดูแลตาม (7) ให้กระทำในลักษณะเป็นองค์ประชุม และใช้มติเสียงข้างมาก และหากคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีมติให้ดำเนินการกรณีใดกรณีหนึ่งแล้วให้รีบรายงานสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อทราบหรือพิจารณาโดยเร็ว

ในกรณีที่ไม่มีคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่งได้ หรือคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวอาจทำให้เกิดความเสียหายหรือความไม่สุจริตและเที่ยงธรรมได้ คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจมอบหมายให้บุคคลอื่นปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวก็ได้

ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. 2552 ข้อ 15 กำหนดว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบนี้ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีอำนาจภายในเขตจังหวัดของตน ดังต่อไปนี้

(1) ให้นำหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง หรือความเห็นในการปฏิบัติงาน หรือส่งเอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา

(2) ให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานตาม (1) หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หรือบุคคลใด มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงหรือมาให้ถ้อยคำ หรือส่งเอกสารหลักฐานหรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา

(3) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ คณะบุคคล บุคคลหรือผู้แทนองค์การเอกชนปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้งตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมาย

(4) เข้าไปในที่เลือกตั้ง ที่ออกเสียงประชามติ หรือสถานที่นับคะแนนการเลือกตั้งหรือนับคะแนนการออกเสียงประชามติ

กล่าวโดยสรุป รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 235 บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งทุกระดับ รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 มาตรา 14 ให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด เพื่อปฏิบัติหน้าที่แทนคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในการควบคุมและจัดการเลือกตั้งในจังหวัดนั้น ๆ รวมถึงให้มีอำนาจสืบสวนสอบสวนและเสนอความเห็นเรื่องคัดค้านการเลือกตั้งทุกระดับ ซึ่งเป็นหน้าที่ที่สำคัญในการคัดกรองบุคคลไปเป็นผู้แทนของประชาชน

จากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายดังกล่าว ได้กำหนดให้อำนาจหน้าที่อันสำคัญยิ่งแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและจัดการเลือกตั้ง คือ อำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งทุกระดับให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ซึ่งเป็นอำนาจกึ่งตุลาการ ดังนั้น บุคคลที่จะมาทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้ง นอกจากคำนึงถึงความหลากหลาย

ของกลุ่มอาชีพบุคคลแล้ว ก็ควรจะกำหนดสัดส่วนให้มีบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายไว้เป็นคุณสมบัติเฉพาะด้วย

แต่จากการศึกษาพบว่าบทบัญญัติของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติของคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ดี คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดก็ดี จะเห็นได้ว่า ไม่ได้มีการกำหนดให้บุคคลผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายเป็นคุณสมบัติเฉพาะของบุคคลที่จะมาทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดแต่อย่างใด โดยกำหนดเพียงให้แต่งตั้งจากผู้มีภูมิลำเนาในจังหวัดนั้นเป็นหลัก และให้คำนึงถึงความหลากหลายของอาชีพ การมีส่วนร่วมของสตรีและความพร้อมในการปฏิบัติหน้าที่ได้ตลอดเวลาเท่านั้น ส่วนคุณสมบัติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ไม่ได้แตกต่างไปจากคุณสมบัติของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 299 กำหนดให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกสี่คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ และได้กำหนดคุณสมบัติตลอดจนลักษณะต้องห้ามไว้ในมาตรา 230 โดยมีได้กำหนดว่า ต้องแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายแต่อย่างใด

4.2 การดำเนินคดีเลือกตั้งท้องถิ่นในประเทศไทย

ปัจจุบัน ประเทศต่าง ๆ ส่วนมาก ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย มีทั้งระบบประธานาธิบดี และระบบรัฐสภา มีการเลือกตั้งหลายรูปแบบ มีทั้งแบบเสียงข้างมากรอบเดียวหรือเสียงข้างมากหลายรอบ และการเลือกตั้งระบบสัดส่วน รูปแบบของการเลือกตั้งในแต่ละประเทศอาจแตกต่างกันไปตามพัฒนาการของแต่ละประเทศ การเลือกตั้งผู้แทนมาปกครองประเทศแทนประชาชนทั้งหลาย จะต้องมีการนับการได้มาซึ่งผู้แทนโดยการเลือกตั้ง (Election) ที่เป็นการเลือกตั้งอย่างแท้จริง ตามระบอบประชาธิปไตย ผู้แทนกับการเลือกตั้งจึงมีความสัมพันธ์กันอย่างแน่นแฟ้น อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งบางครั้งอาจเป็นการเลือกตั้งที่ไม่เป็นประชาธิปไตยได้ หากมิได้เป็นไปโดยบริสุทธิ์และยุติธรรม การเลือกตั้งที่เป็นไปโดยบริสุทธิ์และยุติธรรมจะต้องมีระบบตรวจสอบและถ่วงดุลที่ดี และได้รับความเชื่อถือจากบรรดาผู้ออกเสียงเลือกตั้ง ดังนั้น หากมีการกล่าวหาว่าการเลือกตั้งใดมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้ง ดังต่อไปนี้

4.2.1 การสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

กระบวนการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีขั้นตอนการดำเนินการ¹⁵² ดังต่อไปนี้

1. อำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 235 บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งทุกระดับ รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง

2. การยื่นคำร้องคัดค้าน

ผู้คัดค้านต้องทำคำร้องเป็นหนังสือยื่นต่อสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่เหตุแห่งการร้องคัดค้านเกิดขึ้น เว้นแต่ในกรณีจำเป็นอาจยื่นที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ได้¹⁵³

¹⁵² มนูญ วิเชยรัตย์. (2553). “ขั้นตอนการสืบสวนสอบสวนและการพิจารณาของคณะกรรมการการเลือกตั้ง”. *วารสารสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง*. 10, 2. หน้า 14-15.

¹⁵³ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554

ข้อ 9 คำร้องต้องทำเป็นหนังสือ ใช้อักษรคำสุภาพ และมีรายการดังนี้

(1) วัน เดือน ปี ที่ทำคำร้อง

(2) ชื่อ ที่อยู่ และสถานะของผู้ร้อง หากมีหลายคน อาจจัดทำเป็นบัญชีแนบท้ายคำร้อง ก็ได้

(3) ชื่อผู้ถูกร้อง พร้อมที่อยู่และสถานะของผู้ถูกร้อง (ถ้ามี) หากมีหลายคนอาจจัดทำเป็นบัญชีแนบท้ายคำร้องก็ได้

(4) ระบุข้อเท็จจริงของแต่ละข้อกล่าวหา และพฤติการณ์ที่ทำให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม อันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับวัน เวลา และสถานที่ที่เกิดการกระทำ รวมทั้งบุคคลและหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

(5) ลงลายมือชื่อผู้ร้อง

สำหรับคำร้องเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในหน่วยเลือกตั้งหรือสถานที่นับคะแนนเลือกตั้ง ให้ยื่นพร้อมหลักฐานการทักท้วงเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลดังกล่าวในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่นั้นตามแบบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

ข้อ 10 คำร้องเกี่ยวกับการเลือกตั้งอาจยื่นได้ก่อนวันประกาศผลการเลือกตั้งหรือภายในสามสิบวันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งหรือวันประกาศผลการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา แล้วแต่กรณี

คำร้องเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งให้ยื่นภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศผล

คำร้องเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งการเลือกตั้งให้ยื่นภายใน 180 วัน นับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง

คำร้องเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติ ให้ยื่นภายในสี่สิบแปดชั่วโมงนับแต่การลงคะแนนออกเสียงสิ้นสุดลง

คำร้องคัดค้านการเลือกตั้งอาจยื่นได้ก่อนวันประกาศผลการเลือกตั้งหรือภายในสามสิบวันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง แต่หากเป็นการร้องคัดค้านเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งให้ยื่นได้ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง สำหรับการคัดค้านเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในหน่วยเลือกตั้งหรือสถานที่นับคะแนนเลือกตั้ง ให้ยื่นพร้อมหลักฐานการทักท้วงเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลดังกล่าวในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่นั้น ตามแบบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดด้วย

3. การพิจารณารับหรือไม่รับเป็นเรื่องคัดค้าน

พนักงานสืบสวนสอบสวนผู้รับผิดชอบจะจัดทำบันทึกเสนอต่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด เพื่อพิจารณาสั่งรับหรือไม่รับเป็นเรื่องคัดค้าน หากผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดสั่งรับเป็นเรื่องคัดค้าน ก็จะส่งเรื่องนั้นให้คณะกรรมการสืบสวนสอบสวนทำการสืบสวนสอบสวนต่อไป หากผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดสั่งไม่รับเป็นเรื่องคัดค้าน ก็จะเสนอคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพิจารณา หากคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดสั่งรับเป็นเรื่องคัดค้าน เรื่องคัดค้านนั้นก็จะถูกส่งให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

คำร้องกรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่ ให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันประกาศผลนับคะแนนใหม่

ข้อ 11 ผู้มีสิทธิยื่นคำร้อง

(1) การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หรือผู้สมัคร หรือพรรคการเมืองซึ่งมีสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น

(2) การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ได้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หรือผู้สมัคร ในเขตเลือกตั้งนั้น

(3) การสรรหาสมาชิกวุฒิสภา ได้แก่ผู้ได้รับการเสนอชื่อเข้ารับการสรรหา หรือสมาชิกขององค์กรที่เสนอชื่อเข้ารับการสรรหา

(4) การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กรณีก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง ได้แก่ ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในเขตเลือกตั้งนั้นกรณีหลังประกาศผลการเลือกตั้ง ได้แก่ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสิบคน ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ ในเขตเลือกตั้งนั้น

(5) การออกเสียงประชามติ ได้แก่ผู้มีสิทธิออกเสียงในหน่วยออกเสียงนั้น

ข้อ 12 ผู้ร้องต้องยื่นคำร้องด้วยตนเองที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่เหตุแห่งการร้องได้เกิด หรืออ้างว่า หรือเชื่อว่าได้เกิดขึ้นในจังหวัดนั้น เว้นแต่ในกรณีมีเหตุจำเป็นอาจยื่นที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ได้

ในกรณีที่มีเหตุจำเป็น ผู้ร้องอาจมอบอำนาจให้ผู้รับมอบอำนาจนำคำร้องไปยื่นแทนก็ได้ โดยจะต้องส่งใบมอบอำนาจพร้อมทั้งระบุเหตุผลที่ต้องมีการยื่นคำร้องแทน และต้องแนบสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน หรือบัตรแสดงตัวอย่างอื่นที่ทางราชการออกให้ ที่มีเลขประจำตัวประชาชนของผู้ร้องและผู้รับมอบอำนาจด้วย

เพื่อส่งต่อไปให้คณะกรรมการสืบสวนสอบสวน ทำการสืบสวนสอบสวนต่อไป แต่หากคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด สั่งไม่รับเป็นเรื่องคัดค้าน ก็จะส่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณา หากคณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งรับเป็นเรื่องคัดค้าน เรื่องคัดค้านดังกล่าวก็จะถูกส่งกลับไปยังสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด เพื่อทำการสืบสวนสอบสวน แต่หากคณะกรรมการการเลือกตั้ง เห็นชอบกับการสั่งไม่รับเป็นเรื่องคัดค้าน ก็ถือว่าการดำเนินการกับเรื่องคัดค้านนั้นเป็นอันสิ้นสุด แล้วแจ้งให้ผู้ร้องทราบ¹⁵⁴

4. การสืบสวนสอบสวน

เมื่อคณะกรรมการได้รับเรื่องคัดค้านจากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดแล้ว ให้คณะกรรมการทำการสืบสวนสอบสวนเรื่องคัดค้านโดยเร็ว แล้วสรุปสำนวนให้แล้วเสร็จภายในยี่สิบวัน หากมีเหตุจำเป็นขอขยายระยะเวลาได้ไม่เกินสองครั้ง ๆ ละไม่เกินสิบห้าวัน¹⁵⁵ โดยจะดำเนินการสืบสวนสอบสวนพยานหลักฐานฝ่ายผู้คัดค้านหรือพยานหลักฐานที่

¹⁵⁴ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและวินัยยี่ห้า พ.ศ. 2554

ข้อ 17 คำร้องที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด หรือเลขานุการสั่งรับเป็นเรื่องคัดค้านแล้วให้มอบเรื่องคัดค้านให้คณะกรรมการสืบสวนสอบสวนดำเนินการสืบสวนสอบสวน โดยพยานและให้ผู้อำนวยความสะดวกเลือกตั้งประจำจังหวัดรายงานให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดทราบ รวมทั้งรายงานให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบตามแบบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

คำร้องที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำ จังหวัดสั่งไม่รับเป็นเรื่องคัดค้าน ให้เสนอคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพิจารณา หากคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดสั่งรับเป็นเรื่องคัดค้าน ให้ส่งเรื่องคัดค้านนั้นให้ผู้อำนวยความสะดวกเลือกตั้งประจำจังหวัดเพื่อให้คณะกรรมการสืบสวนสอบสวนดำเนินการโดยพยาน

คำร้องที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด หรือเลขานุการสั่งไม่รับเป็นเรื่องคัดค้าน ให้เสนอคณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นชอบไม่รับเป็นเรื่องคัดค้าน ให้แจ้งผู้ร้องทราบ

¹⁵⁵ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและวินัยยี่ห้า พ.ศ. 2554

ข้อ 27 ให้คณะกรรมการสืบสวนสอบสวนทำการสืบสวนสอบสวนเรื่องคัดค้านที่ได้สั่งรับเป็นเรื่องคัดค้าน โดยเร็ว แล้วสรุปสำนวนให้แล้วเสร็จภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ ได้รับเรื่องคัดค้านนั้นไว้ดำเนินการ หากไม่แล้วเสร็จให้รายงานพร้อมเหตุผลความจำเป็นต่อประธานกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่ได้รับมอบหมาย หรือเลขานุการหรือผู้ที่เลขานุการมอบหมาย แล้วแต่กรณี เพื่อขออนุมัติขยายระยะเวลาทำการสืบสวนสอบสวนออกไปอีก ไม่เกินสองครั้งครั้งละ ไม่เกินสิบห้าวัน โดยให้ขอขยายระยะเวลาก่อนสิ้นสุดระยะเวลาการสืบสวนสอบสวนไม่น้อยกว่าสามวันทำการ

ในกรณีที่การดำเนินการสืบสวนสอบสวนตามวรรคหนึ่งไม่แล้วเสร็จ ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือเลขานุการรายงานพร้อมเหตุผลความจำเป็น เพื่อขออนุมัติขยายระยะเวลาทำการสืบสวนสอบสวนต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือกรรมการการเลือกตั้งที่ได้รับมอบหมาย โดยให้ขอขยายระยะเวลาก่อนสิ้นสุดระยะเวลาการสืบสวนสอบสวนไม่น้อยกว่าสามวันทำการ

สนับสนุนข้อกล่าวหาก่อน ถ้าสืบสวนสอบสวนแล้วไม่มีมูลตามที่กล่าวหา ก็จะเสนอขอกำร้องคัดค้าน แต่หากมีมูลตามที่กล่าวหา ก็จะเสนอคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพิจารณาแจ้งข้อกล่าวหาแก่ผู้ถูกร้อง หรือคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนจะแจ้งข้อกล่าวหาเองก็ได้ โดยให้จัดทำบันทึกการแจ้งและรับทราบข้อกล่าวหาหรือเหตุแห่งการร้อง พร้อมกำหนดวัน เวลา และสถานที่ ให้ผู้ถูกกล่าวหาไปรับทราบข้อกล่าวหาหรือเหตุแห่งการร้อง และให้ถ้อยคำหรือมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง หรือแสดงหลักฐานต่าง ๆ รวมทั้งนำพยานมาให้ถ้อยคำประกอบการแก้ข้อกล่าวหา¹⁵⁶

5. การพิจารณาของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

เมื่อคณะกรรมการสืบสวนสอบสวน ทำการสืบสวนสอบสวนเสร็จสิ้น ก็จะสรุปสำนวนแล้วทำรายงานการสืบสวนสอบสวน เสนอผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด เพื่อมีความเห็นทำรายงานการสืบสวนสอบสวน ทั้งสำนวนที่มีการแจ้งข้อกล่าวหาและสำนวนที่ไม่มีการแจ้งข้อกล่าวหา เพื่อเสนอคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพิจารณาต่อไป

ให้เลขานุการเสนอสำนวนการสืบสวนสอบสวนเรื่องคัดค้าน ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยชี้ขาดไม่น้อยกว่าหกสิบวันก่อนครบหนึ่งปีนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง ในกรณีมีเหตุขัดข้องไม่อาจดำเนินการได้ ให้เลขานุการรายงานคณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาเป็นกรณีไป

¹⁵⁶ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554

ข้อ 31 เมื่อคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนทำการสืบสวนสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานฝ่ายผู้ร้องแล้ว มีพยานหลักฐานสนับสนุนพอฟังได้ว่าผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ได้รับการเสนอชื่อเพื่อเข้ารับการสรรหา ผู้ได้รับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา ผู้ถูกร้องหรือผู้ใดกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือมีพฤติการณ์ที่เชื่อได้ว่าเป็นผู้ก่อให้เกิดผู้อื่นกระทำ สนับสนุน หรือรู้เห็นเป็นใจให้ผู้อื่นกระทำ หรือรู้ว่ามีมีการกระทำความผิดแต่ไม่ดำเนินการเพื่อระงับการกระทำนั้น หรือได้รับประโยชน์จากการกระทำนั้น ซึ่งจะมีผลให้มีการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง เพิกถอนผลการเลือกตั้ง เลือกตั้งใหม่ นับคะแนนใหม่ หรือสรรหาสมาชิกวุฒิสภาใหม่ ให้ถือว่าบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ถูกกล่าวหา แล้วจัดให้มีการแจ้งข้อกล่าวหาหรือแจ้งเหตุแห่งการร้องแก่บุคคลนั้น แล้วแต่กรณี

ให้คณะกรรมการสืบสวนสอบสวน ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด หรือเลขานุการ แล้วแต่กรณี มีอำนาจในการแจ้งข้อกล่าวหาหรือแจ้งเหตุแห่งการร้อง โดยให้จัดทำบันทึกการแจ้งและรับทราบข้อกล่าวหาหรือเหตุแห่งการร้องพร้อมกำหนดวัน เวลา และสถานที่ ให้ผู้ถูกกล่าวหาไปรับทราบข้อกล่าวหาหรือเหตุแห่งการร้อง และให้ถ้อยคำหรือมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงหรือแสดงหลักฐานส่งไปยังผู้ถูกกล่าวหาตามที่อยู่ในหลักฐานใบสมัครหรือหลักฐานของทางราชการหรือโดยวิธีอื่น และแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบถึงสิทธิที่จะให้ถ้อยคำหรือมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงและนำพยานหลักฐานมาแสดงแก้ข้อกล่าวหา หรือเหตุแห่งการร้องด้วย

หากผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเห็นว่า ข้อเท็จจริงที่ได้จากการสืบสวนสอบสวนยังไม่ชัดเจนเพียงพอแก่การพิจารณา ก็มีอำนาจในการที่จะสั่งให้มีการสืบสวนสอบสวนเพิ่มเติม¹⁵⁷

6. การพิจารณาของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ได้รับสำนวนการสืบสวนสอบสวนจากผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดแล้ว ก็จะประชุมพิจารณา และจัดทำความเห็นโดยระบุข้อเท็จจริงและเหตุผลประกอบ เพื่อเสนอไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาต่อไป โดยมีมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ไข่มติเสียงข้างมาก¹⁵⁸ หากคณะกรรมการการเลือกตั้ง

¹⁵⁷ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและวินัยยี่สิบห้า พ.ศ. 2554

ข้อ 40 เมื่อคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนทำการสืบสวนสอบสวนเสร็จแล้ว ให้ทำรายงานการสืบสวนสอบสวนตามแบบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด โดยสรุปข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานพร้อมทั้งความเห็นประกอบสำนวนการสืบสวนสอบสวนเสนอต่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด หรือเลขาธิการ แล้วแต่กรณี

เมื่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้รับสำนวนการสืบสวนสอบสวนตามวรรคหนึ่งแล้วให้มีความเห็นพร้อมเหตุผลท้ายรายงานการสืบสวนสอบสวน แล้วเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเพื่อพิจารณาโดยเร็ว

เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้รับสำนวนการสืบสวนสอบสวนจากผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ให้พิจารณาและจัดทำความเห็นโดยระบุข้อเท็จจริงและเหตุผลประกอบแล้วเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งตามแบบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด โดยเร็ว

ในกรณีที่มีเหตุอันสมควร ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด หรือคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด อาจสั่งให้คณะกรรมการสืบสวนสอบสวนดำเนินการสืบสวนสอบสวนเพิ่มเติมก็ได้

เมื่อเลขาธิการได้รับสำนวนการสืบสวนสอบสวนจากคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนตามวรรคหนึ่ง หรือได้รับสำนวนการสืบสวนสอบสวนตามวรรคสามแล้ว เลขาธิการอาจทำการ หรือสั่งการให้สืบสวนสอบสวนเพิ่มเติมหรือแจ้งข้อกล่าวหา หรือให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดทำการสืบสวนสอบสวนเพิ่มเติมหรือแจ้งข้อกล่าวหาก็ได้ แล้วให้เลขาธิการจัดทำความเห็นพร้อมเหตุผลเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง เว้นแต่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการวินัยยี่สิบห้าให้ดำเนินการตามข้อ 62

ในกรณีที่มีเหตุอันสมควรหรือมีความจำเป็นเร่งด่วน ให้เสนอสำนวนการสืบสวนสอบสวนต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณา วินิจฉัยได้โดยตรง

¹⁵⁸ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและวินัยยี่สิบห้า พ.ศ. 2554

ข้อ 51 คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด มีเขตอำนาจพิจารณาคำร้องและปัญหาหรือข้อโต้แย้งจากการปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งได้เกิดหรืออ้างว่าหรือเชื่อว่าได้เกิดขึ้นในเขตจังหวัดนั้น

ในการประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดต้องมีกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมาประชุมไม่น้อยกว่าสามในสี่ของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ แต่ต้องไม่น้อยกว่าสามคนจึงจะเป็นองค์ประชุม ให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นประธานในที่ประชุม ในกรณีที่ประธานกรรมการการเลือกตั้ง

ประจำจังหวัดเห็นว่า ข้อเท็จจริงที่ได้จากการสืบสวนสอบสวนยังไม่ชัดเจนเพียงพอแก่การพิจารณา
ก็มีอำนาจในการที่จะสั่งให้มีการสืบสวนสอบสวนเพิ่มเติมได้

7. การดำเนินการของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง¹⁵⁹

7.1 ศูนย์รับ-จ่ายสำนวน

เมื่อศูนย์รับ-จ่ายสำนวนได้รับสำนวนการสืบสวนสอบสวน ที่ส่งมาจากสำนักงาน
คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดแล้ว ก็จะพิจารณามอบหมายสำนวนให้แก่พนักงาน
สืบสวนสอบสวน เพื่อตรวจวิเคราะห์สำนวน โดยการมอบหมายสำนวนจะหมุนเวียนกันไป
ไม่สามารถทราบได้เป็นการล่วงหน้าว่าพนักงานสืบสวนสอบสวนคนใด จะได้รับผิดชอบสำนวน
ใด แล้วส่งสำนวนการสืบสวนสอบสวนไปยังสำนักสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัย ที่พนักงาน
สืบสวนสอบสวนผู้รับผิดชอบสำนวนสังกัดอยู่

7.2 สำนักสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัย

มอบสำนวนการสืบสวนสอบสวน ที่รับมาจากศูนย์รับ-จ่ายสำนวน ให้พนักงานสืบสวน
สอบสวนตามที่ศูนย์รับ-จ่ายสำนวนระบุชื่อมา เพื่อตรวจวิเคราะห์สำนวนการสืบสวนสอบสวนต่อไป

7.3 พนักงานสืบสวนสอบสวน

ผู้รับผิดชอบตรวจวิเคราะห์สำนวนแล้วจัดทำความเห็นเพื่อเสนอผู้บังคับบัญชา
ที่พนักงานสืบสวนสอบสวนผู้รับผิดชอบสำนวนสังกัด เพื่อมีความเห็นเรียงตามลำดับ ดังต่อไปนี้

- (1) ผู้อำนวยการฝ่ายสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัย
- (2) รองผู้อำนวยการสำนักสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัย
- (3) ผู้อำนวยการสำนักสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัย

(4) รองเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง ด้านกิจการสืบสวนสอบสวนและ
วินิจฉัย ซึ่งปฏิบัติหน้าที่แทนเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อมีความเห็นเสนอ
คณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องคัดค้านและปัญหาหรือข้อโต้แย้ง

8. การพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องคัดค้านและปัญหาหรือข้อโต้แย้ง

ประจำจังหวัด ไม่มาประชุม หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเลือกกรรมการ
การเลือกตั้งประจำจังหวัดคนหนึ่งทำหน้าที่ประธานที่ประชุม

การลงมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการการเลือกตั้งประจำ
จังหวัดทุกคนที่เข้ามาประชุมต้องลงคะแนนเสียงเพื่อมีมติ ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียง
เพิ่มขึ้นอีกหนึ่งเสียงเป็นเสียงชี้ขาด กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดคนใดมีความเห็นแย้ง ให้ทำความเห็นแย้งไว้

¹⁵⁹ แนวทางปฏิบัติของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง.

เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยฯ ได้รับสำนวนการสืบสวนสอบสวนแล้ว ก็จะพิจารณา เพื่อมีความเห็นเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง หากเห็นสมควรก็สามารถที่จะสั่งให้มีการสืบสวนสอบสวนเพิ่มเติมหรือแจ้งข้อหาแก่ผู้ถูกร้องก็ได้¹⁶⁰

เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยพิจารณาเสร็จแล้ว ให้จัดทำความเห็น เสนอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาโดยเร็ว โดยความเห็นของคณะกรรมการวินิจฉัย จะต้องระบุข้อเท็จจริงและเหตุผลประกอบ ในกรณีที่อนุกรรมการวินิจฉัยคนใดมีความเห็นแย้ง ให้ทำความเข้าใจแย้งไว้ และต้องลงลายมือชื่อของอนุกรรมการวินิจฉัยที่พิจารณาทุกคน¹⁶¹

9. การพิจารณาของคณะกรรมการการเลือกตั้งและการยื่นคำร้องต่อศาล

เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้รับความเห็นของคณะกรรมการวินิจฉัย เลขานุการคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด หรือคณะกรรมการการสืบสวนสอบสวน แล้วแต่กรณี ให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดหรือมีความเห็นโดยเร็ว ซึ่งในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หากเป็นกรณีที่ยังไม่ประกาศผลการเลือกตั้งดังกล่าว การวินิจฉัยชี้ขาดคดีของคณะกรรมการการเลือกตั้งถือว่าเป็นที่สุด ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 239 แต่หากคณะกรรมการการเลือกตั้งได้พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาด ภายหลังจากที่ประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติโดยเสียงข้างมากกว่า ควรเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือให้มีการเลือกตั้งใหม่ ก็จะต้องส่งเรื่องไปยังสำนักวินิจฉัย

¹⁶⁰ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554

ข้อ 62 ในกรณีที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยตามข้อ 52 ให้เลขานุการเสนอสำนวนการสืบสวนสอบสวนพร้อมความเห็นต่อคณะกรรมการวินิจฉัย เพื่อพิจารณาก่อนที่จะเสนอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณา เว้นแต่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะสั่งเป็นอย่างอื่น

ข้อ 63 เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยได้รับสำนวนการสืบสวนสอบสวนตามข้อ 62 แล้วให้พิจารณาด้วยความรวดเร็ว ต่อเนื่อง และเป็นธรรม

ในการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัย อาจทำการสืบสวนสอบสวนเพิ่มเติมหรือแจ้งข้อกล่าวหาแก่ผู้ถูกร้องก็ได้ การดำเนินการดังกล่าวคณะกรรมการวินิจฉัยอาจให้เลขานุการหรือผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการแทน และบุคคลดังกล่าวอาจมอบหมายให้พนักงานดำเนินการแทนก็ได้

¹⁶¹ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554

ข้อ 64 เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยพิจารณาเสร็จแล้ว ให้จัดทำความเห็นตามแบบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด แล้วเสนอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาโดยเร็ว

ความเห็นของคณะกรรมการวินิจฉัยจะต้องระบุข้อเท็จจริงและเหตุผลประกอบ ในกรณีที่อนุกรรมการวินิจฉัยคนใดมีความเห็นแย้ง ให้ทำความเข้าใจแย้งไว้ และต้องลงลายมือชื่อของอนุกรรมการวินิจฉัยที่พิจารณาทุกคน

และคดี สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อให้จัดทำคำร้องยื่นต่อศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และต่อศาลฎีกา แผนกคดีเลือกตั้ง สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เพื่อพิจารณามีคำสั่งต่อไป¹⁶² ซึ่งแสดงให้เห็นได้จากแผนภาพดังต่อไปนี้

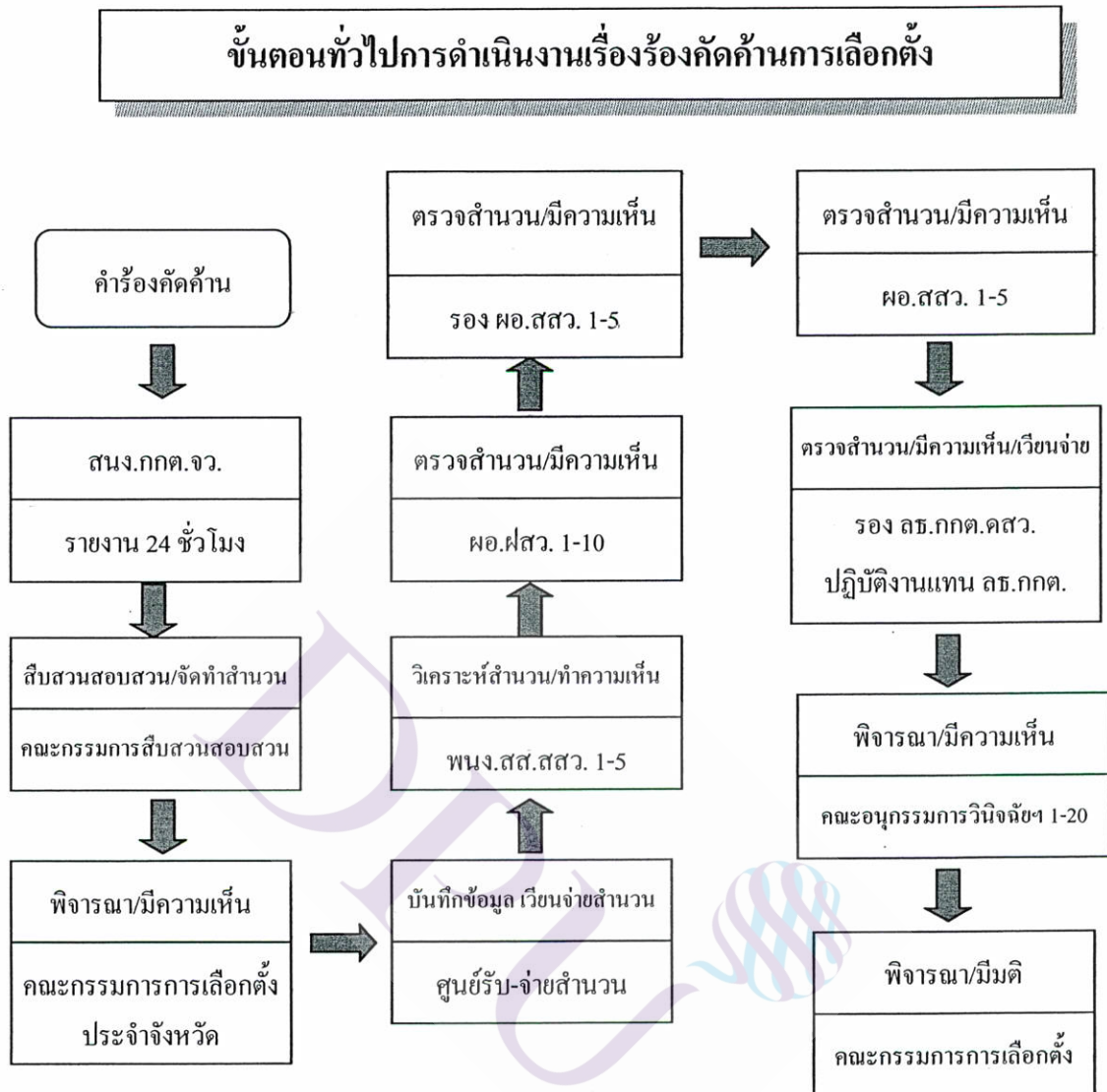
¹⁶² ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและวินัยนัยซ้า พ.ศ. 2554

ข้อ 65 เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับความเห็นของคณะกรรมการวินัยนัยซ้าหรือคณะกรรมการสืบสวนสอบสวน หรือคณะกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัด แล้วแต่กรณีให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาวินัยนัยซ้าหรือมีความเห็น โดยเร็ว

ในการพิจารณาเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจให้คณะกรรมการช่วยตรวจสอบจำนวนตรวจสอบจำนวนการสืบสวนสอบสวน รวมทั้งรับฟังคำชี้แจงแสดงพยานหลักฐานแทนคณะกรรมการเลือกตั้งและเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการเลือกตั้งก็ได้

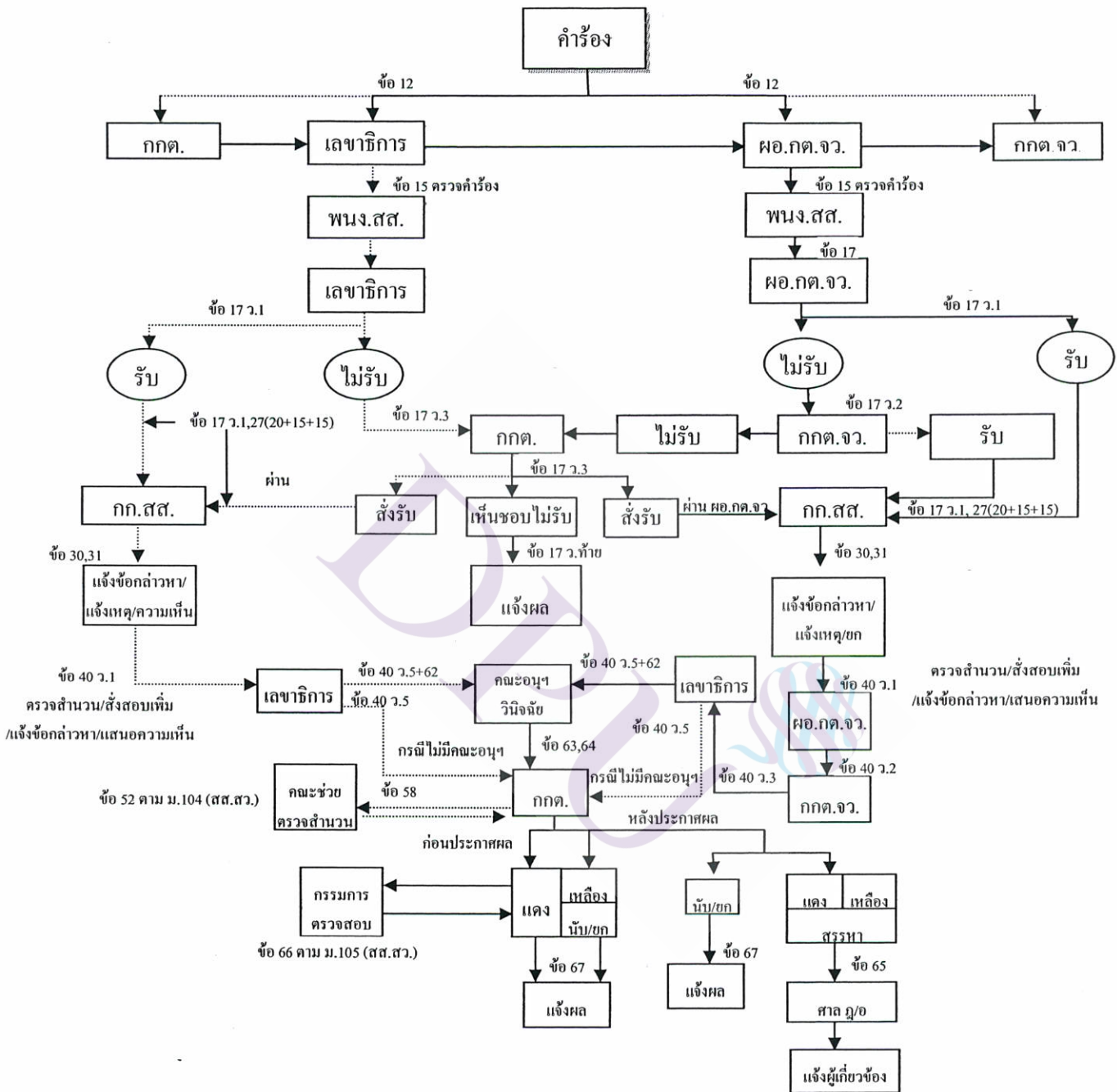
ข้อ 68 เมื่อประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว ถ้าปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใด หรือสมาชิกวุฒิสภาผู้ใด หรือผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาผู้ใด กระทำการใด ๆ โดยไม่สุจริตเพื่อที่จะให้ตนเองได้รับเลือกตั้ง หรือได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริต หรือการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือมิชอบด้วยกฎหมาย โดยผลของการที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดได้กระทำ ทั้งนี้ อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ระเบียบหรือประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองให้คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อพิจารณาและวินัยนัย

ให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยอนุโลม โดยการยื่นคำร้องต่อศาลตามวรรคหนึ่ง ให้ยื่นต่อศาลอุทธรณ์



ภาพที่ 4.1 ขั้นตอนทั่วไปการดำเนินงานเรื่องร้องคัดค้านการเลือกตั้ง

ขั้นตอนการร้องคัดค้านการเลือกตั้งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง



ภาพที่ 4.2 ขั้นตอนการร้องคัดค้านการเลือกตั้งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง

หมายเหตุ.

- - - - - หมายถึง อาจจะมีการดำเนินการ
- — — — — หมายถึง การดำเนินการตามปกติ

จากการศึกษาระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 พบว่า ในการดำเนินการสืบสวนสอบสวนคดีเลือกตั้งของคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการสืบสวนสอบสวน สามารถที่จะไปทำการสืบสวนสอบสวนหรือแสวงหาพยานหลักฐานอื่นนอกเหนือจากที่ฝ่ายผู้ร้องและผู้ถูกกล่าวหาเสนอเพิ่มเติมได้เองตามที่เห็นสมควร ซึ่งคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการมีอิสระในการกำหนดแนวทางการสืบสวนสอบสวนและแสวงหาข้อเท็จจริงได้ โดยมีได้ถูกจำกัดให้รับฟังข้อเท็จจริงเฉพาะที่ฝ่ายผู้ร้อง และผู้ถูกกล่าวหานำมาเสนอ ประกอบกับพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 104 ก็ยังได้บัญญัติว่า “การพิจารณาคำร้องคัดค้านการเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการไต่สวนและแสวงหาหลักฐานทั้งปวงเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริง ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา” ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า กระบวนการสืบสวนสอบสวนคดีเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีลักษณะค่อนข้างไปในระบบไต่สวน

การกระทำความผิดกฎหมายเลือกตั้ง นอกจากมีโทษทางอาญา คือ การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่แล้ว กฎหมายยังได้บัญญัติให้มีโทษทางอาญาด้วย โดยการดำเนินคดีต่อบุคคลผู้กระทำความผิดกฎหมายเลือกตั้ง สามารถแยกได้เป็น 2 กรณี ดังนี้

1. การดำเนินคดีเลือกตั้ง ซึ่งเป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

2. การดำเนินคดีอาญา ตามปกติเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัครคนใด จะสั่งให้ดำเนินคดีอาญาแก่ผู้สมัครหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องด้วย และสั่งให้ผู้สมัครที่ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง (ใบแดง) ชดใช้ค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งใหม่ด้วย ซึ่งเป็นคดีแพ่งอีกคดีหนึ่ง ในการดำเนินคดีอาญาดังกล่าว ในทางปฏิบัติหากภายหลังคณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้งเพื่อพิจารณาแล้ว หากศาลมีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ คณะกรรมการการเลือกตั้งจะจัดส่งสำเนาสำนวนคดีเลือกตั้งดังกล่าว กลับคืนไปยังสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด โดยมอบอำนาจให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือหัวหน้างานสืบสวนสอบสวนหรือพนักงานสืบสวนสอบสวนไปดำเนินร้องทุกข์กล่าวโทษผู้สมัครหรือบุคคลอื่นใดที่เป็นผู้กระทำผิดต่อพนักงานสอบสวนท้องที่ที่เกิดเหตุ เพื่อดำเนินการสอบสวนและฟ้องคดีอาญาต่อศาลยุติธรรมต่อไป

ในขั้นตอนการดำเนินคดีเลือกตั้ง เมื่อพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง รวมทั้งระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัย

ซึ่งขาด พ.ศ. 2554 ซึ่งกำหนดขั้นตอนเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนคดีเลือกตั้งแล้วเห็นว่า ถ้าฟังแต่เพียงการกำหนดให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด สามารถสั่งให้บุคคลใดมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งพยานหลักฐานใดได้ก็ตาม แต่กลับไม่ปรากฏว่าหากบุคคลดังกล่าวฝ่าฝืนไม่มาตามกำหนดนัด หรือไม่ส่งพยานหลักฐานใด หากได้มีบทบัญญัติกำหนดโทษไว้โดยชัดแจ้งแต่อย่างใด จึงไม่มีสภาพบังคับได้และทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งปราศจากเครื่องมือที่สำคัญในการแสวงหาหรือรวบรวมพยานหลักฐาน และอาจทำให้กระบวนการแสวงหาหรือรวบรวมพยานหลักฐานของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ได้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

สำหรับหลักเกณฑ์ในการรับฟังพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้งนั้น ปัจจุบันยังไม่พบว่าได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการรับฟังพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้งไว้โดยชัดแจ้งแต่อย่างใด แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 238 จะกำหนดว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงโดยพลัน เมื่อมีกรณีใดกรณีหนึ่งต่อไปนี้ (3) “ปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า...” และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 96 และมาตรา 97 กำหนดว่า “มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า...” ก็สามารถสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้เช่นเดียวกัน แต่ผู้เขียนเห็นว่า หลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นเพียงมาตรฐานในการรับฟังพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้งเท่านั้น กล่าวคือ คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่จำเป็นต้องรับฟังพยานหลักฐานจนปราศจากข้อสงสัยดังเช่นในคดีอาญา แต่อย่างไรก็ดี ก่อนที่จะนำไปสู่การใช้ดุลพินิจสุดท้ายว่า “มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า...” หรือไม่ เห็นว่า ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการรับฟังหรือชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานแต่ละประเภทในสำนวนคดีค้านคดีเลือกตั้งเสียก่อน หากเปรียบเทียบกับหลักการรับฟังพยานหลักฐานในคดีอาญาหรือคดีแพ่ง รวมทั้งคดีปกครองด้วยแล้ว จะเห็นว่า ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง รวมทั้งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรับฟังหรือชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานไว้โดยชัดแจ้ง

จึงเห็นว่า ถ้าฟังเพียงการกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้ง โดยเพียงแต่เห็นว่า “มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า...” โดยปราศจากหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรับฟังพยานในคดีเลือกตั้งโดยชัดเจน เช่นเดียวกับหลักเกณฑ์ในการรับฟังพยานหลักฐานในคดีแพ่งหรือคดีอาญาหรือคดีปกครองด้วยแล้ว อาจทำให้กระบวนการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ค่อยมีประสิทธิภาพ และหากปราศจากหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับการรับฟังพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้งแล้ว ก็อาจสุ่มเสี่ยงต่อการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ประจำจังหวัด ตลอดจนถึงคณะบุคคลผู้มีหน้าที่ทำการสืบสวนสอบสวนหรือพิจารณาสำนวน คัดค้านการเลือกตั้งทุกฝ่าย จะใช้ความรู้สึกส่วนตัวหรือใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจในการพิจารณาและ วินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้ง ซึ่งหากเป็นเช่นนั้น ก็จะส่งผลให้การพิจารณาเสนอความเห็นและวินิจฉัย ชี้ขาดคดีเลือกตั้ง มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงที่กำหนดไว้ใน รัฐธรรมนูญ ซึ่งผู้เขียนจะได้ทำการวิเคราะห์ถึงปัญหาดังกล่าวอย่างละเอียดในบทที่ 5 ต่อไป

4.2.2 การไต่สวนคดีเลือกตั้งของศาลอุทธรณ์ แผนกคดีเลือกตั้ง

มาตรา 219 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้ศาลอุทธรณ์มีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง และการเพิกถอน สิทธิเลือกตั้ง ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ทั้งนี้ วิธีพิจารณาและวินิจฉัย คดีให้เป็นไปตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกากำหนด โดยต้องใช้ระบบไต่สวนและเป็นไปโดย รวดเร็ว ต่อมาที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้กำหนดระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยวิธีพิจารณา และวินิจฉัยคดี ที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง และการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ในการเลือกตั้งสมาชิกสภา ท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2550 โดยระเบียบดังกล่าว ได้ขยายความหมายของศาลอุทธรณ์ ให้รวมถึงศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้งด้วย ซึ่งมีรายละเอียดที่สำคัญเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ และขั้นตอนการดำเนินกระบวนวิธีพิจารณาคดีเลือกตั้ง ดังต่อไปนี้

1. อำนาจหน้าที่ของศาลอุทธรณ์ และศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 239 ให้อำนาจศาลอุทธรณ์ กรณีที่ประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า ควรให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใด ให้ยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์ เพื่อวินิจฉัย และให้คำสั่งศาลอุทธรณ์เป็นที่สุด โดยระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยวิธี พิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ในการเลือกตั้งสมาชิก สภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2550 ได้ขยายความหมายของศาลอุทธรณ์ให้รวมถึงศาล อุทธรณ์ภาค 1-9 ด้วย

2. ขั้นตอนและผลของการยื่นคำร้องคดีเลือกตั้ง

ตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการ การเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2550 กำหนดให้ใช้ระบบไต่สวนและเป็นไปโดยรวดเร็ว วิธีพิจารณาใดซึ่งระเบียบนี้มีได้

กำหนดไว้โดยเฉพาะให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับเท่าที่พอจะใช้บังคับได้¹⁶³ โดยมีขั้นตอนในการยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้ง ดังนี้

2.1 ผู้ร้องจะต้องทำคำร้องต้องยื่นพร้อมสำเนาคำร้องและเอกสารประกอบโดยข้อความถูกต้องเป็นอย่างเดียวกันเท่าจำนวนผู้ถูกกล่าวหาตามคำร้องและอีกจำนวน 5 ชุด ต่อศาล¹⁶⁴ และการยื่นคำร้อง ให้ยื่นต่อศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคที่เขตเลือกตั้งอยู่ในเขตอำนาจ¹⁶⁵

2.2 ศาลต้องตรวจและมีคำสั่งเกี่ยวกับคำร้องภายในสามวันนับแต่วันรับคำร้อง¹⁶⁶

¹⁶³ ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2550

ข้อ 4 วิธีพิจารณาให้ใช้ระบบไต่สวนและเป็นไปโดยรวดเร็ว ตามที่กำหนดในระเบียบนี้ วิธีพิจารณาใดซึ่งระเบียบนี้มีได้กำหนดไว้โดยเฉพาะให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับเท่าที่พอจะใช้บังคับได้

¹⁶⁴ ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2550

ข้อ 6 คำร้องต้องทำเป็นหนังสือ ใช้ถ้อยคำสุภาพและมีรายการดังต่อไปนี้

- (1) ชื่อและที่อยู่ของผู้ร้อง
- (2) ระบุเรื่องอันเป็นเหตุให้ต้องใช้สิทธิ ข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องพร้อมทั้งเหตุผลสนับสนุน โดยชัดเจน และมาตราของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเหตุในคำร้อง
- (3) คำขอที่ระบุความประสงค์จะให้ศาลดำเนินการอย่างไร
- (4) ลายมือชื่อผู้ร้อง แต่ในกรณีที่เป็นการทำและยื่นหรือส่งคำร้องแทนผู้อื่นต้องแนบใบมอบฉันทะให้กระทำการดังกล่าวมาด้วย

คำร้องที่มีได้ปฏิบัติตามความในวรรคหนึ่ง ศาลอาจมีคำสั่งให้ปฏิบัติให้ถูกต้องภายในเวลาที่กำหนด ถ้ามีได้ปฏิบัติก็ให้ศาลมีคำสั่งไม่รับคำร้องนั้น

คำร้องต้องยื่นพร้อมสำเนาคำร้องและเอกสารประกอบโดยข้อความถูกต้องเป็นอย่างเดียวกันเท่าจำนวนผู้ถูกกล่าวหาตามคำร้องและอีกจำนวนห้าชุดต่อศาล

¹⁶⁵ ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2550

ข้อ 8 วรรคสอง การยื่นคำ ร้องตามวรรคหนึ่งให้ยื่นต่อศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค ที่เขตเลือกตั้งอยู่ในเขตอำนาจ

¹⁶⁶ ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2550

ข้อ 8 กรณีมีคำร้องขอให้ศาลสั่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นใหม่ หรือขอให้ศาลเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของบุคคลใด ให้ศาลตรวจและมีคำสั่งเกี่ยวกับคำร้องภายในสามวัน นับแต่วันรับคำร้อง

2.3 เมื่อศาลมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย ให้ส่งสำเนาคำร้องแก่ผู้ถูกกล่าวหา หรือมีคำสั่งแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับสำเนาคำร้องภายในระยะเวลาที่กำหนดเมื่อผู้ถูกกล่าวหาได้รับสำเนาคำร้องและยื่นคำคัดค้านแล้วหรือผู้ถูกกล่าวหาไม่ยื่นคำคัดค้านภายในเจ็ดวันนับแต่วันรับสำเนาคำร้องหรือไม่มารับสำเนาคำร้องภายในระยะเวลาที่กำหนดให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปโดยเร็ว

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 239 กำหนดว่าเมื่อศาลอุทธรณ์ได้รับคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้น จะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ได้ จนกว่าศาลอุทธรณ์ จะมีคำสั่งยกคำร้อง

3. การพิจารณาและวินิจฉัยคดีเลือกตั้ง

3.1 การพิจารณาของศาลให้กระทำโดยเปิดเผย การประกาศกำหนดวันนัดพิจารณาครั้งแรก ต้องแจ้งให้ผู้ความทราบไม่น้อยกว่าห้าวันก่อนวันนัด ให้ปิดประกาศวันเวลานัดพิจารณาทุกครั้งไว้ที่หน้าศาล คู่ความทั้งสองฝ่ายอาจอ้างตนเอง บุคคลและหลักฐานอื่นเป็นพยานได้ ตามที่ศาลเห็นสมควร และมีสิทธิขอตรวจพยานหลักฐาน และคัดสำเนาพยานหลักฐานของตนเองหรือของคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งได้ การอ้างพยานตามวรรคหนึ่ง ให้คู่ความยื่นบัญชีระบุพยานพร้อมคำแถลงแสดงเหตุผลความจำเป็นในการอ้างพยาน และวิธีการได้มาซึ่งพยานดังกล่าว มาพร้อมกับคำร้องหรือคำคัดค้าน คู่ความอาจยื่นบัญชีระบุพยานเพิ่มเติม พร้อมแถลงแสดงเหตุผลความจำเป็นได้ตามที่ศาลเห็นสมควร

ศาลอาจกำหนดให้มีการตรวจพยานหลักฐานก่อนวันนัดพิจารณาก็ได้ โดยให้ศาลบันทึกรายละเอียดเกี่ยวกับพยานหลักฐาน ที่คู่ความขอให้มีการไต่สวน หรือที่คู่ความไม่ได้แย้งพยานหลักฐานใด ๆ ไว้¹⁶⁷

¹⁶⁷ ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2550

ข้อ 10 การพิจารณาของศาลให้กระทำโดยเปิดเผย

การประกาศกำหนดวันนัดพิจารณาครั้งแรก ต้องแจ้งให้ผู้ความทราบไม่น้อยกว่าห้าวันก่อนวันนัด ให้ปิดประกาศวันเวลานัดพิจารณาทุกครั้งไว้ที่หน้าศาล

ข้อ 11 คู่ความทั้งสองฝ่ายอาจอ้างตนเอง บุคคลและหลักฐานอื่นเป็นพยานได้ตามที่ศาลเห็นสมควร และมีสิทธิขอตรวจพยานหลักฐานและคัดสำเนาพยานหลักฐานของตนเองหรือของคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งได้

การอ้างพยานตามวรรคหนึ่ง ให้คู่ความยื่นบัญชีระบุพยานพร้อมคำแถลงแสดงเหตุผลความจำเป็นในการอ้างพยาน และวิธีการได้มาซึ่งพยานดังกล่าวมาพร้อมกับคำร้องหรือคำคัดค้านคู่ความอาจยื่นบัญชีระบุพยานเพิ่มเติมพร้อมแถลงแสดงเหตุผลความจำเป็นได้ตามที่ศาลเห็นสมควร

ศาลอาจกำหนดให้มีการตรวจพยานหลักฐานก่อนวันนัดพิจารณาก็ได้ โดยให้ศาลบันทึกรายละเอียดเกี่ยวกับพยานหลักฐานที่คู่ความขอให้มีการไต่สวนหรือที่คู่ความไม่ได้แย้งพยานหลักฐานใด ๆ ไว้

3.2 ในวันนัดพิจารณา ให้ศาลเริ่มสืบพยานหลักฐานต่อเนื่องติดต่อกันไปทุกวันทำการจนกว่าจะเสร็จการพิจารณา เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุสุดวิสัยหรือเหตุจำเป็นอันไม่อาจก้าวล่วงเสียได้ให้ศาลส่งเลื่อนคดีไปได้ภายในกำหนดเวลาไม่เกินเจ็ดวันศาลมีอำนาจเรียกพยานหลักฐานมาสืบได้เองตามที่เห็นสมควรให้สืบพยานหลักฐานของผู้ร้องก่อน เสร็จแล้วจึงสืบพยานหลักฐานของผู้คัดค้านต่อไปในการสืบพยานไม่ว่าจะเป็นพยานที่ผู้ร้องหรือผู้คัดค้านอ้างหรือที่ศาลเรียกมาเองให้ศาลเป็นผู้ซักถามพยานในประเด็นต่าง ๆ ให้ได้ความครบถ้วน เว้นแต่ในกรณีที่ศาลเห็นว่ามีความจำเป็นก็อาจอนุญาตให้ผู้ร้องหรือผู้คัดค้านซักถามได้ การถามพยานของผู้ร้องหรือผู้คัดค้านจะใช้คำถามนำก็ได้ ถ้าผู้ร้องไม่มาศาลในวันตรวจพยานหลักฐานหรือวันนัดพิจารณา ให้ถือว่าไม่ประสงค์ให้ศาลมีคำสั่งตามคำร้องให้ศาลสั่งจำหน่ายคดี ถ้าผู้คัดค้านไม่มาศาลในวันตรวจพยานหลักฐานหรือวันนัดพิจารณาให้พิจารณาคดีไปฝ่ายเดียว¹⁶⁸

3.3 ในกรณีที่ศาลเห็นสมควร หรือในกรณีที่คู่ความฝ่ายที่อ้างพยานนั้นร้องขอ และศาลอนุญาต ศาลอาจกำหนดให้พยานบุคคลคนใดที่ต้องมาเบิกความ เสนอบันทึกคำพยานหรือความเห็นต่อศาลตามประเด็นที่ศาลกำหนด หรือที่คู่ความฝ่ายที่ร้องขอกำหนด และศาลอนุญาต โดยให้ส่งต้นฉบับบันทึกคำพยาน หรือความเห็นต่อศาล และสำเนาแก่คู่ความฝ่ายอื่นทราบล่วงหน้าอย่างน้อยสามวันก่อนวันสืบพยานบุคคลนั้น

ในวันนัดสืบพยานบุคคลนั้น ให้พยานผู้ให้ถ้อยคำเบิกความตอบข้อซักถามเพิ่มเติมของคู่ความ และในกรณีพยานผู้ให้ถ้อยคำไม่มาศาล หรือมาศาล แต่ไม่ยอมตอบข้อซักถามเพิ่มเติมของ

¹⁶⁸ ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2550

ข้อ 12 ในวันนัดพิจารณา ให้ศาลเริ่มสืบพยานหลักฐานต่อเนื่องติดต่อกันไปทุกวันทำการจนกว่าจะเสร็จการพิจารณา เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุสุดวิสัยหรือเหตุจำเป็นอันไม่อาจก้าวล่วงเสียได้ให้ศาลส่งเลื่อนคดีไปได้ภายในกำหนดเวลาไม่เกินเจ็ดวัน

ศาลมีอำนาจเรียกพยานหลักฐานมาสืบได้เองตามที่เห็นสมควร

ให้สืบพยานหลักฐานของผู้ร้องก่อน เสร็จแล้วจึงสืบพยานหลักฐานของผู้คัดค้านต่อไปในการสืบพยานไม่ว่าจะเป็นพยานที่ผู้ร้องหรือผู้คัดค้านอ้างหรือที่ศาลเรียกมาเอง

ให้ศาลเป็นผู้ซักถามพยานในประเด็นต่าง ๆ ให้ได้ความครบถ้วน เว้นแต่ในกรณีที่ศาลเห็นว่ามีความจำเป็น ก็อาจอนุญาตให้ผู้ร้องหรือผู้คัดค้านซักถามได้

การถามพยานของผู้ร้องหรือผู้คัดค้านจะใช้คำถามนำก็ได้

ถ้าผู้ร้องไม่มาศาลในวันตรวจพยานหลักฐานหรือวันนัดพิจารณา ให้ถือว่าไม่ประสงค์ให้ศาลมีคำสั่งตามคำร้อง ให้ศาลสั่งจำหน่ายคดี ถ้าผู้คัดค้านไม่มาศาลในวันตรวจพยานหลักฐานหรือวันนัดพิจารณาให้พิจารณาคดีไปฝ่ายเดียว

คู่ความ ให้ศาลปฏิเสธที่จะรับฟังบันทึกคำพยานผู้นั้น เป็นพยานหลักฐานในคดี เว้นแต่ มีพยานหลักฐานอื่นประกอบ และศาลเห็นสมควรเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ศาลจะรับฟังบันทึกคำพยานดังกล่าวประกอบพยานหลักฐานอื่นนั้นก็ได้ บันทึกคำพยานที่ทำไว้ล่วงหน้าตามวรรคหนึ่ง เมื่อพยานเบิกความรับรองแล้ว ให้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของคำเบิกความของพยาน และถือว่าได้อ่านคำเบิกความดังกล่าวให้พยานฟังแล้ว เมื่อมีการยื่นบันทึกคำพยานต่อศาลแล้วคู่ความไม่อาจขอลอนบันทึกคำพยานนั้น และให้ถือว่าบันทึกคำพยานดังกล่าว เป็นพยานหลักฐานในคดีแล้ว¹⁶⁹

3.4 ในกรณีที่ศาลเห็นสมควร หรือในกรณีที่คู่ความฝ่ายที่อ้างพยานนั้นร้องขอ และศาลอนุญาต ศาลอาจกำหนดให้พยานบุคคลคนใดเสนอบันทึกคำพยาน หรือความเห็นต่อศาลตามประเด็นที่ศาลกำหนด แทนการมาเบิกความ โดยพยานไม่ต้องมาศาล ภายในเจ็ดวันนับแต่วันทราบคำสั่งศาลก็ได้ ให้ศาลส่งสำเนาบันทึกคำพยานตามวรรคหนึ่งให้คู่ความทราบ หรือมีคำสั่งแจ้งให้คู่ความมารับสำเนาทันทีคำพยาน ภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด และหากคู่ความติดใจคัดค้านข้อเท็จจริงในบันทึกคำพยาน ก็ให้ทำคำคัดค้านเป็นหนังสือ ยื่นต่อศาลภายในสามวัน นับแต่วันที่

¹⁶⁹ ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2550

ข้อ 13 ในกรณีที่ศาลเห็นสมควร หรือในกรณีที่คู่ความฝ่ายที่อ้างพยานนั้นร้องขอและศาลอนุญาต ศาลอาจกำหนดให้พยานบุคคลคนใดที่ต้องมาเบิกความ เสนอบันทึกคำพยานหรือความเห็นต่อศาล ตามประเด็นที่ศาลกำหนดหรือที่คู่ความฝ่ายที่ร้องขอกำหนดและศาลอนุญาต โดยให้ส่งต้นฉบับ บันทึกคำพยานหรือความเห็นต่อศาลและสำเนาแก่คู่ความฝ่ายอื่นทราบล่วงหน้าอย่างน้อยสามวันก่อน วันสืบพยานบุคคลนั้น

บันทึกคำพยานของพยานบุคคลตามวรรคหนึ่งให้มีรายการดังต่อไปนี้

- (1) ชื่อศาล และเลขคดี
- (2) วัน เดือน ปี และสถานที่ที่ทำบันทึกคำพยาน
- (3) ชื่อและชื่อสกุลของคู่ความ
- (4) ชื่อ ชื่อสกุล อายุ ที่อยู่ อาชีพ และความเกี่ยวข้องกับคู่ความของผู้ให้ถ้อยคำ
- (5) รายละเอียดแห่งข้อเท็จจริง และหรือความเห็นของผู้ให้ถ้อยคำ
- (6) ลายมือชื่อผู้ให้ถ้อยคำ

ในวันนัดสืบพยานบุคคลนั้น ให้พยานผู้ให้ถ้อยคำเบิกความตอบข้อซักถามเพิ่มเติมของคู่ความ และในกรณีพยานผู้ให้ถ้อยคำไม่มาศาล หรือมาศาล แต่ไม่ยอมตอบข้อซักถามเพิ่มเติมของคู่ความ ให้ศาลปฏิเสธที่จะรับฟังบันทึกคำพยานผู้นั้นเป็นพยานหลักฐานในคดี เว้นแต่มีพยานหลักฐานอื่นประกอบและศาลเห็นสมควรเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมศาลจะรับฟังบันทึกคำพยานดังกล่าวประกอบพยานหลักฐานอื่นนั้นก็ได้

บันทึกคำพยานที่ทำไว้ล่วงหน้าตามวรรคหนึ่ง เมื่อพยานเบิกความรับรองแล้วให้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของคำเบิกความของพยาน และถือว่าได้อ่านคำเบิกความดังกล่าวให้พยานฟังแล้วเมื่อมีการยื่นบันทึกคำพยานต่อศาลแล้วคู่ความไม่อาจขอลอนบันทึกคำพยานนั้นและให้ถือว่าบันทึกคำพยานดังกล่าวเป็นพยานหลักฐานในคดีแล้ว

ได้รับสำเนาบันทึกคำพยานดังกล่าว ศาลอาจนัดให้พยานผู้ให้ถ้อยคำมาศาลเพื่อตอบข้อซักถามเพิ่มเติมของกลุ่มความ ในกรณีเช่นนี้ ถ้าผู้ให้ถ้อยคำไม่มาศาล หรือมาศาลแต่ไม่ยอมตอบข้อซักถามเพิ่มเติมของกลุ่มความ ให้ศาลปฏิเสธที่จะรับฟังบันทึกถ้อยคำของผู้นั้นเป็นพยานหลักฐานในคดี เว้นแต่มีพยานหลักฐานอื่นประกอบ และศาลเห็นสมควร เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ศาลจะรับฟังบันทึกคำพยานดังกล่าว ประกอบพยานหลักฐานอื่นนั้นก็ได้

3.5 ในกรณีที่ศาลเห็นว่าคดีใดมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ ศาลจะงดการสืบพยานก็ได้ ถ้าผู้ร้องหรือผู้คัดค้านประสงค์จะแถลงการณ์ปิดคดี ให้ทำคำแถลงการณ์เป็นหนังสือ ยื่นต่อศาลภายในห้าวัน นับแต่เสร็จสิ้นการพิจารณา มิฉะนั้น ถือว่าไม่คิดใจแถลงการณ์ปิดคดี¹⁷⁰

4. การรับฟังพยานหลักฐาน

ตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง และการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2550 ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรับฟังพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้งไว้โดยตรง แต่อย่างไร

5. การพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีเลือกตั้ง

ตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2550 ข้อ 18 กำหนดว่า คำสั่งของศาลให้ทำเป็นหนังสือ และอย่างน้อยต้องกล่าวหรือแสดง

- (1) ชื่อผู้ร้องและผู้คัดค้าน
- (2) ใจความแห่งคำวินิจฉัยพร้อมเหตุผล
- (3) ลายมือชื่อของคณะผู้พิพากษาที่ทำคำสั่ง

¹⁷⁰ ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2550

ข้อ 15 ในกรณีที่ศาลเห็นว่าคดีใดมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ ศาลจะงดการสืบพยานก็ได้

ข้อ 16 เมื่อผู้ร้องหรือผู้คัดค้านมีคำขอและอีกฝ่ายหนึ่งไม่คัดค้าน หรือทั้งสองฝ่ายมีคำขอและศาลเห็นสมควรเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ศาลอาจอนุญาตให้ทำการสืบพยานบุคคล หรือดำเนินกระบวนการพิจารณาใด ๆ โดยระบบการประชุมทางวิดีโอทัศน์ได้ โดยให้ผู้ขอเป็นผู้ดำเนินการเพื่อจัดให้มีการสืบพยาน หรือดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยระบบดังกล่าว และเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการนี้ทั้งหมด

การสืบพยานหรือการดำเนินกระบวนการพิจารณาใด ๆ ตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่ากระทำในห้องพิจารณาของศาล

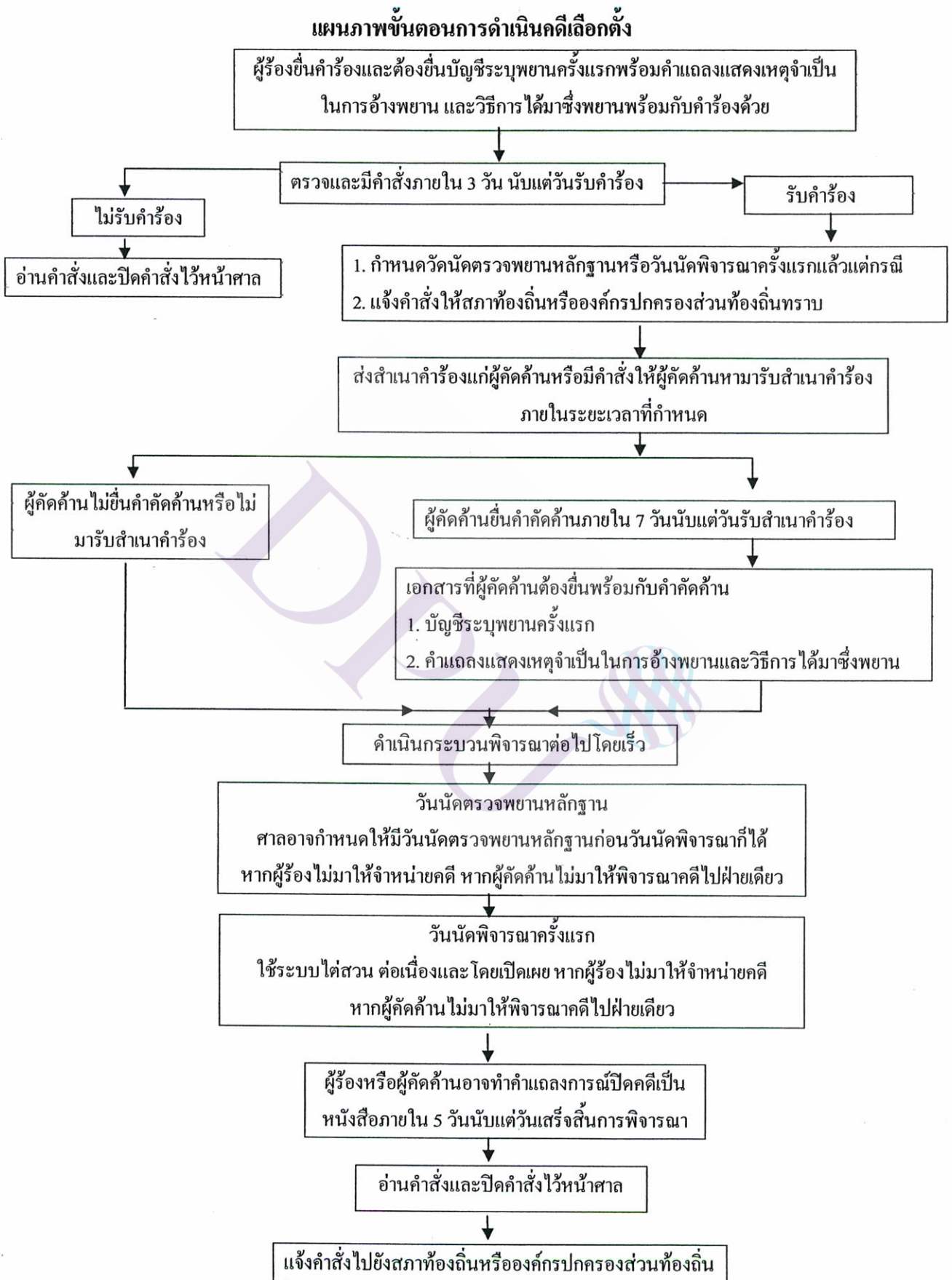
ข้อ 17 ถ้าผู้ร้องหรือผู้คัดค้านประสงค์จะแถลงการณ์ปิดคดี ให้ทำคำแถลงการณ์เป็นหนังสือยื่นต่อศาลภายในห้าวันนับแต่เสร็จสิ้นการพิจารณา มิฉะนั้น ถือว่าไม่คิดใจแถลงการณ์ ปิดคดี

และข้อ 19 กำหนดว่า ให้ศาลอ่านคำสั่งให้คู่ความฟังและปิดคำสั่งไว้หน้าศาลเพื่อให้ทราบโดยทั่วกัน และให้คำสั่งนั้นมีผลทันที หากคู่ความทราบนัดโดยชอบแล้วไม่มาศาล ให้ศาลบันทึกไว้ และให้ถือว่าคำสั่งนั้นได้อ่านโดยชอบแล้ว

ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใด ให้ศาลแจ้งคำสั่งไปยังสภาท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วแต่กรณีโดยเร็ว ตามข้อ 20

กล่าวโดยสรุป ตามระเบียบดังกล่าว ยังไม่ปรากฏหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรับฟังพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้ง เช่นเดียวกับระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวข้างต้น และเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 239 วรรคท้าย บัญญัติให้คำสั่งศาลอุทธรณ์ที่ให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นเป็นที่สุด จึงส่งผลให้ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาดังกล่าว ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายด้วย ซึ่งผู้เขียนจะได้ทำการวิเคราะห์ถึงปัญหาดังกล่าวอย่างละเอียดในบทต่อไป

จากที่กล่าวมาทั้งหมดสามารถสรุปเป็นแผนภาพเกี่ยวกับขั้นตอนการดำเนินคดีเลือกตั้งของประเทศไทยได้ดังต่อไปนี้



ภาพที่ 4.3 ขั้นตอนการดำเนินคดีเลือกตั้ง

4.3 การคุ้มครองพยานในประเทศไทย

4.3.1 ที่มาในการคุ้มครองพยานในประเทศไทย

การคุ้มครองพยาน เป็นที่ยอมรับและถือปฏิบัติในกระบวนการยุติธรรม ทั้งในระดับสากล และระดับชาติ ดังจะเห็นได้จากอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (UNCAC 2003) ข้อ 32 การคุ้มครองพยานผู้เชี่ยวชาญ และผู้เสียหาย “รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องดำเนินการที่เหมาะสม โดยเป็นไปตามระบบกฎหมายภายในของตนและภายใต้วิธีการของตนในการจัดให้มีการคุ้มครองที่มีประสิทธิภาพแก่พยานและผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งให้คำเบิกความเกี่ยวกับความผิดที่ กำหนดตามอนุสัญญานี้ และเท่าที่เหมาะสมแก่ญาติและบุคคลอื่นที่ เป็นผู้ใกล้ชิดของบุคคลนั้น ๆ ให้พ้นจากการแค้นเคืองหรือข่มขู่ที่อาจเกิดขึ้นได้”¹⁷¹

สำหรับประเทศไทยนั้น ได้มีการรับรองสิทธิของบุคคลที่เป็นพยานครั้งแรกใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 244 กำหนดว่า “บุคคลซึ่งเป็นพยาน ในคดีอาญามีสิทธิได้รับความคุ้มครอง การปฏิบัติที่เหมาะสมและค่าตอบแทนที่จำเป็นและสมควร จากรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ต่อมาจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 ขึ้น โดยมี หลักการและเหตุผล คือ เนื่องจากในปัจจุบันพยานยังไม่ได้รับการคุ้มครองเท่าที่ควร ทั้งที่พยานมี ความสำคัญยิ่งต่อการพิสูจน์ความจริงในทางอรรถคดี เป็นเหตุให้เกิดผลเสียต่อกระบวนการ ยุติธรรม ดังนั้น เพื่อเพิ่มความคุ้มครองพยานให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ เพื่อกำหนดมาตรการในการคุ้มครองพยาน ซึ่งเชื่อว่ามาตรการคุ้มครองพยานดังกล่าว จะทำให้เกิดความเชื่อมั่นให้กับพยานและจะช่วยให้ สามารถนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้มากยิ่งขึ้น

4.3.2 การคุ้มครองพยานในคดีอาญา

ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 ได้นิยามความหมายของ พยาน หมายความว่า พยานบุคคลซึ่งจะมาให้ หรือได้ให้ข้อเท็จจริง ต่อพนักงานผู้มีอำนาจสืบสวน คดีอาญา พนักงานผู้มีอำนาจสอบสวนคดีอาญา พนักงานผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญา หรือศาลในการ ดำเนินคดีอาญา รวมทั้งผู้ชำนาญการพิเศษ แต่มิให้หมายความรวมถึงจำเลยที่อ้างตนเองเป็นพยาน และกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการคุ้มครองพยานในคดีอาญา ที่สำคัญดังต่อไปนี้

¹⁷¹ สำนักงาน ป.ป.ท. (2556). คู่มือมาตรการคุ้มครองพยานเบื้องต้น ตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่าย บริหาร ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต. หน้า 1.

4.3.2.1 มาตรการทั่วไปในการคุ้มครองพยาน

1) ในกรณีที่พยานไม่ได้รับความปลอดภัย พนักงานผู้มีอำนาจสืบสวนคดีอาญา พนักงานผู้มีอำนาจสอบสวนคดีอาญา พนักงานผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาศาล หรือสำนักงานคุ้มครองพยาน แล้วแต่กรณี อาจจัดให้พยานอยู่ในความคุ้มครองตามที่เห็นเป็นการสมควร หรือตามที่พยาน หรือบุคคลอื่นใด ซึ่งมีประโยชน์เกี่ยวข้องได้ร้องขอ และในกรณีจำเป็นบุคคลดังกล่าวจะขอให้เจ้าพนักงานตำรวจหรือเจ้าหน้าที่อื่นช่วยให้ความคุ้มครองแก่พยานได้ตามความจำเป็น ทั้งนี้ ต้องได้รับความยินยอมของพยานด้วย

การคุ้มครองให้พยานได้รับความปลอดภัย ให้รวมถึงการจัดให้พยานอยู่ในสถานที่ที่ปลอดภัย เว้นแต่ พยานจะไม่ให้ความยินยอมและการปกปิดมิให้มีการเปิดเผยชื่อตัว ชื่อสกุล ที่อยู่ ภาพ หรือข้อมูลอย่างอื่นที่สามารถระบุตัวพยานได้ ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมแก่สถานะและสภาพของพยานและลักษณะของคดีอาญาที่เกี่ยวข้อง ตามมาตรา 6

2) ในกรณีที่สามี ภริยา ผู้บุพการี ผู้สืบสันดานของพยาน หรือบุคคลอื่นที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับพยาน ซึ่งมีผลต่อการที่พยานจะมาเป็นพยานอาจไม่ได้รับความปลอดภัย และพยานได้ร้องขอให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องพิจารณานำมาตรการทั่วไปในการคุ้มครองพยานมาใช้ บังคับแก่บุคคลดังกล่าว ได้ตามความจำเป็นที่เห็นสมควร เว้นแต่ บุคคลดังกล่าวจะไม่ให้ความยินยอม ตามมาตรา 7

4.3.2.2 มาตรการพิเศษในการคุ้มครองพยาน

1) ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 มาตรา 8 ได้กำหนดให้พยานในคดีความผิดต่าง ๆ ที่สามารถร้องขอมาตรการพิเศษในการคุ้มครองพยานได้ คือ พยานในคดีอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ อาจได้รับความคุ้มครองตามมาตรการพิเศษได้

(1) คดีความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต หรือกฎหมายว่าด้วยศุลกากร

(2) คดีความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรตามประมวลกฎหมายอาญา

(3) คดีความผิดเกี่ยวกับเพศตามประมวลกฎหมายอาญา เฉพาะที่เกี่ยวกับการเป็นธุระจัดหาสื่อไปหรือพาไปเพื่อการอนาจาร เพื่อสนองความใคร่ของผู้อื่น และความผิดฐานพรากเด็กและผู้เยาว์ ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก หรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี หรือ

ความคิดเกี่ยวกับการเป็นเจ้าของกิจการค้าประเวณี ผู้ดูแลหรือผู้จัดการกิจการค้าประเวณี หรือสถานการค้าประเวณี หรือเป็นผู้ควบคุมผู้กระทำการค้าประเวณีในสถานการค้าประเวณี

(4) คดีความผิดเกี่ยวกับองค์กรอาชญากรรม ได้แก่ ความผิดฐานอั้งยี่และช่องโจรตามประมวลกฎหมายอาญา และให้หมายความรวมถึงความผิดอื่นใดที่มีลักษณะเป็นการกระทำร่วมกันโดยกลุ่มอาชญากร ที่มีการวางแผนอย่างเป็นระบบและมีการวางเครือข่ายเป็นขบวนการหรือองค์กรลับอย่างซับซ้อนและเป็นสัดส่วน

(5) คดีความผิดที่อัตราโทษอย่างต่ำให้จำคุกตั้งแต่สิบปีขึ้นไปหรือโทษสถานที่หนักกว่านั้น

(6) คดีซึ่งสำนักงานคุ้มครองพยานเห็นสมควรให้ความคุ้มครองพยาน

เมื่อปรากฏแน่ชัดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่า พยานจะไม่ได้รับความปลอดภัย พยานหรือบุคคลอื่นใดซึ่งมีประโยชน์เกี่ยวข้อง พนักงานผู้มีอำนาจสืบสวนคดีอาญา พนักงานผู้มีอำนาจสอบสวนคดีอาญา หรือพนักงานผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญา อาจยื่นคำร้องต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมาย เพื่อใช้มาตรการพิเศษในการคุ้มครองพยาน ทั้งนี้ ต้องได้รับความยินยอมของพยานด้วย

เมื่อได้รับคำร้องดังกล่าว ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายพิจารณาสั่งการโดยด่วน ถ้ามีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าพยานจะไม่ได้รับความปลอดภัย ก็ให้สั่งให้ใช้มาตรการพิเศษในการคุ้มครองพยาน มาตรา 9

2) ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 มาตรา 10 ได้กำหนดให้สำนักงานคุ้มครองพยาน ดำเนินการเพื่อคุ้มครองพยานตามมาตรการพิเศษอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(1) ย้ายที่อยู่ หรือจัดหาที่พักอันเหมาะสม

(2) จ่ายค่าเลี้ยงชีพที่สมควรแก่พยาน หรือบุคคลที่อยู่ในความอุปการะเลี้ยงดูของพยาน เป็นระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปี เว้นแต่มีเหตุจำเป็นอาจขอขยายระยะเวลาครั้งละไม่เกินสามเดือน แต่ไม่เกินสองปี

(3) ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุล และหลักฐานทางทะเบียนที่สามารถระบุตัวพยาน รวมทั้งการดำเนินการเพื่อกลับคืนสู่ฐานะเดิมตามคำขอของพยานด้วย

(4) ดำเนินการเพื่อให้มีอาชีพหรือให้มีการศึกษาอบรม หรือดำเนินการใดเพื่อให้พยานสามารถดำรงชีพอยู่ได้ตามที่เหมาะสม

(5) ช่วยเหลือในการเรียกร้องสิทธิที่พยานพึงได้รับ

(6) ดำเนินการให้มีเจ้าหน้าที่คุ้มครองความปลอดภัยในระยะเวลาที่จำเป็น

(7) ดำเนินการอื่นใดในพยานได้รับความช่วยเหลือ ได้รับความคุ้มครองตามที่เห็นสมควร

ในกรณีที่ได้มีการดำเนินการ ตามวรรคหนึ่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามคำขอดังกล่าว โดยให้ถือว่าข้อมูลดังกล่าวเป็นความลับ และห้ามมิให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเปิดเผยข้อมูลนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

อนึ่ง ในกรณีที่สามี ภริยา ผู้บุพการี ผู้สืบสันดานของพยาน หรือบุคคลอื่นที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับพยานซึ่งมีผลต่อการที่พยานจะมาเป็นพยานอาจไม่ได้รับความปลอดภัย และพยานได้ร้องขอให้นำมาตรการพิเศษ ในการคุ้มครองพยานมาใช้บังคับแก่บุคคลดังกล่าวได้ เว้นแต่ บุคคลดังกล่าวจะไม่ให้ความยินยอม มาตรา 11

3) ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 มาตรา 12 ได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมาย อาจสั่งให้การคุ้มครองพยานตามมาตรการพิเศษสิ้นสุดลง เมื่อมีเหตุอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

- (1) พยานร้องขอ
- (2) พยานไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวง หรือระเบียบของกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการคุ้มครองพยานตามมาตรการพิเศษ
- (3) พฤติการณ์เกี่ยวกับความปลอดภัยของพยานเปลี่ยนแปลงไป และกรณีไม่มีความจำเป็นที่จะต้องให้การคุ้มครองพยานตามมาตรการพิเศษอีกต่อไป
- (4) พยานไม่ให้การเป็นพยานโดยไม่มีเหตุสมควร
- (5) ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษพยาน ในความรับผิดชอบแจ้งข้อความอันเป็นเท็จ ความผิดฐานเบี่ยงความอันเป็นเท็จในการพิจารณาคดีต่อศาล หรือความผิดฐานทำพยานหลักฐานอันเป็นเท็จอันเนื่องมาจากการเป็นพยานในคดีที่พยานได้รับความคุ้มครอง

4.3.2.3 ค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายแก่พยาน

ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายแก่พยาน ดังต่อไปนี้

- 1) ในกรณีเกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ชื่อเสียง ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดของพยานหรือสามี ภริยา ผู้บุพการี ผู้สืบสันดานหรือบุคคลอื่นที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับพยาน เพราะมีการกระทำผิดอาญาโดยเจตนาเนื่องจากการที่พยานจะมาหรือได้มาเป็นพยานบุคคลนั้น มีสิทธิได้รับค่าตอบแทนที่จำเป็นและสมควร มาตรา 15

แต่อย่างไรก็ดี ในกรณีที่บุคคลดังกล่าว ปฏิเสธการได้รับความคุ้มครองตาม มาตรา 6 มาตรา 7 มาตรา 9 หรือ มาตรา 11 แล้วแต่กรณี บุคคลดังกล่าวไม่มีสิทธิได้รับค่าตอบแทน

2) เมื่อพยานได้ให้ข้อเท็จจริงต่อ พนักงานผู้มีอำนาจสืบสวนคดีอาญา พนักงานผู้มีอำนาจสอบสวนคดีอาญา พนักงานผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญา หรือเบิกความต่อศาลแล้ว พยานพึงมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนที่จำเป็นและสมควร ทั้งนี้ ตามระเบียบที่กระทรวงยุติธรรมกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง แต่ในกรณีที่พยานโจทก์ในคดีความผิดต่อส่วนตัวซึ่งผู้เสียหายเป็นโจทก์ หรือเป็นพยานจำเลยให้อยู่ในดุลพินิจของศาลที่จะมีคำสั่งให้มีการจ่ายค่าตอบแทนดังกล่าว แต่ไม่เกินอัตราตามระเบียบที่กระทรวงยุติธรรมกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง มาตรา 17

3) หากปรากฏในภายหลังว่าพยานไม่มา ไม่ให้ถ้อยคำหรือเบิกความเป็นพยานโดยไม่มีเหตุสมควร หรือมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษพยานในความผิดฐานแจ้งข้อความอันเป็นเท็จ ความผิดฐานเบิกความอันเป็นเท็จในการพิจารณาคดีต่อศาล หรือความผิดฐานทำพยานหลักฐานอันเป็นเท็จในคดีที่บุคคลนั้นเป็นพยาน ให้บุคคลนั้นคืนหรือชดใช้ค่าตอบแทนตาม มาตรา 15 หรือ มาตรา 17 หรือคืน หรือชดใช้ค่าใช้จ่ายในการคุ้มครองพยานและบุคคลอื่นตาม มาตรา 18 แล้วแต่กรณี ที่รัฐได้จ่ายไปจริงภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งจากพนักงานคุ้มครองพยาน

ให้หน่วยงานที่ได้จ่ายค่าตอบแทน หรือค่าใช้จ่ายประสานงานกับสำนักงานคุ้มครองพยาน ในการเรียกคืนหรือเรียกให้ชดใช้ค่าตอบแทนหรือค่าใช้จ่ายตามวรรคหนึ่ง มาตรา 19

บทที่ 5

วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการไต่สวน และการดำเนินคดีเลือกตั้งท้องถิ่น

ในบทนี้ จะศึกษาถึงปัญหาเกี่ยวกับการไต่สวนและการดำเนินคดีเลือกตั้งท้องถิ่น โดยแยกเป็น 3 ปัญหา สำคัญ ๆ ได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินคดีเลือกตั้งท้องถิ่นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ระบบไต่สวนในการดำเนินคดีเลือกตั้งของศาล และปัญหากรณีไม่มีกฎหมายคุ้มครองพยานในคดีเลือกตั้ง โดยจะเป็นการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดจากกระบวนการดังกล่าว โดยทำการวิเคราะห์ปัญหาเปรียบเทียบกับวิธีพิจารณาขององค์กรที่ใช้ระบบไต่สวนในการแสวงหาข้อเท็จจริงในประเทศไทย และเปรียบเทียบกับการดำเนินคดีเลือกตั้งของประเทศไทยกับต่างประเทศ ทั้งนี้ เพื่อให้มีความชัดเจนมากขึ้น โดยปัญหาต่าง ๆ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

5.1 ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินคดีเลือกตั้งท้องถิ่นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการสืบสวนสอบสวน และวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น มีปัญหาสำคัญซึ่งเป็นอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายและอำนวยความสะดวกให้แก่คู่ความในคดีเลือกตั้งอยู่หลายขั้นตอน ซึ่งผู้ศึกษาขอแยกเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและคณะกรรมการการเลือกตั้งดังต่อไปนี้

5.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

5.1.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติ

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2550 มาตรา 14 บัญญัติว่า ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด คณะอนุกรรมการ บุคคลหรือคณะบุคคลหรือผู้แทนองค์การเอกชน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมายได้ และมาตรา 15 บัญญัติว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ตามมาตรา 14 ให้มีจำนวนจังหวัดละห้าคน ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งจากผู้มีความเป็นกลางทางการเมือง มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีคุณสมบัติตามมาตรา 16 ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 17 และได้รับการสรรหาตาม

ระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดตามวรรคหนึ่ง ให้สรรหาและแต่งตั้งจากผู้มีภูมิลำเนาในจังหวัดนั้นเป็นหลัก โดยให้คำนึงถึงความหลากหลายของอาชีพ การมีส่วนร่วมของสตรีและความพร้อมในการปฏิบัติหน้าที่ได้ตลอดเวลาด้วย

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า ไม่ได้มีการกำหนดสัดส่วน และคุณสมบัติเฉพาะของบุคคลที่จะมาทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ว่าต้องมีที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายแต่อย่างใด โดยกำหนดเพียงให้แต่งตั้งจากผู้มีภูมิลำเนาในจังหวัดนั้นเป็นหลัก และให้คำนึงถึงความหลากหลายของอาชีพ การมีส่วนร่วมของสตรีและความพร้อมในการปฏิบัติหน้าที่ได้ตลอดเวลาเท่านั้น

เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด มีหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดการเลือกตั้งทุกระดับในจังหวัดแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและเสนอความเห็นเรื่องคัดค้าน การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาและการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นทุกระดับ ซึ่งเป็นอำนาจกึ่งตุลาการ ซึ่งเป็นหน้าที่ที่สำคัญในการคัดกรองบุคคลที่จะมาทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในจังหวัดนั้น ๆ แต่องค์ประกอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดกฎหมายมิได้กำหนดบังคับให้ต้องมีบุคคลผู้สำเร็จการศึกษากฎหมายเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการดังกล่าว และในทางปฏิบัติที่ผ่านมาได้มีการคัดสรรผู้มีความรู้ด้านกฎหมายมาเป็นคณะกรรมการในสัดส่วนจำนวนที่ไม่เท่ากันในแต่ละจังหวัด ขึ้นอยู่กับดุลพินิจคณะกรรมการสรรหาระดับจังหวัดและดุลพินิจสุดท้ายของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะคัดสรร และแต่งตั้งให้บุคคลใดมาดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดในจังหวัดต่าง ๆ

หากเปรียบเทียบกับประเทศฟิลิปปินส์แล้ว จะเห็นว่า เมื่อมีการกล่าวหาว่าทุจริตการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น จะมีการส่งเรื่องไปที่ผู้อำนวยการเลือกตั้งตั้งแต่เขต เป็นผู้พิจารณาในชั้นต้น เนื่องจากกฎหมายของฟิลิปปินส์กำหนดเอาไว้ว่า ผู้ที่จะมาเป็นผู้ดำเนินการเลือกตั้งทุกเขตต้องสอบบาร์ได้แล้ว และปฏิบัติตามกฎหมายมาแล้ว จึงเป็นผู้ที่มีวุฒิภาวะสูงสามารถสอบสวนคดีเลือกตั้งท้องถิ่นในเบื้องต้นได้ทันที ซึ่งมีอำนาจหน้าที่คล้าย ๆ กับคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดของไทย

อนึ่ง ถ้าพึงเพียงการคำนึงถึงคุณสมบัติของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด เฉพาะจากผู้มีภูมิลำเนาในจังหวัดและมีความหลากหลายของอาชีพเท่านั้น โดยไม่ได้กำหนดสัดส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายให้ชัดเจน อาจทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีความแตกต่างในการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาและเสนอความเห็นคดีเลือกตั้งท้องถิ่นที่คณะกรรมการสืบสวนสอบสวนหรือคณะอนุกรรมการสืบสวนสอบสวนได้ทำการสืบสวนสอบสวนและจัดทำรายงานการสืบสวนสอบสวน เสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

เพื่อพิจารณา ซึ่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดแต่ละคนสามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างอิสระในการพิจารณาและเสนอความเห็นในสำนวนคดีเลือกตั้งดังกล่าว จึงอาจส่งผลให้การพิจารณาคดีคัดค้านการเลือกตั้งต่าง ๆ เป็นไปตามอำเภอใจ และไม่เป็นที่ยุติและเที่ยงธรรมได้อีกทั้งยังอาจส่งผลต่อการที่จะใช้ความรู้สึกร่วมตัวมาใช้ในการพิจารณาและเสนอความเห็นในคดีเลือกตั้งได้ ซึ่งนั่นย่อมกระทบต่อประสิทธิภาพในคดีเลือกตั้งอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ หากคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดซึ่งมีทั้งหมด 5 คน ได้มีการกำหนดสัดส่วนของนักกฎหมายไว้อย่างน้อย 2 หรือ 3 คน ซึ่งเป็นบุคคลที่มีหรือเคยมีประสบการณ์ในการดำเนินคดีแพ่งหรือคดีอาญา เช่น บุคคลที่เป็นหรือเคยเป็นพนักงานอัยการ ตำรวจ หรือทนายความ เป็นต้น ซึ่งบุคคลดังกล่าวย่อมมีประสบการณ์และความรู้ความเชี่ยวชาญ ในการทำสำนวนคดีแพ่งหรือคดีอาญาและพิเคราะห์ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายอยู่แล้ว ย่อมมีความละเอียดรอบคอบและเข้าใจข้อกฎหมาย รวมทั้งประเด็นในคดี ตลอดจนมีดุลพินิจในการรับฟังพยานหลักฐานได้ชัดเจนกว่าผู้ที่ไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านกฎหมาย ซึ่งจะส่งผลให้การพิจารณาคดีคัดค้านการเลือกตั้งต่าง ๆ เป็นไปโดยถูกต้อง สุจริตและเที่ยงธรรมมากยิ่งขึ้น

5.1.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวน

ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 ข้อ 22 กำหนดว่า เมื่อมีการประกาศให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นใดแล้ว ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนสอบสวน ซึ่งหมายความรวมถึงคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนด้วย¹⁷² จากบุคคลต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในข้อ 23¹⁷³ ในทางปฏิบัติก็จะแต่งตั้งจากพนักงานสืบสวนสอบสวน ของสำนักงานคณะกรรมการ

¹⁷² ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554

ข้อ 22 ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนสอบสวน ได้แก่

- (1) คณะกรรมการการเลือกตั้ง
- (2) คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด
- (3) เลขาธิการ
- (4) เอกอัครราชทูต

ให้แต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนสอบสวน เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา หรือเมื่อมีประกาศให้มีการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา หรือเมื่อมีประกาศให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือเมื่อมีเหตุอันควร แล้วแต่กรณี

¹⁷³ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554

การเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นหลัก โดยให้มีอำนาจหน้าที่ตามข้อ 24¹⁷⁴ ซึ่งอำนาจหน้าที่หลัก คือ การสืบสวนสอบสวนเรื่องร้องคัดค้านการเลือกตั้ง แทนคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยถือว่ากระบวนการสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการสืบสวนสอบสวนระดับจังหวัด เป็นการสอบสวนในชั้นต้นและเป็นต้นธารของกระบวนการยุติธรรมในคดีเลือกตั้ง หากมีความผิดพลาดร้ายแรง ในขั้นตอนการสืบสวนสอบสวนชั้นต้น เช่น การไม่แจ้งข้อกล่าวหาหรือแจ้งข้อกล่าวหาไม่ถูกต้อง ก็อาจเป็นเหตุที่ทำให้ศาลนำมาเป็นเหตุผลในการยกคำร้องคดีเลือกตั้งในชั้นศาลของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้

จากการศึกษาพบปัญหาสำคัญที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนหรือคณะอนุกรรมการสืบสวนสอบสวน และคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด จำนวน 3 ประการ ได้แก่ ปัญหาไม่มีกฎหมายให้อำนาจในการออกหมายเรียกพยานหลักฐานและบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษทางอาญาแก่ผู้ฝ่าฝืน ปัญหาเกี่ยวกับการรับฟังพยานหลักฐาน และปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบการจัดทำรายงานการสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการสืบสวนสอบสวน และความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ซึ่งแต่ละปัญหามีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

ข้อ 23 คณะกรรมการสืบสวนสอบสวนประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอีกสองคน โดยให้แต่งตั้งจากบุคคลที่มีความเป็นกลางทางการเมือง มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ และมีคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

- (1) มีคุณวุฒิทางด้านนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ หรือมีประสบการณ์ในด้านการสอบสวน
- (2) สำเร็จหลักสูตรการสืบสวนสอบสวนจากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง
- (3) เป็นทนายความ
- (4) เป็นพนักงานสอบสวน พนักงานฝ่ายปกครอง นายทหารเหล่าพระธรรมนูญ ข้าราชการประจำสถานทูต
- (5) เป็นพนักงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

¹⁷⁴ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554

ข้อ 24 ให้คณะกรรมการสืบสวนสอบสวนมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) สืบสวนสอบสวนเรื่องคัดค้านเกี่ยวกับการเลือกตั้ง
- (2) เข้าไปในที่เลือกตั้ง สถานที่นับคะแนนเลือกตั้ง โดยแสดงหลักฐานบัตรประจำตัวพร้อมคำสั่งแต่งตั้งและแจ้งเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องเข้าไปในสถานที่ดังกล่าวต่อประธานกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งหรือประธานกรรมการนับคะแนนเลือกตั้ง
- (3) เรื่องอื่น ๆ ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมาย

1. ปัญหาเกี่ยวกับการเรียกพยานบุคคลและพยานหลักฐานอื่นๆ

ตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. 2552 ข้อ 15 ได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด มีอำนาจเรียกให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หรือบุคคลใด มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงหรือมาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหลักฐานหรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาได้ แต่อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดดังกล่าว เป็นเพียงอำนาจในการเรียกหรือเชิญให้บุคคลใดมาให้ถ้อยคำเป็นพยานเท่านั้น ไม่มีสภาพบังคับเช่นเดียวกับหมายเรียกในคดีอาญา เนื่องจากหากบุคคลนั้นฝ่าฝืน ไม่มาให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดตามกำหนดนัด ก็หาได้มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดลงโทษทางอาญาไว้แต่อย่างใด

ตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 ข้อ 24 ไม่ได้กำหนดให้อำนาจแก่คณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการสืบสวนสอบสวน ซึ่งเป็นผู้ที่ทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนคดีเลือกตั้งในชั้นต้นโดยตรง ให้สามารถออกหมายเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำเป็นพยานหรือหมายเรียกพยานหลักฐานใดได้เลย หรือหากในการสืบสวนสอบสวน คณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการ จะเสนอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด มีคำสั่งให้บุคคลใดมาให้ถ้อยคำได้ก็ตาม หากบุคคลนั้นไม่ยอมมาให้ถ้อยคำก็ไม่ได้มีบทกฎหมายใดบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ตามที่ได้อ้างมาแล้วข้างต้น

ดังนั้น ในทางปฏิบัติเมื่อคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการจำเป็นจำต้องสอบสวนปากคำบุคคลใดเป็นพยาน ประธานกรรมการหรือประธานอนุกรรมการจะเป็นผู้ลงนามในหนังสือเชิญบุคคลนั้นมาให้ถ้อยคำหรือส่งพยานหลักฐานต่าง ๆ แทนคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ซึ่งมีลักษณะเป็นเพียงการขอความร่วมมือเท่านั้น หากบุคคลดังกล่าวฝ่าฝืนไม่มาตามกำหนดนัด ก็หาได้มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้แต่อย่างใดไม่จึงอาจกล่าวได้ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ไม่มีเครื่องมือทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพในอันที่จะบังคับให้บุคคลใดมาให้ถ้อยคำเป็นพยานได้ และในทางปฏิบัติบุคคลที่ได้รับหนังสือเชิญให้มาให้ถ้อยคำเป็นพยานก็ดี หรือให้ส่งพยานหลักฐานต่าง ๆ ก็ดี หากมิใช่เป็นบุคคลที่ผู้ร้องหรือผู้คัดค้านจัดตั้งไว้แล้ว ก็มักจะเพิกเฉยไม่ยอมมาให้ถ้อยคำหรือไม่ยอมให้ความร่วมมือใด ๆ ประกอบกับคดีเลือกตั้ง ประชาชนส่วนใหญ่จะไม่ให้ความร่วมมือในการเป็นพยาน เนื่องจากบุคคลที่ถูกกล่าวหาส่วนใหญ่เป็นนักการเมืองซึ่งเป็นผู้ที่มีอิทธิพลในพื้นที่ หรือ ไม่ก็เป็นผู้ที่มีบุญคุณกับตนเอง จึงทำให้การแสวงหาหรือรวบรวมพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้งของ

คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด คณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการสืบสวนสอบสวน ไม่ค่อยจะมีประสิทธิภาพ ประกอบกับระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 ข้อ 27 กำหนดให้คณะกรรมการสืบสวนสอบสวนทำการสืบสวนสอบสวนเรื่องคัดค้านที่ได้ส่งรับเป็นเรื่องคัดค้านโดยเร็ว แล้วสรุปสำนวนให้แล้วเสร็จภายใน 20 วันและหากไม่แล้วเสร็จให้รายงานเหตุผลความจำเป็นต่อประธานกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและขอขยายระยะเวลาได้ไม่เกิน 2 ครั้ง ๆ ละไม่เกิน 15 วัน รวมทั้งสิ้น 50 วัน ดังนั้นภายใต้ข้อจำกัดระยะเวลาและอำนาจในการเรียกพยานหลักฐานมาสอบสวนดังกล่าว จะให้สำนวนคัดค้านการเลือกตั้งท้องถิ่นมีความสมบูรณ์ครบถ้วนย่อมเป็นไปได้ค่อนข้างยาก หากสำนวนคัดค้านการเลือกตั้งขาดข้อเท็จจริงจากบุคคลที่เป็นกลางที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับผู้ร้องและผู้คัดค้านในคดีเลือกตั้ง ซึ่งในบางคดีข้อเท็จจริงดังกล่าวอาจเป็นพยานหลักฐานที่สำคัญในคดี จึงอาจส่งผลให้สำนวนคัดค้านการเลือกตั้งไม่มีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควรจะเป็น ดังนั้น หากคำสั่งเรียกพยานหลักฐานของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด มีสภาพบังคับเช่นเดียวกับหมายเรียกพยานในคดีอาญา กล่าวคือ มีบทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนคำสั่งให้มาให้ถ้อยคำหรือส่งพยานหลักฐานต่าง ๆ และให้คณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการสืบสวนสอบสวน มีอำนาจเช่นเดียวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดด้วยแล้ว ก็อาจจะทำให้การสืบสวนสอบสวนและพิจารณาคดีเลือกตั้งได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง ครบถ้วนและเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

เมื่อเปรียบเทียบกับกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของพนักงานไต่สวนหรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งและใช้วิธีพิจารณาคดีในระบบไต่สวนเช่นเดียวกันแล้ว จะเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 25 (1) ได้กำหนดไว้โดยชัดเจนว่าให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหลักฐาน และหากบุคคลดังกล่าวฝ่าฝืนก็จะมิบทกำหนดโทษไว้ในมาตรา 118 ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับหมายเรียกของศาลหรือเจ้าพนักงานในคดีอาญา และตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการไต่สวนข้อเท็จจริงของพนักงานไต่สวน พ.ศ. 2550 ข้อ 23 กำหนดให้พนักงานไต่สวน มีอำนาจตามมาตรา 25 (1) ด้วย ซึ่งหมายถึง ให้มีอำนาจในการออกคำสั่งเรียกพยานบุคคลหรือให้บุคคลส่งเอกสารหลักฐานใด ๆ ได้ และหากบุคคลนั้นฝ่าฝืนก็ย่อมเป็นความผิดและมีโทษตามมาตรา 118 เช่นเดียวกัน อีกทั้งระเบียบข้อ 26 วรรคหนึ่ง ยังได้กำหนดไว้ด้วยว่า “ในกรณีที่พนักงานไต่สวนเรียกบุคคลใดมาเป็นพยาน ให้บุคคลนั้นมาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำตามวัน เวลา และสถานที่ที่พนักงานไต่สวนกำหนด” ระเบียบดังกล่าวถือว่าเป็นเครื่องมือในการแสวงหาพยานหลักฐานที่มีประสิทธิภาพ

ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างหนึ่ง เพราะมีสภาพบังคับได้และทำให้กระบวนการโต้สวนรวมรวบพยานหลักฐานสามารถแสวงหาข้อมูลได้ครบถ้วน ถูกต้องและเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ในการโต้สวนข้อเท็จจริงของ ป.ป.ช. และพนักงานโต้สวน ได้มีกฎหมายและระเบียบกำหนดให้อำนาจไว้โดยชัดเจน ในเรื่องการออกหมายเรียกพยาน ทั้งในส่วนของพยานบุคคลและพยานเอกสาร ซึ่งหากบุคคลใดขัดขืนไม่ดำเนินการตามหมายเรียกดังกล่าวย่อมเป็นความผิดและมีบทกำหนดโทษไว้ ซึ่งกรณีดังกล่าวจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องครบถ้วน หากปราศจากอำนาจดังกล่าวเสียแล้ว ย่อมทำให้การโต้สวน แสวงหาข้อเท็จจริงได้ไม่สมบูรณ์นัก และนั่นย่อมส่งผลให้การพิจารณาและวินิจฉัยคดีมิได้เป็นไปโดยถูกต้องและยุติธรรมได้ ซึ่งหากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวน และวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 ได้กำหนดให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด รวมถึงคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการสืบสวนสอบสวน ในการออกหมายเรียกพยานบุคคลหรือพยานหลักฐานใด และหากผู้ใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามก็มีกฎหมายบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดบทลงโทษไว้อย่างชัดเจนเช่นเดียวกับอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และพนักงานโต้สวนแล้ว ก็น่าจะทำให้การแสวงหาพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้งมีประสิทธิภาพมากขึ้น และยังคงส่งผลให้การวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งถูกต้อง ครบถ้วนและเป็นธรรมมากยิ่งขึ้นด้วย

2. ปัญหาเกี่ยวกับการรับฟังพยานหลักฐาน

ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 96 บัญญัติว่า “ก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดสืบสวนสอบสวนแล้วเห็นว่า มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า...” และมาตรา 97 บัญญัติว่า “เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว หากภายหลังมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า...” ก็สามารถสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง (ใบแดง) หรือสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ (ใบเหลือง) ได้¹⁷⁵ ซึ่งคณะกรรมการ

¹⁷⁵ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545

มาตรา 96 ก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดสืบสวนสอบสวนแล้วเห็นว่า มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้สมัครผู้ใดกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ หรือมีพฤติการณ์ที่เชื่อได้ว่าผู้สมัครผู้ใดก่อให้เกิดผู้อื่นกระทำความผิด สนับสนุน หรือรู้เห็นเป็นใจให้บุคคลอื่นกระทำการดังกล่าว หรือรู้ว่าการกระทำดังกล่าวแล้วไม่ดำเนินการเพื่อระงับการกระทำนั้น ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเห็นว่าการกระทำนั้นน่าจะมีผลให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดรายงานผลการสืบสวนสอบสวนต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อพิจารณาสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครที่กระทำการเช่นนั้นทุกรายเป็นเวลาหนึ่งปี โดยให้มีผลนับแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่ง

การเลือกตั้งประจำจังหวัด ก็ต้องใช้หลักเกณฑ์เดียวกันดังกล่าว ในการพิจารณาเสนอความเห็นในสำนวนคัดค้านการเลือกตั้ง ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดอีกชั้นหนึ่ง โดยไม่ปรากฏว่ามีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการชั่งน้ำหนักพยานและรับฟังพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้งไว้แต่อย่างใด ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า หลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นเพียงมาตรฐานในการรับฟังพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้งเท่านั้น กล่าวคือ คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่จำเป็นต้องรับฟังพยานหลักฐานจนปราศจากข้อสงสัยดังเช่นในคดีอาญา แต่อย่างไรก็ดี ก่อนที่จะนำไปสู่การใช้ดุลพินิจสุดท้ายว่า “มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า...” หรือไม่ เห็นว่า ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการรับฟังหรือชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานแต่ละประเภทในสำนวนคัดค้านคดีเลือกตั้งเสียก่อน หากเปรียบเทียบกับหลักการรับฟังพยานหลักฐานในคดีอาญาหรือคดีแพ่ง รวมทั้งคดีปกครองด้วยแล้ว จะเห็นว่า ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง รวมทั้งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรับฟังหรือชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานไว้โดยชัดแจ้ง

อนึ่ง ความเห็นในสำนวนคดีเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด อาจมีผลต่อการพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งด้วย แต่เมื่อตามกฎหมายดังกล่าวมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ใด ๆ ที่ชัดเจนเกี่ยวกับการรับฟังพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้งไว้ อีกทั้งเมื่อพิจารณาจากระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 ก็มีได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการชั่งน้ำหนักพยานและรับพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้งไว้เช่นเดียวกัน ประกอบกับกฎหมายหรือระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. 2552 ก็มีได้กำหนดว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ต้องมีสัดส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายจำนวนเท่าใด

มาตรา 97 เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว หากภายหลังมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดกระทำการใด ๆ โดยไม่สุจริตเพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้งหรือการเลือกตั้งหรือการนับคะแนนเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมหรือมีการฝ่าฝืนมาตรา 57 ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้นมีกำหนดเวลาหนึ่งปี หรือมีคำสั่งให้เลือกตั้งใหม่หรือนับคะแนนใหม่ แต่ต้องสั่งภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง เว้นแต่ความไม่สุจริตหรือไม่เที่ยงธรรมดังกล่าว หรือการฝ่าฝืนมาตรา 57 มิได้เกี่ยวข้องกับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งหรือมิได้เป็นเหตุสำคัญที่ทำให้ผู้นั้นได้รับเลือกตั้ง

ให้นำความในมาตรา 96 มาใช้บังคับกับการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา นี้ โดยอนุโลม

หากคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชุดใด มิได้มาจากผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายเลย ก็อาจจะไม่มีบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายมาเป็นหลักในการพิจารณาคดีเลือกตั้ง จึงไม่มีหลักประกันว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดดังกล่าว จะไม่ใช่ความรู้สึส่วนตัวหรือข้อมูลนอกสำนวนมาใช้เป็นข้อพิจารณาและวินิจฉัยคดีเลือกตั้ง

เนื่องจากการรับฟังพยานหลักฐานในชั้นคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด มีผลต่อคดีเลือกตั้งเช่นเดียวกัน อีกทั้งหากความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นประโยชน์ต่อฝ่ายผู้คัดค้านในชั้นพิจารณาของศาลแล้ว ในทางปฏิบัติมักจะพบว่าฝ่ายผู้คัดค้านหรือทนายฝ่ายผู้คัดค้านส่วนใหญ่จะอ้างความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่เป็นคุณแก่ฝ่ายตนไปใช้ในการต่อสู้คดีในชั้นศาล และอ้างเอาเป็นประโยชน์แก่คดีของตน ซึ่งหากการพิจารณาและรับฟังพยานหลักฐานในชั้นต้น เป็นไปอย่างเป็นระบบและถูกต้องตามหลักกฎหมายแล้ว ย่อมทำให้สำนวนคัดค้านการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นสำนวนที่มีมาตรฐานและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เมื่อคดีเลือกตั้งที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือสั่งให้เลือกตั้งใหม่ ขึ้นไปสู่กระบวนการพิจารณาในชั้นศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้งแล้ว ก็ย่อมจะทำให้การพิจารณาคดีของศาลเป็นไปได้อย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใสและยุติธรรมมากยิ่งขึ้น ตามเจตนารมณ์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

3. ปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำรายงานการสืบสวนสอบสวน และความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

ตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 ข้อ 40 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “เมื่อคณะกรรมการสืบสวนสอบสวน ซึ่งหมายความรวมถึงคณะอนุกรรมการสืบสวนสอบสวนด้วย ทำการสืบสวนสอบสวนเสร็จแล้ว ให้ทำรายงานการสืบสวนสอบสวนตามแบบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด โดยสรุปข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานพร้อมทั้งความเห็นประกอบสำนวนการสืบสวนสอบสวน เสนอต่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือเลขาธิการ แล้วแต่กรณี” และข้อ 40 วรรคสาม กำหนดว่า “เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้รับสำนวนการสืบสวนสอบสวนจากผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ให้พิจารณาและจัดทำความเห็น โดยระบุข้อเท็จจริงและเหตุผลประกอบแล้วจึงเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งตามแบบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดโดยเร็ว”

ตามระบียบดังกล่าว ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดทำรายงานการสืบสวนสอบสวน และความเห็นคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดไว้เพียงกว้าง ๆ โดยมีได้กำหนดรูปแบบและรายการต่าง ๆ ที่เป็นสาระสำคัญเรียงเป็นลำดับไป โดยรายละเอียดให้เป็นไปตามแบบท้ายระเบียบฯ ซึ่งอาจไม่มีความแน่นอน และเปลี่ยนแปลงได้เสมอ จึงเห็นว่า หากได้กำหนดรายการ

ต่าง ๆ ในการจัดทำรายงานการสืบสวนสอบสวน และความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดไว้เป็นลำดับโดยละเอียดไว้ในระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและวินัยยั้งชั่งใจ พ.ศ. 2554 น่าจะทำให้มีความละเอียดชัดเจนมากขึ้น

จากการศึกษาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 50 เห็นว่า ได้มีการกำหนดรูปแบบและรายการต่าง ๆ เกี่ยวกับการสรุปสำนวนการไต่สวนไว้ ดังต่อไปนี้

เมื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานเสร็จแล้ว ให้จัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเสนอต่อประธานกรรมการ ประกอบด้วยสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- (1) ชื่อและตำแหน่งหน้าที่ของผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหา
- (2) เรื่องที่ถูกกล่าวหา
- (3) ข้อกล่าวหา คำแก้ข้อกล่าวหา สรุปข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องซึ่งได้จากการไต่สวนข้อเท็จจริง

(4) เหตุผลในการพิจารณาวินัยยั้งทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

(5) บทบัญญัติของกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง

(6) สรุปความเห็นเกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกล่าวหา

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าตามกฎหมายดังกล่าว ได้มีการกำหนดรูปแบบและรายการต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดทำสรุปความเห็นไว้เป็นลำดับขั้นตอนโดยชัดเจน โดยเฉพาะรายการที่สำคัญ เช่น ข้อกล่าวหา คำแก้ข้อกล่าวหา สรุปข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องซึ่งได้จากการไต่สวนข้อเท็จจริง เหตุผลในการพิจารณาวินัยยั้งทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย รวมทั้งบทกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิงประกอบด้วย ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า เป็นรูปแบบที่เป็นมาตรฐานและมีความน่าเชื่อถือ ดังนั้น หากระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและวินัยยั้งชั่งใจ พ.ศ. 2554 ได้มีการกำหนดรูปแบบและรายการต่าง ๆ ในการจัดทำรายงานการสืบสวนสอบสวน และความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ให้มีรายการต่าง ๆ เช่นเดียวกับการสรุปสำนวนการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แล้ว น่าจะทำให้รายงานการสืบสวนสอบสวน และความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นมาตรฐาน และมีความน่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้น

5.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง

จากการศึกษาพบว่า ปัญหาสำคัญที่เกี่ยวข้องหรือเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง มี 2 ปัญหาที่สำคัญ ๆ ได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติ และปัญหาเกี่ยวกับ

กระบวนการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งแต่ละปัญหามีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

5.1.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติ

ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ไม่ได้แตกต่างไปจากคุณสมบัติของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 299 กำหนดให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้งประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกสี่คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ และได้กำหนดคุณสมบัติตลอดจนลักษณะต้องห้ามไว้ในมาตรา 230 โดยมีได้กำหนดบังคับว่า ต้องแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายในสัดส่วนเท่าใด

หากเปรียบเทียบกับประเทศฟิลิปปินส์แล้ว พบว่ารัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ชัดเจนว่า กรรมการการเลือกตั้งจะต้องมีคุณวุฒิทางกฎหมาย เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและใช้อำนาจกึ่งตุลาการ เห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้ง ซึ่งใช้อำนาจกึ่งตุลาการ นอกจากการคำนึงถึงความหลากหลายของอาชีพแล้ว ก็ควรคำนึงถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการตัดสินคดีเลือกตั้งด้วย จึงควรกำหนดให้อย่างน้อย 2 หรือ 3 คน ต้องมาจากผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย เช่น บุคคลที่เป็นหรือเคยเป็นผู้พิพากษา พนักงานอัยการ ตำรวจหรือทนายความ เป็นต้นด้วย เพื่อให้การวินิจฉัยคดีเลือกตั้งเป็นไปอย่างถูกต้อง สุจริตและเที่ยงธรรม มิฉะนั้นแล้ว ก็จะไม่มีหลักประกันใดที่จะทำให้ผู้พิพากษาในคดีเลือกตั้งหรือประชาชนทั่วไปมั่นใจได้ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งจะไม่ตัดสินคดีเลือกตั้งตามอำเภอใจหรือตามความรู้สึกส่วนตัวเป็นหลัก ประกอบกับไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์โดยชัดเจนเกี่ยวกับการรับฟังพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้งอีกด้วย จึงอาจทำให้กระบวนการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมโดยแท้

5.1.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวน และวินิจฉัยชี้ขาด

1. ปัญหาเกี่ยวกับการรับฟังพยานหลักฐาน

ปัญหาในการรับฟังพยานหลักฐานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง มิได้แตกต่างไปจากคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาสำคัญ เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่สั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งเป็นที่สุด ดังนั้น หากปราศจากหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการชั่งน้ำหนักพยานและรับฟัง

พยานหลักฐานในคดีเลือกตั้ง โดยเฉพาะแล้ว ย่อมจะไม่มีหลักประกันเกี่ยวกับการรับฟังพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 96 และมาตรา 97 กำหนดให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งท้องถิ่นได้ เพียงแค่ฟังได้ว่า "...มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า..." ก็ให้สามารถสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้นั้น ผู้เขียนเห็นว่า หลักเกณฑ์ดังกล่าวน่าจะเป็นเพียงมาตรฐานในการรับฟังพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้งเท่านั้น กล่าวคือ คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่จำเป็นต้องรับฟังพยานหลักฐานจนปราศจากข้อสงสัยดังเช่นในคดีอาญา แต่อย่างไรก็ดี ก่อนที่จะนำไปสู่การใช้ดุลพินิจสุดท้ายว่า "มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า..." หรือไม่ เห็นว่า ควรจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการรับฟังหรือชี้ว่าหนักพยานหลักฐานแต่ละประเภทในสำนวนคดีค้านคดีเลือกตั้งเสียก่อน หากเปรียบเทียบกับหลักการรับฟังพยานหลักฐานในคดีอาญา หรือคดีแพ่ง รวมทั้งคดีปกครองด้วยแล้ว จะเห็นว่า ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง รวมทั้งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรับฟังหรือชี้ว่าหนักพยานหลักฐานไว้โดยชัดเจน

อนึ่ง ถ้าฟังเพียงการกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้ง โดยเพียงแค่เห็นว่า "มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า..." โดยปราศจากหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรับฟังพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้งโดยชัดเจน เช่นเดียวกับหลักเกณฑ์ในการรับฟังพยานหลักฐานในคดีแพ่งหรือคดีอาญาหรือคดีปกครองด้วยแล้ว อาจทำให้การวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่เป็นที่เชื่อถือ และอาจสุ่มเสี่ยงต่อการที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง จะใช้ความรู้สึกส่วนตัวหรือใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจในการพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้ง ซึ่งหากเป็นเช่นนั้น ก็อาจจะส่งผลให้การพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ขาดหลักนิติธรรมและมีได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

ทั้งนี้ หากจะนำหลักกฎหมายพยานหลักฐาน ในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับ โดยอนุโลมกับคดีเลือกตั้งก็น่าจะทำได้ เนื่องจากการกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งเป็นความผิดอาญาด้วย แต่ควรยกเว้นหลักที่ต้องรับฟังพยานหลักฐานจนปราศจากความสงสัย เนื่องจากคดีเลือกตั้งควรคงหลักการที่ว่า "มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า..." ไว้ต่อไป เพียงแต่ต้องมีหลักเกณฑ์ในการชี้ว่าหนักพยานและรับฟังพยานหลักฐานในแต่ละชั้นไว้โดยชัดเจน ก่อนที่จะนำไปสู่การวินิจฉัยชี้ขาดว่า "คดีดังกล่าวถือได้ว่ามีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า..." แล้วหรือไม่ ซึ่งเดิมอำนาจ

ในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งเป็นอำนาจเบ็ดเสร็จของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้ศาลเข้ามาเป็นผู้ตรวจสอบการดุลพินิจของคณะกรรมการการเลือกตั้งอีกชั้นหนึ่ง ดังนั้น หากได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการชั่งน้ำหนักและรับฟังพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้งไว้โดยเฉพาะแล้ว น่าจะทำให้การวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีมาตรฐานมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้คำวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นไปอย่างประสิทธิภาพ โปร่งใส สุจริตและเที่ยงธรรมอย่างแท้จริง

2. ปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำคำวินิจฉัยสั่งการ

ตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 หมวด 5 ข้อ 65 กำหนดเพียงว่า “เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับความเห็นของคณะอนุกรรมการวินิจฉัย เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด แล้วแต่กรณี ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดหรือมีความเห็นโดยเร็ว” จากระเบียบดังกล่าว จะเห็นได้ว่ามิได้มีการกำหนดรูปแบบและรายการต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดทำคำวินิจฉัยสั่งการของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้แต่อย่างใด

เมื่อศึกษาจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 50 พบว่า ได้มีการกำหนดรูปแบบและรายการต่าง ๆ เกี่ยวกับการสรุปสำนวนการไต่สวนไว้ ดังต่อไปนี้

เมื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานเสร็จแล้ว ให้จัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเสนอต่อประธานกรรมการ ประกอบด้วยสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

- (1) ชื่อและตำแหน่งหน้าที่ของผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหา
- (2) เรื่องที่ถูกกล่าวหา
- (3) ข้อกล่าวหา คำแก้ข้อกล่าวหา สรุปข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องซึ่งได้จากการไต่สวนข้อเท็จจริง

(4) เหตุผลในการพิจารณาวินิจฉัยทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

(5) บทบัญญัติของกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง

(6) สรุปความเห็นเกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกล่าวหา

จะเห็นได้ว่า ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว ได้มีการกำหนดรูปแบบและรายการต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดทำสรุปความเห็นไว้เป็นลำดับขั้นตอนโดยชัดเจน โดยเฉพาะรายการที่สำคัญ เช่น ข้อกล่าวหา คำแก้ข้อกล่าวหา สรุปข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องซึ่งได้จากการไต่สวนข้อเท็จจริง เหตุผลในการพิจารณาวินิจฉัยทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย รวมทั้งบทกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิงประกอบด้วย ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า เป็นรูปแบบที่เป็นมาตรฐานและมีความน่าเชื่อถือ

แม้ในทางปฏิบัติ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง จะได้มีความพยายามพัฒนาปรับเปลี่ยนรูปแบบ สาระสำคัญของคำวินิจฉัยสั่งการคณะกรรมการการเลือกตั้งมาโดยตลอด โดยเน้นให้มีเหตุผลประกอบการวินิจฉัยมากยิ่งขึ้น แต่หากได้มีการกำหนดรูปแบบและรายการต่าง ๆ ที่เป็นสาระสำคัญของคำวินิจฉัยสั่งการคณะกรรมการการเลือกตั้ง ไว้ในระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 โดยให้มีรายการต่าง ๆ เช่นเดียวกับรายการต่าง ๆ ของการสรุปสำนวนการไต่สวน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แล้ว ก็น่าจะทำให้คำวินิจฉัยสั่งการของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นมาตรฐาน และมีความน่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้น

5.2 ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ระบบไต่สวนในการดำเนินคดีเลือกตั้งท้องถิ่นของศาล

ปัญหาเกี่ยวกับวิธีพิจารณาของศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง ในคดีเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น มีปัญหาสำคัญซึ่งเป็นอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายและอำนวยความสะดวกให้แก่คู่ความในคดีเลือกตั้งอยู่หลายขั้นตอน ซึ่งผู้ศึกษาขอแยกเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

5.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ระบบไต่สวนในการดำเนินคดีเลือกตั้ง

จากการศึกษาพบว่า ปัญหาสำคัญที่เกิดจากการพิจารณาคดีของศาลอุทธรณ์ และศาลอุทธรณ์ ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง จำนวน 3 ประการ ได้แก่ ปัญหาในทางปฏิบัติ ศาลยังมีได้ใช้วิธีพิจารณาในระบบไต่สวนอย่างแท้จริง แต่ศาลยังคงใช้ระบบกล่าวหาเป็นหลัก ปัญหาเกี่ยวกับการรับฟังพยานหลักฐาน และปัญหาเกี่ยวกับการพิพากษาคดี ซึ่งแต่ละปัญหามีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

5.2.1.1 ปัญหาในทางปฏิบัติศาลมิได้ใช้ระบบไต่สวนอย่างแท้จริง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 219 บัญญัติให้ศาลฎีกาและศาลอุทธรณ์มีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยคดีเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา และการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามลำดับ โดยมีได้บัญญัติให้มีกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาโดยเฉพาะ แต่ให้ศาลฎีกาเป็นผู้ออกระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาในเรื่องวิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีเลือกตั้งซึ่งได้แก่ (1) ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยวิธีพิจารณาและวิธีพิจารณาที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 และ (2) ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยวิธีพิจารณาและวิธีพิจารณาที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2550 ซึ่งระเบียบทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว กำหนดให้ใช้วิธีพิจารณาคดีเลือกตั้งโดยวิธีการไต่สวนและเปิดเผยต่อหน้าคู่ความ โดยไม่มี

ข้อยกเว้นให้สามารถไต่สวนพยานหลักฐานลับหลังผู้คัดค้านหรือในลักษณะที่ไม่ต้องให้พยานเผชิญหน้ากับผู้คัดค้านโดยตรง ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้พยานที่เคยให้การไว้ในชั้นสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ไม่กล้ามาเบิกความในชั้นศาลหรือมักจะเบิกความไม่ตรงกับที่เคยให้การไว้ในชั้นสอบสวน หรือเบิกความกลับคำให้การเดิม ซึ่งเป็นเหตุหนึ่งที่ศาลยกคำร้องในคดีเลือกตั้ง

จากการศึกษาพบว่า กรณีปัญหาในทางปฏิบัติ ศาลยังมีได้ใช้วิธีพิจารณาในระบบไต่สวนอย่างแท้จริง นั้น มีปัญหาที่สำคัญแยกย่อยออกได้เป็น 2 ประเด็น ได้แก่

1. การซักถามพยานในคดีเลือกตั้ง

ตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2550 ข้อ 12 วรรคสี่และวรรคห้า กำหนดว่า ในการไต่สวนพยานไม่ว่าจะเป็นพยานที่ผู้ร้องหรือผู้คัดค้านอ้างหรือที่ศาลเรียกมาเองให้ศาลเป็นผู้ซักถามพยานในประเด็นต่าง ๆ ให้ได้รับความครบถ้วนเว้นแต่ ในกรณีที่ศาลเห็นว่ามีความจำเป็น ก็อาจอนุญาตให้ผู้ร้องหรือผู้คัดค้านซักถามได้ การถามพยานของผู้ร้องหรือผู้คัดค้านจะใช้คำถามนำก็ได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าหลักการดังกล่าวเป็นหลักการในระบบไต่สวน โดยเฉพาะ แต่ในทางปฏิบัติ ศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง ส่วนหนึ่งยังคงใช้วิธีการไต่สวนพยาน เสมือนหนึ่งเป็นการสืบพยานเช่นเดียวกับในระบบกล่าวหา กล่าวคือ ศาลมักวางตัวนิ่งเฉย โดยให้ผู้ร้องและทนายผู้คัดค้านเป็นผู้ซักถามพยาน เสมือนหนึ่งเป็นการถามค้านและถามตั้งพยานของกลุ่มความฝ่ายตรงข้าม

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 219 ประกอบกับระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2550 แล้ว จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์โดยชัดแจ้งที่จะให้ใช้กระบวนการวิธีพิจารณาคดีเลือกตั้งในระบบไต่สวน โดยเฉพาะและเป็นไปโดยรวดเร็ว อีกทั้ง หากเปรียบเทียบกับหลักการของระบบไต่สวน ซึ่งมีหลักว่าการดำเนินกระบวนการพิจารณา ถือเป็นอำนาจหน้าที่หลักของศาล คู่ความทั้งหมดในคดี รวมทั้งจำเลย มีหน้าที่เป็นเพียงผู้ช่วยเหลือศาลในการค้นหาความจริงของคดี และข้อเท็จจริงที่นำไปสู่การพิพากษาของศาล ไม่จำกัดแต่เฉพาะที่เสนอโดยคู่ความในคดีเท่านั้น ดังนั้นศาลจึงไม่ได้มีบทบาทแต่เพียงรับฟังคำให้การของพยานแต่เพียงอย่างเดียว โดยในระหว่างที่พยานให้การนั้น ศาลยังมีบทบาทในการที่จะซักถามพยานในประเด็นต่าง ๆ ที่เห็นว่าสามารถช่วยให้ได้รับทราบข้อเท็จจริงที่จำเป็น โดยครบถ้วน หรือซักถามพยานตามที่คู่ความได้เสนอแนะการซักถามพยานจึงเป็นอำนาจหน้าที่โดยเด็ดขาดของศาลแต่ผู้เดียว

เมื่อศึกษาวิเคราะห์จากการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองของไทยซึ่งใช้กระบวนการไต่สวนเช่นเดียวกัน จะเห็นได้ว่า ในการไต่สวนคดีของศาลนั้น ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๑ เช่น ข้อ 50 กำหนดว่า “ในการพิจารณาพิพากษาคดี ศาลมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม ในการนี้ ศาลอาจแสวงหาข้อเท็จจริงจากพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่น นอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีที่ปรากฏในคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้าน คำให้การ หรือ คำให้การเพิ่มเติม ในการแสวงหาข้อเท็จจริงเช่นว่านั้น ศาลอาจดำเนินการตามที่กำหนดในส่วนนี้ หรือตามที่ศาลเห็นสมควร ในการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล ถ้าต้องมีการให้ถ้อยคำของคู่กรณี พยาน หรือบุคคลใด ๆ ให้ศาลเป็นผู้ซักถาม” ซึ่งในระบบไต่สวนบังคับให้ศาลจะต้องเป็นผู้ที่มีหน้าที่หลักในการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยตรง ไม่จำกัดเฉพาะพยานหลักฐานที่คู่ความนำเสนอ และ คู่ความมีฐานะเป็นเพียงผู้ช่วยเหลือศาลในการค้นหาความจริงเท่านั้น โดยศาลต้องกำหนดประเด็นข้อพิพาท ทำการไต่สวนพยาน และถามพยานเอง ศาลจึงเป็นผู้ที่มีบทบาทสูงมาก และไม่อาจใช้หลักยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้แก่จำเลยได้ เนื่องจากศาลเป็นผู้ค้นหาข้อเท็จจริงด้วยตนเอง

ในประเด็นปัญหาดังกล่าวนี้ เห็นควรกำหนดแนวทางปฏิบัติและซักซ้อมผู้พิพากษาที่จะมาทำหน้าที่พิจารณาคดีเลือกตั้งให้มีความเข้าใจอย่างถ่องแท้ถึงบทบาทของศาล ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาในระบบไต่สวนด้วย

2. การไม่มีข้อยกเว้นให้สามารถไต่สวนพยานลับหลังผู้คัดค้านได้

ตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2550 ข้อ 10 กำหนดว่า การพิจารณาของศาลให้กระทำโดยเปิดเผย โดยไม่มีข้อยกเว้นให้ไต่สวนพยานลับหลังหรือในลักษณะที่ไม่ต้องให้พยานเผชิญหน้ากับผู้คัดค้านโดยตรง ดังนั้น จึงทำให้ต้องนำพยานบุคคลที่เคยให้การในชั้นสอบสวนของคณะกรรมการการเลือกตั้งและเคยให้ถ้อยคำไว้ในบันทึกคำพยานล่วงหน้าในชั้นศาลมาเบิกความรับรองบันทึกคำพยานดังกล่าว ตามระเบียบข้อ 13 ทุกรณี ซึ่งมักจะทำให้พยานผู้ร้องเกิดความหวาดกลัวต่ออิทธิพลของผู้คัดค้านซึ่งเป็นนักการเมืองที่มีอิทธิพลในพื้นที่ทำให้ไม่กล้าที่จะมาเบิกความในศาลต่อหน้าผู้คัดค้าน ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ศาลยกเป็นเหตุยกคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เช่น ศาลอุทธรณ์ภาค 4 แผนกคดีเลือกตั้งตามคดีหมายเลขแดงที่ 2105/2552 วินิจฉัยว่า คดีนี้มีผู้ร้องคัดค้านในชั้นคณะกรรมการการเลือกตั้งมาเบิกความเพียงปากเดียวและลำพังคำให้การพยานที่ได้ให้ถ้อยคำไว้ต่อคณะกรรมการสืบสวนสอบสวน ย่อมไม่มีน้ำหนักมั่นคงให้รับฟังเป็นความจริงได้อย่างสนิทใจ จึงมีคำสั่งยกคำร้อง เป็นต้น

สำหรับหลักการในระบบไต่สวน คือ การพิจารณาคดีในระบบไต่สวนเป็นการตรวจสอบหรือแสวงหาข้อเท็จจริงโดยศาล มีคุณลักษณะสำคัญ 3 ประการ ได้แก่

1. การดำเนินกระบวนการพิจารณา ถือเป็นอำนาจหน้าที่หลักของศาล
2. คู่ความทั้งหมดในคดี รวมทั้งจำเลย มีหน้าที่เป็นเพียงผู้ช่วยเหลือศาลในการค้นหาความจริงของคดี
3. ข้อเท็จจริงที่นำไปสู่การพิพากษาของศาล ไม่จำกัดแต่เฉพาะที่เสนอโดยคู่ความในคดีเท่านั้น

อนึ่ง กระบวนการพิจารณาคดีในระบบไต่สวน นอกจากจะมีหลักการทั้งสามประการดังกล่าวแล้ว ยังมีลักษณะพิเศษ กล่าวคือ เป็นกระบวนการพิจารณาคดีด้วยพยานเอกสาร โดยลับ และไม่คอยจะมีการดำเนินการโต้แย้งต่อสู้คดีกันระหว่างคู่ความ เนื่องจากศาลจะเป็นผู้ใช้ดุลพินิจของตนว่า พยานหลักฐานใดน่าเชื่อถือ โดยอาจจะไม่จำเป็นต้องพิจารณาเฉพาะพยานหลักฐานที่กฎหมายกำหนดไว้ก็ได้ กระบวนการพิจารณแบบนี้ จึงขึ้นอยู่กับความเชื่อถือของศาลเป็นสำคัญและเป็นกระบวนการ ที่คำนึงถึงประโยชน์ของรัฐหรือความสงบเรียบร้อยของสังคมเป็นหลักอีกทั้งในระบบกล่าวหา หากมีเหตุจำเป็น ก็มีข้อยกเว้นให้สามารถสืบพยานลับหลังจำเลยได้ ซึ่งเป็นไปตามหลักการพิจารณาคดีโดยเปิดเผย

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง บัญญัติเป็นหลักสำคัญว่า ในการพิจารณาคดีให้ศาลยึดรายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณาและอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร และมาตรา 26 บัญญัติว่า การพิจารณาและไต่สวนพยานหลักฐานให้กระทำโดยเปิดเผย เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ ให้ศาลมีคำสั่งให้พิจารณาเป็นการลับได้ และข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543 หมวด 2 การดำเนินคดีอาญา ข้อ 10 กำหนดว่า ศาลมีอำนาจพิจารณาและไต่สวนพยานหลักฐานลับหลังจำเลยได้ จะเห็นได้ว่า กฎหมายและข้อกำหนดดังกล่าวได้กำหนดให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องยึดสำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการตรวจสอบข้อเท็จจริง และเปิดโอกาสให้ศาลฎีกาสามารถใช้ดุลพินิจว่าจะไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมหรือไม่ก็ได้ ตามที่ศาลเห็นสมควร และศาลสามารถไต่สวนพยานลับหลังจำเลยได้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า กระบวนการพิจารณาคดีดังกล่าว มีลักษณะเป็นเพียงการตรวจสอบหรือทบทวนความชอบด้วยกฎหมายของคำวินิจฉัยคณะกรรมการ ป.ป.ช. อีกชั้นหนึ่ง เท่านั้น หากเปรียบเทียบกับหลักการและสาระสำคัญของระบบไต่สวนดังกล่าว และการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้ว เห็น

ว่า ในการไต่สวนคดีเลือกตั้ง ก็ควรจะกำหนดข้อยกเว้น ให้ศาลสามารถไต่สวนพยานบุคคลลับหลังผู้คัดค้านได้ในบางกรณี หรืออาจกระทำในลักษณะที่ไม่ต้องให้พยานต้องมาเบิกความเผชิญหน้ากับผู้คัดค้าน โดยตรง ทั้งนี้ เพื่อให้พยานมีอิสระในการเบิกความและเพื่อประโยชน์ต่อความยุติธรรมและความปลอดภัยของพยานบุคคลดังกล่าว

5.2.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับการรับฟังพยานหลักฐาน

ตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2550 ข้อ 4 กำหนดเพียงว่า วิธีพิจารณาให้ใช้ระบบไต่สวนและเป็นไปโดยรวดเร็ว ตามที่กำหนดในระเบียบนี้ วิธีพิจารณาใดซึ่งระเบียบนี้มีได้กำหนดไว้โดยเฉพาะให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับเท่าที่พอจะใช้บังคับได้ โดยไม่ได้ระบุขั้นตอนที่เกี่ยวกับการไต่สวนไว้โดยชัดแจ้งว่าต้องดำเนินการอย่างไรบ้าง อีกทั้งยังกำหนดให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งมีลักษณะเป็นระบบกล่าวหา มาใช้บังคับเท่าที่พอจะใช้บังคับได้ โดยไม่มีความชัดเจนว่าส่วนใดที่สามารถนำมาใช้ได้ ส่วนใดไม่สามารถนำมาใช้ได้

เมื่อศึกษาจากระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาดังกล่าวแล้ว ปรากฏว่า ไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการชั่งน้ำหนักและรับฟังพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้งไว้โดยเฉพาะ ซึ่งอาจทำให้ศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แพนคดีเลือกตั้ง แต่ละภาครับฟังพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้งแตกต่างกันได้ เช่น บางศาลอาจรับฟังพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้ง โดยอาศัยหลักเกณฑ์หรือมาตรฐานเกี่ยวกับการชั่งน้ำหนักพยานและรับฟังพยานหลักฐานในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เนื่องจากเห็นว่าผู้กระทำความผิดกฎหมายเลือกตั้งมีความรับผิดชอบทางอาญาด้วย ตัวอย่างเช่น คำสั่งคดีเลือกตั้งของศาลอุทธรณ์ภาค 4 แพนคดีเลือกตั้ง ตามคดีหมายเลขแดงที่ 2105/2552 ลงวันที่ 14 กรกฎาคม 2552 ระหว่าง คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ร้อง นาย ร. ผู้คัดค้าน โดยศาลได้วินิจฉัยเกี่ยวกับการชั่งน้ำหนักและรับฟังพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้ง สรุปได้ว่า คดีนี้มีผู้ร้องคัดค้านในชั้นคณะกรรมการการเลือกตั้งมาเบิกความเพียงปากเดียว และลำพังคำให้การพยานที่ได้ให้ถ้อยคำไว้ต่อคณะกรรมการสืบสวนสอบสวน ย่อมไม่มีน้ำหนักมั่นคงให้รับฟังเป็นความจริงได้อย่างสนิทใจ จึงมีคำสั่งให้ยกคำร้อง เป็นต้น ซึ่งจากเหตุผลคำวินิจฉัยดังกล่าว ด้วยความเคารพผู้เขียนไม่มั่นใจว่าศาลได้วินิจฉัยโดยใช้หลักการที่ต้องรับฟังพยานหลักฐานจนปราศจากข้อสงสัยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 227 มาเป็นหลักในการรับฟังพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้งหรือไม่ ซึ่งไม่ว่าจะนำหลักเกณฑ์การรับฟังพยานหลักฐานในคดีแพ่งหรือคดีอาญามาใช้กับคดีเลือกตั้งเสียทั้งหมด น่าจะขัดกับหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีเลือกตั้ง ซึ่งใช้ระบบไต่สวนกฎหมายเลือกตั้งได้กำหนดเพียงว่า“มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า...” ก็สามารถเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

หรือสั่งให้เลือกตั้งใหม่ได้ แต่น่าจะสามารถนำมาปรับใช้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับหลักการดังกล่าวได้ เช่น ไม่นำหลักการต้องรับฟังพยานหลักฐานจนปราศจากความสงสัยในคดีอาญามาใช้กับคดีเลือกตั้ง เป็นต้น เพราะหากพิจารณาโดยถ่วงแท้แล้ว จะเห็นว่าเหตุที่กฎหมายเลือกตั้งกำหนดไว้ดังกล่าว ย่อมมีนัยยะที่สำคัญ คือ กฎหมายหาได้มีเจตนาที่จะให้การรับฟังพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้ง ต้องได้พยานหลักฐานจนปราศจากความสงสัยดังเช่นในคดีอาญาไม่

คดีเลือกตั้ง เป็นคดีที่ผู้ถูกกล่าวหา ส่วนใหญ่จะเป็นนักการเมืองซึ่งเป็นผู้มีอิทธิพลต่อชุมชน หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ หรือจังหวัดนั้น ๆ หรือระดับชาติ ดังนั้น ก็เป็นการยากที่จะทำให้ประชาชนคนใดกล้าที่จะออกมาเป็นพยานให้ง่าย ๆ นอกเสียจากว่าจะมีผู้สมัครด้วยกันที่เป็นผู้รณรงค์ค้ำคองให้ความช่วยเหลือหรือคุ้มครอง และในส่วนของเจ้าหน้าที่ของรัฐเองก็ไม่ค่อยที่จะเอาตัวเองไปยุ่งเกี่ยวกับนักการเมืองมากนัก เพราะหากเขาได้รับการเลือกตั้งเข้ามามีอำนาจในการเมือง ก็อาจจะกระทบต่อตำแหน่งหน้าที่การงานของเจ้าหน้าที่คนดังกล่าวหรือตลอดจนผู้บังคับบัญชาได้ ดังนั้น จึงไม่ค่อยพบเห็นว่ามีกรจับกุมผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการซื้อเสียงได้เลย ทั้ง ๆ ที่เป็นที่รู้กันโดยปกติทั่วไปว่าไม่ว่าจะมีการเลือกตั้งกี่ครั้งก็ระดับ ก็มักจะมีการซื้อสิทธิขายเสียงเสมอ แต่ก็ไม่สามารถจับกุมผู้กระทำความผิดกฎหมายเลือกตั้งได้ และประชาชนที่ได้รับเงินไปก็ไม่มีใครสมัครใจยินยอมมาเป็นพยานให้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง เพราะเกรงว่าจะเป็นการอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สินของตนเอง อีกทั้งกฎหมายยังกำหนดให้ผู้รับเงินมีความผิดทางอาญาด้วย เช่นนี้ ปัญหาเกี่ยวกับการซื้อเสียงในการเลือกตั้งของประเทศไทยก็ยังคงดำรงอยู่เช่นนี้ต่อไป และพบมากในต่างจังหวัดและนับว่าจะยิ่งทวีคูณขึ้นเรื่อย ๆ ประกอบกับเศรษฐกิจในยุคปัจจุบันพบว่าสินค้าทุกอย่างมีราคาแพงขึ้น รัฐบาลยังแก้ปัญหาความยากจนของประชาชนไม่ได้ เมื่อผู้ให้และผู้รับต่างมีความประสงค์เช่นเดียวกันทั้งสองฝ่าย ก็ยากที่จะห้ามปรามมิให้มีการซื้อสิทธิขายเสียง ดังนั้น กฎหมายจึงกำหนดให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งได้เพียงคำว่า “มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า...” ก็สามารถสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ ซึ่งเมื่อปัจจุบันรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ศาลเป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าวแทนคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว ศาลก็ควรต้องใช้หลักการดังกล่าวในการรับฟังพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้งด้วย

กรณีดังกล่าว หากเปรียบเทียบกับศาลปกครองซึ่งใช้ระบบไต่สวนเช่นกันแล้ว พบว่าได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรับฟังพยานหลักฐานของศาลไว้โดยชัดแจ้ง ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 หมวด 4 ข้อ 64-68 กล่าวคือ ตามข้อ 66 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “ต้นฉบับเอกสารเท่านั้นที่อ้างเป็นพยานได้ ถ้าหาต้นฉบับไม่ได้ สำเนาที่รับรองว่าถูกต้องหรือพยานบุคคลที่รู้ข้อเท็จจริงก็อ้างเป็นพยานได้ หรือ

ข้อ 67 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “ศาลอาจรับฟังข้อมูลที่บันทึกสำหรับเครื่องคอมพิวเตอร์หรือประมวลผลโดยเครื่องคอมพิวเตอร์เป็นพยานหลักฐานในคดีได้ แต่การบันทึกและการประมวลผลนั้น ต้องเป็นไปโดยถูกต้องและต้องมีคำรับรองของบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือดำเนินการนั้น” หรือข้อ 68 กำหนดว่า ศาลอาจรับฟังพยานบอกเล่าเป็นพยานหลักฐานประกอบพยานหลักฐานอื่นได้ เมื่อศาลเห็นว่า (1) ตามสภาพ ลักษณะ แหล่งที่มา และข้อเท็จจริงแวดล้อม การบอกเล่า พยานบอกเล่า นั้น มีความน่าเชื่อถือ หรือ (2) มีเหตุจำเป็นเนื่องจากไม่สามารถนำบุคคลซึ่งเป็นผู้ที่ได้เห็น ได้ยิน หรือทราบข้อความในเรื่องที่จะให้การเป็นพยานมาให้ถ้อยคำเป็นพยานได้ และมีเหตุผลสมควร เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมที่จะรับฟังพยานบอกเล่า นั้น” ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ในศาลปกครองหรือศาลปกครองสูงสุดซึ่งใช้ระบบไต่สวนเช่นเดียวกัน ได้มีการกำหนดคกฏเกณฑ์เกี่ยวกับการรับฟังพยานหลักฐานของศาลไว้ โดยเฉพาะว่า ศาลสามารถรับฟังพยานหลักฐานแต่ละอย่าง ได้มากน้อยเพียงใด

ในระบบไต่สวนนั้น บทบาทของศาลจะเป็นทั้งผู้ควบคุมกระบวนการพิจารณา และเป็นผู้รวบรวมพยานหลักฐานทั้งหมด โดยศาลต้องเป็นผู้นำมาซึ่งความจริง สำหรับการวินิจฉัยคดีนั้น ข้อเท็จจริงที่นำไปสู่การพิจารณาของศาล ไม่จำกัดแต่เฉพาะที่เสนอโดยคู่ความในคดีเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติในการพิจารณาคดีเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นของศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง ศาลจะรับฟังเฉพาะพยานหลักฐานที่คู่ความเสนอมาในคดีเท่านั้น โดยศาลไม่เรียกพยานหลักฐานมาสืบเองตามที่เห็นสมควร คำพิพากษาของศาลจะวางอยู่บนพื้นฐานของพยานหลักฐานที่ได้รับฟังจากคู่ความเท่านั้น โดยจะไม่นำพยานหลักฐานนอกเหนือสำนวนมาพิจารณา ซึ่งเป็นหลักการในระบบกล่าวหา

ปัญหาที่เกิดขึ้นในการดำเนินคดีของผู้เขียนเอง ซึ่งเคยเป็นผู้รับมอบอำนาจจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในฐานะนิติกรของสำนักวินิจฉัยและคดี สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง พบว่าพยานฝ่ายผู้ร้อง ที่เคยให้ปากคำในชั้นสืบสวนสอบสวนต่อคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในคดีเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ส่วนมากเมื่อรู้ว่าจะต้องมาเบิกความในชั้นศาล มักจะไม่ยินยอมมาเบิกความต่อศาลหรือไม่ก็หลบหนีหมายเรียกของศาล เนื่องจากเกิดความหวาดกลัวต่ออันตรายในชีวิตและทรัพย์สินของตนเองและครอบครัว เพราะผู้คัดค้านส่วนมากเป็นนักการเมืองท้องถิ่นผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ หรือไม่ก็อาจถูกฝ่ายผู้คัดค้านเอง ไปยุ่งเหยิงกับพยานดังกล่าว เช่น จ้างวานไม่ให้ไปศาล หรือทำร้ายพยานเป็นต้น และเมื่อพยานเหล่านั้นไม่มาเบิกความต่อหน้าศาลและผู้ร้องมีเพียงบันทึกคำให้การในชั้นสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการสืบสวนสอบสวน มาเป็นพยานหลักฐานยืนยันในชั้นศาลศาลก็มักจะไม่นำหนักกับพยานหลักฐานดังกล่าว ซึ่งในกรณีดังกล่าวศาลอาจใช้อำนาจศาลเพื่อหมายเรียกให้พยานดังกล่าวมาเบิกความต่อศาลได้ แต่ศาลมักจะเห็นว่าฝ่ายผู้ร้องไม่มีประจักษ์

พยานมาเบิกความยืนยันต่อหน้าศาล และอาศัยเป็นเหตุยกคำร้องเสีย เช่น คดีหมายเลขแดงที่ 2105/2552 ของศาลอุทธรณ์ภาค 4 ซึ่งคดีนี้เป็นคดีระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ร้อง และ นาย ร. ผู้คัดค้าน โดยผู้ร้อง ร้องว่า เมื่อวันที่ 6 เมษายน 2551 เวลาประมาณ 5 นาฬิกา ผู้คัดค้าน ก่อ สนับสนุน หรือรู้เห็นเป็นใจให้นาง ท. ตัวแทน (หัวคะแนน) ของผู้คัดค้าน เสนอให้เงินจำนวน 400-500 บาทแก่นาย ส. ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ที่บ้านของนาย ส. และก่อ สนับสนุน หรือรู้เห็นเป็นใจให้นาย ก. ตัวแทน (หัวคะแนน) ของผู้คัดค้านเสนอให้เงินจำนวน 500 บาท แก่นางสาว พ. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่บ้านของนางสาว พ. เพื่อบุญใจผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ผู้คัดค้าน อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 57 (1) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 ศาลมีคำสั่งให้ยกคำร้อง ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่าในคดีดังกล่าวผู้ร้องมีเพียงนาย ส. พยานผู้ร้องคัดค้านต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเพียงปากเดียวเท่านั้นมาเบิกความในชั้นศาลโดยไม่สามารถนำประจักษ์พยานปากอื่นที่ให้การไว้ในชั้นสอบสวนมาเบิกความในชั้นศาลได้ มีเพียงบันทึกคำให้การในชั้นสอบสวนเท่านั้น ศาลจึงยกคำร้อง

สรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญและกฎหมายต่างกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่จัดและควบคุมการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม หากพบว่าการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม แม้จากการสืบสวนสอบสวนจะมีพยานบุคคลเพียง 2-3 คน มาให้การยืนยันว่ามีการซื้อเสียงแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจริง และคะแนนเลือกตั้งแพ้ชนะกันมากก็ตาม คณะกรรมการการเลือกตั้งก็อาจมีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่แล้วแต่กรณี เพราะเป็นการเลือกตั้งที่มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ส่วนการพิจารณาคดีเลือกตั้งของศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง กลับมีความเห็นแตกต่างกันในประเด็นดังกล่าวคือ บางศาลวินิจฉัยว่ามีไช้เหตุสำคัญ แต่อีกศาลกลับวินิจฉัยว่าเป็นเหตุสำคัญที่ทำให้ผู้สมัครที่ซื้อเสียงดังกล่าวได้รับเลือกตั้ง อันทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม เช่น ศาลอุทธรณ์ ภาค 3 แผนกคดีเลือกตั้ง วินิจฉัยในประเด็นดังกล่าวว่า เมื่อปรากฏหลักฐานมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม โดยที่สัดส่วนหรือผลคะแนนที่ได้มาโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมจะมากหรือน้อยเพียงใด หรือจะมีผลต่อการได้รับเลือกตั้งหรือไม่ หากไช้ส่วนสำคัญไม่แม้จะมีการซื้อเสียงเพียงเล็กน้อยไม่ก็รายก็ตาม จึงสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ (คดีหมายเลขแดงที่ 3048/2552) ส่วนศาลอุทธรณ์ภาค 6 แผนกคดีเลือกตั้ง กลับวินิจฉัยต่างออกไปโดยวินิจฉัยในกรณีเช่นเดียวกันว่า การกล่าวอ้างและนำสืบว่าพยาน 3 คน ได้รับเงิน เท่ากับว่าได้รับคะแนนเลือกตั้งที่ไม่สุจริตและเที่ยงธรรมเพียง 3 คะแนนเท่านั้น ย่อมไม่เป็นที่สำคัญที่ทำให้ได้รับการเลือกตั้ง จึงสั่งยกคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งเสีย เป็นต้น ดังนั้น หากได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการชั่งน้ำหนักและรับฟังพยานหลักฐานของศาลโดยชัดเจน น่าจะทำให้การรับ

พึงพยานหลักฐานของศาลเป็นมาตรฐานเดียวกันและส่งผลให้การวินิจฉัยและตัดสินคดีของศาลมีความน่าเชื่อถือยิ่งขึ้น

5.2.1.3 ปัญหาเกี่ยวกับการพิพากษาคดี

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ แผนกคดีเลือกตั้ง ซึ่งหมายถึงศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง ต่างเป็นที่สุด ไม่สามารถอุทธรณ์หรือฎีกาได้ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริงหรือปัญหาข้อกฎหมาย จากการศึกษาพบว่า ต่างศาลต่างมีมุมมองและวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายในคดีเลือกตั้งแตกต่างกันไป โดยไม่มีความเป็นเอกภาพที่แน่ชัด โดยแยกออกได้เป็น 2 กรณีใหญ่ ๆ ดังนี้

1. ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายและการตีความกฎหมาย

การบังคับใช้กฎหมายและการตีความบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยที่การพิจารณาวินิจฉัยคดีเลือกตั้งส่วนท้องถิ่น ยังคงอาศัยหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวที่ออกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังมีได้แก่ใช้บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แตกต่างจากกฎเกณฑ์การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ซึ่งผู้ศึกษาขอยกตัวอย่างเกี่ยวกับการตีความกฎหมายที่อาจแตกต่างกันได้ 2 กรณี ดังนี้

1.1 ปัญหาเกี่ยวกับอายุความในการยื่นคำร้องต่อศาล

ปัญหาดังกล่าว อาจก่อให้เกิดข้อขัดแย้งในการตีความพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 เช่น มาตรา 97 วรรคหนึ่ง ที่กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือนับคะแนนใหม่ โดยต้องสั่งภายใน 1 ปี นับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง ในขณะที่บทบัญญัติมาตรา 239 วรรคสอง ประกอบวรรคสี่ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดว่า ในกรณีที่มีการประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าควรให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใด ให้ยื่นคำร้องขอต่อศาลอุทธรณ์และให้ศาลอุทธรณ์ รวมถึงศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง เพื่อวินิจฉัยและมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง และให้คำสั่งศาลอุทธรณ์ดังกล่าวเป็นที่สุด โดยมีได้กำหนดอายุความในการยื่นคำร้องแต่อย่างใด จึงมีข้อพิจารณาว่า คณะกรรมการการเลือกตั้ง ต้องยื่นคำร้องต่อศาล ภายใน 1 ปี นับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งหรือไม่ และหากยื่นคำร้องเกิน 1 ปี ศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง จะมีอำนาจรับ

พิจารณาคำร้องดังกล่าวได้หรือไม่ ดังนั้น หากไม่มีการแก้ไขกฎหมายกำหนดอายุความในการยื่นคำร้องดังกล่าวให้ชัดเจนในอนาคตอาจมีการตีความให้นำเรื่องกำหนดอายุความ 10 ปี ตามมาตรา 193/30 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไป มาใช้บังคับในกรณีดังกล่าวก็ได้

1.2 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 219 บัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งท้องถิ่นเพียงว่า “...และให้ศาลอุทธรณ์มีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น...” แต่เมื่อไม่มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้อง จึงเกิดปัญหาการตีความข้อกฎหมายว่า อำนาจศาลอุทธรณ์ในการพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งมีขอบเขตเพียงใด และองค์กรใด เป็นผู้ที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง ต่างมีความเห็นและข้อพิจารณาที่แตกต่างกันในบางเรื่อง เช่น กรณีคดีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว หากต่อมากลคณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเห็นว่า ผู้คัดค้านเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง จึงยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้งเพื่อวินิจฉัย ซึ่งกรณีดังกล่าว ศาลได้มีแนวทางคำวินิจฉัยแตกต่างกันเป็น 2 แนวทาง กล่าวคือ ศาลอุทธรณ์ภาค 1 ตามคดีหมายเลขแดงที่ 5141/2553 ลงวันที่ 28 ธันวาคม 2553 ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้คัดค้านถูกลงโทษไล่ออกจากราชการเพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ และได้สมัครรับเลือกตั้งทั้งที่เป็นผู้ต้องห้ามมิให้สมัครรับเลือกตั้งเห็นว่า พฤติการณ์ดังกล่าวยอมทำให้การเลือกตั้งในส่วนที่เกี่ยวกับผู้คัดค้านมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และแม้จะเป็นกรณีเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งก็ตาม แต่เมื่อผู้ร้องได้ประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 239 วรรคสองและวรรคสี่ กำหนดให้ผู้ร้องต้องยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อวินิจฉัย ประกอบกับเหตุที่การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมเกิดจากผู้คัดค้าน จึงสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ แต่ในทางตรงกันข้าม ศาลอุทธรณ์ภาค 3 แผนกคดีเลือกตั้ง ตามคดีหมายเลขแดงที่ 1518/2553 ลงวันที่ 28 เมษายน 2553 ซึ่งมีข้อเท็จจริงว่า ผู้สมัครขาดคุณสมบัติเช่นเดียวกับคดีก่อน แต่ศาลในคดีนี้ กลับวินิจฉัยว่าเป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะเพิกถอนประกาศผลการเลือกตั้งที่ไม่ชอบ และจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่แทนผู้คัดค้าน คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ร้อง จึงไม่มีอำนาจยื่นคำร้องซึ่งแตกต่างจากคำวินิจฉัยของศาลอุทธรณ์ภาค 1

2. ปัญหาเกี่ยวกับบรรทัดฐานในการวินิจฉัยคดีของศาล

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 239 วรรคสี่ บัญญัติให้คำสั่งศาลอุทธรณ์เป็นที่สุด ในขณะที่ศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดี

เลือกตั้ง ต่างมีเขตอำนาจในการพิจารณาโดยอิสระและคดีเป็นที่สุดในแต่ละศาล คำวินิจฉัยของแต่ละศาลในเรื่องเดียวกันอาจขัดแย้งกัน ซึ่งได้กล่าวมาแล้วตามข้อ 1 ที่เกี่ยวกับปัญหาการบังคับใช้กฎหมายและการตีความกฎหมาย ย่อมกระทบต่อบรรทัดฐานหรือความเป็นเอกภาพของศาลในการวินิจฉัยคดี และอาจกระทบต่อความเชื่อมั่นศรัทธาของประชาชนทั่วไป

จากการศึกษาพบว่า ในการวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญ ๆ บางเรื่องบางประเด็นของศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง แม้เป็นเรื่องลักษณะเดียวกัน แต่ศาลกลับมีแนวทางในการวินิจฉัยที่แตกต่างกันออกไป ดังจะกล่าวต่อไปนี้

2.1 ปัญหาการวินิจฉัยข้อกฎหมายเกี่ยวกับสำนวนการสืบสวนสอบสวนคดีเลือกตั้งจากการศึกษาพบว่า มีปัญหาที่สำคัญ 2 ประเด็น ดังนี้

2.1.1 การรับฟังพยานหลักฐานของศาล

ในกรณีดังกล่าว ด้วยความเคารพผู้เขียนเห็นว่า ศาลบางองค์คณะวินิจฉัยว่า การรับฟังพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้งจะต้องมีพยานหลักฐานแน่นแฟ้นปราศจากข้อสงสัย ตามหลักการรับฟังพยานหลักฐานในคดีอาญา แต่ศาลบางองค์คณะกลับวินิจฉัยว่า “มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า...” ไม่ถึงกับต้องเป็นพยานหลักฐานที่แน่นแฟ้นโดยปราศจากข้อสงสัยเหมือนเช่นคดีอาญา ตัวอย่างเช่นศาลอุทธรณ์ภาค 4 แผนกคดีเลือกตั้ง ศาลสั่งยกคำร้อง โดยให้เหตุผลว่า คดีนี้มีผู้ร้องคัดค้านในชั้นกกต. มาเบิกความเพียงปากเดียวและคำพ้องคำให้การพยานที่ได้ให้ถ้อยคำไว้ต่อคณะอนุกรรมการสืบสวนสอบสวน ย่อมไม่มีน้ำหนักมั่นคงให้รับฟังเป็นความจริงได้อย่างสนิทใจ (คดีหมายเลขแดงที่ 2105/2552) ส่วนศาลอุทธรณ์ภาค 7 ศาลสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ โดยมีประเด็นที่วินิจฉัยว่าในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัครคนใดนั้น ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 กำหนดไว้ว่ามีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า การเลือกตั้งเป็นไปไม่สุจริตและเที่ยงธรรม จึงไม่ถึงกับต้องเป็นพยานหลักฐานที่แน่นแฟ้นโดยปราศจากข้อสงสัยเช่นเดียวกับคดีอาญา (คดีหมายเลขแดงที่ 1616/2552) และศาลบางองค์คณะวินิจฉัยเกี่ยวกับจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้รับเงินและมาเป็นพยานว่าเป็นเหตุสำคัญที่ทำให้ผู้คัดค้านได้รับเลือกตั้งแตกต่างกัน เช่น ศาลอุทธรณ์ภาค 3 ศาลสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ เนื่องจากเห็นว่าเมื่อปรากฏหลักฐานมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม โดยที่สัดส่วนหรือผลคะแนนที่ได้มาโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม จะมากหรือน้อยเพียงใด หรือจะมีผลต่อการได้รับเลือกตั้งหรือไม่ หากมีส่วนสำคัญ แม้จะมีการซื้อเสียงเพียงเล็กน้อย ไม่ก็รายก็ตาม (คดีหมายเลขแดงที่ 3048/2552) แต่ในกรณีดังกล่าว ศาลอุทธรณ์ภาค 6 กลับมีความเห็นต่าง คือศาลสั่งยกคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เนื่องจากเห็นว่า การกล่าวอ้างและนำสืบว่า พยาน 3

คนได้รับเงินเท่ากับว่าได้รับคะแนนเลือกตั้งที่ไม่สุจริตเพียง 3 คะแนนเท่านั้น ย่อมไม่เป็นเหตุสำคัญที่ทำให้ได้รับเลือกตั้ง (คดีหมายเลขแดงที่ 1814/2552)

2.1.2 การแจ้งข้อกล่าวหาแก่ผู้คัดค้าน

ในการแจ้งข้อกล่าวหาแก่ผู้คัดค้าน บางครั้งคณะกรรมการสืบสวนสอบสวน ไม่ได้ระบุชื่อตัวแทน (หัวคะแนน) ของผู้คัดค้าน และชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้รับเงินในบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหา เนื่องจากถ้าเปิดเผยชื่อตัวแทนและผู้มีสิทธิเลือกตั้งแล้ว โดยเฉพาะเช่น ชื่อ-สกุลผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้รับเงิน เกรงว่าบุคคลดังกล่าวจะได้รับอันตราย ซึ่งผู้คัดค้านได้ยกเป็นข้อต่อสู้ในศาลว่าการสอบสวนที่ไม่ชอบ ศาลบางองค์คณะวินิจฉัยว่า การไม่ระบุชื่อตัวแทน (หัวคะแนน) ของผู้คัดค้านและชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้รับแจกเงินชื่อเสียงในบันทึกแจ้งข้อกล่าวหา ทำให้การสืบสวนสอบสวนไม่ชอบ แต่ศาลส่วนใหญ่จะพิจารณาจากคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาว่า ผู้คัดค้านเข้าใจข้อกล่าวหาหรือไม่ หากปรากฏข้อเท็จจริงในสำนวนว่าผู้คัดค้านรับทราบและเข้าใจข้อกล่าวหาและไม่หลงต่อสู้แล้ว ก็ถือได้ว่าเป็นการแจ้งข้อกล่าวหาที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว เช่น ศาลอุทธรณ์ภาค 2 แผนกคดีเลือกตั้ง สั่งยกคำร้อง โดยมีประเด็นที่วินิจฉัยว่า คำร้องคัดค้านที่ไม่ระบุที่อยู่ของผู้คัดค้านเป็นคำร้องคัดค้านที่ไม่ถูกต้องตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 ทำให้การดำเนินการไม่ชอบด้วยระเบียบด้วย และการแจ้งข้อกล่าวหาโดยไม่ระบุว่าเป็นใคร คือ ตัวแทน ใคร คือ ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เป็นการไม่ชอบด้วยระเบียบดังกล่าว เมื่อคำร้องและการแจ้งข้อกล่าวหาไม่ถูกต้อง ย่อมทำให้กระบวนการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ชอบ (คดีหมายเลขแดงที่ 2896/2551) ส่วนศาลอุทธรณ์ภาค 9 แผนกคดีเลือกตั้ง กลับสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง โดยมีประเด็นวินิจฉัยว่า ในชั้นคณะกรรมการสืบสวนสอบสวน ไม่ได้แสดงรายละเอียดและพฤติการณ์การกระทำความคิด วัน เวลา และสถานที่เกิดเหตุแห่งการแจ้งข้อกล่าวหา ทำให้สับสนและไม่ได้นำพยานมาให้การในชั้นสอบสวน ซึ่งมีความสำคัญยิ่งกว่าชื่อของผู้รับเงินเสียอีก แต่ศาลเห็นว่า ผู้คัดค้านเป็นผู้สมัครสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ย่อมมีวุฒิภาวะสูง และบันทึกถ้อยคำที่ให้ไว้ต่อคณะกรรมการสืบสวนสอบสวน ระบุว่าเข้าใจ ทราบและเข้าใจข้อกล่าวหาโดยละเอียดแล้ว จึงเชื่อว่าผู้คัดค้านเข้าใจข้อกล่าวหาได้ดีแล้ว (คดีหมายเลขแดงที่ 173/2552)

2.2 ปัญหาการวินิจฉัยข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจยื่นคำร้องและอำนาจศาลในการพิจารณาพิพากษาคดี จากการศึกษาพบว่ามีปัญหาที่สำคัญ 2 ประเด็น ดังนี้

2.2.1 การดำเนินคดีเลือกตั้งเกี่ยวกับสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

เมื่อมีการประกาศให้มีการเลือกตั้งและได้รับสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้ว ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่

ตรวจสอบหลักฐานการรับสมัครและคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกคน¹⁷⁶ หากพบว่าผู้สมัครคนใดมีคุณสมบัติครบถ้วน และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมาย ก็ให้ประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไว้โดยเปิดเผย และผู้สมัครหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ได้ยื่นคำร้องคัดค้านการรับสมัครรับเลือกตั้งดังกล่าว¹⁷⁷ หากคณะกรรมการการเลือกตั้ง วินิจฉัยให้ถอนชื่อผู้ไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งผู้นั้น และมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งย่อมถือเป็นยุติ ในชั้นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

แต่อย่างไรก็ดี หากเป็นกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงได้วินิจฉัยให้ถอนชื่อผู้ไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งผู้นั้น และมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ซึ่งกรณีดังกล่าวคณะกรรมการการเลือกตั้ง จะต้องยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง เพื่อให้ศาลวินิจฉัยเป็นคดีเลือกตั้ง ระหว่าง คณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเรียกว่าผู้ร้อง และผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ขาดคุณสมบัติ ซึ่งเรียกว่าผู้คัดค้าน แต่จากการศึกษาพบว่า ศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง แต่ละภาค มีแนวทางในการวินิจฉัย

¹⁷⁶ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545

มาตรา 47 เมื่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับใบสมัครแล้วให้บันทึกการรับสมัครไว้เป็นหลักฐานและออกใบรับให้แก่ผู้สมัครในวันนั้น และให้ตรวจสอบหลักฐานการสมัครคุณสมบัติของผู้สมัคร และสอบสวนว่าผู้สมัครมีสิทธิที่จะสมัครรับเลือกตั้งหรือไม่ ให้เสร็จสิ้นภายในเจ็ดวันนับแต่วันปิดการรับสมัคร ถ้าผู้สมัครมีสิทธิที่จะสมัครรับเลือกตั้งได้ ให้ประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไว้โดยเปิดเผย ณ ศาลากลางจังหวัดหรือที่ว่าการอำเภอที่ตั้งอยู่ในเขตเลือกตั้งนั้น ที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ที่เลือกตั้งหรือบริเวณใกล้เคียงกับที่เลือกตั้งและสถานที่อื่นที่เห็นสมควร

ประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้มีชื่อผู้สมัคร รูปถ่ายผู้สมัคร และหมายเลขประจำตัวผู้สมัครที่จะใช้ในการลงคะแนนเลือกตั้ง ตามแบบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

¹⁷⁷ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545

มาตรา 49 ผู้สมัครผู้ใดไม่มีชื่อในประกาศตามมาตรา ๔๗ ให้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในสามวันนับแต่วันที่ประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ในกรณีนี้ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำวินิจฉัยโดยเร็ว และให้ผู้อำนวยความสะดวกประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามคำวินิจฉัยนั้น

เพื่อประโยชน์และความสะดวกรวดเร็วในการรับคำร้องและวินิจฉัยกรณีตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจมอบอำนาจให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดดำเนินการแทนได้โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 50 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดเห็นว่าผู้สมัครผู้ใด ไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้นั้นมีสิทธิยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่ายี่สิบวันเพื่อให้ถอนชื่อผู้ไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งผู้นั้น และให้นำความในมาตรา ๔๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจร้องขอคณะกรรมการการเลือกตั้งและอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแตกต่างกัน กล่าวคือ ศาลอุทธรณ์ภาคบางภาคไม่รับคดีไว้พิจารณา โดยพิพากษาว่าไม่ใช่คดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง เป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยตรง แต่ศาลอุทธรณ์บางภาคกลับรับคดีไว้พิจารณาและพิพากษาคดีให้ โดยแยกออกได้เป็น 2 แนวทาง สรุปได้ดังต่อไปนี้¹⁷⁸

1. กรณีรับไว้พิจารณา

1.1 ศาลอุทธรณ์ภาค 1 ตามคดีหมายเลขแดงที่ 5141/2553 ลงวันที่ 28 ธันวาคม 2553 ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้คัดค้านถูกลงโทษไล่ออกจากราชการเพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ และได้สมัครรับเลือกตั้งทั้งที่เป็นผู้ต้องห้ามมิให้สมัครรับเลือกตั้ง เห็นว่า พฤติการณ์ดังกล่าวยอมทำให้การเลือกตั้งในส่วนที่เกี่ยวกับผู้คัดค้านมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และแม้จะเป็นกรณีเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งก็ตาม แต่เมื่อผู้ร้องได้ประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 239 วรรคสองและวรรคสี่ กำหนดให้ผู้ร้องต้องยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อวินิจฉัย ประกอบกับเหตุที่การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมเกิดจากผู้คัดค้าน จึงสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่

1.2 ศาลอุทธรณ์ภาค 1 ตามคดีหมายเลขแดงที่ 241/2554 ลงวันที่ 25 มกราคม 2554 ข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้คัดค้านสมัครรับเลือกตั้ง โดยยังไม่ได้ลาออกจากการเป็นลูกจ้างประจำของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งต้องห้ามมิให้สมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ซึ่งศาลวินิจฉัยเช่นเดียวกับข้อ 1.1

2. กรณีไม่รับไว้พิจารณา

2.1 ศาลอุทธรณ์ภาค 3 ตามคดีหมายเลขแดงที่ 1518/2553 ลงวันที่ 28 เมษายน 2553 ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้คัดค้านพ้นจากตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ตามคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด เนื่องจากได้ร่วมกับคณะกรรมการตรวจการจ้างอื่น ลงลายมือชื่อรับรองว่าผู้รับจ้างได้ดำเนินการถูกต้องครบถ้วนตามข้อกำหนดแห่งสัญญาจ้างอันเป็นเท็จ เพื่อให้มีเอกสารหลักฐานประกอบการเบิกจ่าย จนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ ถือว่าเป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริต เห็นว่ากรณีวินิจฉัยสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามมิให้สมัครรับเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ได้บัญญัติให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ร้อง ที่ประกาศผลการเลือกตั้งที่ไม่ชอบ และสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ผู้ร้อง ไม่มีอำนาจยื่นคำร้อง

¹⁷⁸ สมชาย แก่นสุวรรณ. ปัญหาข้อกฎหมายในการดำเนินคดีเลือกตั้งเกี่ยวกับสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ในการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น. สืบค้นเมื่อ 10 มิถุนายน 2556 จาก <http://www.ect.go.th/home.php?Province=dcb>.

2.2 ศาลอุทธรณ์ภาค 3 ตามคดีหมายเลขแดงที่ 4444/2553 ลงวันที่ 6 ตุลาคม 2553 ข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้คัดค้านต้องโทษคดีถึงที่สุด ในความผิดฐานปลอมและใช้เอกสารปลอม ถือว่าเป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริต ซึ่งต้องห้ามมิให้สมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 โดยผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ประกาศรับสมัครเลือกตั้งและผู้ร้องประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว โดยศาลเห็นว่าผู้ร้องไม่มีอำนาจยื่นคำร้องเช่นเดียวกับข้อ 2.1

2.3 ศาลอุทธรณ์ภาค 7 ตามคดีหมายเลขแดงที่ 3853/2553 ลงวันที่ 21 ตุลาคม 2553 ข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้คัดค้านมิได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งทำให้เสียสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 โดยศาลเห็นว่าผู้ร้องไม่มีอำนาจยื่นคำร้องเช่นเดียวกับข้อ 2.1

2.4 ศาลอุทธรณ์ภาค 4 คดีหมายเลขแดงที่ 3806/2555 ลงวันที่ 4 ธันวาคม 2555 ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้คัดค้านต้องคำพิพากษาคดีอาญาของศาลอุทธรณ์ภาค 4 ซึ่งพิพากษายืนตามคำพิพากษาศาลจังหวัดอุดรธานี ที่ลงโทษผู้คัดค้านให้จำคุก 1 ปี ปรับ 20,000 บาท โทษจำคุกให้รอลงอาญาไว้ก่อน และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนด 10 ปี ในความผิดฐานให้เงินแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลฎีกา เห็นว่า พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 48 ปรากฏทศวรรษหนึ่ง (4) และวรรคท้าย ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยมีอำนาจสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่นไว้โดยเฉพาะ กรณีที่มีการประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว จึงไม่อาจนำพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 97 มาบังคับใช้แก่กรณีนี้ได้ และมีใช้คดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 219 วรรคสาม ผู้ร้องไม่มีอำนาจยื่นคำร้อง

2.2.2 การพิจารณาคำร้องกรณีผู้สมัครหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ไม่ยื่นบัญชีรายรับและรายจ่ายในการเลือกตั้ง

เนื่องจากกฎหมายบัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการเพิกถอนผลการเลือกตั้ง และสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่¹⁷⁹ ศาลบางองค์คณะมีคำสั่งทั้งในส่วนเพิกถอนผลการเลือกตั้งและสั่งให้

¹⁷⁹ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545

มาตรา 56 ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีเหตุอันควรสงสัยหรือได้รับแจ้งโดยมีหลักฐานอันสมควรว่า ผู้สมัครผู้ใดใช้จ่ายในการเลือกตั้งเกินจำนวนเงินค่าใช้จ่ายที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดประกาศกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดทำการสอบหาข้อเท็จจริงโดยเร็ว ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเห็นว่าผู้สมัครผู้นั้นใช้

เลือกตั้งใหม่ แต่บางองค์คณะกลับสั่งเฉพาะให้เลือกตั้งใหม่ และยกคำขอของผู้ร้องในส่วนที่ขอให้ศาลเพิกถอนผลการเลือกตั้ง เช่น ศาลอุทธรณ์ภาค 6 แผนกคดีเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซำปอกง เขตเลือกตั้งที่ 6 อำเภอชนแดน จังหวัดเพชรบูรณ์ จำนวน 1 คน ใหม่ กรณี นาย ท. ผู้คัดค้านยื่นบัญชีรายรับและรายจ่ายในการเลือกตั้ง ซึ่งรับรองความถูกต้อง พร้อมทั้งหลักฐานที่เกี่ยวข้องไม่ถูกต้องครบถ้วนตามความเป็นจริงต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเพชรบูรณ์ ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง ยกคำขอของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ร้อง ในส่วนที่ขอให้เพิกถอนผลการเลือกตั้ง (คดีหมายเลขแดงที่ 551/2552) และศาลอุทธรณ์ภาค 4 แผนกคดีเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีศรีสงคราม อำเภอศรีสงคราม จังหวัดนครพนม ใหม่ กรณี นาย ว. ผู้คัดค้านไม่ยื่นบัญชีรายรับและรายจ่ายต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดภายในเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง โดยศาลได้วินิจฉัยข้อกฎหมายด้วยว่า การสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 56 วรรคสอง เป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ร้อง ที่จะยื่นคำร้องขอให้ศาลอุทธรณ์วินิจฉัยได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 239 วรรคสองและวรรคท้าย ศาลยกคำขอในส่วนขอให้ศาลสั่งเพิกถอนผลการเลือกตั้ง (คดีหมายเลขแดงที่ 2469/2552) และศาลอุทธรณ์ภาค 9 แผนกคดีเลือกตั้ง สั่งให้ดำเนินการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโคกทราย เขตเลือกตั้งที่ 5 อำเภอป่าอน จังหวัดพัทลุง ใหม่ และยกคำขอของผู้ร้องในส่วนขอให้ศาลสั่งเพิกถอนผลการเลือกตั้งเช่นเดียวกัน ส่วนกรณีเดียวกันนี้ศาลอุทธรณ์ภาค 7 แผนกคดีเลือกตั้ง กลับสั่งให้เพิกถอนผลการเลือกตั้งของ นาย ส. ผู้คัดค้านและให้ดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแก่งเสี้ยน อำเภอเมืองกาญจนบุรี จังหวัดกาญจนบุรี ใหม่ ด้วย (คดีหมายเลขแดงที่ 3855/2552)

จ่ายในการเลือกตั้งเกินจำนวนเงินค่าใช้จ่ายที่กำหนดดังกล่าว ให้แจ้งพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีตามกฎหมาย พร้อมทั้งรายงานต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง และถ้าผู้สมัครผู้ใดได้รับเลือกตั้งหากคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นด้วยกับความเห็นดังกล่าว ให้มีคำสั่งเพิกถอนผลการเลือกตั้งของผู้ได้รับเลือกตั้งผู้นั้น และให้ดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่สำหรับตำแหน่งที่ว่าง แต่ทั้งนี้ ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ผู้นั้นได้กระทำไปในหน้าที่ก่อนวันที่ประกาศให้มีการเลือกตั้งใหม่

ในกรณีที่ผู้สมัครผู้ใด ไม่ยื่นบัญชีรายรับและรายจ่ายตามมาตรา ๕๕ วรรคหนึ่ง เป็นผู้ได้รับเลือกตั้งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งเพิกถอนผลการเลือกตั้งของผู้ได้รับเลือกตั้งผู้นั้น และให้ดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่สำหรับตำแหน่งที่ว่าง

กรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอมีเหตุอันควรสงสัยและมีหลักฐานที่น่าเชื่อได้ว่าผู้สมัครผู้ใด ใช้จ่ายในการเลือกตั้งเกินจำนวนเงินค่าใช้จ่ายที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดประกาศกำหนดให้แจ้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเพื่อดำเนินการตามวรรคหนึ่งต่อไป

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ปัญหาในการบังคับใช้และตีความข้อกฎหมายในคดีเลือกตั้งของศาล ซึ่งดูจะขัดแย้งกันดังที่ได้นำตัวอย่างคำพิพากษาของศาลต่าง ๆ มากแล้วข้างต้น นั้น หากเปรียบเทียบกับกระบวนการพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้ว จะเห็นได้ว่า ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 278 วรรคสอง ได้กำหนดหลักเกณฑ์ใหม่ คือ ในกรณีที่ผู้ต้องคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีพยานหลักฐานใหม่ ซึ่งอาจทำให้ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ อาจยื่นอุทธรณ์ต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มิคำพิพากษา

อีกทั้ง หากเปรียบเทียบกับกระบวนการพิจารณาคดีเลือกตั้งในประเทศในแถบยุโรปบางประเทศ เช่น ประเทศแคนาดา ประเทศฮังการี ประเทศรัสเซีย และประเทศโปแลนด์ และประเทศในแถบเอเชีย เช่น ประเทศอินเดีย เป็นต้น ได้กำหนดให้ศาลสูงสุดของประเทศ (The Supreme Court) เป็นศาลสุดท้าย ในการพิจารณาคดีการเลือกตั้ง ซึ่งมีการอุทธรณ์มาจากศาลชั้นต้น เพื่อมีคำวินิจฉัยในชั้นสุดท้ายว่า การเลือกตั้งในตำแหน่งใดในทางการเมือง เป็นการเลือกตั้งที่ชอบหรือไม่ชอบ

ผู้เขียนจึงเห็นว่า เพื่อให้คำพิพากษาของศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง ในส่วนที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายในคดีเลือกตั้ง เป็นไปในแนวทางเดียวกัน จึงควรกำหนดให้คู่ความสามารถอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้งได้ แต่อย่างไรก็ดี เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 219 ที่กำหนดให้ การพิจารณาคดีเลือกตั้งต้องใช้ระบบไต่สวนและเป็นไปโดยรวดเร็ว ดังนั้น จึงเห็นสมควรกำหนดให้สามารถอุทธรณ์ได้เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายที่เป็นข้อสำคัญในคดีไปยังศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้งได้ ทั้งนี้ เพื่อที่ศาลฎีกาจะได้วินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมาย เพื่อเป็นแนวทางในการวินิจฉัยและความเป็นเอกภาพของคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ และศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้งต่อไป

5.3 ปัญหากรณีไม่มีกฎหมายคุ้มครองพยานในคดีเลือกตั้ง

ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (UNCAC 2003) ข้อ 32 การคุ้มครองพยานผู้เชี่ยวชาญ และผู้เสียหาย กำหนดว่า “รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องดำเนินมาตรการที่เหมาะสมโดยเป็นไปตามระบบกฎหมายภายในของตนและภายใต้วิธีการของตนในการจัดให้มีการคุ้มครองที่มีประสิทธิภาพแก่พยานและผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งให้คำเบิกความเกี่ยวกับความผิดที่กำหนดตามอนุสัญญานี้ และเท่าที่เหมาะสมแก่ญาติและบุคคลอื่นที่เป็ผู้ใกล้ชิดของบุคคลนั้น ๆ ให้พ้นจากการแค้นหรือข่มขู่ที่อาจเกิดขึ้นได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 40 กำหนดว่า บุคคลย่อมมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ดังต่อไปนี้ (5) “...พยานในคดีอาญา มีสิทธิได้รับความคุ้มครองและความช่วยเหลือที่จำเป็นและเหมาะสมจากรัฐ ส่วนค่าตอบแทน ค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายที่จำเป็น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 มาตรา 3 กำหนดนิยามของคำว่า พยาน หมายความว่า “พยานบุคคลซึ่งจะมาให้หรือ ได้ให้ข้อเท็จจริงต่อพนักงานผู้มีอำนาจสืบสวนคดีอาญา พนักงานผู้มีอำนาจสอบสวนคดีอาญา พนักงานผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญา หรือศาล ในการดำเนินคดีอาญา รวมทั้งผู้ชำนาญการพิเศษ แต่มิให้หมายความรวมถึงจำเลยที่อ้างตนเองเป็นพยาน” ซึ่งจะเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เป็นมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองพยานเฉพาะในคดีอาญาเท่านั้น ยังไม่รวมถึงพยานคดีในเลือกตั้งแต่อย่างใด

ปัจจุบัน ในคดีเลือกตั้ง ยังไม่ได้มีกฎหมายกำหนดให้นำพระราชบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 มาอนุโลมใช้บังคับกับพยานในคดีเลือกตั้ง และยังไม่ปรากฏว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ออกระเบียบใด ๆ ที่จะให้การคุ้มครองหรือเป็นหลักประกันความปลอดภัยให้แก่พยานในคดีเลือกตั้งแต่อย่างใด อีกทั้ง ในคดีเลือกตั้ง ผู้ที่ถูกกล่าวหาหรือผู้คัดค้านในชั้นศาล เป็นนักการเมืองที่มีอิทธิพลในพื้นที่ จึงทำให้ประชาชนโดยทั่วไป ที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนักการเมืองฝ่ายใด มักจะไม่ยินยอมสมัครใจให้ความร่วมมือในการเป็นพยานในคดีเลือกตั้ง เนื่องจากเกรงว่าอาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายในชีวิต ร่างกายหรือทรัพย์สินทั้งของตนเองหรือบุคคลใกล้ชิดตนเองได้ ซึ่งในที่สุดจะทำให้รัฐธรรมนูญมาตรา 239 ไม่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้ในการปฏิรูปการเมืองเกี่ยวกับการทุจริตการเลือกตั้ง

หากเปรียบเทียบกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว จะเห็นได้ว่า ปัจจุบัน คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระและใช้ระบบไต่สวนในการดำเนินคดีเช่นเดียวกัน ได้มีการประกาศใช้ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการคุ้มครองช่วยเหลือพยาน พ.ศ. 2554 โดยกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เช่น การร้องขอ ตามข้อ 6 การพิจารณาคำร้อง ตามข้อ 7 ข้อ 8 และข้อ 9 เป็นต้น เพื่อให้มีมาตรการคุ้มครองพยาน ตลอดจนถึงหลักเกณฑ์ในการจ่ายค่าตอบแทนไว้โดยชัดแจ้ง

ผู้เขียน จึงเห็นว่า เพื่อให้มีมาตรการในการคุ้มครองพยานในคดีเลือกตั้ง โดยเร็ว คณะกรรมการการเลือกตั้งควรกำหนดให้มีระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีเลือกตั้ง พ.ศ. ... โดยกำหนดให้มีมาตรการในการคุ้มครองพยาน ทั้งในกระบวนการสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการการเลือกตั้งและกระบวนการไต่สวนของศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง โดยอาจเทียบเคียงกับระเบียบคณะกรรมการป้องกันและ

ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการคุ้มครองช่วยเหลือพยาน พ.ศ. 2554 แล้ว ก็น่าที่จะเป็น
หลักประกันให้แก่พยานในคดีเลือกตั้ง และทำให้ประชาชนกล้าที่จะสมัครใจมาเป็นพยานในคดี
เลือกตั้งให้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือศาลมากขึ้น และน่าจะส่งผลให้การดำเนินคดีเลือกตั้ง
ท้องถิ่น เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยเรียบร้อย สุจริต
และเที่ยงธรรมตามเจตนารมณ์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั่นเอง



บทที่ 6

สรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

จากการศึกษากฎหมายและวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการไต่สวนและการดำเนินคดีเลือกตั้งท้องถิ่น ซึ่งผู้เขียนได้แยกเป็น 3 ปัญหา สำคัญ ๆ ได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินคดีเลือกตั้งท้องถิ่นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ระบบไต่สวนในการดำเนินคดีเลือกตั้งของศาล และปัญหากรณีไม่มีกฎหมายคุ้มครองพยานในคดีเลือกตั้ง ผู้เขียนจึงได้สรุปปัญหาดังกล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยแยกเป็นแต่ละประเด็นได้ ดังนี้

ประเด็นแรก ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินคดีเลือกตั้งท้องถิ่นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งผู้เขียนได้แยกเป็น 2 กรณี ได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งได้กล่าวถึงปัญหาต่าง ๆ ได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติ การสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า เกิดขึ้นเนื่องจากไม่มีกฎหมายหรือระเบียบกำหนดไว้โดยชัดแจ้ง ซึ่งผู้เขียนจะขอสรุปเป็นกรณี ๆ ไป กล่าวคือ ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่ดี คณะกรรมการการเลือกตั้งที่ดี เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ที่สำคัญอย่างยิ่ง ในการคัดกรองคนดีมีความรู้ความสามารถให้ได้เข้าไปใช้อำนาจรัฐเพื่อทำหน้าที่แทนประชาชน ซึ่งในการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าว นอกเหนือจากการจัดการเลือกตั้งแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดคดีพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ซึ่งการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าว มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจกึ่งตุลาการ โดยเฉพาะหากคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยชี้ขาดให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครใด ก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ย่อมเป็นที่สุด แต่ในกรณีที่ประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าว จะยังไม่ถึงที่สุด โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่ต้องไปยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง เพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไป ซึ่งจะเห็นได้ว่า กรณีหลังประกาศผลการเลือกตั้ง แม้คณะกรรมการการเลือกตั้งจะได้

วินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งแล้ว แต่คดียังไม่ถึงที่สุด คณะกรรมการการเลือกตั้งยังคงมีหน้าที่ต้องไปยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง เพื่อให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยอีกครั้ง ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า การที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องดำเนินการดังกล่าว น่าจะมีเจตนารมณ์เพียงเพื่อให้ศาลตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งอีกครั้งหนึ่งเท่านั้น และการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งภายหลังประกาศผลการเลือกตั้ง เสมือนหนึ่งเป็นศาลตัดสินชั้นต้น และศาลอุทธรณ์เป็นศาลทบทวนอีกชั้นหนึ่ง โดยในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกือบทุกคดี จะต้องผ่านการสืบสวนสอบสวนพิจารณาและเสนอความเห็นจากคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดก่อน ดังนั้น คุณสมบัติของคณะกรรมการทั้งสองประเภทดังกล่าว สมควรที่จะกำหนดให้ชัดเจนว่า ต้องมีส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายจำนวนเท่าใด ซึ่งผู้ศึกษาใคร่ขอเสนอความเห็นว่าเป็นว่า ในส่วนของคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ซึ่งมีคณะละ 5 คน ควรกำหนดให้มีสัดส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย เช่น บุคคลที่เป็นหรือเคยเป็นผู้พิพากษา พนักงานอัยการ ตำรวจ หรือทนายความ เป็นต้น อย่างน้อย 2 หรือ 3 คน ของจำนวน 5 คน ในแต่ละคณะ ทั้งนี้ เพื่อจะทำให้ได้บุคคลที่มีประสบการณ์ความรู้ความสามารถในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีต่าง ๆ มาทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งต่อไป

ส่วนปัญหาเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวน ไม่ว่าจะเป็อำนาจในการออกหมายเรียกพยานหรือหลักฐานใด ๆ ปัญหาเกี่ยวกับการรับฟังพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้ง หรือปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบการจัดทำความเห็นหรือคำวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้ง ล้วนแล้วแต่เป็นปัญหาที่กฎหมายหรือระเบียบไม่ได้กำหนดรายละเอียดไว้โดยชัดเจนเช่นกัน แม้ปัจจุบันระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งจะกำหนดให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด สามารถเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำหรือเรียกพยานหลักฐานใดก็ตาม แต่ก็ไม่ได้มีลักษณะเป็นหมายเรียกที่หากบุคคลใดฝ่าฝืนแล้ว จะมีความผิดและกำหนดโทษไว้ ซึ่งทำให้เป็นอุปสรรคในการแสวงหาข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้งในชั้นต้น เพราะมีลักษณะเพียงแต่เชิญบุคคลใดให้มาถ้อยคำเท่านั้น หากบุคคลนั้นฝ่าฝืนไม่มาตามกำหนดนัด ก็ไม่ได้มีกฎหมายบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ ทำให้การแสวงหาพยานกลางหรือบุคคลที่ไม่เกี่ยวข้องกับคู่กรณีซึ่งพบเห็นหรือทราบเหตุการณ์เกี่ยวกับการกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งเพื่อมาเป็นพยาน เป็นไปค่อนข้างยากลำบาก เนื่องจากไม่ค่อยได้รับความร่วมมือจากบุคคลทั่วไป และในส่วนของหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรับฟังพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้งหรือการจัดทำความเห็นหรือคำวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งก็ดี ยังไม่มีการกำหนดไว้ในกฎหมายหรือระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยชัดเจนเช่นเดียวกัน ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าหลักเกณฑ์ทั้งสองดังกล่าว ก็มีความสำคัญเช่นเดียวกัน เนื่องจากหลักเกณฑ์ทั้งสองดังกล่าว

หากมีการกำหนดไว้โดยชัดแจ้งแล้ว จะทำให้กระบวนการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นที่ยอมรับของสาธารณชนได้ ซึ่งก็จะเป็นหลักประกันถึงความสุจริต โปร่งใสและเที่ยงธรรมนั่นเอง อีกทั้ง ในส่วนที่เกี่ยวกับรายงานการสืบสวนสอบสวน ความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและคำวินิจฉัยสั่งการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ยังมีได้มีการกำหนดรายการต่าง ๆ ไว้ในระเบียบฯ โดยชัดเจน หากได้มีการกำหนดรูปแบบและรายการต่าง ๆ ของรายงานการสืบสวนสอบสวน ความเห็นคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและคำวินิจฉัยสั่งการของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ในระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 โดยให้มีลักษณะเช่นเดียวกับสรุปสำนวนการไต่สวน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แล้ว ก็น่าจะทำให้สำนวนการสืบสวนสอบสวนและคำวินิจฉัยสั่งการของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นมาตรฐาน และมีความน่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้น

ประเด็นที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ระบบไต่สวนในการดำเนินคดีเลือกตั้งของศาล ได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับการไต่สวนและพิพากษาคดีเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นของศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง เห็นว่าเกิดขึ้นเนื่องจาก ในคดีเลือกตั้งท้องถิ่น ศาลยังมิได้ใช้วิธีพิจารณาในระบบไต่สวนอย่างแท้จริง ประกอบกับการกำหนดให้ศาลยุติธรรมซึ่งผู้พิพากษาส่วนใหญ่จะคุ้นเคยกับระบบกล่าวหาโดยตลอด ให้มาทำหน้าที่ไต่สวนคดีเลือกตั้งซึ่งเป็นระบบตรงกันข้าม โดยสิ้นเชิง ดังนั้น ในทางปฏิบัติ ผู้พิพากษาส่วนใหญ่ก็ยังคงคุ้นเคยอยู่กับการดำเนินกระบวนการพิจารณาในระบบกล่าวหา ซึ่งมีลักษณะเปิด โอกาสให้คู่ความได้นำพยานหลักฐานมาต่อสู้อีกฝ่ายตนเอง ศาลจะวางตัวนิ่งเฉย ไม่ทำหน้าที่เป็นผู้แสวงหาข้อเท็จจริงด้วยตนเอง ดังนั้น กระบวนการไต่สวนคดีเลือกตั้งในทางปฏิบัติ จึงดูเหมือนจะสวนทางกับระบบไต่สวน ตามทฤษฎีและตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรับฟังพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้งไว้แต่อย่างใด หลักเกณฑ์ดังกล่าว ถือเป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญในการชั่งน้ำหนักพยานและวินิจฉัยคดีเลือกตั้ง อีกทั้ง รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้คำวินิจฉัยของศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง เป็นที่สุดในแต่ละศาล ซึ่งทำให้แต่ละศาลก็ตัดสินใจไปในแนวทางที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย แม้แต่ศาลเดียวกัน แต่ต่างองค์กรก็มีความเห็นและตีความกฎหมายเลือกตั้งแตกต่างกันไป ซึ่งทำให้คำพิพากษาของศาลดูเหมือนจะยังไม่เป็นไปในแนวทางหรือเป็นเอกภาพเดียวกัน ขัดแย้งกันเองในหลายประเด็น ซึ่งผู้เขียนจะได้อธิบายต่อไป

ประเด็นที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีกฎหมายคุ้มครองพยานในคดีเลือกตั้ง ซึ่งตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองพยาน พ.ศ. 2546 ได้กำหนดเป็นมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองพยานในคดีอาญาเท่านั้น แต่ไม่รวมคดีเลือกตั้ง ดังนั้น ในคดีเลือกตั้ง จึงไม่มีหลักประกันความปลอดภัยให้แก่พยานในคดีเลือกตั้ง และทำให้ประชาชนทั่วไป ไม่สมัครใจยินยอมให้ความร่วมมือในการเป็นพยานในคดีเลือกตั้ง ซึ่งในที่สุดจะทำให้รัฐธรรมนูญมาตรา 239 ไม่มีประสิทธิผลในการบังคับใช้ในการปฏิรูปการเมืองเกี่ยวกับการทุจริตการเลือกตั้ง

6.2 ข้อเสนอแนะ

เมื่อได้วิเคราะห์สภาพปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินคดีเลือกตั้งท้องถิ่นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ระบบไต่สวนในการดำเนินคดีเลือกตั้งของศาล และปัญหากรณีไม่มีกฎหมายคุ้มครองพยานในคดีเลือกตั้ง จึงขอเสนอแนวทางแก้ไข ดังนี้ เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งและตรากฎหมายที่เกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีเลือกตั้งให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ถูกต้อง และสอดคล้องกับองค์กระอิสรระตามรัฐธรรมนูญอื่น ๆ และการพิจารณาคดีเลือกตั้งของศาลต่างประเทศ อีกทั้ง เพื่อที่จะให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และกระบวนการไต่สวนและพิพากษาคดีเลือกตั้งของศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง ได้รับการคุ้มครอง โดยควรพิจารณาแนวทางที่ขอเสนอ ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินคดีเลือกตั้งท้องถิ่นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

1.1 ควรกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายในสัดส่วนที่สมควร เช่น ควรกำหนดให้อย่างน้อย 2 หรือ 3 คน มีสัดส่วนที่มาจากบุคคลที่เป็นหรือเคยเป็นผู้พิพากษา อัยการ ตำรวจหรือทนายความ เป็นต้น โดยกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตลอดจนระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. 2552 เพื่อให้ได้สัดส่วนของนักกฎหมายในจำนวนที่เหมาะสม เพียงพอ ทำให้มีสัดส่วนของนักกฎหมายที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายและประสบการณ์เกี่ยวกับคดีความมาเป็นระยะเวลาพอสมควร ให้มาทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ซึ่งน่าจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยคดีเลือกตั้งของคณะกรรมการทั้งสองประเภทดังกล่าว เป็นไปอย่างถูกต้อง สุจริตและเที่ยงธรรม มิฉะนั้นแล้ว ก็จะไม่มีความปลอดภัยที่จะทำ

คู่กรณีในคดีเลือกตั้งหรือประชาชนทั่วไปมั่นใจได้ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด จะไม่วินิจฉัยคดีเลือกตั้งตามอำเภอใจหรือตามความรู้สึกส่วนตัวหรือรับฟังพยานหลักฐานนอกจำนวน ซึ่งหากเป็นเช่นนั้น ย่อมทำให้กระบวนการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม สอดคล้องเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งโดยแท้

1.2 ควรกำหนดให้คำสั่งเรียกพยานหลักฐานต่าง ๆ ของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด มีสภาพบังคับได้โดยแท้จริง เช่นเดียวกับหมายเรียกในคดีอาญาทั่วไป โดยการแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจดังกล่าวและให้มีบทลงโทษอาญาแก่บุคคลผู้ฝ่าฝืนคำสั่ง ไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 รวมทั้ง กำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้ในระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 ในหมวดที่เกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวน ให้คณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการสืบสวนสอบสวน มีอำนาจเรียกพยานหลักฐานต่าง ๆ ได้ เช่นเดียวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และหากบุคคลใดฝ่าฝืน ก็ให้ถือเป็นความผิดและต้องรับโทษทางอาญาด้วยเช่นกัน

1.3 ควรกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรับฟังพยานหลักฐานและวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้ง ในกระบวนการสืบสวนสอบสวนคดีเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งทุกระดับไว้ โดยเฉพาะ หรืออาจนำหลักเกณฑ์ในการรับฟังพยานหลักฐานในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้เทียบเคียงก็ได้ เนื่องจากการกระทำความผิดกฎหมายเลือกตั้ง เป็นความผิดทางอาญาด้วย แต่ควรยกเว้นหลักที่ต้องรับฟังพยานหลักฐานจนปราศจากความสงสัย ไม่ต้องนำมาใช้ในคดีเลือกตั้ง เนื่องจากคดีเลือกตั้งควรคงมาตรฐานในการรับฟังพยานหลักฐานที่ว่า “มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า...” ตามมาตรา 96 หรือมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ไว้ต่อไป โดยควรกำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาด ในหมวดที่เกี่ยวกับการพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้ง ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันเกี่ยวกับการรับฟังพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

1.4 ควรกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดทำรายการสืบสวนสอบสวน ความเห็นคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและคำวินิจฉัยสั่งการคณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้เป็นรูปแบบมาตรฐานเช่นเดียวกับของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยกำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2554 โดยให้มีสาระสำคัญ ดังนี้

- (1) ชื่อและตำแหน่งหน้าที่ของผู้ร้องและผู้ถูกร้อง
- (2) เรื่องที่ถูกร้องคัดค้าน

(3) ข้อกล่าวหา คำแก้ข้อกล่าวหา สรุปข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องซึ่งได้จากการไต่สวนข้อเท็จจริง

(4) เหตุผลในการพิจารณาวินิจฉัยทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

(5) บทบัญญัติของกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง

(6) สรุปความเห็นเกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหา

ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า หากได้กำหนดองค์ประกอบหรือหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดทำรายการสืบสวนสอบสวน ความเห็นคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และคำวินิจฉัยสั่งการคณะกรรมการการเลือกตั้ง ไว้โดยชัดเจนเป็นลำดับดังกล่าวแล้ว ย่อมส่งผลให้กระบวนการวินิจฉัยชี้ขาดคดีเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นมาตรฐานสากล และเป็นที่ยอมรับทั้งในแง่ของนักวิชาการและของบุคคลทั่วไปได้มากยิ่งขึ้น

2. ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ระบบไต่สวนในการดำเนินคดีเลือกตั้งของศาล

2.1 ควรกำหนดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีเลือกตั้ง โดยเฉพาะ สำหรับการพิจารณาพิพากษาคดีเลือกตั้งของศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง ที่กำหนดขั้นตอนและวิธีการไต่สวน ตลอดจนการรับฟังพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้งไว้โดยเฉพาะ โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ เรียกว่า “พระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ...” โดยกำหนดให้มีนิยามความหมายของคดีเลือกตั้ง กำหนดอายุความในการยื่นคำร้อง หลักเกณฑ์เกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีการไต่สวน การรับฟังพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้ง การพิพากษาและการอุทธรณ์ไว้โดยเฉพาะ ที่สำคัญ ดังนี้

(1) ควรกำหนดให้มีนิยามความหมายของคดีเลือกตั้งที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง ให้ชัดเจนว่า คดีเลือกตั้ง หมายความว่า คดีประเภทใดบ้าง เพื่อให้เกิดความชัดเจน และควรกำหนดอายุความในการยื่นคำร้องต่อศาลให้ชัดเจนว่าคณะกรรมการเลือกตั้งต้องยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง ภายในกำหนดระยะเวลา 1 ปี นับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง เป็นต้น

(2) ควรกำหนดขั้นตอนและวิธีการไต่สวนไว้โดยชัดเจน โดยอาจนำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการไต่สวนคดีของศาลปกครองซึ่งใช้ระบบไต่สวนเช่นเดียวกันมาเทียบเคียงใช้ เช่น ศาลสามารถแสวงหาพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้และศาลต้องเป็นผู้ซักถามพยานเอง ทั้งนี้ เพื่อให้ศาลทำหน้าที่ค้นหาความจริงด้วยตนเอง และได้ความจริงเป็นที่ปรากฏอย่างครบถ้วน มิให้เกิดกรณีที่จะยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้แก่จำเลย ดังเช่นคดีอาญาโดยทั่วไป รวมทั้งกำหนดให้พยานบุคคลสามารถเบิกความด้วยระบบวิดีโอคอนเฟอเรนซ์หรือเบิกความลับหลังผู้คัดค้านได้ตามที่ศาลเห็นสมควร โดยพยานไม่จำเป็นต้องมาเบิกความต่อหน้าผู้คัดค้านก็ได้ เพื่อพยานจะได้เบิกความ

ต่อศาลด้วยความสมัครใจและเต็มใจ ไม่ทำให้พยานตกอยู่ภายใต้แรงกดดันทางด้านจิตใจ ที่ต้องมาเบิกความเผชิญหน้าต่อผู้คัดค้านซึ่งเป็นนักการเมือง ทั้งนี้ เพื่อจะทำให้ได้ความจริง และเพื่อลดความเสี่ยงภัยในการที่จะเผชิญหน้ากับบุคคลที่มีอิทธิพลในทางคดี โดยวิธีพิจารณาคดีเลือกตั้งจะต้องดำเนินการด้วยความรวดเร็ว ต่อเนื่อง และเป็นธรรม เพื่อให้ศาลใช้เป็นแนวทางปฏิบัติที่เป็นแบบเดียวกัน เนื่องจากในทางปฏิบัติ เมื่อระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาฯ ไม่ได้กำหนดขั้นตอนการไต่สวน ไว้โดยชัดเจนตามลำดับ ศาลส่วนใหญ่ ซึ่งมีความคุ้นเคยกับการสืบพยานในระบบกล่าวหา จึงยังคงใช้วิธีการไต่สวนพยานหลักฐานไม่เต็มรูปแบบ เช่น ศาลเพียงแต่ถามชื่อ นามสกุล อายุ ที่อยู่ การประกอบอาชีพ และความเกี่ยวพันในคดีกับพยานที่จะมาเบิกความเท่านั้น เสร็จแล้วก็จะมอบหมายให้นิติกร สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้รับมอบอำนาจจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในฐานะผู้ร้อง และทนายผู้คัดค้าน ในฐานะจำเลย ได้ซักถามพยานบุคคลได้เต็มที่ เสมือนหนึ่งเป็นการสืบพยานในระบบกล่าวหา กล่าวคือ ศาลมักวางตัวนิ่งเฉย โดยให้ผู้ร้อง และผู้คัดค้านเป็นผู้ซักถามพยาน ถามค้านและถามดึงพยานของกลุ่มความฝ่ายตรงข้ามกันเอง ศาลเป็นเสมือนกรรมการกลางคอยตัดสิน ปล่อยให้คู่ความต่อสู้กันเต็มที่ ซึ่งน่าจะไม่เป็นไปตามหลักการไต่สวนและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ที่ได้กำหนดให้ศาลใช้ระบบไต่สวนและโดยรวดเร็ว

(3) ควรกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรับฟังพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้งไว้ โดยเฉพาะ ในพระราชบัญญัติดังกล่าวเช่นเดียวกับระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 64 ข้อ 65 ข้อ 66 ข้อ 67 และข้อ 68 อาทิเช่น ศาลมีดุลพินิจที่จะรับฟังพยานหลักฐานที่ได้มาตามกระบวนการพิจารณาโดยไม่จำกัดเฉพาะที่เสนอโดยคู่กรณี การรับฟังพยานบอกเล่าพยานเอกสาร เป็นต้น หรืออาจนำหลักเกณฑ์ในการรับฟังพยานหลักฐานในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับใช้โดยอนุโลมก็ได้ เพราะการกระทำผิดในกฎหมายเลือกตั้งเป็นความผิดอาญาด້วยเช่นกัน แต่ควรยกเว้นหลักที่ต้องรับฟังพยานหลักฐานจนปราศจากความสงสัยมิให้นำมาใช้ในคดีเลือกตั้ง เนื่องจากคดีเลือกตั้งควรคงหลักการในการรับฟังพยานหลักฐานที่ว่า “มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า...” ตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ไว้ต่อไป ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันเกี่ยวกับการรับฟังพยานหลักฐานในคดีเลือกตั้ง เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย เพราะ โดยปกติคดีเลือกตั้งเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับนักการเมืองโดยตรงส่วนใหญ่ของนักการเมืองของไทย ไม่ว่าจะเป็นระดับชาติหรือระดับท้องถิ่นจะเป็นที่มีอิทธิพลในพื้นที่และเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงกันทุกระดับ เป็นการยากที่จะแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อมาพิสูจน์การกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งให้รับฟังได้จนปราศจากข้อสงสัยดังเช่นในคดีอาญาได้ มิฉะนั้นแล้วก็ยากที่จะสามารถลงโทษนักการเมืองที่กระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งได้

(4) ควรกำหนดหลักเกณฑ์และรายละเอียดเกี่ยวกับการอุทธรณ์ ไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ... เพื่อเปิดโอกาสให้ศาลฎีกา แผนกคดีเลือกตั้ง ซึ่งเป็นศาลสูงสุด ได้วินิจฉัยบททวนคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง ในปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญอีกครั้งหนึ่ง เพื่อให้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลดังกล่าว ในส่วนความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายมีความเป็นเอกภาพและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ไม่เกิดการตีความกฎหมายไปหลายแนวทาง จนเป็นการขัดแย้งกันเอง เนื่องจากได้รับการตรวจสอบถึงความถูกต้องแท้จริงในประเด็นข้อกฎหมายอีกครั้งหนึ่ง จากศาลสูงสุดของประเทศ ซึ่งท้ายที่สุด ก็คือ ทำให้คำพิพากษาของศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง มีความน่าเชื่อถือยิ่งขึ้น อีกทั้ง ควรกำหนดระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์ให้ชัดเจน และควรกำหนดระยะเวลาให้ศาลฎีกา แผนกคดีเลือกตั้ง พิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในกี่วันด้วย เช่น ภายในกำหนด 30 วัน หรือ 60 วัน แล้วแต่ความเหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความรวดเร็ว ในการพิจารณาพิพากษาคดี

2.2 ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 239 วรรคท้าย ให้คู่ความสามารถอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 แผนกคดีเลือกตั้ง เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายที่เป็นข้อสำคัญในคดีไปยังศาลฎีกา แผนกคดีเลือกตั้งได้ โดยให้กำหนดหลักเกณฑ์ รายละเอียดและขั้นตอนเกี่ยวกับการอุทธรณ์ไว้ใน “พระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ...”

3. ปัญหากรณีไม่มีกฎหมายคุ้มครองพยานในคดีเลือกตั้ง

ควรกำหนดให้มีมาตรการในการคุ้มครองพยานในคดีเลือกตั้งโดยเร็ว โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งอาจออกเป็นระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีเลือกตั้ง พ.ศ. ... โดยกำหนดให้มีมาตรการต่าง ๆ ในการคุ้มครองพยานในคดีเลือกตั้ง ทั้งในกระบวนการสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และกระบวนการไต่สวนของศาล รวมถึงบุคคลใกล้ชิดของพยานดังกล่าวด้วย โดยมีสาระสำคัญเช่นเดียวกับระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการคุ้มครองช่วยเหลือพยาน พ.ศ. 2554 ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองและหลักประกันความปลอดภัยให้แก่พยานในคดีเลือกตั้งและทำให้ประชาชนทั่วไปกล้าที่จะให้ความร่วมมือเป็นพยานในคดีเลือกตั้งมากขึ้น



บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- กมลชัย รัตนสกาวงศ์. (2544). *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- กระมล ทองธรรมชาติ. (2531). *การเลือกตั้ง พรรคการเมือง และเสถียรภาพของรัฐบาล*. กรุงเทพฯ: มาสเตอร์เพลส.
- เข้มชัย ชุตินวงศ์. (ม.ป.ป.). *คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน* (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: นิติบรรณาการ.
- คณิต ณ นคร. (2552). *กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งภาคการดำเนินคดี* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิทยุชน.
- คณิง ภาไชย. (2555). *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1* (พิมพ์ครั้งที่ 10). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2550). *คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: วิทยุชน.
- ณรงค์ ใจหาญ. (2550). *หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา* (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ: วิทยุชน.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2547). *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิทยุชน.
- ประมุด สุวรรณศร. (2517). *คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน* (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: นิติบรรณาการ.
- ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช. (2546). *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมาย* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ไพโรจน์ ชัยนาม. (2515). *สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบการปกครองของไทย*. นครหลวง: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ไพโรจน์ วายุภาพ. (2552). *คำอธิบายกฎหมายวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค*. (ม.ป.พ.).
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2546). *วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ: ศึกษาเปรียบเทียบกรณีของศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศกับศาลรัฐธรรมนูญไทย*. กรุงเทพฯ: วิทยุชน.
- วรรณชัย บุญบำรุง ธนกร วรปรัชญากุล และสิริพันธ์ พลรบ. (2548). *หลักและทฤษฎีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เล่ม 1*. กรุงเทพฯ: วิทยุชน.

- วันฉัตร ชุณหถนอม. (2552). *สรุปคำบรรยายวิชากฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งชั้นสูง ภาค การศึกษาที่ 1 ปีการศึกษา 2552*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. (อัครา).
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. (2544). *ศาลรัฐธรรมนูญไทย: วิเคราะห์เปรียบเทียบโครงสร้างอำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคลกับศาลรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมนี และญี่ปุ่น*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- สมชาย รัตนเชื้อสกุล. (ม.ป.พ.) *คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน*. กรุงเทพฯ: แวนแก้ว.
- สำนักงาน ป.ป.ท. (2556). *คู่มือมาตรการคุ้มครองพยานเบื้องต้น ตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการของ ฝ่ายบริหาร ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต*. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ป.ป.ท.
- ลีดา สอนศรี. (2536). *การเมืองในฟิลิปปินส์ 1986-1992*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุขุม ศุภนิคย์. (2545). *คำอธิบายกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค (พิมพ์ครั้งที่ 5)*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย.
- โสภณ รัตนากร. (2542). *คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน (พิมพ์ครั้งที่ 4)*. กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ.
- หยุด แสดงอุทัย. (2531). *หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป (พิมพ์ครั้งที่ 7)*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อุดม รัฐอมฤต. (2551). *คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน*. กรุงเทพฯ: เดือนตุลา.

บทความ

- กุลพล พลวัน. (2546, มกราคม-เมษายน). "การพิจารณาคดีระบบกล่าวหาและระบบไต่สวน ในกฎหมายไทยที่มีผลกระทบต่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน". *วารสารศาลรัฐธรรมนูญ*. 5 (13). หน้า 34.
- คณิต ฌ นคร. (2525, กันยายน). "ปัญหาการใช้ดุลพินิจของอัยการ." *วารสารอัยการ*, 5 (57). หน้า 32-33.
- ชวลิต โสภณวัต. (2524). "กฎหมายลักษณะพยานของไทยเป็นกฎหมายในระบบกล่าวหาจริงหรือ." *จุลพาห*. 28 (6). หน้า 38-41.
- _____. (2550, พฤษภาคม). "กฎหมายลักษณะพยานของไทย เป็นกฎหมายในระบบกล่าวหาจริง หรือ". *วารสารศาลยุติธรรมปริทัศน์*. 1 (5). หน้า 36-37.
- ประณต นันทิยะกุล. (2540, กันยายน-ธันวาคม). "คณะกรรมการการเลือกตั้งกับการจัดการการ เลือกตั้งในอินเดีย." *วารสารธรรมศาสตร์ ฉบับเศรษฐกิจ*, 23 (3). หน้า 94-99.
- พนม เข้มมประยูร. (2537, สิงหาคม). "การจัดตั้งศาลปกครองไทย : จะเดินหน้าหรือหยุดอยู่กับที่." *วารสารกฎหมายปกครอง*, 13(2). หน้า 32-38.

- มบุญ วิเชียรนิษฐ์. (2553). “ขั้นตอนการสืบสวนสอบสวนและการพิจารณาของคณะกรรมการการเลือกตั้ง”
วารสารสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 10(2). หน้า. 14-15.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2542 กันยายน-ธันวาคม). “การเลือกตั้งในรัฐเสรีประชาธิปไตย.” วารสารศาล
รัฐธรรมนูญ, 1(3). หน้า 95-96.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2538). “ความหมายและความสำคัญของการจัดตั้งศาลปกครอง.” วารสาร
กฎหมายปกครอง, 14 (1). หน้า 9-13.
- วรรณชัย บุญบำรุง. (2543, มีนาคม). “หลักทั่วไปของการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแพ่งของ
ฝรั่งเศส.” วารสารนิติศาสตร์, 30 (1). หน้า 81.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2542, ธันวาคม). “125 ปี สถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน.”
วารสารกฎหมายปกครอง, 18 (3). หน้า 195.
- สิริพันธ์ พลรบ และวรรณชัย บุญบำรุง. (2542, กันยายน). “การเร่งรัดวิธีพิจารณาคดีมโนสารแ่และ
คดีไม่มีข้อยุ่งยากกับหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง.” วารสารนิติศาสตร์, 29 (3). หน้า. 445.

งานวิจัย

- ประพาฬ อนมาน. (2553). การวิจัยคดีเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในศาล
อุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาคให้เป็นไปในแนวเดียวกัน (รายงานผลวิจัย). กรุงเทพฯ:
วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม.
- พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว ไพฑูรย์ โปธิสว่าง และยุทธพร อิศรชัย. (2548). โครงการวิจัยเรื่องการ
ประเมินผลการทำงานขององค์กรอิสระ: คณะกรรมการการเลือกตั้ง (รายงานผลวิจัย).
นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. (2539). คณะกรรมการการเลือกตั้ง (รายงาน
ผลการวิจัย). เสนอต่อมูลนิธิธิดาเซีย. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- มนตรี ตันทวาริรัตน์. (2539). คณะกรรมการการเลือกตั้ง (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล). สถาบัน
พระปกเกล้า รุ่นที่ 1. นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า.
- วิวัฒน์ สุวัฒน์สังข์ ณิชชา พาณิชวราห์ จินดาวรรณ แสงกาญจนวนิช และจิรฉวี อินทรजार. (2553).
แนวทางการพัฒนาระบบวิธีพิจารณาความในศาลภาษีอากร (รายงานผลการวิจัย).
กรุงเทพฯ: สถาบันอบรม วิจัยและพัฒนากฎหมายภาษีอากร ศาลภาษีอากร.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2543). บทเรียนจากการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาพ เพื่อปรับปรุงระบบเลือกตั้ง
ให้ดีขึ้น (รายงานผลวิจัย). กองทุนวิจัยแห่งชาติ. นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า.

- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2548). “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญในประเทศไทย” (รายงานผลการวิจัย).
กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- สมชาย ลิมสกุล. (2554). กระบวนการยุติธรรมทางการเลือกตั้ง (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ:
วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม.
- สีดา สอนศรี. (2544). บทบาทของคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งของรัฐและองค์กร
อาสาสมัครเอกชนสังเกตการณ์การเลือกตั้งในประเทศฟิลิปปินส์: เสนอแนะสำหรับ
ประเทศไทย (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วิทยานิพนธ์

- กษิติเดช สุทธิวานิช. (2546). อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของคณะกรรมการการเลือกตั้งกับการตรวจสอบ
โดยองค์กรตุลาการ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- คิดงาม คงตระกูล. (2546). ระบบไต่สวนในกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองไทย (วิทยานิพนธ์
มหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ธวัช ชูวิทย์สกุลเลิศ. (2550). ศาลเลือกตั้ง: ศึกษากรณีการจัดการเลือกตั้งและรูปแบบที่เหมาะสม
สำหรับประเทศไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทนิติศาสตรมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ:
มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ.
- ประกาศ ใจมีธรรมดี. (2548). บทบาทของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการดำเนินคดีเลือกตั้ง
ศึกษาเฉพาะ กรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (วิทยานิพนธ์
ปริญญาโทมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ประทุมพร กลัดอ่ำ. (2533). การนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในวิธีพิจารณาความอาญา
(วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ปาริชาติ วิเชียรบุตร. (2543). วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
(วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พงษ์นิรินทร์ ศรีประเสริฐ. (2549). กระบวนการตรวจสอบความจริงในคดีอาญา ศึกษากฎหมายตรา
สามดวง (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วิภา ปิ่นวีระ. (2550). บทบาทของศาลในการพิจารณาคดีอาญา (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต).
กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- วีระยุทธ สัจพันธ์. (2548). *วิธีพิจารณาคดีในศาลภาษีอากร ศึกษาเปรียบเทียบ: วิธีพิจารณาคดีในศาลปกครอง* (สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สมศักดิ์ อินทร์พันธ์. (2535). *วิธีพิจารณาความของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองในประเทศไทย* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุจิวรรณ รัตนประทีป. (2555). *ความรับผิดชอบของรัฐ: ศึกษากรณีการรับภาระเกิดปกติ* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- สุพิชฌาย์ กฤษณพิพัฒน์. (2549). *การพิจารณาคดีในระบบไต่สวนตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุวัชรีย์ ธรรมเจดกพงษ์. (2551). *การตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยฝ่ายตุลาการ* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อาภัสรา จินตนะพัฒน์. (2538). *รูปแบบและฐานะองค์การที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สารสนเทศจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์

- วิกิพีเดีย. (มปป.). *คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ประเทศไทย)*. สืบค้นเมื่อ วันที่ 1 ตุลาคม 2556, จาก <http://www.wikipedia.org/wiki>.
- สมชาย แก่นสุวรรณ. (มปป.). *ปัญหาข้อกฎหมายในการดำเนินคดีเลือกตั้งเกี่ยวกับสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ในการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น*. สืบค้นเมื่อ 10 มิถุนายน 2556, จาก <http://www.ect.go.th/home.php?Province=dcb>.
- อุทัย อาทิวา. (มปป.). *ระบบการดำเนินคดีอาญา: ระบบกล่าวหาและระบบไต่สวน*. สืบค้นเมื่อ 5 เมษายน 2556, จาก http://www.stou.ac.th/schools/slsw/upload/41717_unit%202.pdf.

ภาษาต่างประเทศ

BOOKS

- Charles DEBBASCH et Jean-Claude RICCI. *Contentieux administrative*. 7 éd. Dalloz. 1999.
- H.W.R. Wade and C.F. Forsyth. *Administrative Law*. 8th edition. Oxford University Press. 2000.
- Henry Solus et Roger Perrot. *Droit judiciaire priv.* (no publisher). 1961.
- Henry SOLUS et Roger PERROT. *Droit Judiciaire prive. tome 3 Procedure de premiere instance*. Sirey:1991.
- International IDEA. *Electoral Justice : The International IDEA Handbook*. International IDEA. 2012.
- John BELL BOYRON. and Simon WHITTAKER. *Principles of French Law*. Oxford University Press. 1988.
- Langbein John H. *Comparative Criminal Procedure : Germany*. West Publishing Co. 1977.
- N.Gary Holten and Lawson L.Lamar. *The Criminal Courts*. McGraw Hill Inc. 1991.
- Patricia A. Hollander. *Legal Handbook for Educators*. Boulder Colo: Westview Press. 1978.
- Ripert et Boulanger. *Traité de droit civile*. (no publisher).1932.
- Walther J.HABSCHEID. *Droit judiciaire prive suisse*. Librairie de l'université. 1981.
- Wolfgang Lüke. *Zivilprozessrecth*. 8 Auflage. München 2005.

ELECTRONIC SOURCES

- Commisson on Elections Komisyon sa Haoalan*. Retrieved September 2, 2013. From <http://www.comelec.gov.ph>.
- Elections Commisison of India*. Retrieved September 2, 2013. From <http://www.eci.gov.in>.
- Elections Commisison of India*. Retrieved September 2, 2013. From <http://www.eci.nic.in>.
- Elections Commisison of India*. Retrieved September 2, 2013. From <http://www.eci.nic.in/A> Constitutional Body.
- The Election Commission*. Retrieved September 2, 2013. From <http://www.electoral.commission.org.uk>.
- Elections Commisison of India*. Retrieved September 2, 2013. From <http://www.en.wikipedia.org/>.
- FEC Mission and History*. Retrieved September 2, 2013. From <http://www.fec.gov/Election>.
- Elections Commisison of India*. Retrieved September 2, 2013. From <http://www.photius.com>.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล

นายเนรพีศนัช ศรีรุจิยางกูร

ประวัติการศึกษา

นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2545

เนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 56 สำนักอบรมศึกษากฎหมาย

แห่งเนติบัณฑิตยสภา พ.ศ. 2546

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน

พนักงานสืบสวนสอบสวน สำนักงานคณะกรรมการ

การเลือกตั้งประจำจังหวัดปทุมธานี

