

รายงาน  
เรื่อง  
การวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องร้องคัดค้านการเลือกตั้ง: ภาพรวมและการประเมิน  
ของกรอบการทำงานและกระบวนการทางกฎหมาย  
จัดทำโดยสมาคมระหว่างประเทศเพื่อระบบการเลือกตั้ง  
(International Foundation for Election Systems: IFES)  
8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551

บทนำ

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งชาวไทยได้ออกเสียงประชามติเห็นชอบในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2550 การเห็นชอบในรัฐธรรมนูญดังกล่าวถือเป็นก้าวแรกที่สำคัญของการกลับคืนสู่ประชาธิปไตยของประเทศไทยภายหลังการรัฐประหารเมื่อเดือนกันยายน 2549 และการประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 การเห็นชอบในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เป็นหนทางสำคัญที่นำไปสู่การเลือกตั้งสมาชิกสภา ซึ่งเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2550 สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ผ่านความเห็นชอบกฎหมายเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปของประเทศไทย จัดขึ้นเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2550 ซึ่งการเลือกตั้งดังกล่าวแบ่งเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ การเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 400 ที่นั่ง ใน 157 เขตเลือกตั้งทั่วประเทศ (ส่วนใหญ่ 1 เขตเลือกตั้งจะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ 3 คน และบางเขตเลือกตั้งจะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ 1 หรือ 2 คน ขึ้นอยู่กับจำนวนประชากร) และการเลือกตั้งแบบสัดส่วน สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 80 ที่นั่ง โดยแบ่งประเทศไทยออกเป็น 8 กลุ่มจังหวัด (เขตเลือกตั้ง) และแต่ละกลุ่มจังหวัดจะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ 10 คน

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2550 ซึ่งมีคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) เป็นผู้จัดการเลือกตั้งนั้น ได้รับการยอมรับจาก ผู้สังเกตการณ์การเลือกตั้งทั้งจากภายในประเทศและระหว่างประเทศ รวมทั้งสื่อมวลชนแขนงต่างๆ ว่าเป็นการเลือกตั้งที่มีความสุจริตและเที่ยงธรรม ทั้งในแง่ของประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ ความซื่อสัตย์สุจริตในกระบวนการลงคะแนนและการนับคะแนนเลือกตั้ง ณ สถานที่เลือกตั้ง รวมทั้งปราศจากการทุจริตเชิงระบบ<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> โปรดดู ตัวอย่างเช่น ถ้อยแถลงของเครือข่ายเอเชียเพื่อการเลือกตั้งเสรี (Asian Network for Free Elections: ANFREL) เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2550

อย่างไรก็ตาม การทุจริตและกระทำผิดกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การซื้อเสียงหรือ การคุกคามข่มขู่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ยังคงปรากฏอยู่โดยทั่วไปในช่วงก่อนวันเลือกตั้ง แม้ว่า บทลงโทษสำหรับผู้สมัครลงรับเลือกตั้งและพรรคการเมืองที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทุจริตเลือกตั้ง ดังกล่าวจะถือได้ว่ารุนแรงที่สุดในประวัติศาสตร์การเมืองไทย

ปัจจัยสำคัญที่กำหนดความชอบธรรมของการเลือกตั้งคือ ศักยภาพ ความยุติธรรม และการเปิดกว้างของกระบวนการวินิจฉัยชี้ขาดข้อร้องเรียนและการทุจริตการเลือกตั้ง ซึ่งเป็น ขั้นตอนและกระบวนการที่มีความสำคัญที่สุด และเป็นประเด็นที่เกิดข้อโต้แย้งมากที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์การเมืองในปัจจุบัน รายงานฉบับนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ เห็นภาพรวมและการประเมินของกรอบการทำงานและกระบวนการทางกฎหมายในการวินิจฉัย ชี้ขาดข้อร้องเรียนและข้อโต้แย้งของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ของประเทศไทย

### การวินิจฉัยชี้ขาดข้อร้องเรียนการเลือกตั้งในบริบททางประวัติศาสตร์

การวิพากษ์วิจารณ์ส่วนใหญ่ต่อกรอบการทำงานทางกฎหมายในการวินิจฉัยชี้ขาด ข้อร้องเรียนการเลือกตั้งของประเทศที่เพิ่งเป็นประชาธิปไตย (หรือในกรณีของประเทศไทย ซึ่งกลับคืนสู่ประชาธิปไตยอีกครั้ง) คือ กฎระเบียบที่ไม่สมบูรณ์ และ/หรือ ขาด “กลไก” ที่มี ประสิทธิภาพสำหรับการบังคับใช้กฎหมาย อย่างไรก็ตาม กรณีดังกล่าวมิได้เกิดขึ้นกับประเทศไทย

กฎหมายการเลือกตั้งของประเทศไทยได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ในการให้ “ใบแดง” (การเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งใหม่) และ “ใบเหลือง” (การสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่โดยผู้สมัครรับเลือกตั้งชุดเดิมยังคงลงแข่งขันได้) ซึ่งขึ้นอยู่กับหลักฐานพฤติกรรมการทุจริตและการกระทำผิดกฎหมายของผู้สมัครรับเลือกตั้งและ พันธมิตรของตน (โดยเฉพาะอย่างยิ่งการซื้อเสียง) ซึ่งเมื่อเร็วๆ นี้ ภายหลังจากรัฐประหารใน ปี 2549 บทลงโทษของกฎหมายพรรคการเมืองได้นำมาบังคับใช้ยุบอดีตพรรครัฐบาล และ เพิก ถอนสิทธิการเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองของอดีตพรรครัฐบาลดังกล่าว จำนวน 111 คน โดยห้ามไม่ให้ยุ่งเกี่ยวกับกิจกรรมทางการเมืองเป็นเวลา 5 ปี ในข้อหาบ่อนทำลาย ระบบการเมือง กรอบการทำงานทางกฎหมายภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และกฎหมาย เลือกตั้งซึ่งออกโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ยังคงไว้และขยายขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการ การเลือกตั้งและศาลในการลงโทษผู้สมัครรับเลือกตั้ง และพรรคการเมืองที่กระทำผิดกฎหมาย เลือกตั้ง

ตามภาคผนวก A “บทสรุปกรอบการทำงานทางกฎหมายและรัฐธรรมนูญ” อำนาจการ บังคับใช้กฎหมายและการวินิจฉัยชี้ขาด ซึ่งให้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้งและหน่วยงานรัฐ อื่นๆ ที่สนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น เป็นอำนาจที่มีความสำคัญอย่าง

มาก กระบวนการเริ่มตั้งแต่ยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้ง การสืบสวนสอบสวน และการจัดการกับเรื่องร้องคัดค้าน ข้อโต้แย้งและข้อกล่าวหาของการทุจริตการเลือกตั้ง มีความสลับซับซ้อน ภาคผนวก B “แผนภูมิขั้นตอนในการยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้ง” ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากระบวนการมีความซับซ้อนอย่างไร ภาคผนวก C “ตารางสรุปการกระทำผิดและบทลงโทษของกฎหมายการเลือกตั้ง” ซึ่งได้ให้รายละเอียดของขอบเขตและความรุนแรงของการลงโทษทั้งทางปกครองและโดยเฉพาะอย่างยิ่ง โทษทางอาญาของการละเมิดกฎหมายเลือกตั้ง

สถานการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงประวัติศาสตร์อันยาวนานของประเทศไทยกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งมีวัฒนธรรมการปกครองที่เน้นการออกกฎระเบียบที่มีความเข้มงวดและซับซ้อน นับตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และการเกิดขึ้นของคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อที่จะกำจัดการซื้อเสียงและรูปแบบการทุจริตการเลือกตั้งอื่นๆ ให้หมดไป อย่างไรก็ตาม ภายใต้สถานการณ์การเมือง ในปัจจุบันที่มีความสุดโต่ง การมีบทลงโทษที่รุนแรงร่วมกับกระบวนการที่มีความสลับซับซ้อน จึงเกิดข้อห่วงใยเรื่องความยุติธรรมและความโปร่งใสของกระบวนการวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องคัดค้านการเลือกตั้งภายหลังที่การเลือกตั้งเสร็จสิ้น

#### ภาพรวมของกระบวนการวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องคัดค้านการเลือกตั้ง

##### - กระบวนการยื่นข้อร้องเรียนและการร้องคัดค้าน

กฎหมายการเลือกตั้งได้กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครลงรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้ง สามารถยื่น “คำร้องคัดค้านการเลือกตั้ง” ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด หากพบว่าการเลือกตั้งมิได้ดำเนินไปด้วยความยุติธรรมหรือถูกต้องตามกฎหมาย อันเกิดจากการกระทำของผู้สมัครรับเลือกตั้ง พรรคการเมืองหรือผู้สนับสนุน คำร้องคัดค้านดังกล่าวสามารถยื่นได้ตั้งก่อนวันประกาศผลการเลือกตั้ง หรือภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ประกาศผลการเลือกตั้ง ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดว่า คำร้องคัดค้านจะต้องมีเนื้อหารายละเอียดเพียงพอต่อการสนับสนุนข้อกล่าวหาและจะต้องปรากฏตัวผู้คัดค้านอย่างชัดเจน เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับคำร้องคัดค้านแล้ว จะต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนหาข้อเท็จจริงในทันที โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งจะเป็นผู้พิจารณาตัดสินว่าจะรับคำร้องคัดค้านดังกล่าว เป็นเรื่องคัดค้านหรือไม่ ดังนั้น กระบวนการยื่นคำร้องคัดค้านจึงเป็นวิธีที่กลุ่มผู้สมัครรับเลือกตั้ง พรรคการเมือง และองค์กรอื่นๆ ซึ่งมีข้อมูลหลักฐานประกอบอย่างเพียงพอในการจัดทำคำร้องคัดค้านเลือกใช้

นอกจากนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดยังรับการแจ้ง “เบาะแส” จากผู้ไม่ประสงค์ออกนามจำนวนมาก (รวมถึงการแจ้งผ่านสายด่วน กกต. ด้วย) ซึ่งจะมีการขยายผลสืบหาข้อมูลเพื่อให้เพียงพอต่อกระบวนการสืบสวน

สอบสวนต่อไป คำร้องคัดค้านสามารถยื่นต่อหน่วยงานราชการอื่นๆ ซึ่งจะส่งต่อไป คณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดต่อไป<sup>2</sup> นอกจากนี้ คำร้องคัดค้านจำนวนมากได้มีการยื่นต่อตำรวจในท้องที่ซึ่งจะทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนว่า เรื่องดังกล่าวเกี่ยวข้องกับความผิดทางอาญาหรือไม่ จากนั้นตำรวจจะส่งเรื่องต่อไปให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อดำเนินการในส่วนที่ไม่เกี่ยวข้องกับคดีอาญา และที่สำคัญคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจ ที่จะดำเนินการกรณีใดๆ โดยใช้หลักฐานและข้อมูลของตนหรือจากหน่วยงานในสังกัด (หลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า) ที่จะนำไปเพิ่มเติมในฐานข้อมูลของ คำร้องคัดค้าน

### การดำเนินการสืบสวนสอบสวน

กฎหมายเลือกตั้งได้ให้อำนาจแก่ คณะกรรมการการเลือกตั้งในการสั่งให้หน่วยงานราชการอื่นๆ ให้การสนับสนุนกระบวนการสืบสวนสอบสวน รวมทั้งสามารถเรียกเอกสารหลักฐาน หรือข้อมูล จากหน่วยงานรัฐบาล เอกชน พรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือบุคคลใดๆ เพื่อนำมาประกอบการสืบสวนสอบสวนได้ (รวมทั้งอำนาจในการตรวจค้นและ ยึดทรัพย์สินของเอกชน) คณะกรรมการการเลือกตั้งจะแต่งตั้ง “คณะกรรมการสืบสวนสอบสวน” โดยคำแนะนำและเสนอความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจสืบสวนสอบสวน คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ส่งพนักงานสืบสวนสอบสวน จำนวน 1,200 คน ลงพื้นที่ทั่วประเทศ อีกทั้งยังมีอาสาสมัคร ในพื้นที่อีกจำนวนหนึ่งเพื่อช่วยเหลืองานสืบสวนสอบสวน ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ให้อำนาจแก่ คณะกรรมการสืบสวนสอบสวนอย่างมากในการที่จะสืบหาข้อมูล เป็นพยานของคำให้การ และหลักฐานอื่นๆ รวมทั้งการไปพบผู้ถูกกล่าวหา (ผู้ซึ่งมีสิทธิที่จะให้การและหลักฐานในการต่อสู้) และจัดทำสำนวนฟ้องผู้ถูกกล่าวหา นอกจากนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งยังส่งพนักงานสืบสวนสอบสวนลงพื้นที่เพื่อตรวจสอบหรือแสวงหาข้อมูลหรือหลักฐานเพิ่มเติม

โดยหลักการแล้ว ภารกิจของคณะกรรมการการเลือกตั้งควรจะได้รับแบ่งเบาจากการเก็บรวบรวมข้อมูลและหลักฐานโดยพนักงานสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและตำรวจในพื้นที่ แต่ในทางปฏิบัติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง จะสามารถเชื่อถือในแหล่งข้อมูลเหล่านี้ได้มากน้อยเพียงใด หรือจำเป็นจะต้องตรวจสอบข้อมูลและหาหลักฐานเพิ่มเติมอีกเท่าใด ดังนั้น ผู้เชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายจึงมีข้อเสนอแนะว่า เพื่อให้กระบวนการสืบสวนสอบสวนดำเนินไปอย่างรวดเร็ว คณะกรรมการการเลือกตั้งจำเป็นต้อง

<sup>2</sup> การก่อตั้งคณะกรรมการป้องกันการค้าซื้อสิทธิขายเสียง โดยรองนายกรัฐมนตรี (ผู้ซึ่งเป็นผู้นำของการรัฐประหาร และหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข) ก่อให้เกิดข้อกังวลเรื่องวัตถุประสงค์ของ คณะกรรมการชุดดังกล่าว ซึ่งอาจเข้าไปก้าวก่ายอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการป้องกันการค้าซื้อสิทธิขายเสียงได้จำกัดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนอยู่ที่การให้ความรู้แก่ประชาชนและกิจกรรมรณรงค์ป้องกันการซื้อเสียง (แม้ว่าอาจจะมีเป้าหมายทางการเมือง) รวมทั้งเสนอเรื่องร้องเรียนที่ได้รับต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อให้ยุติการกระทำดังกล่าว

เชื่อมั่นในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พนักงานสืบสวน สอบสวน และตำรวจ โดยให้ประเมินหลักฐานที่เก็บรวบรวมจากแหล่งข้อมูล ที่ใกล้เคียงข้อเท็จจริงมากที่สุดว่า มีความเที่ยงตรงและมีปริมาณเพียงพอหรือไม่ ในขณะที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ควรจะมุ่งเน้นการสืบสวนสอบสวนด้วยตนเองแต่เฉพาะกรณีที่เป็น ข้อกล่าวหาที่มีความสำคัญ มากๆ และ/ หรือ ที่มีความสำคัญทางการเมือง หรือ ในกรณีซึ่งคำแก้ข้อกล่าวหาและหลักฐาน พิสูจน์ความบริสุทธิ์ของผู้ถูกกล่าวหา มีความขัดแย้งอย่างมากกับข้อมูลในเบื้องต้นหรือการร้อง คัดค้าน จากภารกิจการสืบสวนสอบสวนก่อกำกับกระบวนการวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องร้องคัดค้าน เป็นเหตุผลสำคัญที่อธิบายได้ว่า เพราะเหตุใดคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงประกาศรับรองผล การเลือกตั้งได้ช้าในช่วงของ 10 วันแรกภายหลังการเลือกตั้ง<sup>3</sup>

### การวินิจฉัยชี้ขาดข้อเรื่องคัดค้านการเลือกตั้ง และ ผลการตัดสินของกรณีต่างๆ

อาศัยอำนาจตามกฎหมายการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถแต่งตั้ง คณะอนุกรรมการวินิจฉัย จำนวน 10 คณะ (ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการ สืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2551 กำหนดจำนวนคณะอนุกรรมการไว้ไม่เกิน 5 คน) เพื่อช่วยเหลือภารกิจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการทบทวนประเด็นหรือคำถาม ต่างๆ ของเรื่องคัดค้าน คณะอนุกรรมการการวินิจฉัย ประกอบด้วย ผู้เชี่ยวชาญสาขาต่างๆ ทั้งทางด้านกฎหมาย รัฐศาสตร์ การสืบสวนสอบสวน การบัญชี การตรวจสอบภายใน หรือ สาขาอื่นๆ ที่มีความเหมาะสม คณะอนุกรรมการดังกล่าวจะทำหน้าที่กลั่นกรองและทบทวน ส่วนงานการสืบสวนสอบสวนจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง นอกจากนี้ คณะอนุกรรมการวินิจฉัย ยังสามารถสืบสวนสอบสวนเพิ่มเติมได้หากพิจารณาเห็นว่ามีความจำเป็น คณะกรรมการการ เลือกตั้งจะรับฟังข้อเสนอนี้และความคิดเห็นจากคณะอนุกรรมการวินิจฉัย เลขาธิการ คณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด เพื่อประกอบการ วินิจฉัยชี้ขาดเรื่องคัดค้านการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งยังสามารถแต่งตั้ง คณะกรรมการเพื่อช่วยเหลือการตรวจสอบส่วนงานการร้องเรียนเพื่อศึกษาวิเคราะห์เพิ่มเติม และ สร้างความกระจ่างในประเด็นต่างๆ ของเรื่องคัดค้านการเลือกตั้ง ก่อนที่คณะกรรมการการ เลือกตั้งจะวินิจฉัยชี้ขาด ดังนั้นจะเห็นได้ว่า กระบวนการวินิจฉัยชี้ขาดในขั้นตอนของการสืบสวน สอบสวน คณะกรรมการการเลือกตั้งมีตัวช่วยจำนวนมากซึ่งกระบวนการต่างๆ อาจต้องใช้ ระยะเวลา อย่างไรก็ตาม อำนาจสุดท้ายในการตัดสินอยู่ที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง

<sup>3</sup> อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องประกาศรับรองผลการเลือกตั้งภายใน 7 วันทำการ (3 มกราคม 2551) ดังนั้นผู้สมัครลงรับเลือกตั้งที่ชนะการเลือกตั้งโดยไม่ปรากฏข้อร้องเรียนการทุจริตเลือกตั้ง จะได้รับการประกาศ รับรองผลการเลือกตั้ง ซึ่งในวันที่ 3 มกราคม 2551 คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศรับรองผลการเลือกตั้งจำนวนทั้งหมด 397 คน โดยมี 83 คน ที่ยังไม่ได้รับการรับรอง ซึ่งเป็นผู้สมัครลงรับเลือกตั้งจากพรรคพลังประชาชนจำนวน 67 คน

ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเห็นว่าหลักฐานของการกระทำผิดกฎหมายเพียงพอต่อการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ให้ส่งความเห็นดังกล่าวไปยังคณะกรรมการตรวจสอบซึ่งประกอบด้วย ประธานกรรมการกฤษฎีกาทุกคณะเพื่อพิจารณา ทั้งนี้ คณะกรรมการตรวจสอบมีระยะเวลา 5 วัน สำหรับการพิจารณาทบทวนความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้ง และหากว่าคณะกรรมการตรวจสอบไม่สามารถหาข้อสรุปในเรื่องดังกล่าวได้ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป ในขณะเดียวกัน หากว่าคณะกรรมการตรวจสอบมีความเห็นต่างไปจากความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถยื่นตามความเห็นเดิมของตน แต่จะต้องแสดงเหตุผลของการวินิจฉัยชี้ขาดและต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้ประชาชนทราบ

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องคัดค้านการเลือกตั้ง การเพิกถอนสิทธิของผู้สมัครรับเลือกตั้ง และ/ หรือ การสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ภายใน 30 วัน ภายหลังจากวันเลือกตั้ง (ถึงวันที่ 22 มกราคม 2551) เมื่อระยะเวลาของอำนาจดังกล่าวสิ้นสุดลง ซึ่งเป็นวันเดียวกับการเปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎร (รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ว่าจะต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภาจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 95 หรือจำนวน 456 ที่นั่ง) ดังนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงต้องประกาศรับรองผลการเลือกตั้งไปก่อนสำหรับกรณีที่ ไม่พบ (หรือยังไม่พบ) หลักฐานที่เพียงพอต่อการให้ “ใบแดงหรือใบเหลือง”<sup>4</sup>

ภายหลังระยะเวลา 30 วันดังกล่าว คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องยื่นเรื่องต่อศาลฎีกาเพื่อพิจารณาคัดสิน หากว่าเกิดกรณีดังต่อไปนี้

- คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาแล้วเห็นว่า มีหลักฐานการกระทำผิดกฎหมายตามคำร้องคัดค้านการเลือกตั้ง ซึ่งได้ยื่นเรื่องมาแล้วนั้น มีน้ำหนักเพียงพอที่จะเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ (คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจจะยังสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องคัดค้านดังกล่าวไม่แล้วเสร็จ) หรือ
- คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า การเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดมิได้ดำเนินไปด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรม หรือในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งกระทำการทุจริตเพื่อให้ได้รับเลือกตั้ง หรือ ได้รับเลือกตั้งโดยทุจริต หรือ
- คณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับการยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งครั้งใหม่ในการเลือกตั้ง ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า สมควรดำเนินการเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้ง

<sup>4</sup> ก่อนวันดังกล่าว คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศรับรองผลการเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งจำนวน 477 คน จากจำนวนทั้งหมด 480 คน โดยอีก 3 คนที่เหลือ อยู่ระหว่างรอผลการจัดการเลือกตั้งใหม่ในวันที่ 27 มกราคม 2551 อย่างไรก็ตาม มีผู้สมัครลงรับเลือกตั้งจำนวน 21 คน ที่ได้รับการรับรองผลการเลือกตั้งไปแล้ว แต่มีข้อร้องเรียนอยู่ระหว่างการสืบสวนสอบสวน ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งคาดว่าจะดำเนินการแล้วเสร็จภายในเดือนกุมภาพันธ์ 2551

ดังนั้น ภายหลังจาก 30 วัน ของกรอบอำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้ง การวินิจฉัยชี้ขาด จะอยู่ที่ศาลฎีกา โดยศาลฎีกาจะมีการตั้งผู้พิพากษาจำนวน 9 คน (3 คณะผู้พิพากษา) ขึ้นมา เฉพาะสำหรับดำเนินการในคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง และในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลฎีกาให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ซึ่งถูกร้องคัดค้านยุติการปฏิบัติหน้าที่

### การเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้งใหม่

จุดเน้นของบทบัญญัติกฎหมายการเลือกตั้งของประเทศไทยในการให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งในการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องร้องคัดค้านการเลือกตั้ง (และแม้แต่เริ่มร้องคัดค้าน) อยู่ที่ตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งถูกกล่าวหาว่าได้กระทำการใด ๆ อันเป็นเหตุให้การเลือกตั้งไม่สุจริตและเที่ยงธรรม หรือละเมิดกฎหมายเลือกตั้ง ซึ่งมักจะ เป็นพฤติกรรมที่ก่อให้เกิดข้อสงสัย (โดยหากพรรคการเมืองหรือหัวหน้าพรรคการเมืองรู้เห็นเป็นใจกับการกระทำผิดดังกล่าวด้วย ก็จะได้รับผลกระทบอย่างรุนแรง) ตามมาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ได้กำหนดความรับผิดชอบของผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมืองซึ่งได้รับประโยชน์จากการกระทำผิดกฎหมายของผู้อื่น จะต้องสามารถพิสูจน์ได้ว่า มิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำผิดดังกล่าว และได้พยายามที่จะระงับการกระทำผิดนั้นมิให้ดำเนินต่อไปแล้ว

การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งในกรณีที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งมี พฤติกรรมการทุจริตหรือกระทำความผิดกฎหมาย คือ การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นระยะเวลา 1 ปี หรือที่เรียกกันว่า “การให้ใบแดง” (ยิ่งไปกว่านั้น จะมีการพิจารณาดำเนินคดีอาญาแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งสำหรับกรณีทุจริตการเลือกตั้งดังกล่าวอีกด้วย) หากผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ชนะการเลือกตั้งได้รับใบแดง จะมีการจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ (โดยที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้รับใบแดงจะไม่สามารถลงแข่งขันได้อีก) และสำหรับกรณีการเลือกตั้งแบบสัดส่วน หากผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดได้รับใบแดง ก็จะไปเลื่อนผู้สมัครรับเลือกตั้งในลำดับถัดไปของบัญชีรายชื่อขึ้นมาแทน (คะแนนเสียงในการเลือกตั้งแบบสัดส่วนของพรรคการเมืองในบางพื้นที่อาจถือเป็นบัตรเสีย หากพบหลักฐานว่าพรรคการเมืองเป็นผู้กระทำผิด)

สำหรับการลงโทษในกรณีของ “การให้ใบเหลือง” มิได้ปรากฏว่าจะได้รับการพิจารณาไตร่ตรองอย่างชัดเจนในกรอบกฎหมายการเลือกตั้งของประเทศไทย แม้ว่าจะเป็นแบบแผนการปฏิบัติมาโดยตลอด คณะกรรมการการเลือกตั้งจะสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ แต่ก็นำผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกคนลงแข่งขันได้แม้จะมีข้อกล่าวหาของการกระทำผิดปรากฏอยู่ก็ตาม อำนาจในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ในกรณีที่ปรากฏหลักฐานอันบ่งชี้ได้ว่า การเลือกตั้งมิได้ ดำเนินไปด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรม จึงถือเป็นอำนาจทั่วไปของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (มาตรา 109 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา) ดังนั้น “การให้ใบเหลือง” จึงเป็นผลจากลักษณะของคำ

ร้องคัดค้านที่มุ่งเน้นเฉพาะตัวผู้สมัครลงรับเลือกตั้ง แต่หลักฐานยังไม่เพียงพอต่อการเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้ง และแม้ว่าจะเกิดข้อโต้แย้งเรื่องความซื่อสัตย์สุจริตของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ถูกร้องคัดค้าน แต่พวกเขาก็ยังสามารถลงแข่งขันในการเลือกตั้งได้อีก

### บทลงโทษสำหรับพรรคการเมือง

ตามมาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา หากหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองมีส่วนเกี่ยวข้องในการละเมิดกฎหมายเลือกตั้ง หรือ ปลดปล่อย ละเลย เพิกเฉย หรือมิได้ยับยั้งการกระทำของบุคคลอื่น “ที่มีผลให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม” ซึ่งการกระทำดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการละเมิดรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้งจะดำเนินการเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ยุบพรรคการเมืองนั้น (อาศัยอำนาจตามกฎหมายพรรคการเมือง) โดยที่กรณีดังกล่าว คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจพิจารณาเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้นเป็นระยะเวลา 5 ปี รวมทั้งให้พิจารณาดำเนินคดีอาญาด้วย

ตามมาตรา 110 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจประกาศให้บัตรเลือกตั้งที่ลงคะแนนให้แก่พรรคการเมืองในการเลือกตั้งแบบสัดส่วน เป็นบัตรเสียและมีให้นับเป็นคะแนน หากปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า พรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมืองหรือสมาชิกพรรคการเมืองกระทำการละเมิดกฎหมาย ทั้งนี้ การมีให้นับบัตรเลือกตั้งเป็นคะแนนดังกล่าว คณะกรรมการการเลือกตั้งจะกำหนดเฉพาะเขตพื้นที่ที่มีการละเมิดกฎหมายเกิดขึ้น

### คดีอาญา

ตามที่ได้มีการกล่าวไปแล้วข้างต้น คำร้องคัดค้านการเลือกตั้งจะถูกส่งให้ตำรวจในท้องที่เพื่อดำเนินการสืบสวนสอบสวนการกระทำผิดที่ละเมิดกฎหมายการเลือกตั้ง ซึ่งต้องมีโทษทางอาญา และในขณะเดียวกันก็ให้เสนอคณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาดำเนินการในส่วนที่ไม่เกี่ยวข้องกับคดีอาญา คณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และหน่วยงานอื่นๆ ซึ่งได้รับคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งจะต้องเสนอเรื่องให้ตำรวจเพื่อดำเนินคดีอาญาด้วยเช่นกัน กฎหมายการเลือกตั้งได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็น “ผู้เสียหาย” ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในกรณีดังกล่าวด้วย

สถานะปัจจุบันของการวินิจฉัยชี้ขาด การรับรองผลการเลือกตั้ง และการเลือกตั้งใหม่สำหรับสภาผู้แทนราษฎร

ภายในวันที่ 22 มกราคม 2551 ซึ่งเป็นกำหนดเปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศรับรองผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 477 คน (จากจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด 480 คน) ส่วนที่เหลืออีก 3 คน อยู่ระหว่างการเลือกตั้งใหม่ ในวันที่ 27 มกราคม 2551 ใน 2 เขตเลือกตั้งของ 2 จังหวัด

ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ชนะการเลือกตั้ง จำนวน 7 คน ถูกคณะกรรมการการเลือกตั้งเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้ง (ใบแดง) จากพรรคพลังประชาชนจำนวน 4 คน จากพรรคชาติไทยจำนวน 2 คน และจากพรรคประชาธิปัตย์จำนวน 1 คน ผลการเลือกตั้งใหม่ซึ่งจัดเมื่อวันที่ 13, 20 และ 27 มกราคม 2551 อันเนื่องมาจากผู้สมัครรับเลือกตั้งได้รับใบเหลืองและใบแดง แทนจะไม่มี การเปลี่ยนแปลงการจัดสรรที่นั่งของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล หากต้องการจะดูว่าการให้ใบเหลือง ใบแดง และการเลือกตั้งใหม่ มีผลกระทบอย่างไรต่อผลการเลือกตั้งเบื้องต้น และคำสั่งการของ คณะกรรมการการเลือกตั้ง โปรดดูรายละเอียดใน ภาคผนวก D

ในวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2551 คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศให้ “ใบเหลือง” รอบ ใหม่ สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคพลังประชาชน จำนวน 3 คน ในจังหวัดสุรินทร์ ซึ่งได้มีการเสนอเรื่องให้ศาลฎีกาพิจารณา คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ยืนยันว่าจะสามารถ พิจารณาข้อร้องเรียนสำหรับกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการรับรองผลการเลือกตั้งไป แล้วที่ยังค้างอยู่ให้แล้วเสร็จ ก่อนสิ้นเดือนกุมภาพันธ์ 2551 (รวมทั้งกรณีของประธานสภา ผู้แทนราษฎร) สำหรับการให้ใบเหลืองหรือใบแดงเพิ่มเติมในกรณีเช่นนี้ จะต้องให้ศาลฎีกามี คำสั่ง

สำหรับกรณีของพรรคชาติไทยและพรรคประชาธิปัตย์นั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อยุบพรรค เนื่องจากคณะกรรมการบริหาร พรรคการเมืองได้รับ “ใบแดง” และหากว่าคำร้องคัดค้านของประธานสภาผู้แทนราษฎรได้รับการ ตัดสินให้ได้รับ “ใบแดง” พรรคพลังประชาชนก็จะถูกดำเนินการเช่นเดียวกับ 2 พรรคการเมือง ข้างต้น

#### การประเมิน และ ประเด็นสำหรับการพิจารณา

จากการอภิปรายมาโดยตลอดของรายงานฉบับนี้ กรอบการทำงานทางกฎหมายและ กระบวนการวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องร้องคัดค้านและข้อโต้แย้งในการเลือกตั้ง มีขอบเขตที่กว้างขวาง และได้รับการพัฒนาเป็นอย่างมากในประเทศไทย ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงประวัติศาสตร์อันยาวนาน ของความพยายามที่จะป้องกันไม่ให้เกิดการทุจริตการเลือกตั้ง มีอิทธิพลต่อการเลือกตั้ง และ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำจัดการซื้อเสียง อำนาจในการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง รวมทั้งบทลงโทษทางอาญา ทางแพ่ง และทางการเมืองที่มีความ รุนแรงอย่างมากสำหรับการกระทำผิดกฎหมาย ได้รับการเสริมสร้างความแข็งแกร่งขึ้นอีก

ภายใต้รัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งฉบับใหม่ซึ่งบังคับใช้โดยรัฐบาลชั่วคราวภายหลังการรัฐประหาร กรอบการทำงานด้านการเลือกตั้งมีการขยายขอบเขตออกไปอย่างมากเพื่อเพิ่มความรับผิดชอบให้แก่ พรรคการเมืองและหัวหน้าพรรคการเมือง ให้หลีกเลี่ยงการกระทำอันจะเป็นการช่วยเหลือ อำนาจความสะดวก หรือเพิกเฉยต่อการกระทำผิด รวมถึงส่งเสริมการบังคับใช้บทลงโทษการยุบพรรคการเมืองและการเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมือง สำหรับการกระทำผิดกฎหมาย

แม้ว่าบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งที่เกี่ยวข้องกับการวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องคัดค้านการเลือกตั้ง ซึ่งบังคับใช้กับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ผ่านมาจะไม่สมบูรณ์แบบก็ตาม แต่บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการแสดงถึงความพยายามและความตั้งใจจริงของการร่างกฎหมาย และเป็นเป้าประสงค์ที่จะต้องบรรลุภายใต้ข้อจำกัดในเรื่องของเวลา ดังนั้น กรอบการทำงานด้านการเลือกตั้งดังกล่าวของประเทศไทยจึงไม่อยู่ในสถานะที่จะถูกวิพากษ์วิจารณ์จากผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายทั้งจากภายในและระหว่างประเทศในแง่ของความสมบูรณ์ ความได้มาตรฐาน และศักยภาพในการบังคับใช้

ในทางกลับกัน กรอบการทำงานทางกฎหมายในปัจจุบันสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องคัดค้านการเลือกตั้งของประเทศไทย สมควรจะได้รับประเมินเพื่อตรวจสอบสมรรถนะ ที่สามารถนำไปสู่ความสำเร็จ และความเสี่ยงของแนวทางการวินิจฉัยชี้ขาดที่มีการนำมาบังคับใช้ ภายใต้กรอบการทำงานทางกฎหมาย การพิจารณาบททวนดังกล่าวไม่จำเป็นต้องตั้งคำถามถึงความเชื่อตรงของผู้ออกนโยบายและเจ้าหน้าที่ในการเลือกตั้ง หรือคุณค่าของวัตถุประสงค์ ในการป้องปรามการทุจริตการเลือกตั้ง แต่จะต้องมีการทดสอบข้อสันนิษฐานพื้นฐาน บางประการที่เป็นปัจจัยกำหนดแนวทางการวินิจฉัยชี้ขาด รวมถึงวิเคราะห์ความเสี่ยง ที่เกิดจากแนวทางดังกล่าว และผลที่ตามมา

ดังนั้น จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่จะนำเอาบรรทัดฐานระหว่างประเทศเพื่อการเลือกตั้งที่สุจริตและเที่ยงธรรมมากำหนดไว้ในกรอบการทำงานทางกฎหมายสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องคัดค้านและข้อโต้แย้งในการเลือกตั้งของประเทศไทย รวมทั้งในกระบวนการดำเนินการต่าง ๆ ดังนี้

- การเลือกตั้งเป็นช่องทางที่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถแสดงเจตนาารมณ์ของตน ดังนั้น ผลของการเลือกตั้งจึงเป็นสิ่งสำคัญที่ไม่ควรถูกยกเลิกได้ง่าย อย่างไรก็ตาม ผลของการเลือกตั้งก็สามารถถูกยกเลิกได้ หากว่าหลักฐานของการกระทำผิดกฎหมาย การทุจริต และความไม่ยุติธรรม ปรากฏชัดแจ้ง หรือ พฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมดังกล่าวก่อให้เกิดการบิดเบือนและเป็นการปฏิเสธการแสดงออกซึ่งเจตนาารมณ์ที่แท้จริงของประชาชน แต่กระนั้น การเลือกตั้งใหม่ไม่สามารถสะท้อนเจตนาารมณ์ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้แสดงออกไปในวันเลือกตั้งได้

- บทลงโทษสำหรับการละเมิดกฎหมายเลือกตั้ง ควรมีความสมเหตุสมผลและเป็นสัดส่วนกับความหนักเบาของการละเมิดกฎหมายและการสมควรรับผิดชอบของผู้ละเมิด การ

ลงโทษสำหรับการละเมิดกฎหมายเลือกตั้งต้องมีความคงเส้นคงวาและไม่ควรมีข้อยกเว้นหรือ มีอคติในการตัดสินชี้ขาด

- กระบวนการวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องคัดค้านและข้อโต้แย้งในการเลือกตั้ง จะต้องคำนึงถึงความยุติธรรมควบคู่ไปกับกรอบระยะเวลาของทั้งกระบวนการ เพื่อให้ทั้งผู้ร้องคัดค้านและผู้ถูกคัดค้านมีโอกาสอย่างเพียงพอต่อการแสดงหลักฐานและข้อมูลประกอบของแต่ละฝ่าย
- ความจำเป็นในเรื่องชั้นความลับระหว่างกระบวนการสืบสวนสอบสวนและการตัดสินภายในหน่วยงานการวินิจฉัยชี้ขาด เป็นประเด็นที่สามารถเข้าใจและยอมรับได้ อย่างไรก็ตาม กระบวนการวินิจฉัยชี้ขาดควรที่จะเปิดกว้างในระดับที่ข้อมูลพื้นฐานบางประการซึ่งเกี่ยวข้องกับสำนวนการร้องคัดค้านสามารถเปิดเผยได้ระหว่างการพิจารณา เพื่อให้ผู้มีส่วนร่วมทางการเมืองและสาธารณะสามารถจะติดตามและตรวจสอบได้ สิ่งที่สำคัญที่สุดคือ กระบวนการจะต้องมีความโปร่งใส โดยผลการวินิจฉัยชี้ขาดพร้อมเหตุผลประกอบ รวมทั้งหลักฐานต่างๆ ควรมีการเผยแพร่สู่สาธารณะ
- พลเมืองควรต้องได้รับเสรีภาพในการมีส่วนร่วมกับการเมืองหรือองค์กรทางการเมืองอื่นๆ หรือมิควรถูกกีดกันจากการเลือกผู้นำทางการเมืองหรือเสนอชื่อผู้สมัครลงรับเลือกตั้งที่ตนเองพึงพอใจ ยกเว้นจะมีสถานการณ์ที่เป็นภัยคุกคามต่อความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยของประเทศ

ลักษณะกรอบการทำงานทางกฎหมายในปัจจุบันสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องคัดค้านและข้อโต้แย้งในการเลือกตั้งของประเทศไทยมิได้ขัดแย้งกับหลักการดังกล่าวข้างต้นโดยสิ้นเชิง แต่กระนั้น มีองค์ประกอบหลายอย่างที่อาจทำให้บรรทัดฐานดังกล่าวไม่สามารถ ใช้งานได้อย่างเต็มที่

การให้ “ใบแดง” (การเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ชนะการเลือกตั้งแต่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดกฎหมาย และคณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ในเขตเลือกตั้งนั้น) และ “ใบเหลือง” (การสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่โดยผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำผิดยังสามารถลงแข่งขันได้) ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ถูกกำหนดอยู่ในระบบการเลือกตั้งของประเทศไทย เพื่อเป็นกลไกสำคัญสำหรับลงโทษการกระทำที่ละเมิดกฎหมายการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการซื้อเสียง อย่างไรก็ตามไม่เพียงแต่กลไกเหล่านี้จะเป็นบทลงโทษที่ถูกมองว่ารุนแรงต่อผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ถูกพิจารณาว่าละเมิดกฎหมายการเลือกตั้ง (หรือมีส่วนร่วมกับการละเมิด) แต่กลไกดังกล่าวยังสามารถเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกผลของการเลือกตั้งได้ในฐานะที่เป็นเครื่องมือสำคัญของการลงโทษและการป้องปราม (โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้รับ “ใบเหลือง” เนื่องจาก “หลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า” เป็นการกระทำผิดที่ต้องได้รับ “ใบแดง” ยังไม่เพียงพอ) ดังนั้น นอกจากพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งจะได้รับการลงโทษจากระบบดังกล่าวแล้ว ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งได้ออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งเพื่อแสดงความชอบทางการเมืองของตนในวันเลือกตั้ง ก็อาจได้รับการลงโทษด้วยเช่นกัน หากว่าพวกเขาได้รับสินบนหรือถูกบังคับให้ทำทุจริต โดยไม่คำนึงว่าการกระทำดังกล่าว

จะส่งผลกระทบต่อผลของการเลือกตั้งหรือไม่ ดังนั้นกลไกการให้ “ใบเหลือง” จึงเป็นวิธีที่ค่อนข้างง่ายสำหรับใช้ลงโทษผู้สมัครรับเลือกตั้ง แต่ในขณะที่เดียวกันก็อาจทำให้ผลการตัดสินใจของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสูญเสียไปด้วย

แม้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ใช้อำนาจด้วยความระมัดระวังในการจัดการเลือกตั้งครั้งที่ผ่านมา (รวมทั้งในช่วงระยะเวลา ๓๐ วัน ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่) แต่ก็ได้เปลี่ยนแปลงลักษณะของความไม่เป็นประชาธิปไตยในการลงโทษด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่อย่างแพร่หลาย รวมทั้งมิได้หาทางป้องกันการใช้อำนาจที่เกินความจำเป็นที่อาจจะเกิดขึ้นของคณะกรรมการการเลือกตั้งชุดต่อไป ยิ่งกว่านั้น ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้รับใบเหลืองส่วนใหญ่จะได้รับการเลือกตั้งกลับเข้ามาใหม่อีกครั้ง ซึ่งอาจทำให้เรื่องการเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกผลการเลือกตั้งมิใช่ประเด็นปัญหา แต่ในทางกลับกัน เป็นการชี้ให้เห็นว่ามาตรการดังกล่าวเป็นกลไกที่ขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้

ในช่วงหลังการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งทำงานอย่างหนัก โดยได้ใช้ประโยชน์จากกลไกความช่วยเหลือต่าง ๆ ซึ่งกรอบการทำงานทางกฎหมายได้ให้ไว้เพื่อดำเนินการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องคัดค้านการเลือกตั้ง นอกจากนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งยังได้ดำเนินการพิจารณาบททวนสำนวนคำร้องคัดค้านต่าง ๆ ด้วยความระมัดระวัง ซึ่งภายหลัง คำร้องคัดค้านส่วนใหญ่มักถูกยกคำร้อง เนื่องจากปรากฏหลักฐานไม่เพียงพอ เท่าที่ผ่านมาไม่ปรากฏว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอคติใดต่อผลประโยชน์ทางการเมืองหรือมีการตัดสินใจตามอำเภอใจในการเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งและคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ (แม้ว่าจะมีข้อกังวลในเรื่องดังกล่าวในช่วงของการประกาศผลการเลือกตั้งอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 3 มกราคม 2551)

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องแบกรับปริมาณงานจำนวนมากศาลอีกทั้งภาระการพิจารณาคำร้องคัดค้านจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายในกรอบระยะเวลา 30 วัน สำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดหลังการเลือกตั้ง โดยต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 95 ที่ได้รับการรับรองผลการเลือกตั้ง เพื่อให้สามารถเปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ แต่กระนั้น ภายในกรอบระยะเวลาดังกล่าวก็ได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องร้องคัดค้านการเลือกตั้งทั้งหมดให้เสร็จสมบูรณ์ (ซึ่งปรากฏว่าสำนวนการร้องคัดค้านจำนวนมากยังคงอยู่ในขั้นตอนของการพิจารณา) แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งกลับรู้สึกว่าจะต้องดำเนินการวินิจฉัยชี้ขาดสำนวนการร้องคัดค้านให้แล้วเสร็จเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 95 ภายในกรอบระยะเวลาดังกล่าว

จากสถานการณ์เหล่านี้ ส่งผลให้เกิดข้อกังวลเรื่องกรอบระยะเวลาของกระบวนการวินิจฉัยชี้ขาดว่าจะเพียงพอต่อผู้คัดค้านและผู้ถูกคัดค้านทุกคนหรือไม่ กฎหมายเลือกตั้งได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องตัดสินทุกกรณีที่มีการยื่น “ข้อร้องเรียน

การเลือกตั้ง” อย่างเป็นทางการ ซึ่งตามรายงานพบว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับเรื่องคัดค้านทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการกว่า 1,000 เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ดำเนินการอย่างดีที่สุดเพื่อสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดคำร้องคัดค้านต่างๆ ภายในระยะเวลาและทรัพยากรที่มีอยู่ แต่ข้อจำกัดของระบบอาจทำให้ผลการตัดสินของคณะกรรมการการเลือกตั้งบางครั้งดูแล้วอาจไม่ยุติธรรมได้ ดังนั้นกลไกสำหรับการบังคับใช้กฎหมาย (และการป้องปราม) เรื่องการละเมิดกฎหมายการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นการซื้อเสียง จึงมีลักษณะคล้ายกับการเติมพื้นที่ที่มีความเสี่ยงสูง โดยที่แม้ว่าบทลงโทษจะมีความรุนแรง แต่โอกาสในการจับหรือลงโทษผู้กระทำผิดยังอยู่ในอัตราที่ต่ำมาก คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงได้เพียงแต่แยกกรณีที่มีความสำคัญมากๆ ออกมาพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดเท่านั้น

ภาระของคณะกรรมการการเลือกตั้งในงานสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาด (และองค์ประกอบที่เกี่ยวข้อง) มีส่วนบ่อนทำลายศักยภาพของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะวินิจฉัยชี้ขาดอย่างเปิดกว้างมากขึ้นและนำเสนอข้อสงสัยลง ถ้อยแถลงของคณะกรรมการการเลือกตั้งและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งต่อสื่อมวลชนแขนงต่างๆ มิได้มีส่วนช่วยเปลี่ยนแปลงมุมมองของสาธารณะที่มีต่อการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งถ้อยแถลงเหล่านี้ ในหลายโอกาสดูแล้วอาจมากเกินไปหรือน้อยเกินไป และบ่อยครั้งที่มีมักจะขัดแย้งกันเอง สถานการณ์ดังกล่าวจึงนำไปสู่การคาดเดาที่ไม่เป็นกลางและทฤษฎีสมคบคิดในระหว่างการพิจารณาบททวนสำนวนการร้องคัดค้านของคณะกรรมการการเลือกตั้ง รวมทั้งยังอาจทำลายความเชื่อมั่นของสาธารณะต่อกระบวนการและคณะกรรมการการเลือกตั้งได้

ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ความจำเป็นเรื่องชั้นความลับของสำนวนการร้องคัดค้านในระหว่างขั้นตอนการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดการกระทำที่ถูกล่าม اتهام ละเมิดกฎหมายเลือกตั้งก็มีความชอบธรรม อย่างไรก็ตาม หน่วยงานการวินิจฉัยชี้ขาด โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องแสดงถึงความโปร่งใส พร้อมทั้งต้องมีข้อมูลที่เที่ยงตรงเกี่ยวกับการดำเนินการในส่วนของการวินิจฉัยชี้ขาด และเมื่อปริมาณงานลดน้อยลง คณะกรรมการการเลือกตั้งควรที่จะมีการเผยแพร่ข้อมูลผลการตัดสินสำนวนการร้องเรียนต่างๆ ประกอบหลักฐานและเหตุผลที่สนับสนุนผลการตัดสินด้วย

จากการประเมินพบว่ามี 2 ประเด็น ซึ่งเกี่ยวกับบทลงโทษสำหรับการกระทำผิดกฎหมายการเลือกตั้งภายใต้กรอบการทำงานทางกฎหมายในปัจจุบันสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องคัดค้านและข้อโต้แย้งในการเลือกตั้งของประเทศไทยที่สมควรรับการวิพากษ์วิจารณ์จากประชาคมระหว่างประเทศและควรมีการประเมินใหม่อีกครั้งโดยผู้ออกนโยบายของประเทศไทย ประเด็นแรก คือ ภายใต้รัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งฉบับใหม่ มีการลงโทษอย่างรุนแรงไม่เพียงแต่เฉพาะผู้สมัครรับเลือกตั้งเท่านั้น แต่รวมถึงพรรคการเมืองและหัวหน้าพรรคการเมืองด้วย ยกตัวอย่างเช่น มาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อยุบพรรคการเมืองและเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้ง

ของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองเป็นระยะเวลา 5 ปี หากปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าหัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองดังกล่าวมีส่วนรู้เห็น หรือปล่อยปละละเลย หรือทราบถึงการกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองตน แล้วไม่ระงับการกระทำนั้น พรรคการเมืองดังกล่าวจะถูกพิจารณาว่าได้กระทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยขัดต่อรัฐธรรมนูญ และในกฎหมายมาตราเดียวกันนี้ได้กำหนดให้เป็นความรับผิดชอบของผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมืองที่ได้รับประโยชน์จากการกระทำผิดกฎหมายการเลือกตั้งของผู้อื่น มีหน้าที่ต้องแก้ไขความไม่สุจริตและเที่ยงธรรมนั้นและต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าไม่ได้ให้การสนับสนุนหรือรู้เห็นเป็นใจกับการกระทำนั้น บทบัญญัติดังกล่าวจึงถือได้ว่ามีความรุนแรงและเปิดกว้างเกินไปสำหรับการบังคับใช้หรือเป็นช่องทางให้คู่แข่งทางการเมือง หรือเจ้าหน้าที่จัดการเลือกตั้งที่มีอคติอาจนำไปใช้ในทางที่ผิดได้ จึงดูเหมือนว่าบทบัญญัติเหล่านี้จะเป็นการตอบสนองที่มากเกินไปจนเป็นจริงต่อสภาพความขัดแย้งทางการเมืองที่นำไปสู่การรัฐประหารในปี พ.ศ. 2549

สำหรับประเด็นที่สอง ทั้งกฎหมายเลือกตั้งและกฎหมายพรรคการเมืองได้บรรจุรายละเอียดของการกระทำผิดกฎหมายซึ่งมีบทลงโทษรุนแรงไว้เป็นจำนวนมาก (ดูที่แผนภูมิ) บทบัญญัติเหล่านี้ถือได้ว่ามีความรุนแรงและเปิดกว้างมากเกินไปจนอาจนำไปสู่การนำไปใช้ในทางที่ผิด โดยที่บทบัญญัติกฎหมายเลือกตั้งฉบับใหม่มุ่งเน้นแต่ลักษณะของการกระทำผิด และยิ่งไปกว่านั้น บทลงโทษยังขาดเหตุผลและการแยกแยะประเภทความผิดตามสัดส่วนความหนักเบาของการกระทำผิด และในระดับที่ผู้ถูกกล่าวหาสมควรจะได้รับการลงโทษ ประสบการณ์จากประเทศส่วนใหญ่พบว่าบทลงโทษที่มีความรุนแรงเกินไปมักจะไม่มีการนำมาบังคับใช้จริงและสูญเสียคุณค่าในเชิงป้องปราม หรือแม้แต่มีการบังคับใช้โดยขาดเหตุผลและความยุติธรรมโดยพรรคการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอำนาจ ดังนั้นจึงเกิดคำถามขึ้นว่าบทบัญญัติดังกล่าว (โดยเฉพาะอย่างยิ่งโทษทางอาญา) จะยังคงมีการใช้ในประเทศไทยภายหลังการเลือกตั้งอยู่ต่ออีกหรือไม่

ท้ายที่สุดนี้ การประเมินได้ชี้ให้เห็นว่าปัญหาต่างๆ ที่ได้กล่าวถึงมาแล้ว รวมถึงปัจจัยเสี่ยงต่อบรรทัดฐานระหว่างประเทศสำหรับประเทศประชาธิปไตยได้สะท้อนถึงแนวโน้มภายใต้รัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งฉบับใหม่ของประเทศไทยที่จะต้องเชื่อมั่นและให้อำนาจกับองค์กรอิสระที่จะปฏิบัติภารกิจด้วยความเป็นกลางและซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนรวม (ดูที่รายงานการประเมินทางเทคนิคก่อนการเลือกตั้งของสมาคมระหว่างประเทศเพื่อระบบการเลือกตั้ง) แม้ว่ากลไกสำหรับการคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งขององค์กรเหล่านี้จะได้รับการพิจารณา ทบทวนแก้ไขภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้วก็ตาม แต่ก็ยังมีปัจจัยที่อาจนำไปสู่การทุจริตโดยกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองและการใช้อำนาจในทางที่ผิดปรากฏอยู่ (ตามที่ได้มีการกล่าวอ้างในช่วงวิกฤตการณ์ทางการเมืองในปี พ.ศ. 2549) ดังนั้น ในการจัดการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งชุดปัจจุบันซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดและบังคับใช้บทลงโทษที่รุนแรงต่อผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมือง จึงเป็นหน่วยงานที่สมควรได้รับความเชื่อถือ

แต่อย่างไรก็ตาม ได้เกิดคำถามขึ้นว่าคนไทยจะสามารถเชื่อมั่นในคณะกรรมการการเลือกตั้งชุดต่อไป ซึ่งมีอำนาจในลักษณะเช่นเดียวกันได้หรือไม่

จากการอภิปรายข้างต้น สมาคมระหว่างประเทศเพื่อระบบการเลือกตั้ง (IFES) ขอเสนอประเด็นต่างๆ เพื่อการพิจารณา ดังนี้

- คณะกรรมการการเลือกตั้งควรจะได้รับการสนับสนุนส่งเสริม (ได้รับทรัพยากรอย่างเพียงพอ) ในการเผยแพร่เอกสารเกี่ยวกับคำร้องคัดค้านการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและถ้อยแถลงถึงเหตุผลประกอบการวินิจฉัยชี้ขาดข้อร้องเรียนดังกล่าวสู่สาธารณะ โดยสามารถใช้เว็บไซต์ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อเป็นช่องทางในการเผยแพร่ผลการวินิจฉัยชี้ขาด ซึ่งเป็นลักษณะการดำเนินการเช่นเดียวกับของศาลฎีกา
- คณะกรรมการการเลือกตั้งควรพิจารณาทบทวนกระบวนการภายในทั้งหมดที่ใช้ในการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องคัดค้านการเลือกตั้งบนพื้นฐานของข้อเท็จจริงที่ปรากฏ ภายใต้กรอบการทำงานทางกฎหมายและกฎระเบียบใหม่ พร้อมจัดทำข้อเสนอต่อรัฐสภาเพื่อเสนอแนวทางทบทวนและปรับปรุงกระบวนการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
- สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาควรทบทวนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องคัดค้านการเลือกตั้ง อำนาจและความรับผิดชอบที่ให้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้งและศาลสำหรับการดำเนินการดังกล่าว รวมทั้งรูปแบบการกระทำผิดและบทลงโทษที่เกี่ยวข้องกับการวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องคัดค้านการเลือกตั้ง
- องค์การเอกชนและมูลนิธิการวิจัยต่างๆ ควรที่จะพิจารณาทบทวนและประเมินกรอบการทำงานทางกฎหมายสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องคัดค้านการเลือกตั้ง รวมทั้งกระบวนการทางกฎหมายที่คณะกรรมการการเลือกตั้งและศาลนำมาใช้ โดยใช้ปัจจัยนำเข้ามาจากผู้มีส่วนร่วมในการเลือกตั้งและประชาชนทั่วไป เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะให้เกิดการปรับปรุงพัฒนาเพื่อทบทวนแก้ไขกระบวนการดังกล่าว

---

แปลและเรียบเรียงโดย

นายสมพล พงษ์พิพัฒน์

นายคงยศ บุญรักษ์