



บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

กระบวนการคัดค้านการเลือกตั้งเป็นมาตรการและเป็นเครื่องมือสำคัญประการหนึ่งในการควบคุมและตรวจสอบการเลือกตั้ง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การเลือกตั้งในฐานะที่เป็นพื้นฐานและเป็นกลไกที่สำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เป็นการเลือกตั้งอย่างแท้จริง และเป็นไปตามกฎหมายและกติกาที่ถูกต้อง

จากการศึกษากระบวนการคัดค้านการเลือกตั้งตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 พบว่ายังมีข้อบกพร่องในเรื่องดังต่อไปนี้

1. วิธีการสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เกี่ยวกับเรื่องคัดค้านการเลือกตั้งเรื่องหนึ่ง ๆ นั้น ใช้นเวลายาวนาน เนื่องจากผู้คัดค้านการเลือกตั้งและผู้ถูกคัดค้านการเลือกตั้ง อ้างอิงพยานหลักฐานและพยานบุคคล มาเพื่อให้เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนดำเนินการสอบสวนพยานหลักฐานและพยานบุคคลเหล่านั้น ซึ่งเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนก็จะดำเนินการสอบสวนพยานบุคคลและพยานหลักฐานที่ได้อ้างอิงมานั้นจนครบถ้วน แม้ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยวิธีพิจารณาการคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2542 จะได้กำหนดวางแนวทางในการสืบสวนสอบสวนของเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวน โดยให้ดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนในการพิจารณาว่าพยานหลักฐานหรือพยานบุคคลใด จะทำให้การสอบสวนเรื่องคัดค้านการเลือกตั้งล่าช้าหรือไม่ใช่ประเด็นสำคัญที่เกี่ยวกับเรื่องคัดค้านการเลือกตั้งนั้น ก็ให้งดการสอบสวนพยานหลักฐานหรือพยานบุคคลเหล่านั้นได้

แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มาตรา 19 ได้กำหนดให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกคัดค้านการเลือกตั้งและผู้ร้องคัดค้านการเลือกตั้ง โดยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องให้ออกาสผู้ถูกคัดค้านและผู้ร้องคัดค้านการเลือกตั้ง มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงพยานหลักฐาน รวมทั้งต้องให้ออกาสมาให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ทำให้เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนไม่กล้าที่จะงดการสอบสวนพยานบุคคลและพยานหลักฐานที่ผู้ถูกคัดค้านการเลือกตั้งหรือผู้คัดค้านการเลือกตั้งได้อ้างอิงมาเพราะเกรงว่าจะต้องรับผิดชอบส่วนตัวอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่หรืออาจถูกร้องเรียนว่าปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบได้

ผลจากการดำเนินการเช่นว่านี้ ทำให้เรื่องคัดค้านการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งเรื่องหนึ่ง ๆ ไม่อาจจะเสร็จสิ้นไปด้วยความรวดเร็วได้ เนื่องจากการสอบสวนพยานหลักฐานหรือพยานบุคคลนั้น ย่อมจะต้องใช้เวลาในการดำเนินการ ซึ่งทำให้กระบวนการคัดค้านการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นไปด้วยความล่าช้าไม่ทันการ

2. การลงมติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในการที่จะวินิจฉัยเพื่อมีคำสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่หรือเลือกตั้งใหม่ ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งในเขตเลือกตั้งหรือของเขตเลือกตั้ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มาตรา 8 ประกอบกับมาตรา 10 (7) ได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง จะต้องลงมติด้วยคะแนนเสียงเอกฉันท์ ซึ่งทำให้การวินิจฉัยเพื่อมีคำสั่งให้นับคะแนนใหม่หรือให้มีการเลือกตั้งใหม่เป็นไปโดยยาก และทำให้กระบวนการคัดค้านการเลือกตั้งไม่เกิดผลจริงจังในทางปฏิบัติ

โดยในกรณีที่กรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งไม่เห็นด้วยกับความเห็นของกรรมการการเลือกตั้งฝ่ายข้างมากอีกสี่คน ก็จะทำให้มติของคณะกรรมการการเลือกตั้งในเรื่องคัดค้านการเลือกตั้งนั้นไม่เป็นไปด้วยคะแนนเสียงเอกฉันท์ และคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ไม่อาจมีคำสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่หรือให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ แม้เรื่องคัดค้านการเลือกตั้งนั้นกรรมการการเลือกตั้งส่วนใหญ่เห็นว่ามีความหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่ามิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมก็ตาม

นอกจากนี้ บทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 ดังกล่าว ในรัฐธรรมนูญเอง ก็ไม่ได้บัญญัติเรื่องการลงมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีคำสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่หรือให้มีการเลือกตั้งใหม่ จะต้องใช้คะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์ด้วยแต่อย่างใด บทบัญญัติดังกล่าวนี้จึงน่าจะเป็นบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งประสงค์ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรกลางในการจัดการและควบคุมตรวจสอบการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

3. การดำเนินการเรื่องคัดค้านการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีวัตถุประสงค์เพื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่หรือเลือกตั้งใหม่ อันเป็นการควบคุมและตรวจสอบการเลือกตั้ง เพื่อเป็นการสกัดกั้นผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้รับเลือกตั้งมาโดยวิธีการทุจริตหรือโดยการกระทำฝ่าฝืนกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ไม่ให้เข้าไปมีตำแหน่งในทางการเมืองโดยรวดเร็ว แต่เนื่อง

จากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการดำเนินการเรื่องคัดค้านการเลือกตั้งไว้ ได้แต่เพียงใช้ถ้อยคำว่าโดยไม่ชักช้า ซึ่งทำให้เรื่องคัดค้านการเลือกตั้งที่เข้ามาสู่การดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งใช้เวลาในการดำเนินการยาวนาน ซึ่งทำให้ผู้ได้รับเลือกตั้งโดยวิธีการทุจริตหรือกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายสามารถเข้าไปมีตำแหน่งในทางการเมืองได้ในช่วงเวลาหนึ่ง ส่วนจะเป็นระยะเวลาเท่าใดย่อมขึ้นอยู่กับว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งจะใช้เวลาในการดำเนินการเรื่องคัดค้านการเลือกตั้งนั้นนานเพียงใด

โดยข้อเท็จจริง สำหรับเรื่องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้เวลาในการดำเนินการเกินกว่าหนึ่งปี ซึ่งทำให้กระบวนการคัดค้านการเลือกตั้งในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่อาจเป็นมาตรการในการควบคุมและตรวจสอบการเลือกตั้งได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ

4. คำวินิจฉัยเพื่อสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่หรือให้มีการเลือกตั้งใหม่ ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ไม่ได้ให้เหตุผลในการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีคำสั่งดังกล่าว โดยในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้กล่าวแต่เพียงข้อเท็จจริงและคำวินิจฉัยให้มีการนับคะแนนใหม่หรือให้มีการเลือกตั้งใหม่ โดยไม่ได้ให้เหตุผลประกอบการออกคำสั่งเช่นว่านั้น รวมทั้งไม่มีการวินิจฉัยโต้แย้งพยานหลักฐานของผู้ถูกคัดค้านการเลือกตั้งที่ได้อ้างอิงเพื่อแก้ข้อกล่าวหาแต่อย่างใด

โดยคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่หรือให้มีการเลือกตั้งใหม่ ย่อมส่งผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องในเรื่องคัดค้านการเลือกตั้งนั้น ในการเปลี่ยนแปลงสิทธิของตน สมควรที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องมีการให้เหตุผลประกอบสั่งของตน ซึ่งระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยวิธีพิจารณาการคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2542 ข้อ 30 ก็ได้กำหนดคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องระบุข้อเท็จจริงและเหตุผลประกอบ เพื่อให้คำวินิจฉัยในเรื่องที่เกี่ยวกับเรื่องคัดค้านการเลือกตั้งมีความน่าเชื่อถือและก่อให้เกิดการยอมรับของผู้คัดค้านและผู้ถูกคัดค้าน รวมทั้งสาธารณชนโดยทั่วไป

แต่ในทางปฏิบัติคณะกรรมการการเลือกตั้ง ยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่หรือเลือกตั้งใหม่ของตน ทำให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีความไม่น่าเชื่อถือและก่อให้เกิดการไม่ยอมรับผลของการวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

5. บทบัญญัติที่ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่ ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่ง เมื่อปรากฏว่าการเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งนั้นมีได้เป็นไป โดยสุจริตและเที่ยงธรรม มาตรา 95(1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ไม่อาจใช้ได้ในทางปฏิบัติกับการคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากการนับคะแนนเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ได้กำหนดให้การนับคะแนนของแต่ละเขตเลือกตั้งจะต้องนับคะแนนทุกหน่วยเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นรวมกัน ณ สถานที่แห่งใดแห่งหนึ่งเพียงแห่งเดียวแทนการนับคะแนนเลือกตั้งที่หน่วยเลือกตั้งตามกฎหมายเลือกตั้งฉบับเดิม อีกทั้ง จะต้องกำหนดมาตรการที่จะทำให้ไม่สามารถทราบได้ว่าเป็นการนับบัตรเลือกตั้งของหน่วยเลือกตั้งใดในขณะนับคะแนน

ซึ่งจากการกำหนดวิธีการนับคะแนนด้วยวิธีการดังกล่าวมาข้างต้นจึงส่งผลให้ ไม่อาจทราบได้ว่าบัตรเลือกตั้งของหน่วยเลือกตั้งนั้นคือบัตรเลือกตั้งใบใดและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ถูกคัดค้านการเลือกตั้งได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งนั้นเป็นจำนวนเท่าใด เนื่องจากบัตรเลือกตั้งทั้งหมดได้ถูกนำมารวมกันทั้งหมดเพื่อการนับคะแนนแล้ว

ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงไม่อาจมีคำสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่ เฉพาะแต่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งได้สำหรับกรณีที่เป็นการคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แม้จะปรากฏว่าการเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งนั้นมีได้เป็นไปโดยสุจริต และเที่ยงธรรมก็ตาม คณะกรรมการการเลือกตั้งคงมีคำสั่งได้แต่เฉพาะการให้มีการนับคะแนนใหม่ ของเขตเลือกตั้งนั้นแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น

สำหรับปัญหาในกระบวนการคัดค้านการเลือกตั้งดังที่ได้กล่าวมานี้ สมควรที่จะมีการแก้ไขกระบวนการคัดค้านการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ดังนี้

1. คณะกรรมการการเลือกตั้งควรปรับปรุงวิธีการสืบสวนสอบสวนโดยกำหนดแนวทางในการสืบสวนสอบสวนให้แก่เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนผู้มีหน้าที่สอบสวนเรื่องคัดค้านการเลือกตั้ง รวมทั้งแก้ไขระเบียบวิธีพิจารณาการคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2542 เพื่อกำหนดระยะเวลาในการสืบสวนสอบสวนเรื่องคัดค้านการเลือกตั้งเรื่องหนึ่ง ๆ เพื่อให้การสอบสวนเรื่องคัดค้านการเลือกตั้งสามารถดำเนินการเพื่อเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้โดยรวดเร็ว

นอกจากนั้น ควรที่จะแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 เพื่อกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการพิจารณาและวินิจฉัยสั่งการเรื่องคัดค้านการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งในเรื่องหนึ่ง ๆ ที่แน่นอน ซึ่งอาจรวมถึงการเหตุในการที่จะขยายเวลาในการดำเนินการในเรื่องคัดค้านการเลือกตั้งแต่ละเรื่อง แทนการใช้เพียงถ้อยคำว่าโดยไม่ชักช้า เพื่อเป็นการเร่งรัดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งรีบดำเนินการเพื่อให้สามารถสกัดกั้นมิให้ผู้ได้รับเลือกตั้งที่มาจาก การทุจริตหรือกระทำฝ่าฝืนกฎหมายเข้าไปสู่ตำแหน่งในทางการเมืองได้อย่างรวดเร็ว

2. ควรที่จะแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มาตรา 8 โดยให้การลงมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการที่จะมีคำวินิจฉัยเรื่องคัดค้านการเลือกตั้งในการสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่หรือเลือกตั้งใหม่ ใช้คะแนนเสียงข้างมาก แทนการใช้คะแนนเสียงเอกฉันท์ เพื่อให้การวินิจฉัยเรื่องคัดค้านการเลือกตั้งเรื่องหนึ่ง ๆ ขึ้นอยู่กับกรรมการการเลือกตั้งฝ่ายข้างมาก แทนที่จะให้ขึ้นอยู่กับคะแนนเสียงของกรรมการการเลือกตั้งเพียงคนเดียว เพื่อให้กระบวนการคัดค้านการเลือกตั้งเป็นเครื่องมือของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการควบคุมและตรวจสอบการเลือกตั้งที่มีประสิทธิภาพ

3. สมควรแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 เพื่อกำหนดเป็นบทบังคับให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยของตน อันจะทำให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่ยอมรับต่อผู้คัดค้านการเลือกตั้ง ผู้ถูกคัดค้านการเลือกตั้ง และสาธารณชนโดยทั่วไป

4. ควรแก้ไขบทบัญญัติในหมวดการคัดค้านการเลือกตั้ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 เพื่อกำหนดในเรื่องการสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่ สำหรับการคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา แยกออกจากกัน เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาข้อโต้แย้ง ในกรณีที่จะมีการคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการนับคะแนนใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่ง ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่อาจสั่งเช่นนั้นได้ในทางปฏิบัติ