

บทที่ 4

วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในประเทศไทย เกี่ยวกับการใช้อำนาจความไม่ชอบธรรมและบทกำหนดโทษ

ในบทนี้จะเป็นการวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง กรณีศึกษาการใช้อำนาจ ความไม่ชอบธรรม และบทกำหนดโทษ โดยมีประเด็นปัญหาทางกฎหมาย ทั้งหมด 3 ประการ ได้แก่ ประการที่หนึ่ง คือ ปัญหาเรื่องการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประการที่สอง คือ ปัญหาความไม่ชอบธรรมในการออกระเบียบและประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และประการสุดท้าย คือ ปัญหาเรื่องการใช้บทกำหนดโทษที่ชัดเจน กรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งกระทำผิดโดยผู้วิจัยจะวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายและเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น ดังต่อไปนี้

4.1 ปัญหาการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งและแนวทางการแก้ไขปัญหา

การศึกษาวิจัยในเรื่องการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยเน้นการใช้อำนาจของ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งยังมีปัญหาในปัจจุบัน เพราะคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือย่อว่า กกต. มีหน้าที่หลักในการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้ง ควบคุม ดูแล ดำเนินการ หรือจัดให้มีการเลือกตั้ง เพื่อหา ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองรวมถึงการลงประชามติที่ดำเนินไปด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรม ซึ่ง นับได้ว่าเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีบทบาทในการจัดการเลือกตั้งในประเทศไทย

4.1.1 ปัญหาการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

องค์กรอิสระ จัดตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติให้องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระประเภทต่าง ๆ แยกจากองค์กรของรัฐที่มีอยู่เดิม โดยกำหนดให้มีสถานะที่ อิสระนอกเหนือจากฝ่ายนิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร และศาลซึ่งเป็นองค์กรรัฐฝ่ายตุลาการ ต่อมาเมื่อมีการประกาศรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ผู้ร่างรัฐธรรมนูญ เน้นย้ำถึงความเป็นองค์กรอิสระแยกต่างหากจากองค์กรอื่นของฝ่ายบริหาร ด้วยการบัญญัติไว้ในหมวด 12 องค์กรอิสระ โดยแบ่งออกเป็น ส่วนที่ 1 บททั่วไป บทที่ 2 คณะกรรมการการเลือกตั้ง บทที่ 3 ผู้ตรวจการแผ่นดิน บทที่ 4 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ส่วนที่ 5 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ส่วนที่ 6 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

จากการศึกษากฎหมายในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการบัญญัติข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ โดยมีสาระสำคัญ ประกอบด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้งประกอบไปด้วยกรรมการจำนวน 7 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรง แต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา (มาตรา 222) โดยกรรมการการเลือกตั้งนั้นจะมีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และจะสามารถดำรงตำแหน่งได้เพียงหนึ่งวาระ เท่านั้น (มาตรา 223 วรรค 1)

โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานตามรัฐธรรมนูญ มีหน้าที่ และอำนาจที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งหลายอย่าง (มาตรา 224) เช่น จัดหรือดำเนินการให้มีการจัดการเลือกตั้งทุกระดับ จัดการออกเสียงลงประชามติ สืบสวนหรือไต่สวนกรณีเหตุเข้าข่ายการทุจริต ไม่

เที่ยงธรรมในการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ มีอำนาจในการระงับ ยับยั้ง แก้ไข หรือยกเลิก การเลือกตั้งหรือการลงประชามติ สามารถสั่งให้มีการเลือกตั้งหรือการลงประชามติใหม่ได้ รวมถึง อำนาจในการระงับการใช้สิทธิผู้สมัครรับเลือกไว้ชั่วคราวไม่เกินหนึ่งปี ดำเนินงานของพรรคการเมือง และการมอบอำนาจและมอบหมายให้กรรมการเลือกตั้งหรือคณะบุคคลเพื่อดำเนินการต่าง ๆ ภายใต้ การกำกับของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

สรุปได้ว่าอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จะมีหน้าที่หลักอยู่ 3 ด้าน คือ การจัดการ เลือกตั้ง การสืบสวน ไต่สวน การวินิจฉัย และการออกกฎ ระเบียบ คำสั่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการ ปฏิบัติงานในองค์กร และการจัดการเลือกตั้ง

หลักแบ่งแยกอำนาจ เป็นหลักกฎหมายมหาชนที่ถือว่าเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครอง ประเทศ การแบ่งแยกอำนาจปกครองสูงสุดหรืออำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ฝ่าย โดยพิจารณาในแง่ ขององค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ คือ การให้อำนาจและฝ่าย ถ่วงดุลและตรวจสอบซึ่งกันละกัน การใช้อำนาจของรัฐเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐจะปรากฏ ออกมาในรูปของการกระทำลักษณะต่าง ๆ ผ่านทางองค์กรของรัฐ ถ้าพิจารณาการกระทำของรัฐจาก หลักการแบ่งแยกอำนาจ แบ่งได้ดังนี้

1. การกระทำทางนิติบัญญัติ เป็นการกระทำที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งโดยทั่วไป ได้แก่ การพิจารณาร่างกฎหมาย และการตรากฎหมายซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ทั่วไปบังคับใช้ โดยจะต้องเป็นกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับกับบุคคลทุกคน ซึ่งจะระบุเป็นประเภทก็ได้แต่จะต้องไม่ระบุตัว บุคคลเฉพาะราย นอกจากอำนาจหลักดังกล่าวแล้วรัฐสภาในฐานะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติยังมีอำนาจ อื่น ๆ ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

2. การกระทำทางบริหาร เป็นการกระทำของรัฐมีขอบเขตที่กว้างยากในการจำกัดความ หากพิจารณาจากหลักการแบ่งแยกอำนาจ กล่าวได้ว่าการกระทำของรัฐซึ่งมิใช่การกระทำทางนิติบัญญัติ และการกระทำทางตุลาการ ซึ่งไม่อาจทำให้เข้าใจถึงเนื้อหาสาระของการกระทำทางบริหารได้

3. การกระทำทางตุลาการ มีลักษณะเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดพิพาททางกฎหมาย โดยผู้ใช้ อำนาจตุลาการจะเป็นผู้ประเมินข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นหรือที่คู่กรณีแต่ละฝ่ายได้กล่าวอ้างมานั้น เพื่อให้ ได้ข้อสรุปว่ามีข้อเท็จจริงตามที่คู่กรณีกล่าวอ้างเกิดขึ้นจริง องค์กรของรัฐองค์กรนั้นย่อมมีหน้าที่ที่ จะต้องวินิจฉัยให้ได้ข้อยุติว่าข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเป็นข้อเท็จจริงที่มีลักษณะเช่นเดียวกันกับกลุ่มของ ข้อเท็จจริงที่กฎหมายในเรื่องหนึ่งได้กำหนดไว้ให้เป็นเงื่อนไขของการบังคับสิทธิและหน้าที่ตามที่ คู่กรณีแต่ละฝ่ายเรียกร้องหรือไม่เพียงใด และยังเป็นผู้มีอำนาจที่จะนำข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นหรือ ข้อเท็จจริงที่คู่ความแต่ละฝ่ายกล่าวอ้างว่าเป็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจริง และเป็นข้อเท็จจริงในกลุ่ม เดียวกันกับข้อเท็จจริงที่กฎหมายกำหนดมาปรับข้อเท็จจริง เพื่อวินิจฉัยว่ากฎหมายได้กำหนดผลไว้ เช่นไร

คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรอิสระที่มีหน้าที่สำคัญในการสร้างความมั่นใจให้กับ ประชาชนว่าการเลือกตั้งในประเทศไทยจะดำเนินไปอย่างโปร่งใสและเป็นธรรม เพื่อให้ประชาชนมี สิทธิและโอกาสในการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแท้จริง เป็นองค์กรที่มีหน้าที่หลักในการกำกับดูแล และดำเนินการจัดการเลือกตั้งให้ดำเนินไปด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรม ควบคุมดูแล ดำเนินการ จัดการเลือกตั้ง และการออกเสียงลงประชามติ การออกประกาศหรือวางระเบียบข้อกำหนดที่จำเป็น

เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจไว้ การสืบสวน สอบสวน เพื่อหาข้อเท็จจริงรวมถึงวินิจฉัยชี้ขาด ปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

การจัดการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติ คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถออกคำสั่งให้พนักงาน เจ้าหน้าที่รัฐ หรือผู้ปฏิบัติงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ ตลอดจนข้อกำหนดเป็นแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งหรือการออกเสียงลงประชามติ เมื่อมีการเลือกตั้งหรือการออกเสียงลงประชามติเสร็จสิ้นแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการประกาศผลการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติ คณะกรรมการการเลือกตั้งยังมีอำนาจในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือสั่งให้นับคะแนนใหม่ ตามหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด อีกทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งยังมีโทษปรับและโทษจำคุกที่สูงด้วย เช่น การห้ามผู้ใดขาย จำหน่าย แจกจ่าย หรือจัดเลี้ยงสุราทุกชนิด ตั้งแต่ก่อนวันเลือกตั้ง เวลา 18.00 น. จนถึงวันเลือกตั้ง เวลา 18.00 น. มีโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2561

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการมีอำนาจในการออกประกาศ คำสั่ง ซึ่งมีอำนาจในการสอบสวน ไต่สวน การประกาศผลเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ หรือสั่งให้เลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ได้ซึ่งเห็นได้ว่ามีอำนาจในการดำเนินงานเกี่ยวกับการเลือกตั้งมาก คือ การใช้อำนาจ 3 อำนาจหลัก ในด้านนิติบัญญัติ ด้านบริหาร และด้านตุลาการ ซึ่งทำให้มีการใช้อำนาจแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ในองค์กรเดียว ทำให้ไม่สอดคล้องกับหลักทฤษฎีทางกฎหมาย ได้แก่ หลักการแบ่งแยกอำนาจส่งผลให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งของประเทศไทย มีอำนาจในการดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้งค่อนข้างมาก ทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินงานต่าง ๆ อีกทั้งเมื่ออำนาจอยู่ในหน่วยงานอาจเกิดจากการรวมอำนาจ และขาดความเชื่อมั่นจากประชาชนที่มีสิทธิในการเลือกตั้งอีกด้วย ทำให้ส่งผลกระทบโดยตรงกับประชาชน และอาจเกิดทำให้ภาพลักษณ์ของหน่วยงานที่ได้กระทำการใช้อำนาจอย่างไม่เหมาะสมอีกด้วย

4.1.2 แนวทางการแก้ไขปัญหา

ผู้วิจัยเห็นควรให้คณะกรรมการการเลือกตั้งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาเพื่อกำกับดูแลคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งอยู่ภายใต้การใช้อำนาจของรัฐสภา เพื่อเป็นการควบคุม หรือการจำกัดการใช้อำนาจ

จากการศึกษา พบว่าในต่างประเทศได้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังต่อไปนี้

ในประเทศญี่ปุ่น สภาไดเอทแห่งชาติคุมอำนาจด้านนิติบัญญัติภายใต้อำนาจของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรญี่ปุ่น (The Constitution of Japan) มาตรา 41 โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งของญี่ปุ่นที่ถือว่าเป็นองค์กรอิสระนั้นอยู่ภายใต้อำนาจของสภาไดเอทแห่งชาติ อีกทั้งประเทศญี่ปุ่นมีคณะกรรมการการเลือกตั้ง ยังมีหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินการเลือกตั้งอื่นอีกด้วย คือ

1. ผู้อำนวยการการลงคะแนนเลือกตั้งและการตรวจนับคะแนน (Superintendents of the Poll or the Ballot Counting)
2. ผู้สังเกตการณ์การลงคะแนนเลือกตั้งและการตรวจนับคะแนน (Observers of the Poll or the Ballot Counting)
3. Election Meeting (ดูแลเกี่ยวกับการประกาศผลผู้ชนะเลือกตั้ง)
4. Election Sub-meeting (ดูแลเกี่ยวกับการนับคะแนนภายในเขตของตนในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในการเลือกตั้งแบบสัดส่วน)

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบโครงสร้างของคณะกรรมการการเลือกตั้งของประเทศไทยกับหลักเกณฑ์ของต่างประเทศ พบว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งของประเทศไทยมีอำนาจด้านนิติบัญญัติ คือ การออกกฎระเบียบ คำสั่ง อำนาจบริการ คือ การควบคุมและดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นรวมถึงการทำประชามติ และอำนาจตุลาการ คือ การสืบสวน ไต่สวน และวินิจฉัยชี้ขาด หรือมีคำสั่งให้เลือกตั้งใหม่ นับคะแนนใหม่ ผู้วิจัยจึงเห็นควรนำหลักการของต่างประเทศ คือ ประเทศญี่ปุ่นมาปรับใช้เนื่องจากประเทศญี่ปุ่นมีการควบคุมการใช้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ในกรณีกฎของรัฐธรรมนูญ และยังมีการถ่วงดุลการใช้อำนาจ โดยมีหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การดำเนินการเลือกตั้งอีกด้วยซึ่งเป็นการลดอำนาจและถ่วงดุลอำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งของประเทศไทย

ดังนั้นคณะกรรมการการเลือกตั้งของประเทศไทยควรอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจด้านนิติบัญญัติ ซึ่งจะเป็นการลดอำนาจให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง ของประเทศไทย

นอกจากนี้ผู้วิจัยเห็นให้มีการจัดตั้งองค์กรอื่น ที่มีการดำเนินงานเกี่ยวกับการขั้นตอนหรือกระบวนการจัดการเลือกตั้งหรือการจัดทำประชามติ เพื่อให้มีการถ่วงดุลการใช้อำนาจอีกด้วย

4.2 ปัญหาความไม่ชอบธรรมในการออกระเบียบและประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ปัจจุบันคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งมีสถานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินการเกี่ยวกับการควบคุม ดูแล หรือดำเนินการจัดการเลือกตั้งและออกเสียงประชามติตามที่กฎหมายกำหนด นับว่าเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง อีกทั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการออกข้อกำหนด ระเบียบ หรือประกาศ ซึ่งอาจเกิดความไม่เป็นธรรมกับพรรคการเมืองที่ลงสมัครรับเลือกตั้งได้ ซึ่งจะขอลำดับต่อไปนี้

4.2.1 ปัญหาความไม่ชอบธรรมในการออกระเบียบและประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้งและแนวทางแก้ไข

หน่วยงานของรัฐมีความสำคัญกับประเทศอย่างมาก เพราะต้องจัดทำบริการประชาชนในด้านต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวกในการดำเนินชีวิต ในส่วนของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่น นับว่าเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจในด้านดำเนินการเลือกตั้ง และออกเสียงประชามติ จากการศึกษาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พุทธศักราช 2560 มาตรา 22 (2) ผู้วิจัย พบว่าตามพระราชบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งในการออกข้อกำหนด ระเบียบ หรือประกาศตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งและกฎหมายฉบับอื่น ๆ ด้วยรวมไปถึง มาตรา 22 (4) วางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ปฏิบัติของสำนักงาน ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง การสืบสวน และไต่สวนรวมถึงการอื่นที่จำเป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและพรรคการเมือง โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นการให้อำนาจในการออกกฎ คือ เป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งถือว่าเป็นอำนาจเด็ดขาดภายใต้หน่วยงานเดียวซึ่งอาจเกิดความไม่ชอบธรรมกับพรรคการเมืองที่ลงสมัครรับเลือกตั้ง

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบแนวคิดทฤษฎีทางกฎหมาย ได้แก่ หลักนิติรัฐ เป็นการปกครองประเทศโดยใช้กฎหมายต้องอยู่บนพื้นฐานของความเป็นธรรม คือ ต้องเป็นกฎหมายที่ดี การใช้อำนาจขององค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐมีลักษณะสำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรก องค์กรของรัฐ เจ้าหน้าที่รัฐ รวมถึงผู้ที่ได้รับมอบหมายให้อำนาจรัฐซึ่งผูกพันกับกฎเกณฑ์การใช้กฎหมาย และประการที่สอง รัฐจะประกันสิทธิขั้นพื้นฐานให้แก่พลเมืองของรัฐ ซึ่งเป็นหลักการที่มุ่งจำกัดอำนาจผู้ปกครองป้องกันการใช้อำนาจรัฐมากเกินไป รวมถึงต้องพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของพื้นฐานของประชาชนด้วย เพื่อให้ทุกคนในสังคมอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขภายในรัฐ ดังนั้นกฎหมายใดที่จำกัดสิทธิตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่น โดยมุ่งเน้นการเกิดผลร้ายกับบุคคลหรือกลุ่มบุคคลโดยอ้อมไม่ถือเป็นกฎหมายที่เหมาะสม

จากที่กล่าวมาข้างต้นระบบกฎหมายไทยได้ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในการออกข้อกำหนด ระเบียบ หรือประกาศได้ ซึ่งเป็นการที่หน่วยงานของรัฐให้อำนาจเป็นการเฉพาะ โดยมีหน้าที่หลักในการดำเนินการจัดการเลือกตั้งและออกเสียงประชามติตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งการที่กฎหมายมอบอำนาจให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง ในการออกข้อกำหนด ระเบียบ หรือประกาศตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งและกฎหมายฉบับอื่น ๆ อาจทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม การออกข้อกำหนด ระเบียบ หรือประกาศอาจเป็นการสร้างขั้นตอนที่เป็นข้อจำกัดกับผู้สมัครรับเลือกตั้งอีกด้วย ซึ่งอาจทำให้สังคมเกิดความคลางแคลงใจในสังคมได้

อีกทั้งยังพบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในอดีต ซึ่งประชาชนมองว่าเป็นกติกาที่ไม่เป็นธรรม เนื่องจากการออกระเบียบของคณะกรรมการบางครั้ง เป็นการเอื้อประโยชน์กับกลุ่มคนหรือพรรคการเมืองบางพรรค รวมถึงการดำเนินการในการจัดการเลือกตั้ง เช่น การนับคะแนนผลการเลือกตั้ง การนับคะแนนไม่แสดงผลแบบเรียลไทม์ ซึ่งทำให้ประชาชนไม่ทราบผลการเลือกตั้งขณะที่นับคะแนน โดยมีคณะกรรมการการเลือกตั้งให้เหตุผลว่า เพื่อไม่ให้เกิดความผิดพลาดจากการกรอกคะแนน เพราะคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง (กปน.) มีความเหนื่อยล้าจากการทำงาน 8-15 ชั่วโมง และการเลือกตั้งโดยใช้บัตร 2 ใบ มีความเสี่ยงที่จะเกิดความผิดพลาดในการกรอกคะแนนได้ (BBC News ไทย, 2565)

4.2.2 แนวทางการแก้ไขปัญห

ผู้วิจัยเห็นควรให้การออกข้อกำหนด ระเบียบ หรือประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา เพื่อความเป็นธรรมกับทุกฝ่ายในการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง จากการศึกษา พบว่าในต่างประเทศได้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการออกประกาศและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง ดังต่อไปนี้

ประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา คริสต์ศักราช 1787 มีการบัญญัติให้ฝ่ายนิติบัญญัติของแต่ละมลรัฐเป็นผู้กำหนดเวลา สถานที่ และวิธีการในการจัดการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐสภามีอำนาจในการตรากฎหมายเพื่อกำหนด หรือเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์นั้น ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐเป็นผู้มีอำนาจกำหนดเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งทั้งการเลือกสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยรัฐสภาแห่งสหรัฐอเมริกาทรงไว้ซึ่งอำนาจในการตรากฎหมายในระดับสหรัฐ เพื่อปกป้องสิทธิในการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจตามกฎหมายในการออกข้อกำหนด ระเบียบ หรือประกาศที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง ซึ่งทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจมาก อาจส่งผลให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับพรรคการเมืองบางพรรค ทำให้ไม่สอดคล้องกับหลักการกฎหมายที่ดี ก่อให้เกิดปัญหาในการจัดการเลือกตั้ง

ดังนั้นผู้วิจัยเห็นควรให้การออกข้อกำหนด ระเบียบ หรือประกาศที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง ต้องผ่านการประชุมของสมาชิกวุฒิสภา หรือประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก่อนมีการประกาศใช้ ซึ่งเป็นการลดบทบาทคณะกรรมการการเลือกตั้งและเพื่อให้เกิดความชอบธรรมในการออกกฎหมายกับทุกพรรคการเมืองที่ลงสมัครรับเลือกตั้ง

4.3 ปัญหาเรื่องการไม่มีบทกำหนดโทษที่ชัดเจนในกรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งกระทำผิดและแนวทางการแก้ไข

คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรอิสระ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้ง และการออกเสียงประชามติ การดำเนินการจึงต้องมีความโปร่งใส พร้อมให้ข้อมูลทุกด้านกับประชาชน อีกทั้งมีอำนาจในการออกระเบียบ ประกาศ ข้อกำหนดทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง จึงอาจมีโอกาสนในการกระทำผิดในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย

4.3.1 ปัญหาเรื่องการไม่มีบทกำหนดโทษที่ชัดเจนในกรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งกระทำผิด

หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องดำเนินการและปฏิบัติงานตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้รวมทั้งต้องดำเนินการตามภารกิจให้ตรงกับการจัดตั้งองค์กร ในการดำเนินงานขององค์กร อาจเกิดความผิดพลาดหรือการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่รัฐได้ กฎหมายจึงมีบทกำหนดโทษในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำผิด ซึ่งเป็นกลไกทางกฎหมายเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดให้เกิดความเป็นธรรมกับประชาชน ส่วนของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีการกำหนดบทลงโทษไว้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พุทธศักราช 2560 ไว้เพียงเล็กน้อย อีกทั้งยังไม่ได้มีความชัดเจนในการกำหนดถึงฐานความผิดของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้เพียงพออาจเกิดความไม่ชัดเจนในตวับทกฎหมาย ซึ่งมีการกำหนดว่ากรรมการเลขาธิการ ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ผู้ตรวจการเลือกตั้ง กรรมการหรืออนุกรรมการ ซึ่ง

คณะกรรมการแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือพนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน รวมไปถึงเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง ซึ่งผู้ที่กล่าวมาข้างต้นถ้ากระทำการหรือละเว้นการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่ มีโทษตามกฎหมายกำหนด คือ ระวังโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นเวลาสิบปี (มาตรา 69) ซึ่งจากการกำหนดบทลงโทษของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งนั้นจะเห็นได้ว่าเป็นการวางหลักกฎหมายไว้อย่างกว้าง กล่าวคือ กฎหมายบัญญัติไว้เพียงการกระทำการหรือการละเว้นการกระทำ อันมิชอบด้วยหน้าที่ ซึ่งเป็นการกำหนดการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องไว้ไม่ชัดเจนเพียงพอ

จากการพิจารณาเปรียบเทียบบทบัญญัติกฎหมายมหาชน ดังที่กล่าวมาในบทที่ 2 ได้แก่ หลักธรรมาภิบาล โดยพิจารณาด้านหลักความพร้อมรับผิด ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

หลักธรรมาภิบาลในด้านความพร้อมรับผิดนั้น เป็นหลักการที่พยายามให้ทุกฝ่ายทำหน้าที่ของตนเองให้ดีที่สุดในการปฏิบัติงาน ซึ่งจะช่วยให้ระบบบริหารของภาครัฐมีความยุติธรรมน่าเชื่อถือทั้งภายในและต่างประเทศ ซึ่งผู้ปฏิบัติงานในส่วนที่ตนรับผิดชอบกล้าที่จะตัดสินใจพร้อมรับผิดชอบการตัดสินใจนั้น ซึ่งมีพันธะความรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวมเป็นการบริหารงานราชการที่มีความรับผิดชอบในภาระหน้าที่ต่อสังคมและส่วนรวมของประเทศชาติ โดยมีการจัดองค์กรหรือกำหนดกฎเกณฑ์การดำเนินงานเพื่อตอบสนองความต้องการของประโยชน์สาธารณะ การที่องค์กรมีความรับผิดชอบต่อสังคม จึงจะถูกตรวจสอบและวัดผลการดำเนินการในทุก ๆ ด้านอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงการตรวจสอบได้สร้างกลไกให้มีหน้าที่รับผิดชอบตระหนักถึงหน้าที่ของตนเอง คำนึงถึงความรับผิดชอบต่อสังคม การเอาใจใส่ในการปฏิบัติหน้าที่ การใส่ใจและแก้ไขปัญหาของบ้านเมือง อีกทั้งต้องกระตือรือร้นเพื่อที่จะแก้ไขปัญหาอีกด้วย ตลอดจนรับฟังข้อคิดเห็นที่แตกต่าง กล้าและพร้อมที่จะยอมรับผลของการกระทำของตน

จากที่กล่าวมาข้างต้น คณะกรรมการการเลือกตั้งของประเทศไทยได้มีการกำหนดบทลงโทษในส่วนของผู้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งไว้ แต่ตามกฎหมายได้กำหนดฐานความผิดไว้ไม่เพียงพอหรือไม่ชัดเจน กรณีผู้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งกระทำความผิดกฎหมาย อาจทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกพรรค หรือกับประชาชนผู้มีสิทธิในการเลือกตั้ง การกำหนดโทษในข้อกฎหมายดังกล่าวจึงไม่เพียงพอทำให้เกิดความไม่เชื่อมั่น ไม่โปร่งใส หรือไม่เป็นธรรมกับประชาชนในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งอาจทำให้เกิดครหาตามมาได้

4.3.2 แนวทางการแก้ไข

ผู้วิจัยเห็นควรให้มีการกำหนดโทษที่ชัดเจนในกรณีที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้งกระทำความผิด โดยกำหนดให้แก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พุทธศักราช 2560 ให้มีการกำหนดความผิดที่ชัดเจน โดยเนื้อหาของกฎหมายต้องมีความชัดเจนกำหนดการกระทำหรือละเว้นแยกออกมาเป็นรูปแบบต่าง ๆ

ทั้งนี้จากการศึกษากฎหมายของต่างประเทศในเรื่องของการกำหนดบทลงโทษผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกตั้งมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

4.3.2.1 ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับความเป็นประชาธิปไตยและความยุติธรรมไว้อย่างมากในเรื่องการกำหนดบทลงโทษสำหรับสมาชิกของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีการกำหนด

ในกฎหมายการเลือกตั้งองค์กรสาธารณะ (Japan: Public Offices Election Act 2019 rev.) บุคคลใดที่กระทำการต่อไปนี้จะต้องถูกตัดสินจำคุกไม่เกินสามปีหรือปรับไม่เกินห้าแสนเยน (Japan: Public Offices Election Act 2019 rev, Article 221)

1. การให้คำมั่นสัญญา หรือเสนอค่าตอบแทนต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือผู้หาเสียงเลือกตั้ง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้มาซึ่งเป็นเงิน สิ่งของ หรือทรัพย์สินอื่นใดหรือแม้แต่อำนาจหน้าที่ทั้งในภาครัฐและเอกชน
 2. การจัดหาสิ่งของ การช่วยเหลือด้านใด ๆ การให้สินเชื่อ หรือการบริจาค ฯลฯ แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือผู้หาเสียงเลือกตั้งเพื่อจุดประสงค์ในการชนะหรือแพ้การเลือกตั้งแก่ศาลเจ้า วัด โรงเรียน บริษัท สหภาพแรงงาน เทศบาล ฯลฯ ที่เกี่ยวข้องกับผู้เลือกตั้งหรือผู้หาเสียงเลือกตั้ง กรณีที่ถูกจงใจโดยใช้การโน้มน้าวที่มีเงื่อนไขโดยตรงเป็นพิเศษ
 3. เมื่อบุคคลกระทำการตามที่กำหนดไว้ในข้อ 1 ต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือผู้หาเสียง โดยมีจุดประสงค์เพื่อรับค่าตอบแทนสำหรับการลงคะแนนเสียงหรือไม่ลงคะแนนเสียง การรณรงค์หรือยุติการรณรงค์หาเสียงการเลือกตั้ง หรือการชักชวนการรณรงค์ดังกล่าว
 4. เมื่อได้รับข้อร้องขอการจัดเตรียมค่าตอบแทนประเภทต่าง ๆ
 5. มอบ เสนอ เงิน สิ่งของ ให้สัญญาแก่ผู้หาเสียงเลือกตั้ง การรับหรือการขอให้ส่งเงินหรือสิ่งของดังกล่าวแก่ผู้หาเสียงเลือกตั้ง
 6. เมื่อมีการไต่ถามหรือเรียกร้องเพื่อการที่ระบุไว้ข้างต้น
- โดยเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งกระทำความผิดตามที่กำหนดไว้ตามข้อกำหนดข้างต้นเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสี่ปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งล้านเยน

4.3.2.2 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ได้มีการกำหนดบทลงโทษเจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งในประมวลกฎหมายอาญา (German Criminal Code; Strafgesetzbuch-StGB.) โดยมีการกล่าวถึงการทุจริตการเลือกตั้ง ผู้ใดลงคะแนนโดยไม่สิทธิหรือนำผลการเลือกตั้งที่ไม่ถูกต้องหรือนำผลการเลือกตั้งไปใช้ในทางอื่นเป็นเท็จต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับ ผู้ใดในฐานะผู้ช่วยที่ได้รับอนุญาตออกเสียงลงคะแนนซึ่งขัดกับการเลือกของผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงหรือไม่ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงซึ่งได้แสดงการเลือกไว้แล้วก็ลงคะแนนเสียงโดยไม่สิทธิเช่นกัน ผู้ใดลงคะแนนโดยไม่สิทธิหรือนำผลการเลือกตั้งที่ไม่ถูกต้องหรือนำผลการเลือกตั้งไปใช้ในทางอื่นเป็นเท็จ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับ ผู้ใดในฐานะผู้ช่วยที่ได้รับอนุญาตออกเสียงลงคะแนนซึ่งขัดกับการเลือกของผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงหรือไม่ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงซึ่งได้แสดงการเลือกไว้แล้วลงคะแนนเสียงโดยไม่สิทธิเช่นกัน (German Criminal Code; Strafgesetzbuch-StGB, Section 107a)

เมื่อเปรียบเทียบกฎหมายที่กำหนดบทลงโทษคณะกรรมการเลือกตั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ พบว่าประเทศไทยควรนำหลักการของประเทศเยอรมนีมาปรับใช้ เนื่องจากต่างประเทศมีการกำหนดฐานความผิดอย่างชัดเจน ไม่ได้กำหนดแค่การกระทำหรือการละเว้นเหมือนของประเทศไทย อีกทั้งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ยังได้มีการกำหนดความผิดและบทลงโทษของผู้จัดการเลือกตั้งไว้ในประมวลอาญาด้วย จะเห็นได้ว่าหลักกฎหมายของต่างประเทศให้ความสำคัญ

ในการจัดการเลือกตั้งอย่างโปร่งใส เป็นธรรมกับพรรคการเมืองทุกพรรค ซึ่งทำให้การดำเนินการจัดการเลือกตั้งในต่างประเทศทำให้มีความน่าเชื่อมั่นจากประชาชนผู้ใช้สิทธิในการเลือกตั้ง นอกจากนั้นผู้วิจัยเห็นควรให้ประเทศไทยมีการแก้กฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดโทษให้มีความชัดเจนในฐานการกระทำความผิดของคณะกรรมการเลือกตั้ง รวมไปถึงกำหนดความผิดในประมวลกฎหมายอาญาไว้ด้วย

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี