

บทที่ 5

บทสรุป และข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง กรณีศึกษาการใช้อำนาจความไม่ชอบธรรม และบทกำหนดโทษ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐในส่วนของ การจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารในส่วนท้องถิ่น และการออกเสียงลงประชามติควบคุม จัดการ และดูแลการเลือกตั้งให้ดำเนินไปด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรมซึ่งผู้วิจัยพบว่าเกิดปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจ การออกประกาศ การไม่มีบทกำหนดโทษคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ชัดเจน หลายประการ ดังนี้

5.1.1 ปัญหาการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้องค์กรอิสระ คือ องค์กรที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการเกี่ยวกับภารกิจของรัฐตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ซึ่งเป็นองค์กรที่มีสถานะพิเศษเนื่องจากมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจที่ได้รับอำนาจจากรัฐ อีกทั้งยังปลอดจากการแทรกแซงจากองค์กรของรัฐอื่นหรือสถาบันการเมืองอื่น ในส่วนของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (Election Commission of Thailand) หรือชื่อย่อว่า กกต. จัดว่าเป็นองค์กรอิสระตามกฎหมายรัฐธรรมนูญมีหน้าที่หลักในการปฏิบัติหน้าที่ควบคุมการเลือกตั้ง ในทุกระดับของประเทศ ทั้งระดับชาติ ท้องถิ่น และการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย สุจริต โปร่งใส และเที่ยงธรรม ซึ่ง กกต. เป็นหน่วยงานเดียวที่มีอำนาจในการดำเนินการดังที่กล่าว โดย มีอำนาจในการออกกฎ ประกาศ คำสั่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งทั้งหมด และมีอำนาจในการจัดให้มีการจัดการเลือกตั้ง ควบคุมทั้งกระบวนการ รวมถึงอำนาจในการสั่งรับรองผู้สมัครรับเลือกตั้ง สอบสวนหรือไต่สวนและวินิจฉัยชี้ขาด สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ นับคะแนนใหม่ รวมไปถึงสั่งเพิกถอน สิทธิผู้สมัครและสมาชิกที่ทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง เมื่อพิจารณาจากอำนาจที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมี อยู่ตามกฎหมาย เห็นได้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการจัดให้มีการเลือกตั้งมากเกินไป ซึ่งอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับผู้สมัครรับเลือกตั้งบางพรรคการเมือง จากอดีตถึงปัจจุบัน คณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงเกิดการตั้งคำถามจากผู้ที่มีสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในไทย อีกทั้ง เกิดข้อครหาจากสังคมว่าการปฏิบัติหน้าที่ รวมถึงการดำเนินการในการจัดการเลือกตั้งเป็นไปด้วยความเรียบร้อย สุจริต โปร่งใส และเที่ยงธรรม จริงหรือไม่

นอกจากนี้คณะกรรมการการเลือกตั้งยังมีการเลือกตั้งที่ขาดประสิทธิภาพ เช่น การส่งบัตรเลือกตั้งล่วงหน้าผิดเขต รายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ตรงกับทะเบียนราษฎร การนับคะแนนไม่ตรงกับ จำนวนรายชื่อผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง จึงทำให้ประชาชนหมดความเชื่อมั่นในการดำเนินการเกี่ยวกับการ จัดการเลือกตั้งที่ผ่านมา

5.1.2 ปัญหาความไม่ชอบธรรมในการออกระเบียบและประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

กฎหมายได้ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งในการออกข้อกำหนด ระเบียบ หรือ ประกาศได้ ซึ่งเป็นการที่หน่วยงานของรัฐให้อำนาจเป็นการเฉพาะ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการ จัดการเลือกตั้งเป็นไปอย่างรวดเร็ว และเพื่อความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พุทธศักราช 2560 ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งในการออกกฎหมายรวมถึงการสืบสวนและไต่สวน ซึ่งเห็นได้ว่าให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจมากเกินไป โดยมีทั้งอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจตุลาการ ภายใต้หน่วยงานเดียว ซึ่งอาจเกิดความไม่เป็นธรรมกับพรรคการเมืองที่ลงรับสมัครรับเลือกตั้ง เนื่องจากมีการดำเนินการทั้งหมดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ทำให้อาจมีการแทรกแซงในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งยังมีอำนาจเสร็จเด็ดขาดภายใต้องค์กรเดียว ไม่ว่าจะเป็นการออกข้อกำหนด ระเบียบ ประกาศ อาจทำให้ประชาชนเกิดความไม่มั่นใจในกระบวนการการเลือกตั้งได้ การที่หน่วยงานของรัฐหน่วยงานเดียวมีอำนาจมากเกินไปจนขอบเขต อาจทำให้การใช้อำนาจที่กระทบในด้านต่าง ๆ ที่ตนปฏิบัติหน้าที่กับประชาชนได้

ซึ่งหลายกรณีที่ประชาชนตั้งคำถามอันเกี่ยวกับกติกาที่อาจไม่เป็นธรรมบางอย่าง เนื่องจากการออกกฎหมายหรือระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง อันเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อพรรคการเมือง หรือกลุ่มคนบางกลุ่ม เช่น การนับคะแนนผลการเลือกตั้ง ที่มีความคลาดเคลื่อนกันของเวลาที่ไม่ต่อเนื่อง การกรอกคะแนนที่ผิดพลาดทั้งที่ประชาชนสังเกตเห็นได้ บางเขตการเลือกตั้งนับคะแนนแบบปิดที่ไม่สามารถให้คนนอกเข้าไปดูการนับคะแนนได้ รวมถึงมีบางกรณีที่ใช้เวลานานมากเกินไปติดต่อกันหลายชั่วโมงหรือร่วมหลายวัน จากกรณีเหล่านี้เป็นสาเหตุที่สังคมอาจตั้งคำถามว่าไม่ชอบธรรมหรือไม่โปร่งใส

5.1.3 ปัญหาเรื่องการไม่มีบทกำหนดโทษที่ชัดเจน กรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งกระทำความผิด

จากการศึกษาการใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในเรื่องของการกำหนดบทลงโทษคณะกรรมการการเลือกตั้ง กรณีที่กระทำความผิดตามกฎหมายกำหนด ผู้วิจัย พบว่าการกำหนดบทลงโทษคณะกรรมการการเลือกตั้งในปัจจุบันตามกฎหมายมีแค่การบัญญัติไว้ว่าผู้ใดกระทำความผิดหรือละเว้นการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่อันเป็นบทกำหนดโทษทั่วไปสำหรับพนักงานเจ้าหน้าที่หรือองค์กรของรัฐที่กระทำความผิดหรือละเว้นการกระทำใดที่อาจนับว่าเป็นการกระทำความผิดอันมิชอบด้วยหน้าที่ เมื่อพิจารณาแล้วเป็นการกำหนดการกระทำความผิดอย่างกว้างซึ่งอาจทำให้มีปัญหาในการตีความตัวบทกฎหมายมีการบัญญัติไว้ไม่ชัดเจนทำให้เกิดการตีความที่ไม่ชัดเจนแน่นอน อาจเกิดความสับสนหรือตีความไม่ถูกต้องชัดเจนในการลงโทษผู้กระทำความผิดได้ รวมถึงการเกิดความไม่เป็นธรรมกับประชาชนที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ หรือหมายถึงคณะกรรมการการเลือกตั้งด้วย เนื่องจากแม้ว่าจะมีตัวบทกำหนดให้ลงโทษเจ้าหน้าที่หรือองค์กรของรัฐที่กระทำความผิดแต่กฎระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้งก็มีบทยกเว้นการกระทำไว้ด้วยเช่นกัน จากที่ศึกษาแล้วข้างต้นกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเกินขอบเขตที่สามารถเข้าไปแทรกแซงการทำงานของหน่วยงานอื่นและไม่ถือว่าเป็นความผิด อาจทำให้มีความสับสนว่าการกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะถือว่าเป็นการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่ถือว่ามิชอบด้วยกฎหมายตามตัวบทที่กำหนดถึงบทลงโทษดังกล่าว นอกจากนี้ปัจจุบันกฎหมายที่บัญญัติในการกำหนดการกระทำความผิดของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ได้กระทำให้เกิดความเสียหายในการจัดการเลือกตั้งมีน้อยมากและยังไม่ชัดเจน เนื่องจากอำนาจการดำเนินงานมีความมากเช่นกันเมื่อเทียบกับอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้

5.2 ข้อเสนอแนะ

5.2.1 ปัญหาการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 224

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจทั้งการออกกฎหมาย การบริหาร ควบคุมการจัดการเลือกตั้ง และการลงประชามติรวมถึงการไต่สวน สืบสวน ผู้วิจัยเห็นควรให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 224 ให้มีการแก้ไขในส่วนของการใช้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งให้อยู่ภายใต้ของฝ่ายนิติบัญญัติ หรือรัฐสภา เพื่อเป็นการควบคุมการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้เกิดความเป็นธรรมกับผู้สมัครรับการเลือกตั้งทุกพรรคการเมือง

นอกจากนี้กรณีที่ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเพียงหน่วยงานเดียวดำเนินการจัดการเลือกตั้งและการทำประชามติจะเห็นได้ว่าเป็นการใช้แบบเสร็จเด็ดขาด ซึ่งอาจเกิดความไม่เป็นธรรมกับผู้สมัครรับเลือกตั้งบางพรรคการเมืองได้ ผู้วิจัยจึงเสนอให้มีหน่วยงานรัฐอื่นเข้ามาร่วมจัดการดำเนินการ ควบคุมการดำเนินการจัดการเลือกตั้ง และการทำประชามติ เพื่อเป็นการลดอำนาจและเป็นการกระจายอำนาจ ไม่ให้อำนาจไว้เพียงหน่วยงานเดียว

5.2.2 ปัญหาความไม่ชอบธรรมในการออกระเบียบและประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ผู้วิจัยเห็นควรให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 22 ให้มีการแก้ไขในส่วนการออกระเบียบและประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยให้การออกระเบียบและประกาศจากหน่วยงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ทั้งการเลือกตั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น รวมถึงการทำประชามติต้องผ่านการเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนการบังคับใช้ระเบียบและประกาศ เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่กลั่นกรองกฎหมาย กำกับการดูแล ตรวจสอบความถูกต้องของกฎหมาย จึงทำให้เกิดความเป็นธรรมกับทุกฝ่ายในขณะที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะประกาศระเบียบหรือคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง

5.2.3 ปัญหาเรื่องการไม่มีบทกำหนดโทษที่ชัดเจนในกรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งกระทำความผิด

ผู้วิจัยเห็นควรให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พุทธศักราช 2560 มาตรา 69 ให้มีการเพิ่มเติมรายละเอียดฐานการกระทำความผิดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ดังต่อไปนี้

1. การให้ค้ำประกันสัญญา หรือเสนอค่าตอบแทนต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือผู้หาเสียงเลือกตั้งโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อได้มาซึ่งเงินทอง สิ่งของหรือทรัพย์สินอื่นใด
2. การจัดหาสิ่งของ การช่วยเหลือ การให้สินเชื่อ การบริจาคร ฯลฯ แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือผู้หาเสียงเลือกตั้งเพื่อจุดประสงค์เพื่อการชนะหรือแพ้การเลือกตั้ง
3. เมื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือผู้หาเสียงเลือกตั้งกระทำการใด ๆ ที่เป็นการให้ค้ำประกันสัญญาเพื่อจุดประสงค์ในการให้รางวัลแก่บุคคลผู้ซึ่งได้ทำการลงคะแนนเสียงหรือไม่ลงคะแนน
4. มอบ เสนอเงิน สิ่งของ การให้สัญญาแก่ผู้หาเสียงเลือกตั้ง การรับส่งเงินหรือสิ่งของแก่ผู้หาเสียงเลือกตั้ง

5. เมื่อมีการใกล้เคียงหรือเรียกร้องเพื่อการที่ระบุไว้ข้างต้น โดยเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งกระทำความผิดตามที่กำหนดไว้ข้างต้นเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ต้องระวางโทษตามกฎหมาย

จากการศึกษาในครั้งนี้ เพื่อให้เป็นประโยชน์สำหรับผู้ศึกษาในครั้งต่อไปผู้วิจัยขอเสนอความเห็นว่าคุณควรมีการศึกษาในแง่มุมต่าง ๆ เช่น การศึกษาทางกฎหมายเกี่ยวกับกลไก การควบคุมการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งจากภายนอก อาจเป็นการควบคุมโดยจากพรรคการเมืองพรรคต่าง ๆ เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้พรรคการเมือง ผู้ถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชนได้เข้าควบคุมการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อให้ได้มาซึ่งความโปร่งใส สุจริต และเป็นธรรมให้กับ การเลือกตั้ง

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี