



มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งในราชอาณาจักรไทย:

กรณีศึกษาการใช้อำนาจ ความไม่ชอบธรรม และบทกำหนดโทษ*

A STUDY ON THE EXERCISE OF AUTHORITY, JUSTICE AND PUNISHMENT BY THE ELECTION COMMISSION IN THAILAND

ทรงพล พุทธเจริญทอง

Songpol Phuttacharoenthong

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี จันทบุรี ประเทศไทย

Faculty of Law, Rambhai Barni Rajabhat University, Chanthaburi, Thailand

*Corresponding author E-mail: thongphonarm1967@gmail.com

บทคัดย่อ

คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) เป็นองค์กรอิสระที่มีบทบาทสำคัญในการจัดการเลือกตั้งและออกเสียงประชามติในราชอาณาจักรไทย โดยมีหน้าที่รับรองความสุจริตและเที่ยงธรรมของกระบวนการเลือกตั้ง แต่คณะกรรมการการเลือกตั้ง เผชิญปัญหาเรื่องการใช้อำนาจโดยมิชอบในการออกระเบียบและประกาศ รวมถึงขาดบทกำหนดโทษที่ชัดเจนเมื่อเกิดการกระทำผิด ซึ่งส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือของระบบเลือกตั้ง การรวมศูนย์อำนาจในองค์กรเดียวอาจทำให้เกิดการใช้อำนาจเกินขอบเขต ขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจในกฎหมายมหาชน

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาข้อมูลพื้นฐาน แนวคิด ทฤษฎี และหลักการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจโดยมิชอบในการออกระเบียบและประกาศ รวมถึงบทลงโทษกรณีการกระทำผิดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผลการวิจัยพบว่ามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการการเลือกตั้งเผชิญปัญหาสำคัญสามประการ ได้แก่ 1) การรวมศูนย์อำนาจที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระและโปร่งใส 2) ความไม่ชอบธรรมในการออกระเบียบและประกาศโดยไม่ต้องผ่านรัฐสภา ซึ่งทำให้เกิดความเสี่ยงต่อความไม่เป็นธรรม 3) การขาดบทกำหนดโทษที่ชัดเจน ส่งผลให้กระบวนการเลือกตั้งขาดความโปร่งใสและความยุติธรรม โดยใช้การศึกษาวิจัยจากเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก รวบรวมข้อมูลจากกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 รวมถึงตำรา บทความทางกฎหมาย และเอกสารอื่น ๆ เพื่อนำมาวิเคราะห์หาข้อสรุปและแนวทางการแก้ไข

ข้อเสนอแนะจากการวิจัยคือ ควรแก้ไขรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยกำกับดูแลอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ภายใต้อำนาจรัฐสภา กำหนดให้การออกระเบียบและประกาศต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา และกำหนดบทลงโทษที่ชัดเจนในกรณีที่มีการกระทำผิด เพื่อเสริมสร้างความเชื่อมั่นและป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบในกระบวนการเลือกตั้ง

คำสำคัญ: คณะกรรมการการเลือกตั้ง, การแบ่งแยกอำนาจ, เลือกตั้ง



Abstract

The Election Commission (EC) was an independent organization that significantly managed elections and referendums in Thailand. Its responsibilities included ensuring the integrity and fairness of the electoral process. However, the EC faced issues regarding the misuse of power in issuing regulations and declarations, as well as the lack of clear penalties for violations, which affected the credibility of the electoral system. The centralization of power within a single organization may have led to an abuse of power, contrary to the principle of separation of powers in public law.

This research aimed to study the basic information, concepts, theories, and legal principles related to the misuse of power in issuing regulations and declarations and penalties for violations by the EC. The findings indicated that the legal measures concerning the EC faced three significant issues: 1) the centralization of power that affected independence and transparency, 2) the lack of fairness in issuing regulations and declarations without parliamentary approval, which posed a risk of injustice, and 3) the absence of clear penalties, leading to a lack of transparency and fairness in the electoral process. The study primarily used documentary research, collecting data from relevant laws such as the Constitution of 2017 and the Organic Act on the Election Commission of 2017, as well as legal textbooks, articles, and other documents to analyze and derive conclusions and suggestions for improvement.

The study recommended amending the Constitution and relevant laws to regulate the EC's powers under parliamentary supervision, requiring the parliament's approval of regulations and declarations and establishing clear penalties for violations to enhance trust and prevent the misuse of power in the electoral process.

Keywords: Election, Separation of powers, Measures

บทนำ

เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ราชอาณาจักรไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งเป็นผลมาจากการดำเนินการของคณะราษฎร กลุ่มบุคคลที่ประกอบด้วยข้าราชการ ทหาร และพลเรือน ที่มีแนวคิดในการปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองของประเทศให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย คณะราษฎรได้ยื่นข้อเรียกร้องต่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยขอให้พระองค์พระราชทานรัฐธรรมนูญเพื่อใช้เป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ซึ่งนำไปสู่การประกาศใช้ "รัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475" ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทย นับเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาโครงสร้างทางการเมืองในราชอาณาจักรไทยให้ไปตามหลักประชาธิปไตย นับตั้งแต่นั้นมา ราชอาณาจักรไทยได้มีการปรับเปลี่ยนและพัฒนาระบบการเมืองมา



อย่างต่อเนื่อง มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญหลายฉบับ เพื่อให้เหมาะสมกับบริบททางสังคมและการปกครองในแต่ละยุคสมัย อย่างไรก็ตาม กระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยของไทยยังคงเผชิญกับความท้าทายและการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอยู่เป็นระยะ

ตลอดช่วงเวลาที่ผ่านมาราชอาณาจักรไทยมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญหลายฉบับ โดยมีการปรับปรุงระบบการเมืองและกลไกบริหารรัฐ เพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพทางการเมือง ค้ำครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมถึงการปฏิรูปองค์กรอิสระ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) เพื่อดูแลให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งยังมีข้อกังวลเกี่ยวกับการใช้อำนาจที่อาจขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยเฉพาะอำนาจในการออกกฎระเบียบ คำสั่ง และการวินิจฉัยชี้ขาด ซึ่งอาจเป็นการรวมอำนาจทั้งด้านนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการไว้ในองค์กรเดียว นอกจากนี้ ยังพบปัญหาความไม่ชัดเจนในการตรวจสอบประกาศและระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญมากกว่าศาลปกครอง ทำให้ขาดกลไกการตรวจสอบที่ชัดเจน ส่งผลต่อความโปร่งใสและธรรมาภิบาลขององค์กร อีกทั้ง ยังไม่มีบทกำหนดโทษที่ชัดเจนในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกตั้งกระทำความผิดกฎหมาย ส่งผลให้การตรวจสอบและการดำเนินคดีมีข้อจำกัด หลักการนิติรัฐและนิติธรรมจึงได้กลายเป็นแนวทางสำคัญในการปกครอง โดยกำหนดให้ทุกองค์กรของรัฐต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย และรับผิดชอบต่อประชาชน ตลอดจนมีระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐผ่านฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดมาตรการใหม่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และเสริมสร้างกลไกให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น รวมถึงวางหลักเกณฑ์ในการควบคุมการทำงานขององค์กรอิสระ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ และคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง (คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, 2560) ส่วนที่ 5 การประชุมร่วมกันของรัฐสภา อย่างไรก็ตาม ปัญหาด้านอำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระเหล่านี้ยังคงเป็นประเด็นที่ต้องได้รับการแก้ไข เพื่อให้เกิดความสมดุลในการใช้อำนาจและความเป็นธรรมสูงสุดในการบริหารประเทศ (ปฏิรูปองค์กรอิสระและศาลรัฐธรรมนูญ : ยุติอำนาจไร้ขอบเขต เพิ่มความเข้มแข็งให้ประชาธิปไตยไทย, 2024) ดังนั้น การพัฒนาโครงสร้างทางการเมืองของราชอาณาจักรไทยจึงได้สะท้อนถึงความพยายามในการสร้างระบบประชาธิปไตยที่มั่นคง โปร่งใส และมีการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจอย่างเป็นธรรม อย่างไรก็ตาม ยังมีความจำเป็นต้องพัฒนาและปรับปรุงกฎหมาย รวมถึงกลไกการตรวจสอบ เพื่อให้มั่นใจได้ว่าทุกองค์กรของรัฐปฏิบัติหน้าที่โดยชอบธรรม และยึดมั่นในหลักการประชาธิปไตยและนิติรัฐ

กระบวนการเลือกตั้งถือเป็นหัวใจสำคัญของระบอบประชาธิปไตย และคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรหลักที่มีบทบาทในการดำเนินการเลือกตั้งให้เป็นไปอย่างโปร่งใส ยุติธรรม และเป็นที่ยอมรับของประชาชน อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยเฉพาะการออกกฎระเบียบ คำสั่ง และการตัดสินใจเกี่ยวกับการเลือกตั้งมักเผชิญกับข้อครหาเกี่ยวกับความเป็นธรรมและความชอบธรรม การศึกษาปัญหาดังกล่าวจึงมีความสำคัญต่อการพัฒนาระบบเลือกตั้งของประเทศให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และช่วยสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนต่อกระบวนการประชาธิปไตย เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญต่อกระบวนการประชาธิปไตยของประเทศ การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งย่อมส่งผลกระทบโดยตรงต่อความถูกต้องและความยุติธรรมของการเลือกตั้ง หากมีข้อกังขาเกี่ยวกับอำนาจและบทบาทของ



คณะกรรมการการเลือกตั้งย่อมส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาชนต่อระบบเลือกตั้งและกระบวนการประชาธิปไตยโดยรวม ดังนั้น การศึกษาปัญหาการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งความชอบธรรมในการออกระเบียบ และบทกำหนดโทษกรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งกระทำผิด จึงเป็นสิ่งจำเป็นในการพัฒนากลไกทางกฎหมายให้มีความโปร่งใสและเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

การทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับการใช้อำนาจไม่ชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง นอกจากจะพบปัญหาที่เกิดจากการใช้อำนาจที่ขัดแย้งกับหลักการแบ่งแยกอำนาจแล้ว ยังมีการวิจารณ์จากหลายแหล่งที่กล่าวถึงการขาดการตรวจสอบและความโปร่งใสในการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาชนในการเลือกตั้ง

David Hess ได้ศึกษาเรื่อง The Transparency Trap: Non-Financial Disclosure and the Responsibility of Business to Respect Human Rights. พบว่าการสร้างกลไกตรวจสอบที่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างโปร่งใสและยุติธรรม ซึ่งเน้นถึงบทบาทของหน่วยงานภายนอกที่มีอำนาจในการตรวจสอบการกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เช่น ศาลหรือองค์กรที่ได้รับมอบหมายจากรัฐ เพื่อเพิ่มความโปร่งใส อีกทั้งในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง กระทำผิดกฎหมายหรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้อง การไม่มีบทกำหนดโทษที่ชัดเจนทำให้เกิดช่องโหว่ในการบังคับใช้กฎหมายและการตรวจสอบความผิดพลาด ผู้วิจัยเห็นว่าเมื่อได้พิจารณาประเด็นดังกล่าวในบริบทของกฎหมายไทย พบว่าแม้คณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีอำนาจในการดำเนินการจัดการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติอย่างเต็มที่ แต่การขาดหน่วยงานภายนอกที่มีอำนาจในการตรวจสอบและการขาดบทกำหนดโทษที่ชัดเจน ทำให้เกิดปัญหาความไม่โปร่งใสและความไม่เป็นธรรมในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (Hess, D., 2019)

Friedrichs, David O. ได้ศึกษาเรื่อง Accountability and Power in Governmental Institutions. พบว่าบทบาทของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่มีความสำคัญในการทำให้การปกครองเป็นไปตามหลักนิติธรรมและความเป็นธรรม โดยเฉพาะในกรณีที่องค์กรที่มีอำนาจมาก เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้วิจัยเห็นว่าเมื่อได้พิจารณาประเด็นดังกล่าวในบริบทของกฎหมายไทย พบว่าการตรวจสอบการใช้อำนาจมีความเกี่ยวข้องอย่างยิ่งกับปัญหาการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในประเทศไทย โดยเฉพาะในเรื่องของการขาดการตรวจสอบภายนอกและบทกำหนดโทษที่ไม่ชัดเจนในกรณีที่มีการกระทำผิด ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่อาจส่งผลกระทบต่อความโปร่งใสและความยุติธรรมในการจัดการเลือกตั้ง (Friedrichs, D. O., 2003)

Pettit, Philip ได้ศึกษาเรื่อง On the People's Terms: A Republican Theory and Model of Democracy. และได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบอำนาจในระบบประชาธิปไตย โดยเน้นถึงความสำคัญของการตรวจสอบจากภายนอก ที่ไม่ให้อำนาจโดยไร้การควบคุมอย่างเหมาะสม และยังกล่าวถึงบทบาทของสาธารณชนและองค์กรอิสระในการตรวจสอบเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการปกครอง ผู้วิจัยเห็นว่าแนวคิดนี้สอดคล้องกับปัญหาที่ศึกษาถึงบทบาทของสาธารณชนและองค์กรอิสระในการตรวจสอบการกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้ง อีกทั้งยังชี้ให้เห็นว่าองค์กรที่มีอำนาจสูง เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง ควรได้รับการตรวจสอบจากภายนอกเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างโปร่งใสและยุติธรรม โดยการมีบทกำหนดโทษที่ชัดเจนจะช่วยเพิ่มความมั่นใจในการทำงานขององค์กรดังกล่าว และคุ้มครองสิทธิของประชาชนจากการใช้อำนาจในทางที่มิชอบ (Pettit, P., 2013)



วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาข้อมูลพื้นฐาน แนวคิด ทฤษฎี และหลักการพื้นฐานทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจ ความไม่ชอบธรรมในการออกกระเปียบและประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้งรวมถึงเรื่องบทลงโทษกรณี คณะกรรมการการเลือกตั้งกระทำผิด
2. เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์ วิธีการ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจ ความไม่ชอบธรรมในการออก กระเปียบและประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้งรวมถึงเรื่องบทลงโทษกรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งกระทำ ผิดในราชอาณาจักรไทยและต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาจากกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจ ความไม่ชอบธรรมในการออกกระเปียบและ ประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้งรวมถึงเรื่องบทลงโทษกรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งกระทำผิดใน ราชอาณาจักรไทย
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาการใช้อำนาจ ความไม่ชอบธรรมในการออกกระเปียบและประกาศ ของคณะกรรมการการเลือกตั้งรวมถึงเรื่องบทลงโทษกรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งกระทำผิดในราชอาณาจักร ไทยให้มีประสิทธิภาพ และเหมาะสม ถูกต้องตามหลักทฤษฎีทางกฎหมาย และสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นใน ราชอาณาจักรไทยได้

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงข้อมูลพื้นฐาน แนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ มาตราการทางกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งกรณีศึกษาการใช้อำนาจ ความไม่ชอบธรรม และบท กำหนดโทษ ได้แก่ หลักนิติรัฐ หลักนิติธรรม แนวคิดเกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐ หลักการแบ่งแยกอำนาจ องค์กร อิสระตามรัฐธรรมนูญ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ตลอดจนศึกษาหลักเกณฑ์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทาง กฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งกรณีศึกษาการใช้อำนาจความไม่ชอบธรรม และบทกำหนดโทษของ ราชอาณาจักรไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งพุทธศักราช 2560 ตลอดจนศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางกฎหมาย เกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งกรณีศึกษาการใช้อำนาจ ความไม่ชอบธรรม และบทกำหนดโทษในต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสหรัฐอเมริกา เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทาง ในการแก้ไขปัญหาในมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งกรณีศึกษาการใช้อำนาจ ความไม่ ชอบธรรม และบทกำหนดโทษในราชอาณาจักรไทย ให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และเหมาะสม ถูกต้องตามหลัก ทฤษฎีตามกฎหมาย และสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในราชอาณาจักรไทยได้

ผลการวิจัย

ในส่วนนี้จะเป็นการวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งกรณีศึกษาการใช้อำนาจ ความไม่ชอบธรรม และบทกำหนดโทษ โดยมีประเด็นปัญหาทางกฎหมายทั้งหมด 3 ประการ ได้แก่



ประการที่หนึ่ง คือ ปัญหาเรื่องการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งประการที่สอง คือ ปัญหาความไม่ชอบธรรมในการออกระเบียบและประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้งและประการสุดท้าย คือ ปัญหาเรื่องการไม่มีบทกำหนดโทษที่ชัดเจน กรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งกระทำผิดโดยผู้วิจัยจะวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายและเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งและแนวทางการแก้ไขปัญหา

การศึกษาวินิจฉัยในเรื่องการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยเน้นการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งยังมีปัญหาในปัจจุบัน เพราะคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือย่อว่า คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีหน้าที่หลักในการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้ง ควบคุม ดูแล ดำเนินการ หรือจัดให้มีการเลือกตั้ง เพื่อหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองรวมถึงการลงประชามติที่ดำเนินไปด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรม ซึ่งนับได้ว่าเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีบทบาทในการจัดการเลือกตั้งในราชอาณาจักรไทย

1.1 ปัญหาการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

องค์กรอิสระ จัดตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติให้องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระประเภทต่าง ๆ แยกจากองค์กรของรัฐที่มีอยู่เดิม โดยกำหนดให้มีสถานะที่อิสระนอกเหนือจากฝ่ายนิติบัญญัติ 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 ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา มาตรา 222 โดยกรรมการการเลือกตั้งนั้นจะมีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และจะสามารถดำรงตำแหน่งได้เพียงหนึ่งวาระเท่านั้น มาตรา 223 วรรค 1 (คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, 2560)

โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานตามรัฐธรรมนูญ มีหน้าที่และอำนาจที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งหลายอย่าง หมวด 11 ศาลรัฐธรรมนูญ มาตรา 224 เช่น จัดหรือดำเนินการให้มีการจัดการเลือกตั้งทุกระดับ จัดการออกเสียงลงประชามติ สืบสวนหรือไต่สวนกรณีที่เกิดเหตุเข้าข่ายการทุจริต ไม่เที่ยงธรรมในการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ มีอำนาจในการระงับ ยับยั้ง แก้ไข หรือยกเลิกการเลือกตั้งหรือการลงประชามติ สามารถสั่งให้มีการเลือกตั้งหรือการลงประชามติใหม่ได้ รวมถึงอำนาจในการระงับการใช้สิทธิของผู้สมัครรับเลือกไว้ชั่วคราวไม่เกินหนึ่งปี ดำเนินงานของพรรคการเมือง และการมอบอำนาจและมอบหมายให้กรรมการการเลือกตั้งหรือคณะบุคคลเพื่อดำเนินการต่าง ๆ ภายใต้การกำกับของคณะกรรมการการเลือกตั้ง สรุปได้ว่าอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีหน้าที่หลักอยู่ 3 ด้าน คือ การจัดการเลือกตั้ง การสืบสวน ไต่สวน การวินิจฉัย และการออกกฎ ระเบียบ คำสั่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานในองค์กร และการจัดการเลือกตั้ง

หลักแบ่งแยกอำนาจ เป็นหลักกฎหมายมหาชนที่ถือว่าเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ การแบ่งแยกอำนาจปกครองสูงสุดหรืออำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ฝ่าย โดยพิจารณาในแง่ขององค์กรใช้อำนาจนิติ



บัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ คือ การให้อำนาจและฝ่ายถ่วงดุลและตรวจสอบซึ่งกันละกัน การใช้ อำนาจของรัฐเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐจะปรากฏออกมาในรูปของการกระทำลักษณะต่าง ๆ ผ่านทาง องค์การของรัฐ ถ้าพิจารณาการกระทำของรัฐจากหลักการแบ่งแยกอำนาจ แบ่งได้ดังนี้

1) การกระทำทางนิติบัญญัติ เป็นการกระทำที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งโดยทั่วไป ได้แก่ การพิจารณาร่างกฎหมาย และการตรากฎหมายซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปบังคับใช้โดย จะต้องเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกับบุคคลทุกคน ซึ่งจะระบุเป็นประเภทก็ได้แต่จะต้องไม่ระบุตัวบุคคลเฉพาะราย นอกจากอำนาจหลักดังกล่าวแล้วรัฐสภาในฐานะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติยังมีอำนาจอื่น ๆ ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

2) การกระทำทางบริหาร เป็นการกระทำของรัฐมีขอบเขตที่กว้างยากในการจำกัดความ หากพิจารณาจากหลักการแบ่งแยกอำนาจ กล่าวได้ว่าการกระทำของรัฐซึ่งมิใช่การกระทำทางนิติบัญญัติและการกระทำทางตุลาการ ซึ่งไม่อาจทำให้เข้าใจถึงเนื้อหาสาระของการกระทำทางบริหารได้

3) การกระทำทางตุลาการ มีลักษณะเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดพิพาททางกฎหมาย โดยผู้ใช้ อำนาจตุลาการจะเป็นผู้ประเมินข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นหรือที่คู่กรณีแต่ละฝ่ายได้กล่าวอ้างมานั้น เพื่อให้ได้ข้อสรุปว่ามี ข้อเท็จจริงตามที่คู่กรณีกล่าวอ้างเกิดขึ้นจริง องค์การของรัฐองค์กรนั้นย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องวินิจฉัยให้ได้ข้อยุติว่า ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเป็นข้อเท็จจริงที่มีลักษณะเช่นเดียวกันกับกลุ่มของข้อเท็จจริงที่กฎหมายในเรื่องหนึ่งได้กำหนด ไว้ให้เป็นเงื่อนไขของการบังคับสิทธิและหน้าที่ตามที่คู่กรณีแต่ละฝ่ายเรียกร้องหรือไม่เพียงใด และยังเป็นผู้มีอำนาจ ที่จะนำข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นหรือข้อเท็จจริงที่คู่ความแต่ละฝ่ายกล่าวอ้างว่าเป็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจริง และเป็น ข้อเท็จจริงในกลุ่มเดียวกันกับข้อเท็จจริงที่กฎหมายกำหนดมาปรับข้อเท็จจริง เพื่อวินิจฉัยว่ากฎหมายได้กำหนดผล ไว้เช่นไร

คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรอิสระที่มีหน้าที่สำคัญในการสร้างความมั่นใจให้กับ ประชาชนว่าการเลือกตั้งในราชอาณาจักรไทยจะดำเนินไปอย่างโปร่งใสและเป็นธรรม เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิและ โอกาสในการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแท้จริง เป็นองค์กรที่มีหน้าที่หลักในการกำกับดูแลและดำเนินการจัดการ เลือกตั้งให้ดำเนินไปด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรม ควบคุมดูแล ดำเนินการจัดการเลือกตั้ง และการออกเสียงลง ประชามติ การออกประกาศหรือวาระระเบียบข้อกำหนดที่จำเป็น เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจไว้ การ สืบสวน สอบสวน เพื่อหาข้อเท็จจริงรวมถึงวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการปฏิบัติตาม กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหาร ท้องถิ่น

การจัดการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติ คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถออกคำสั่งให้ พนักงาน เจ้าหน้าที่รัฐ หรือผู้ปฏิบัติงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ ตลอดจนออกข้อกำหนดเป็นแนว ทางการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ได้รับการแต่งตั้งให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งหรือการออกเสียงลงประชามติ เมื่อมีการเลือกตั้งหรือการออกเสียงลงประชามติเสร็จสิ้นแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการประกาศ ผลการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติ คณะกรรมการการเลือกตั้งยังมีอำนาจในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือสั่งให้นับคะแนนใหม่ ตามหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด อีกทั้งกฎหมายที่



เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งยังมีโทษปรับและโทษจำคุกที่สูงด้วย 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 อำนาจหลักในด้านนิติบัญญัติ ด้านบริหาร และด้านตุลาการ ซึ่งทำให้มีการใช้อำนาจแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ในองค์กรเดียว ทำให้ไม่สอดคล้องกับหลักทฤษฎีทางกฎหมาย ได้แก่ หลักการแบ่งแยกอำนาจส่งผลให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งของราชอาณาจักรไทย มีอำนาจในการดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้งค่อนข้างมาก ทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินงานต่าง ๆ อีกทั้งเมื่ออำนาจอยู่ในหน่วยงาน อาจเกิดจากการรวมอำนาจ และขาดความเชื่อมั่นจากประชาชนที่มีสิทธิในการเลือกตั้งอีกด้วย ทำให้ส่งผลกระทบโดยตรงกับประชาชน และอาจเกิดทำให้ภาพลักษณ์ของหน่วยงานที่ได้กระทำการใช้อำนาจอย่างไม่เหมาะสมอีกด้วย

1.2 แนวทางการแก้ไข้ปัญหา

ผู้วิจัยเห็นควรให้คณะกรรมการการเลือกตั้งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาเพื่อกำกับดูแลคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งอยู่ภายใต้การใช้อำนาจของรัฐสภา เพื่อเป็นการควบคุม หรือการจำกัดการใช้อำนาจ

จากการศึกษา พบว่าในต่างประเทศได้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังต่อไปนี้

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

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

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบโครงสร้างของคณะกรรมการการเลือกตั้งของราชอาณาจักรไทยกับหลักเกณฑ์ของต่างประเทศ พบว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งของราชอาณาจักรไทยมีอำนาจด้านนิติบัญญัติ คือ



การออกกฎระเบียบ คำสั่ง อำนาจบริการ คือ การควบคุมและดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นรวมถึงการทำประชามติ และอำนาจตุลาการ คือ การสืบสวน ไต่สวน และวินิจฉัยชี้ขาด หรือมีคำสั่งให้เลือกตั้งใหม่ นับคะแนนใหม่ ผู้วิจัยจึงเห็นควรนำหลักการของต่างประเทศ คือ ประเทศญี่ปุ่นมาปรับใช้เนื่องจากประเทศญี่ปุ่นมีการควบคุมการใช้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ในกำกับการดูแลของรัฐสภา และยังมีการถ่วงดุลการใช้อำนาจ โดยมีหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการเลือกตั้งอีกด้วยซึ่งเป็นการลดอำนาจและถ่วงดุลอำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งของราชอาณาจักรไทย

ดังนั้นคณะกรรมการการเลือกตั้งของราชอาณาจักรไทยควรอยู่ภายใต้รัฐสภา ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจด้านนิติบัญญัติ ซึ่งจะเป็นการลดอำนาจให้คณะกรรมการการเลือกตั้งของราชอาณาจักรไทย

นอกจากนี้ผู้วิจัยเห็นให้มีการจัดตั้งองค์กรอื่น ที่มีการดำเนินงานเกี่ยวกับการขั้นตอนหรือกระบวนการจัดการเลือกตั้งหรือการจัดทำประชามติ เพื่อให้มีการถ่วงดุลการใช้อำนาจอีกด้วย

2. ปัญหาความไม่ชอบธรรมในการออกระเบียบและประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ปัจจุบันคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งมีสถานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินการเกี่ยวกับการควบคุม ดูแล หรือดำเนินการจัดการเลือกตั้งและออกเสียงประชามติตามที่กฎหมายกำหนด นับว่าเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง อีกทั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการออกข้อกำหนด ระเบียบ หรือประกาศ ซึ่งอาจเกิดความไม่เป็นธรรมกับพรรคการเมืองที่ลงสมัครรับเลือกตั้งได้ ซึ่งจะขอกล่าวดังต่อไปนี้

2.1 ปัญหาความไม่ชอบธรรมในการออกระเบียบและประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้งและแนวทางแก้ไข

หน่วยงานของรัฐมีความสำคัญกับประเทศอย่างมาก เพราะต้องจัดทำบริการประชาชนในด้านต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวกในการดำเนินชีวิต ในส่วนของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่น นับว่าเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจในด้านดำเนินการจัดการเลือกตั้งและออกเสียงประชามติ

จากการศึกษาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งพุทธศักราช 2560 มาตรา 22 (2) ผู้วิจัย พบว่าตามพระราชบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งในการออกข้อกำหนด ระเบียบ หรือประกาศตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งและกฎหมายฉบับอื่น ๆ ด้วยรวมไปถึง มาตรา 22 (4) วางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ปฏิบัติของสำนักงาน ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง การสืบสวนและไต่สวน รวมไปถึงการอื่นที่จำเป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและพรรคการเมือง (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2560) โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นการให้อำนาจในการออกกฎ คือ เป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งถือว่าเป็นอำนาจเด็ดขาดภายใต้หน่วยงานเดียวซึ่งอาจเกิดความไม่ชอบธรรมกับพรรคการเมืองที่ลงสมัครรับเลือกตั้ง

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบแนวคิดทฤษฎีทางกฎหมาย ได้แก่ หลักนิติรัฐ เป็นการปกครองประเทศโดยใช้กฎหมายต้องอยู่บนพื้นฐานของความเป็นธรรม คือ ต้องเป็นกฎหมายที่ดี การใช้อำนาจขององค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐมีลักษณะสำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรก องค์กรของรัฐ เจ้าหน้าที่รัฐ รวมถึงผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ใช้



อำนาจรัฐซึ่งผูกพันกับกฎเกณฑ์การใช้กฎหมาย และประการที่สอง รัฐจะประกันสิทธิขั้นพื้นฐานให้แก่พลเมืองของรัฐ ซึ่งเป็นหลักการที่มุ่งจำกัดอำนาจผู้ปกครองป้องกันการใช้อำนาจรัฐมากเกินไป รวมถึงต้องพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของพื้นฐานของประชาชนด้วย เพื่อให้ทุกคนในสังคมอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขภายในรัฐ ดังนั้นกฎหมายใดที่จำกัดสิทธิตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่น โดยมุ่งเน้นการเกิดผลร้ายกับบุคคลหรือกลุ่มบุคคลโดยอ้อมไม่ถือเป็นกฎหมายที่เหมาะสม

จากที่กล่าวมาข้างต้นระบบกฎหมายไทยได้ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งในการออกข้อกำหนด ระเบียบ หรือประกาศได้ ซึ่งเป็นการที่หน่วยงานของรัฐให้อำนาจเป็นการเฉพาะ โดยมีหน้าที่หลักในการดำเนินการจัดการเลือกตั้งและออกเสียงประชามติตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งการที่กฎหมายมอบอำนาจให้คณะกรรมการการเลือกตั้งในการออกข้อกำหนด ระเบียบ หรือประกาศตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งและกฎหมายฉบับอื่น ๆ อาจทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมการออกข้อกำหนด 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, 2566)

2.2 แนวทางการแก้ไขปัญหา

ผู้วิจัยเห็นควรให้การออกข้อกำหนด ระเบียบ หรือประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา เพื่อความเป็นธรรมกับทุกฝ่ายในการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง จากการศึกษา พบว่าสหรัฐอเมริกาได้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการออกประกาศและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง นั่นคือรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา คริสต์ศักราช 1787 ซึ่งมีการบัญญัติให้ฝ่ายนิติบัญญัติของแต่ละมลรัฐเป็นผู้กำหนดเวลา สถานที่ และวิธีการในการจัดการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐสภามีอำนาจในการตรากฎหมายเพื่อกำหนด หรือเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์นั้น (Thai Publica, 2563) ชาวอเมริกัน “เลือกประธานาธิบดี” กันอย่างไร ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐเป็นผู้มีอำนาจกำหนดเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งทั้งการเลือกสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยรัฐสภาแห่งสหรัฐอเมริกาทรงไว้ซึ่งอำนาจในการตรากฎหมายในระดับสหรัฐ เพื่อปกป้องสิทธิในการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจตามกฎหมายในการออกข้อกำหนด ระเบียบ หรือประกาศที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง ซึ่งทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจมาก อาจส่งผลให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับพรรคการเมืองบางพรรค ทำให้ไม่สอดคล้องกับหลักการกฎหมายที่ดี ก่อให้เกิดปัญหาในการจัดการเลือกตั้ง ดังนั้นผู้วิจัยเห็นควรให้การออกข้อกำหนด ระเบียบ หรือประกาศที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งต้องผ่านการประชุมของสมาชิกวุฒิสภา



หรือประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก่อนมีการประกาศใช้ ซึ่งเป็นการลดบทบาทคณะกรรมการการเลือกตั้งและเพื่อให้เกิดความชอบธรรมในการออกกฎหมายกับทุกพรรคการเมืองที่ลงสมัครรับเลือกตั้ง

3. ปัญหาเรื่องการไม่มีบทกำหนดโทษที่ชัดเจนในกรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งกระทำความผิดและแนวทางการแก้ไข

คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรอิสระ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ การดำเนินการจึงต้องมีความโปร่งใส พร้อมให้ข้อมูลทุกด้านกับประชาชน อีกทั้งมีอำนาจในการออกระเบียบ ประกาศ ข้อกำหนดทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง จึงอาจมีโอกาสในการกระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย

3.1 ปัญหาเรื่องการไม่มีบทกำหนดโทษที่ชัดเจนในกรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งกระทำความผิด

หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องดำเนินการและปฏิบัติงานตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ รวมทั้งต้องดำเนินการตามภารกิจให้ตรงกับการจัดตั้งองค์กร ในการดำเนินงานขององค์กรอาจเกิดความผิดพลาดหรือการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่รัฐได้ กฎหมายจึงมีบทกำหนดโทษในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิด ซึ่งเป็นกลไกทางกฎหมายเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดให้เกิดความเป็นธรรมกับประชาชน ส่วนของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีการกำหนดบทลงโทษไว้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พุทธศักราช 2560 ไว้เพียงเล็กน้อย อีกทั้งยังไม่ได้มีความชัดเจนในการกำหนดถึงฐานความผิดของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้เพียงพออาจเกิดความไม่ชัดเจนในตัวบทกฎหมาย ซึ่งมีการกำหนดว่า กรรมการ เลขาธิการ ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ผู้ตรวจการเลือกตั้ง กรรมการหรืออนุกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือพนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน รวมไปถึงเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง ซึ่งผู้ที่กล่าวมาข้างต้นถ้ากระทำการหรือละเว้นการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่ มีโทษตามกฎหมายกำหนด คือ ระวังโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นเวลาสิบปี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 11 ศาลรัฐธรรมนูญ มาตรา 224 ซึ่งจากการกำหนดบทลงโทษของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งนั้นจะเห็นได้ว่าเป็นการวางหลักกฎหมายไว้อย่างกว้าง กล่าวคือ กฎหมายบัญญัติไว้เพียงการกระทำการหรือการละเว้นการกระทำ อันมิชอบด้วยหน้าที่ ซึ่งเป็นการกำหนดการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องไว้ไม่ชัดเจนเพียงพอ

จากการพิจารณาเปรียบเทียบทฤษฎีกฎหมายมหาชน ดังที่กล่าวมาในบทที่ 2 ได้แก่ หลักธรรมาภิบาล โดยพิจารณาด้านหลักความพร้อมรับผิด ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

หลักธรรมาภิบาลในด้านความพร้อมรับผิดนั้น เป็นหลักการที่พยายามให้ทุกฝ่ายทำหน้าที่ของตนเองให้ดีที่สุดในการปฏิบัติงาน ซึ่งจะช่วยให้ระบบบริหารของภาครัฐมีความยุติธรรมน่าเชื่อถือทั้งภายในและต่างประเทศ ซึ่งผู้ปฏิบัติงานในส่วนที่ตนรับผิดชอบกล้าที่จะตัดสินใจพร้อมรับผิดชอบการตัดสินใจนั้น ซึ่งมีพันธะความรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวมเป็นการบริหารงานราชการที่มีความรับผิดชอบต่อภาระหน้าที่ต่อสังคมและส่วนรวมของประเทศชาติ โดยมีการจัดองค์กรหรือกำหนดกฎเกณฑ์การดำเนินงานเพื่อตอบสนองความต้องการของประโยชน์สาธารณะ การที่องค์กรมีความรับผิดชอบต่อสังคม จึงจะถูกตรวจสอบและวัดผลการดำเนินการในทุก ๆ ด้านอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงการตรวจสอบได้สร้างกลไกให้มีหน้าที่รับผิดชอบตระหนักถึงหน้าที่ของตนเอง คำนึงถึงความรับผิดชอบต่อสังคม การเอาใจใส่ในการปฏิบัติหน้าที่ การใส่ใจและแก้ไขปัญหาของบ้านเมือง



อีกทั้งต้องกระตือรือร้นเพื่อที่จะแก้ไขปัญหานี้ด้วย ตลอดจนรับฟังข้อคิดเห็นที่แตกต่าง กล้าและพร้อมที่จะยอมรับผลของการกระทำของตน

จากที่กล่าวมาข้างต้น คณะกรรมการการเลือกตั้งของราชอาณาจักรไทยได้มีการกำหนดบทลงโทษในส่วนของผู้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งไว้ แต่ตามกฎหมายได้กำหนดฐานความผิดไว้ไม่เพียงพอหรือไม่ชัดเจน กรณีผู้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งกระทำความผิดกฎหมาย อาจทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกพรรค หรือกับประชาชนผู้มีสิทธิในการเลือกตั้ง การกำหนดโทษในข้อกฎหมายดังกล่าวจึงไม่เพียงพอทำให้เกิดความไม่เชื่อมั่น ไม่โปร่งใส หรือไม่เป็นธรรมกับประชาชนในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งอาจทำให้เกิดครหาตามมาได้

3.2 แนวทางการแก้ไข

ผู้วิจัยเห็นควรให้มีการกำหนดโทษที่ชัดเจนในกรณีที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้งกระทำความผิด โดยกำหนดให้แก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พุทธศักราช 2560 ให้มีการกำหนดความผิดที่ชัดเจน โดยเนื้อหาของกฎหมายต้องมีความชัดเจนกำหนดการกระทำหรือละเว้นแยกออกมาเป็นรูปแบบต่าง ๆ

ทั้งนี้จากการศึกษากฎหมายของต่างประเทศในเรื่องของการกำหนดบทลงโทษผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกตั้งมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

1) ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับความเป็นประชาธิปไตยและความยุติธรรมไว้อย่างมาก ในเรื่องการกำหนดบทลงโทษสำหรับสมาชิกของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีการกำหนดในกฎหมายการเลือกตั้งองค์กรสาธารณะ (Japan: Public Offices Election Act 2019 rev.) บุคคลใดที่กระทำการต่อไปนี้จะต้องถูกตัดสินจำคุกไม่เกินสามปีหรือปรับไม่เกินห้าแสนเยน (Japan: Public Offices Election Act 2019 rev, 2019)

1.1) การให้คำมั่นสัญญา หรือเสนอคำตอบแทนต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือผู้หาเสียงเลือกตั้ง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้มาซึ่งเป็นเงิน สิ่งของ หรือทรัพย์สินอื่นใดหรือแม้แต่อำนาจหน้าที่ทั้งในภาครัฐและเอกชน

1.2) การจัดหาสิ่งของ การช่วยเหลือด้านใด ๆ การให้สินเชื่อ หรือการบริจาค ฯลฯ แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือผู้หาเสียงเลือกตั้งเพื่อจุดประสงค์ในการชนะหรือแพ้การเลือกตั้งแก่ศาลเจ้า วัด โรงเรียน บริษัท สหภาพแรงงาน เทศบาล ฯลฯ ที่เกี่ยวข้องกับผู้สมัครผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือผู้หาเสียงเลือกตั้ง กรณีที่ถูกจับใจโดยใช้การโน้มน้าวที่มีเงื่อนไขโดยตรงเป็นพิเศษ

1.3) เมื่อบุคคลกระทำการตามที่กำหนดไว้ในข้อ 1 ต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือผู้หาเสียง โดยมีจุดประสงค์เพื่อรับคำตอบแทนสำหรับการลงคะแนนเสียงหรือไม่ลงคะแนนเสียง การรณรงค์หรือยุติการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง หรือการชักชวนการรณรงค์ดังกล่าว

1.4) เมื่อได้รับข้อร้องขอการจัดเตรียมคำตอบแทนประเภทต่าง ๆ

1.5) มอบ เสนอ เงิน สิ่งของ ให้สัญญาแก่ผู้หาเสียงเลือกตั้ง การรับหรือการขอให้ส่งเงินหรือสิ่งของดังกล่าวแก่ผู้หาเสียงเลือกตั้ง

1.6) เมื่อมีการโกหกเกลี้ยหรือเรียกร้องเพื่อการที่ระบุไว้ข้างต้น



โดยเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งกระทำความผิดตามที่กำหนดไว้ตามข้อกำหนดข้างต้นเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสี่ปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งล้านบาท

2) สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ได้มีการกำหนดบทลงโทษเจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งในประมวลกฎหมายอาญา (German Criminal Code; Strafgesetzbuch-StGB.) โดยมีการกล่าวถึงการทุจริตการเลือกตั้ง ผู้ใดลงคะแนนโดยไม่มีสิทธิหรือนำผลการเลือกตั้งที่ไม่ถูกต้องหรือนำผลการเลือกตั้งไปใช้ในทางอื่นเป็นเท็จต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับ ผู้ใดในฐานะผู้ช่วยที่ได้รับอนุญาตออกเสียงลงคะแนนซึ่งขัดกับการเลือกของผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงหรือไม่มีผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงซึ่งได้แสดงการเลือกไว้แล้วลงคะแนนเสียงโดยไม่มีสิทธิเช่นกัน ผู้ใดลงคะแนนโดยไม่มีสิทธิหรือนำผลการเลือกตั้งที่ไม่ถูกต้องหรือนำผลการเลือกตั้งไปใช้ในทางอื่นเป็นเท็จต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับ ผู้ใดในฐานะผู้ช่วยที่ได้รับอนุญาตออกเสียงลงคะแนนซึ่งขัดกับการเลือกของผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงหรือไม่มีผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงซึ่งได้แสดงการเลือกไว้แล้วลงคะแนนเสียงโดยไม่มีสิทธิเช่นกัน (German Criminal Code, 1998)

เมื่อเปรียบเทียบกฎหมายที่กำหนดบทลงโทษคณะกรรมการเลือกตั้งของราชอาณาจักรไทยและต่างประเทศ พบว่าราชอาณาจักรไทยควรนำหลักการของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาปรับใช้ เนื่องจากต่างประเทศมีการกำหนดฐานความผิดอย่างชัดเจน ไม่ได้กำหนดแค่การกระทำหรือการละเว้นเหมือนของราชอาณาจักรไทย อีกทั้งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ยังได้มีการกำหนดความผิดและบทลงโทษของผู้จัดการเลือกตั้งไว้ในประมวลอาญาด้วย จะเห็นได้ว่าหลักกฎหมายของต่างประเทศให้ความสำคัญในการจัดการเลือกตั้งอย่างโปร่งใส เป็นธรรมกับพรรคการเมืองทุกพรรค ซึ่งทำให้การดำเนินการจัดการเลือกตั้งในต่างประเทศทำให้มีความน่าเชื่อถือจากประชาชนผู้ใช้สิทธิในการเลือกตั้ง

นอกจากนั้นผู้วิจัยเห็นควรให้ราชอาณาจักรไทยมีการแก้กฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดโทษให้มีความชัดเจนในฐานการกระทำความผิดของคณะกรรมการเลือกตั้ง รวมไปถึงกำหนดความผิดในประมวลกฎหมายอาญาไว้ด้วย

สรุป

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง กรณีศึกษาการใช้อำนาจ ความไม่ชอบธรรม และบทกำหนดโทษ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐในส่วนของจัดการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารในส่วนท้องถิ่น และการออกเสียงลงประชามติควบคุม จัดการ และดูแลการเลือกตั้งให้ดำเนินไปด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรมซึ่งผู้วิจัยพบว่าเกิดปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจ การออกประกาศ การไม่มีบทกำหนดโทษคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ชัดเจน หลายประการ ดังนี้

1. ปัญหาการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้องค์กรอิสระ คือ องค์การที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการเกี่ยวกับการกิจของรัฐตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ซึ่งเป็นองค์กรที่มี



สถานะพิเศษเนื่องจากมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจที่ได้รับอำนาจจากรัฐ อีกทั้งยังปลอดจากการแทรกแซงจากองค์กรของรัฐอื่นหรือสถาบันการเมืองอื่น ในส่วนของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (Election Commission of Thailand) หรือชื่อย่อว่า กกต. จัดว่าเป็นองค์กรอิสระตามกฎหมายรัฐธรรมนูญมีหน้าที่หลักในการปฏิบัติหน้าที่ควบคุมการเลือกตั้งในทุกระดับของประเทศ ทั้งระดับชาติ ท้องถิ่น และการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย สุจริต โปร่งใส และเที่ยงธรรม ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นหน่วยงานเดียวที่มีอำนาจในการดำเนินการดังที่กล่าว โดยมีอำนาจในการออกกฎ ประกาศ คำสั่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งทั้งหมด และมีอำนาจในการจัดให้มีการจัดการเลือกตั้ง ควบคุมทั้งกระบวนการ รวมถึงอำนาจในการสั่งรับรองผู้สมัครรับเลือกตั้ง สอบสวนหรือไต่สวนและวินิจฉัยชี้ขาด สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ นับคะแนนใหม่ รวมไปถึงสั่งเพิกถอนสิทธิผู้สมัครและสมาชิกที่ทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง เมื่อพิจารณาจากอำนาจที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอยู่ตามกฎหมาย เห็นได้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการจัดให้มีการเลือกตั้งมากเกินไป ซึ่งอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับผู้สมัครรับเลือกตั้งบางพรรคการเมือง จากอดีตถึงปัจจุบัน คณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงเกิดการตั้งคำถามจากผู้ที่มีสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในไทย อีกทั้งเกิดข้อครหาจากสังคมว่าการปฏิบัติหน้าที่ รวมถึงการดำเนินการในการจัดการเลือกตั้งเป็นไปด้วยความเรียบร้อย สุจริต โปร่งใส และเที่ยงธรรม จริงหรือไม่

ในการศึกษาปัญหานี้ผู้วิจัยมีวัตถุประสงค์ในการประเมินผลกระทบของการมีอำนาจที่เบ็ดเสร็จและการรวมศูนย์อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่อาจส่งผลให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการจัดการเลือกตั้งและการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอิสระ เพื่อเสนอแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและกระบวนการเลือกตั้งเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความเป็นธรรมในกระบวนการเลือกตั้งในประเทศไทย

2. ปัญหาความไม่ชอบธรรมในการออกระเบียบและประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

กฎหมายได้ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งในการออกข้อกำหนด ระเบียบ หรือประกาศได้ ซึ่งเป็นการที่หน่วยงานของรัฐให้อำนาจเป็นการเฉพาะ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งเป็นไปอย่างรวดเร็ว และเพื่อความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พุทธศักราช 2560 ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งในการออกกฎหมายรวมถึงการสืบสวนและไต่สวน ซึ่งเห็นได้ว่าให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจมากเกินไป โดยมีทั้งอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจตุลาการ ภายใต้หน่วยงานเดียว ซึ่งอาจเกิดความไม่เป็นธรรมกับพรรคการเมืองที่ลงรับสมัครเลือกตั้ง เนื่องจากการดำเนินการทั้งหมดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ทำให้อาจมีการแทรกแซงในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งยังมีอำนาจเสร็จเด็ดขาดภายใต้องค์กรเดียว ไม่ว่าจะเป็นการออกข้อกำหนด ระเบียบ ประกาศ อาจทำให้ประชาชนเกิดความไม่มั่นใจในกระบวนการการเลือกตั้งได้ การที่หน่วยงานของรัฐหน่วยงานเดียวมีอำนาจมากเกินไปจนอาจทำให้การใช้อำนาจที่กระทบในด้านต่าง ๆ ที่ตนปฏิบัติหน้าที่กับประชาชนได้

ซึ่งหลายกรณีที่ประชาชนตั้งคำถามอันเกี่ยวกับกติกาที่อาจไม่เป็นธรรมบางอย่าง เนื่องจากการออกกฎหรือระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง อันเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อพรรคการเมือง หรือกลุ่มคนบางกลุ่ม เช่น การนับคะแนนผลการเลือกตั้ง ที่มีความคลาดเคลื่อนกันของเวลา ที่ไม่ต่อเนื่อง การกรอกคะแนนที่ผิดพลาดทั้งที่ประชาชนสังเกตเห็นได้ บางเขตการเลือกตั้งนับคะแนนแบบปิดที่ไม่สามารถให้คนนอกเข้าไปดูการนับคะแนนได้ รวมถึงมีบางกรณีที่ใช้เวลาเนิ่นนานมากเกินไปติดต่อกันหลายชั่วโมงหรือร่วมหลายวัน จากกรณีเหล่านี้เป็นสาเหตุที่สังคมอาจตั้งคำถามว่าไม่ชอบธรรมหรือไม่โปร่งใส



ในการศึกษาปัญหานี้ผู้วิจัยมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาและวิเคราะห์ความไม่ชอบธรรมในการออกระเบียบและประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อเสนอแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและกระบวนการเลือกตั้งเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความเป็นธรรมในกระบวนการเลือกตั้งในประเทศไทย

3. ปัญหาเรื่องการไม่มีบทกำหนดโทษที่ชัดเจน กรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งกระทำความผิด

จากการศึกษาการใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในเรื่องของการกำหนดบทลงโทษคณะกรรมการการเลือกตั้ง กรณีที่กระทำความผิดตามกฎหมายกำหนด ผู้วิจัย พบว่าการกำหนดบทลงโทษคณะกรรมการการเลือกตั้งในปัจจุบันตามกฎหมายมีแค่การบัญญัติไว้ว่าผู้ใดกระทำหรือละเว้นกระทำการอันมิชอบด้วยหน้าที่อันเป็นบทกำหนดโทษทั่วไปสำหรับพนักงานเจ้าหน้าที่หรือองค์กรของรัฐที่กระทำหรือละเว้นการกระทำใดที่อาจนับว่าเป็นการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 เมื่อพิจารณาแล้วเป็นการกำหนดการกระทำความผิดอย่างกว้างซึ่งอาจทำให้มีปัญหาในการตีความด้วยบทกฎหมายมีการบัญญัติไว้ไม่ชัดเจนทำให้อาจเกิดการตีความที่ไม่ชัดเจนแน่นอน อาจเกิดความสับสนหรือตีความไม่ถูกต้องชัดเจนในการลงโทษผู้กระทำความผิดได้ รวมถึงการเกิดความไม่เป็นธรรมกับประชาชนที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ หรือหมายถึงคณะกรรมการการเลือกตั้งด้วย เนื่องจากแม้ว่าจะมีตัวบทอันกำหนดให้ลงโทษเจ้าหน้าที่หรือองค์กรของรัฐที่กระทำความผิดแต่กระบวนการของคณะกรรมการการเลือกตั้งก็มีบทยกเว้นการกระทำไว้ด้วยเช่นกัน จากที่ศึกษาแล้วข้างต้นกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเกินขอบเขตที่สามารถเข้าไปแทรกแซงการทำงานของหน่วยงานอื่นและไม่ถือว่าเป็นความผิด อาจทำให้มีความสับสนว่าการกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะถือว่าเป็นการกระทำความผิดอันการกระทำที่ถือว่ามิชอบด้วยกฎหมายตามตัวบทที่กำหนดถึงบทลงโทษดังกล่าว

ในการศึกษาปัญหานี้ผู้วิจัยมีวัตถุประสงค์ในการชี้ให้เห็นถึงข้อบกพร่องของกฎระเบียบภายในคณะกรรมการการเลือกตั้งที่อาจมีการยกเว้นบางกรณีจากการลงโทษและทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับประชาชนที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และเสนอแนวทางการปรับปรุงกฎหมาย เพื่อเพิ่มความเชื่อมั่นของประชาชนต่อกระบวนการตรวจสอบและการบังคับใช้กฎหมายในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกระทำความผิด

ข้อเสนอแนะ

1. ปัญหาการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 224

คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) มีอำนาจครอบคลุมทั้งในด้านนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ เช่น การออกกฎระเบียบ การควบคุมการเลือกตั้ง การจัดการประชุม และการตัดสินปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการเลือกตั้ง การให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จในการดำเนินการดังกล่าวอาจทำให้เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมในการเลือกตั้ง ผู้วิจัยจึงเห็นควรให้มีการ แก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 224 โดยกำหนดให้การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งอยู่ภายใต้การตรวจสอบ



ของฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อเพิ่มความเป็นธรรมให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกพรรคการเมือง โดยอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งควรได้รับการควบคุมจากรัฐสภาเพื่อป้องกันการใช้อำนาจในลักษณะเบ็ดเสร็จ

เมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศ จะพบว่าใน ประเทศญี่ปุ่น คณะกรรมการการเลือกตั้งแม้จะเป็นองค์กรอิสระ แต่ต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาจากรัฐสภา และยังมีการถ่วงดุลอำนาจโดยสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารในบางกรณี ในขณะที่สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี การตัดสินใจที่สำคัญในกระบวนการเลือกตั้งต้องได้รับการพิจารณาจากรัฐสภา ซึ่งสะท้อนถึงการคำนึงถึงการถ่วงดุลอำนาจและการตรวจสอบ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงขอเสนอให้ หน่วยงานอื่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ ควบคุม และตรวจสอบการเลือกตั้งและการทำประชามติ เพื่อป้องกันการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเพียงองค์กรเดียว

2. ปัญหาความไม่ชอบธรรมในการออกระเบียบและประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ในการดำเนินการจัดการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการออกระเบียบและประกาศที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง แต่เนื่องจากการออกระเบียบหรือประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา จึงอาจเกิดความไม่โปร่งใสในการบริหารจัดการการเลือกตั้ง ผู้วิจัยจึงเห็นควรให้ แก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 22 โดยกำหนดให้การออกระเบียบและประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนการบังคับใช้ เพื่อให้เกิดการตรวจสอบจากหลายฝ่ายและทำให้กระบวนการเลือกตั้งเป็นไปอย่างโปร่งใสและเป็นธรรม

เมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศ จะพบว่าใน สาธารณรัฐฝรั่งเศส การออกระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งต้องได้รับการพิจารณาจากรัฐสภาและไม่สามารถดำเนินการได้โดยฝ่ายบริหารเพียงฝ่ายเดียว และในสหรัฐอเมริกา กระบวนการกำหนดระเบียบการเลือกตั้งระดับสหพันธรัฐต้องผ่านการพิจารณาของสภาคองเกรส ซึ่งสามารถมีมติความจกศาลสูงในกรณีที่เกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การเพิ่มการตรวจสอบผ่านรัฐสภาจะช่วยเพิ่มความโปร่งใสและลดความเสี่ยงจากการใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรมของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

3. ปัญหาเรื่องการไม่มีบทกำหนดโทษที่ชัดเจนในกรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งกระทำความผิด

ผู้วิจัยเห็นควรให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พุทธศักราช 2560 มาตรา 69 ให้มีการเพิ่มเติมรายละเอียดฐานการกระทำความผิดของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังต่อไปนี้

3.1. การให้คำมั่นสัญญา หรือเสนอคำตอบแทนต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือผู้หาเสียงเลือกตั้งโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อได้มาซึ่งเงินทอง สิ่งของหรือทรัพย์สินอื่นใด

3.2. การจัดหาสิ่งของ การช่วยเหลือ การให้สินเชื่อ การบริจาคร ฯลฯ แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือผู้หาเสียงเลือกตั้งเพื่อจุดประสงค์เพื่อการชนะหรือแพ้การเลือกตั้ง

3.3. เมื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือผู้หาเสียงเลือกตั้งกระทำการใด ๆ ที่เป็นการให้คำมั่นสัญญา เพื่อจุดประสงค์ในการให้รางวัลแก่บุคคลผู้ซึ่งได้ทำการลงคะแนนเสียงหรือไม่ลงคะแนน

3.4. มอบ เสนอเงิน สิ่งของ การให้สัญญาแก่ผู้หาเสียงเลือกตั้ง การรับส่งเงินหรือสิ่งของแก่ผู้หาเสียงเลือกตั้ง



3.5. เมื่อมีการใกล้เคียงหรือเรียกร้องเพื่อการที่ระบุไว้ข้างต้น โดยเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งกระทำความผิดตามที่กำหนดไว้ข้างต้นเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ต้องระวางโทษตามกฎหมาย

เมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศ จะพบว่าใน สหรัฐอเมริกานั้น กฎหมายการเลือกตั้งได้กำหนดบทลงโทษทางอาญาสำหรับเจ้าหน้าที่ที่ละเมิดกฎหมายเลือกตั้ง เช่น การปรับ การจำคุก หรือการห้ามดำรงตำแหน่งในรัฐการถาวร หรือในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ก็ได้กำหนดโทษที่ชัดเจนสำหรับเจ้าหน้าที่ที่กระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง เช่น การปลอมแปลงผลคะแนนหรือการขัดขวางผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งถือเป็นความผิดทางอาญาร้ายแรง ดังนั้น การมีบทกำหนดโทษที่ชัดเจนจะช่วยให้กระบวนการเลือกตั้งมีความโปร่งใส และป้องกันการกระทำผิดจากผู้มีอำนาจ

จากการศึกษาในครั้งนี้ เพื่อให้เป็นประโยชน์สำหรับผู้ศึกษาในครั้งต่อไปผู้วิจัยขอเสนอความเห็นว่าการมี การศึกษาในแง่มุมต่าง ๆ เช่น การศึกษาทางกฎหมายเกี่ยวกับกลไก การควบคุมการใช้อำนาจของคณะกรรมการ การเลือกตั้งจากภายนอก อาจเป็นการควบคุมโดยจากพรรคการเมืองพรรคต่าง ๆ เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้พรรคการเมือง ผู้ถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชนได้เข้าควบคุมการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อให้ได้มาซึ่งความโปร่งใส สุจริต และเป็นธรรมให้กับ การเลือกตั้ง

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยนี้สำเร็จสมบูรณ์ด้วยดี ซึ่งได้รับความอนุเคราะห์และความช่วยเหลืออย่างดียิ่งจากอาจารย์ ดร. ภูวดล คำสนิท ประธานที่ปรึกษา อาจารย์ ดร.วิศิษฏ์ศักดิ์ เนืองนอง ประธานที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุธี อยู่สถาพร ประธานสอบวิทยานิพนธ์ และรองศาสตราจารย์ ดร.พรเพ็ญ ไตรพงษ์ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่กรุณาให้คำปรึกษา ตรวจสอบ และแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ผู้วิจัยขอขอบพระคุณไว้ ณ โอกาสนี้

ขอขอบพระคุณคณาจารย์ในหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิตทุกท่าน ที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ให้แนวทางซึ่งเป็นประโยชน์ในการศึกษาและปฏิบัติงาน ซึ่งผู้วิจัยจะนำไปใช้ประโยชน์ต่อชุมชน สังคม และประเทศชาติต่อไป ขอขอบพระคุณผู้ให้การสนับสนุนในการทำวิทยานิพนธ์ในครั้งนี้สำเร็จด้วยดี

ขอขอบพระคุณผู้ที่มีส่วนเกี่ยวกับทุกท่านที่ได้เสียสละเวลาสำหรับข้อมูลต่าง ๆ ในการทำวิทยานิพนธ์ครั้งนี้ และขอกราบขอบพระคุณบุพการีที่ให้การอบรมเลี้ยงดู ให้โอกาสในการศึกษา คุณค่าและประโยชน์อันพึงมีจากวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ผู้วิจัยขอขอบพระคุณเพื่อเป็นกตัญญูทดแทนบิดา มารดา ครู อาจารย์ และผู้มีพระคุณทุกท่าน

เอกสารอ้างอิง

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. (2560). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. เข้าถึงได้จาก สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร:

<https://web.parliament.go.th/assets/portals/7/files/constitution2560.pdf?utm.com>



- ปฏิรูปองค์กรอิสระและศาลรัฐธรรมนูญ : ยุติอำนาจไร้ขอบเขต เพิ่มความเข้มแข็งให้ประชาธิปไตยไทย. (18 ตุลาคม 2024). เข้าถึงได้จาก The101. World: <https://www.the101.world/independent-entity-and-constitutional-court-reform/?utm.com>
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2560). เข้าถึงได้จาก ราชกิจจานุเบกษา: <https://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2560/A/093/1.PDF>
- BBC NEWS ไทย. (1 พฤษภาคม 2566). เลือกตั้ง 2566 : ประชาชนคาใจ กกต. เคลียร์อย่างไรกับสารพันปัญหา จัดเลือกตั้ง. เข้าถึงได้จาก <https://www.bbc.com/thai/articles/cn0ex66yd64o>
- Friedrichs, D. O. (2003, January 2003). Accountability and Power in Governmental Institutions. Educational Policy, 17(1). 60-79. doi:DOI:10.1177/0895904802239286
- German Criminal Code. (1998). Strafgesetzbuch-StGB, Section 107a. Retrieved from https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_stgb/englisch_stgb.html
- Hess, D. (2019, February 26). The Transparency Trap: Non-Financial Disclosure and the Responsibility of Business to Respect Human Rights. Retrieved from Wiley Online library: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/ablj.12134>
- Japan: Public Offices Election Act 2019 rev. (2019). E-GOV. Retrieved from <https://laws.e-gov.go.jp/law/325AC1000000100/>
- Pettit, P. (2013, January 05). On the People's Terms: A Republican Theory and Model of Democracy. Retrieved from <https://www.cambridge.org/core/books/on-the-peoples-terms/219DF8F7F166B305318CD9D51FAC45DE>
- Thai Publica. (16 ตุลาคม 2563). ชาวอเมริกัน “เลือกประธานาธิบดี” กันอย่างไร. เข้าถึงได้จาก <https://thaipublica.org/2020/10/us-election-how-american-elect-president/>