

ปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2561¹

วาสนี เทพามาตย์²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2561 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาและการป้องกันและปราบปรามการทุจริตการเลือกตั้ง เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นในการสอบสวนและการปราบปรามการทุจริตการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาของประเทศไทย โดยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาถูกออกแบบให้มาจาก การเลือกกันเอง จำนวน 200 คน โดยแบ่งผู้สมัครออกเป็น 20 กลุ่มอาชีพ และให้ผู้สมัครเลือกกันเองในระดับอำเภอ จังหวัด และประเทศ กระบวนการดังกล่าวได้เกิดปัญหาการทุจริตหรือ “ฮั้ว” การเลือกสมาชิกวุฒิสภา อย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ มีการรวมกลุ่มวางแผนเพื่อให้ผู้สมัครบางรายได้รับเลือกโดยมิชอบ อันเป็นการบ่อนทำลายความสุจริตเที่ยงธรรมของการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ตลอดจนกระทบความเชื่อมั่นต่อสถาบันนิติบัญญัติเอง ผู้ทำการศึกษามุ่งเน้นที่ประเด็นของอำนาจสืบสวนสอบสวนระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) และกรมสอบสวนคดีพิเศษ (ดีเอสไอ), การไม่มีการกำหนดโทษสำหรับการกระทำความผิดกรณีการสมคบกันในการทุจริตการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา, และปัญหาอำนาจเด็ดขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ในการสั่งระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งชั่วคราวโดยคำสั่งเป็นที่สุด การศึกษาใช้ระเบียบวิธีวิจัยเอกสาร โดยวิเคราะห์จากรัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องประมวลกฎหมายอาญา กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และกฎหมายการสอบสวนคดีพิเศษ รวมถึงแนวคิดทฤษฎีทางกฎหมายอาญาและกฎหมายมหาชน

การศึกษาพบว่าปัญหาเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและความเป็นธรรมของกระบวนการยุติธรรมในการปราบปรามการทุจริตเลือกตั้ง บทความนี้จึงเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อสร้างความชัดเจนในการแบ่งเขตอำนาจ เพิ่มบทลงโทษสำหรับการสมคบกัน และปรับปรุงกลไกการตรวจสอบอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) เพื่อให้สอดคล้องกับหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม และสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนต่อระบบการเลือกตั้งของประเทศ

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2561 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.พันธ์เทพ วิฑิตอนันต์ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ปภาศรี บัวสวรรค์ และรองศาสตราจารย์ ดร.ปริดา โขติมานนท์

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

จากการศึกษาทำให้ทราบถึง ปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2561 ประกอบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง พบว่ายังมีปัญหาอยู่หลายประการสรุปได้ดังนี้

ประการที่หนึ่ง ปัญหาเกี่ยวกับการอำนาจสืบสวนสอบสวนระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) และกรมสอบสวนคดีพิเศษ (ดีเอสไอ) กฎหมายให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ในการสืบสวนและดำเนินคดีความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งโดยตรงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 224(2) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2560 มาตรา 42 และ 49 ซึ่งกำหนดว่าคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) มีอำนาจสูงสุดในการสืบสวน ไล่สวน และดำเนินคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้ง โดยสามารถเรียกโอนสำนวนคดีเลือกตั้งจากหน่วยงานอื่นมาเพื่อดำเนินการเองได้ อย่างไรก็ตาม กรมสอบสวนคดีพิเศษ (ดีเอสไอ) ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547 มีอำนาจสอบสวนใน“คดีพิเศษ”บางประเภท และได้เข้ามาเกี่ยวข้องกับการสอบสวนคดีทุจริตเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา โดยอาศัยฐานความผิดอื่นที่เกี่ยวข้อง (เช่น ข้อหาฟอกเงินหรืออั้งยี่ ซ่องโจร) ส่งผลให้เกิด อำนาจการสอบสวนที่ทับซ้อนระหว่างสองหน่วยงาน กรณีการฮั้ว (สมยอมกันทุจริต) ในการเลือกตั้ง สมาชิกวุฒิสภา ปี 2567 ได้แสดงให้เห็นว่าในช่วงแรกคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) และกรมสอบสวนคดีพิเศษ (ดีเอสไอ) ต่างก็มีบทบาทสอบสวนคดีเดียวกัน ซึ่งอาจนำไปสู่ความซ้ำซ้อนของการทำงานและความขัดแย้งเชิงอำนาจระหว่างองค์กร เมื่อ กรมสอบสวนคดีพิเศษ (ดีเอสไอ) รับเรื่องร้องเรียน และเริ่มสืบสวนคดีดังกล่าว ขณะที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) เองก็มีอำนาจตามกฎหมายในการสอบสวนความผิดเลือกตั้งกรณีนี้โดยตรง

เมื่อพิจารณาถึงแนวคิดเกี่ยวกับหลักห้ามดำเนินคดีอาญาซ้ำ การสืบสวนสอบสวนควรเป็นเอกภาพและไม่เกิดการสอบสวนซ้ำซ้อนในเรื่องเดียวกัน ทั้งนี้เพื่อป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้น เช่น หน่วยงานต่างฝ่ายต่างรวบรวมพยานหลักฐาน แย่งพยานหลักฐานขึ้นเดียวกัน หรือได้ข้อเท็จจริงไม่ตรงกัน และในชั้นอัยการอาจทำให้เกิดความสับสนว่าควรยื่นฟ้องตามสำนวนของหน่วยงานใด การมีหลายหน่วยงานฟ้องซ้ำกันอาจทำให้ผู้ต้องหาต้องต่อสู้คดีเกินความจำเป็น จึงมีกฎหมายและหลักการที่มุ่งป้องกันมิให้เกิดการสืบสวนสอบสวนซ้ำซ้อนเช่นนี้เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหา โดยหลักการทั่วไป อำนาจสอบสวนถือเป็นอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายของฝ่ายบริหาร (ตำรวจหรือพนักงานสอบสวน) และไม่ควรถูกแบ่งแยกระหว่างหน่วยงานหลายฝ่ายหากไม่จำเป็น อย่างไรก็ตาม หลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา ประเทศไทยมีแนวคิดแบ่งแยกและกระจายอำนาจการสอบสวนบางประเภทไปสู่องค์กรอิสระ ที่ไม่ขึ้นกับฝ่ายบริหาร เช่น ให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) มีอำนาจสอบสวนคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งเอง นอกเหนือจากตำรวจทั้งนี้ก็เพื่อให้การสอบสวนคดีที่มีมิติทางการเมืองหรือคอร์รัปชันมีความเป็นกลางปราศจากอิทธิพลทางการเมืองตามแนวคิดหลักการแบ่งแยกอำนาจและแนวคิดทฤษฎี

เกี่ยวกับการลงโทษผู้กระทำความผิดฐานทุจริตการเลือกตั้ง ที่ต้องการองค์กรตรวจสอบที่เป็นอิสระจากรัฐบาลในการจัดการกับความผิดเหล่านี้

โดยเมื่อนำหลักนิติรัฐมาพิจารณากรณีข้อถกเถียงเรื่องอำนาจสอบสวนคดีเลือกตั้ง จะเห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2560 ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ในการสืบสวนไต่สวนความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งและพรรคการเมืองไว้อย่างชัดเจนและโดยเฉพาะเจาะจง คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) จึงเป็น "หน่วยงานหลัก" ที่มีอำนาจเหนือกว่าหน่วยงานอื่นในกรณีคดีเลือกตั้ง โดยมีกลไกให้สามารถดึงสำนวนคดีจากหน่วยงานอื่นมาดำเนินการเองได้ ตามมาตรา 49 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2560 ดังนั้นการที่กรมสอบสวนคดีพิเศษ (ดีเอสไอ) จะเข้ามาดำเนินการสอบสวนคดีทุจริตการเลือกตั้งเองตั้งแต่ต้น โดยอ้างฐานความผิดอื่น เช่น ฟอกเงิน, อั้งยี่ เพื่อให้เข้าข่ายคดีพิเศษ โดยไม่คำนึงถึงอำนาจโดยเฉพาะของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) เห็นได้ว่าเป็นการก้าวท้าว หรือใช้อำนาจเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับคดีเลือกตั้ง ซึ่งขัดต่อหลักนิติรัฐที่เน้นความเคร่งครัดในการใช้อำนาจตามที่กฎหมายมอบหมาย

อีกทั้ง เมื่อพิจารณาตามหลักนิติธรรมแล้วนั้น จะเห็นได้ว่า การที่กรมสอบสวนคดีพิเศษ (ดีเอสไอ) เข้ามาสอบสวนในคดีที่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) มีอำนาจหลัก อาจทำให้เกิดความสับสนในบทบาทหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน ขาดความโปร่งใส และยากต่อการตรวจสอบว่าหน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการสอบสวนคดีนี้อย่างแท้จริง ซึ่งบ่อนทำลายความน่าเชื่อถือของกระบวนการยุติธรรม ซึ่งหลักนิติธรรมต้องการให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีระบบระเบียบ ไม่เกิดความซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกัน การที่หน่วยงานต่างฝ่ายต่างดำเนินการสอบสวนคดีเดียวกัน โดยไม่มีกลไกประสานงานหรือการกำหนดขอบเขตอำนาจที่ชัดเจน ย่อมก่อให้เกิดความล่าช้า สับสน และอาจนำไปสู่ผลการสอบสวนที่ขัดแย้งกัน ซึ่งกระทบต่อความมีระบบระเบียบในกระบวนการยุติธรรม การดำเนินคดีอาญาควรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม การสอบสวนที่ทับซ้อนหรือขาดการประสานงานที่ดี อาจทำให้การรวบรวมพยานหลักฐานไม่สมบูรณ์ หรือเกิดความล่าช้าในการนำผู้กระทำผิดเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม และอาจกระทบต่อสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาในการต่อสู้คดี

ข้อถกเถียงเรื่องการสอบสวนที่ทับซ้อนนี้ขัดต่อ หลักนิติรัฐ ที่เน้นให้เจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด และขัดต่อ หลักนิติธรรม ที่ต้องการให้กระบวนการยุติธรรมโปร่งใส มีระบบระเบียบ และมีประสิทธิภาพ อีกทั้งกฎหมายย่อมมีประสงค์ให้มีการสืบสวนสอบสวนที่ซ้ำซ้อนกันในเรื่องเดียว ปัญหาดังกล่าวที่ไปข้างต้นนั้นอาจทำให้เกิดความสับสน ล่าช้าในการรวบรวมพยานหลักฐาน และบ่อนทำลายความน่าเชื่อถือของกระบวนการยุติธรรม การแก้ไขปัญหาเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและธำรงไว้ซึ่งหลักประชาธิปไตยจึงจำเป็นอย่างยิ่ง

ประการที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีการกำหนดโทษสำหรับการกระทำความผิดกรณีการสมคบกันในการทุจริตการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายเลือกตั้งปัจจุบันไม่มีบทลงโทษสำหรับ "การสมคบกัน" เพื่อทุจริต ทำให้การรวมกลุ่ม "ฮั้ว" การเลือกตั้งวุฒิสภาในลักษณะขบวนการลับ จำเป็นต้องไปโยงกับความผิดฐาน "อั้งยี่" ตามประมวลกฎหมายอาญา ยกที่จะเอาผิดกับการ "สมคบกัน" "ตกลงใจร่วมกัน" หรือ "วางแผน" เพื่อกระทำความผิด ซึ่งเป็นลักษณะการเตรียมการ ผู้สมคบ ผู้บงการ หรือผู้สนับสนุนที่อยู่เบื้องหลังขบวนการทุจริต ทำให้ยากต่อการหาพยานหลักฐานเชื่อมโยงเพื่อเอาผิดภายใต้มาตรา 77 ในทางกลับกัน ผู้ที่ได้รับโทษมักเป็นเพียงผู้สมัครที่รับเงินหรือลงคะแนนตามสั่ง ซึ่งเป็นเพียงส่วนปลายของขบวนการและยังเปิดช่องให้หน่วยงานอื่นนอกเหนือจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) เข้ามามีอำนาจสอบสวน ซึ่งสร้างปัญหาความทับซ้อนของอำนาจ เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายอื่น เช่น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 210 (ช่องโง่) หรือ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาตรา 9 ที่มีบทบัญญัติ "สมคบกัน" ไว้อย่างชัดเจน การไม่มีการกำหนดโทษสำหรับการกระทำความผิดกรณีการสมคบกันในการทุจริตการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในกฎหมายเลือกตั้งทำให้การปราบปรามการทุจริตที่ซับซ้อนและมีการวางแผนอย่างเป็นระบบ ขาดประสิทธิภาพอย่างมาก

ประการที่สาม ปัญหาอำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งในการวินิจฉัยชี้ขาดและตั้งระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นการชั่วคราว โดยให้คำสั่งนั้นเป็นที่สุด การที่มาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2561 ที่ให้อำนาจตั้งระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งก่อนที่ประกาศผลการเลือกตั้งของผู้ที่ระทำการใดหรือรู้เห็นกับการกระทำใดของบุคคลอื่น อันทำให้การเลือกมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรมเป็นการชั่วคราวเป็นระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปีคำสั่งของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด ลักษณะของอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ในการวินิจฉัยชี้ขาด และตั้งระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นการชั่วคราวของบุคคลใดบุคคลหนึ่งนั้นเป็นคำสั่งที่ทำให้บุคคลถูกตัดสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งเป็นสิทธิทางการเมืองขั้นพื้นฐานของประชาชน อันกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของบุคคล มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจ "กึ่งตุลาการ" คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.)

ซึ่งเมื่อวิเคราะห์ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ อันเป็นหัวใจของระบอบประชาธิปไตย กำหนดให้มีการแบ่งแยกอำนาจอริปไตยออกเป็น 3 ฝ่าย คือ นิติบัญญัติ , บริหาร, และตุลาการ เพื่อป้องกันการรวบอำนาจและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของโครงสร้างรัฐธรรมนูญไทย ที่มีภารกิจสำคัญต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ในการดำเนินการเพื่อรักษาความสุจริตและเที่ยงธรรมของการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา แต่จำเป็นต้องดำเนินงานด้วยความเป็นกลาง ปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง หรือการควบคุมจากฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ หรือตุลาการ โดยตรงคุณลักษณะของความเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ คือ ความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่อำนาจและหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมาย

กำหนด และสามารถดำเนินการได้โดยปราศจากคำสั่ง บังคับบัญชา หรือการชี้มาจากบุคคลใดหรือองค์กรใด ๆ

แม้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) จะเป็นองค์กรอิสระที่แยกออกมาจากฝ่ายบริหาร เพื่อให้เกิดความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ แต่ในทางปฏิบัติคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ก็มีบทบาทที่สำคัญในการ บังคับใช้กฎหมายเลือกตั้ง ซึ่งเป็นลักษณะการทำงานที่คล้ายคลึงกับกลไกของฝ่ายบริหารที่ทำหน้าที่ในการนำกฎหมายไปปฏิบัติและบังคับใช้ให้เกิดผลคือกฎหมายเลือกตั้ง เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) มีอำนาจในการออกกฎระเบียบและประกาศต่างๆ เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปตามกฎหมาย คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) มีอำนาจออกระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศต่างๆ ซึ่งมีผลบังคับใช้เป็น การทั่วไป คล้ายกับการที่ฝ่ายบริหารออกกฎหมายลำดับรอง เพื่อบังคับใช้ร่วมกับกฎหมายหลัก รวมถึงมีอำนาจในการสืบสวนและไต่สวนในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่มีพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำ ในการรวบรวมพยานหลักฐาน สอบปากคำ และสรุปสำนวนการสอบสวน มีลักษณะคล้ายคลึงกับการทำงานของฝ่ายบริหาร เช่น การทำงานของพนักงานสอบสวนของ ตำรวจ หรือพนักงานสอบสวนของหน่วยงานราชการอื่น ๆ ที่มีหน้าที่ตรวจสอบการกระทำผิดกฎหมาย

และเมื่อพิจารณาถึง หลักการถ่วงดุลอำนาจ (Checks and Balances) หลักการนี้ถูกสร้างขึ้นเพื่อควบคุมการใช้อำนาจของแต่ละฝ่ายมิให้เกินขอบเขต โดยให้แต่ละฝ่ายมีอำนาจในการตรวจสอบและคานอำนาจซึ่งกันและกัน การตรวจสอบโดยฝ่ายตุลาการ (Judicial Review) ถือเป็นกลไกถ่วงดุลที่สำคัญที่สุดอย่างหนึ่ง ประเด็น "คำสั่งให้เป็นที่สุด" ในวรรคท้ายของมาตรา 60 ที่ระบุว่า "คำสั่งของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด" เป็นถ้อยคำทางกฎหมายที่มีความสำคัญอย่างยิ่งและส่งผลกระทบอย่างลึกซึ้งต่อหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (Checks and Balances) โดยทั่วไปแล้ว การที่กฎหมายระบุว่า "คำสั่งของ คณะกรรมการให้เป็นที่สุด" นั้น เป็นการจำกัดหรือตัดอำนาจของศาล (ทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครอง) ในการตรวจสอบหรือทบทวนเนื้อหาของคำสั่งดังกล่าว นั้นหมายความว่า หากคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) มีคำสั่งตามอำนาจที่มาตรา 60 กำหนดไว้ คำสั่งนั้นย่อมมีผลผูกพันทันทีและไม่อาจถูกโต้แย้งใน เนื้อหาต่อศาลได้อีกต่อไป ส่งผลให้คู่กรณีที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) จะไม่สามารถนำคดีไปฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลพิจารณาว่าคำสั่งนั้นชอบด้วยกฎหมายในแง่ของข้อเท็จจริง หรือข้อกฎหมายที่ใช้ในการวินิจฉัยหรือไม่ ทำให้ไม่มีสิทธิอุทธรณ์หรือฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอน คำสั่งในเนื้อหา อันเป็นการจำกัดสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและการลดทอนหลักประกันในการ ตรวจสอบอำนาจรัฐ เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ซึ่งมีอำนาจทั้งการสอบสวนที่เหมือนตำรวจหรือ อัยการ และอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดเช่นอำนาจศาลแล้วนั้น การที่มีคำสั่งตามอำนาจที่มาตรา 60 กำหนด แล้ว แต่คำสั่งนั้นกลับไม่อยู่ภายใต้การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยองค์กรตุลาการที่เป็นกลาง เห็น ได้ว่าในกรณีนี้คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการชี้ชะตาสิทธิทางการเมือง ของผู้สมัคร โดยปราศจากการคานอำนาจจากฝ่ายตุลาการ ซึ่งขัดต่อเจตนารมณ์ของหลักการถ่วงดุล แม้

คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) จะเป็นองค์กรอิสระ แต่การไม่มีกลไกตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก ย่อมเปิดช่องให้เกิดการใช้อำนาจที่ผิดพลาด คลาดเคลื่อน หรือแม้กระทั่งการใช้อำนาจโดยมิชอบเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองได้

จากการศึกษาในปัจจุบันพบปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจทางกฎหมายในการสอบสวนคดีเลือกตั้งที่มีลักษณะเป็นความผิดทั้งตามกฎหมายเลือกตั้งและกฎหมายอาญาทั่วไป ที่ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนหรือความไม่แน่ชัดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการสอบสวน โดยเฉพาะระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) และกรมสอบสวนคดีพิเศษ (ดีเอสไอ) ซึ่งนำไปสู่ความล่าช้าในการดำเนินคดี ความซ้ำซ้อนของการสอบสวน หรือแม้กระทั่งความขัดแย้งระหว่างหน่วยงาน อีกทั้งปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีการกำหนดโทษสำหรับการกระทำความผิดกรณีการสมคบกันในการทุจริตการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาทำให้การปราบปรามการทุจริตที่ซับซ้อนและมีการวางแผนอย่างเป็นระบบขาดประสิทธิภาพ และปัญหาอำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งในการวินิจฉัยชี้ขาดและสั่งระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นการชั่วคราว โดยให้คำสั่งนั้นเป็นที่สุด นกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของบุคคล มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจ "ถึงตุลาการ" ขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจและหลักการถ่วงดุลอำนาจ ผู้ศึกษามีความเห็นในนำเสนอแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาทางกฎหมาย ดังต่อไปนี้

1) กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานให้ชัดเจน

เพื่อกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานให้ชัดเจน และกำหนดกระบวนการประสานงานระหว่างหน่วยงานให้มีประสิทธิภาพ เพื่อให้การดำเนินคดีเลือกตั้งเป็นไปโดยรวดเร็ว เป็นธรรม ลดปัญหาความซ้ำซ้อนในการดำเนินคดีและป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดจากความล่าช้าหรือการขัดแย้งกันระหว่างหน่วยงาน

1.1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2560 เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจการสอบสวนร่วมกับกรมสอบสวนคดีพิเศษโดยตรง

ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 49/1 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2560

“มาตรา 49/1 ในกรณีที่คดีเลือกตั้งมีข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องกับความผิดตามกฎหมายอื่น ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหน่วยงานหลักในการสอบสวนความผิดตามกฎหมายเลือกตั้ง และประสานงานกับพนักงานสอบสวนหรือกรมสอบสวนคดีพิเศษตามความเหมาะสม

การสอบสวนโดยกรมสอบสวนคดีพิเศษในคดีที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง จะกระทำได้ต่อเมื่อได้รับคำร้องขอหรือความยินยอมเป็นหนังสือจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง เว้นแต่ในกรณีที่มีฐานความผิดที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยชัดเจน”

1.2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2561

ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคสาม ของมาตรา 77 แห่งพระราชบัญญัติประกอบ

รัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2561

“ในกรณีที่การสอบสวนเกี่ยวข้องกับความคิดอาญาอื่น ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหลักในการสอบสวนความคิดตามกฎหมายเลือกตั้ง และหน่วยงานอื่นจะดำเนินการได้เมื่อได้รับความยินยอมจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง เว้นแต่มีฐานความคิดนอกเหนือจากที่อยู่ในเขตอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยชัดเจน”

1.3) พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547

ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 23/2 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547

“มาตรา 23/2 ในกรณีที่การกระทำความคิดตามพระราชบัญญัตินี้เกี่ยวข้องกับกรเลือกตั้งหรือเป็นคดีที่อยู่ภายใต้กฎหมายเลือกตั้ง ให้กรมสอบสวนคดีพิเศษสามารถดำเนินการสอบสวนได้เมื่อได้รับคำร้องขอหรือความยินยอมเป็นหนังสือจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง เว้นแต่คดีนั้นมีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความคิดที่อยู่นอกเหนืออำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยชัดเจน”

2) การกำหนดโทษให้การสมคบกันกระทำการทุจริตการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นความผิดอาญาในกฎหมายเลือกตั้ง

เพื่อให้มีการกำหนดโทษให้การสมคบกันกระทำการทุจริตการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นความผิดอาญาในกฎหมายเลือกตั้ง เพื่อให้สามารถเอาผิดกับบุคคลที่สมคบกันเพื่อวางแผนทุจริตการเลือกตั้งได้ แม้ว่าบุคคลเหล่านั้นจะไม่ได้ลงมือกระทำการทุจริตด้วยตนเองโดยตรง เพื่อให้มีมาตรการทางกฎหมายให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตการเลือกตั้งที่มีประสิทธิภาพ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2561 เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติกำหนดโทษให้การสมคบกันกระทำการทุจริตการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นความผิดอาญา

ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 77/1 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2560

“มาตรา 77/1 ผู้ใดสมคบกันตั้งแต่สองคนขึ้นไปเพื่อกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ อันจะทำให้การเลือกสมาชิกวุฒิสภามิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม ผู้นั้นต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงสิบปีและปรับตั้งแต่ห้าหมื่นถึงสองแสนบาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น”

3) ปรับบทบาทคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) เป็นผู้ยื่นคำร้อง และให้ศาลฎีกาเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด

เพื่อสอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ จากเดิมที่ให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) มีอำนาจสั่งระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งก่อนที่ประกาศผลการเลือกตั้งของผู้ที่กระทำการใดหรือรู้เห็นกับการกระทำใดของบุคคลอื่น อันทำให้การเลือกมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรมเป็นการชั่วคราวเป็นระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปี โดยยกคำตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ให้เป็นที่สุด โดยปรับบทบาทให้

คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ทำหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐานในฐานะองค์กรผู้เชี่ยวชาญ และให้ศาล ซึ่งเป็นฝ่ายตุลาการ โดยแท้เป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561 เดิม มาตรา 60 ก่อนประกาศผลการเลือก ถ้ามีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้สมัครผู้ใดกระทำการใด หรือรู้เห็นกับการกระทำได้ของบุคคลอื่น อันทำให้การเลือกมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม ให้คณะกรรมการสั่งระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้นไว้เป็นการชั่วคราวเป็นระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปีคำสั่งของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด

เมื่อคณะกรรมการมีคำสั่งตามวรรคหนึ่ง ให้ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อสั่งให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น

ให้ยกเลิกความในมาตรา 60 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"มาตรา 60 ก่อนประกาศผลการเลือก ถ้ามีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้สมัครผู้ใดกระทำการใด หรือรู้เห็นกับการกระทำได้ของบุคคลอื่น อันทำให้การเลือกมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม ให้คณะกรรมการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพื่อยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาโดยพลัน

ให้ศาลฎีกาพิจารณาและมีคำสั่งว่าจะระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้นไว้เป็นการชั่วคราวหรือไม่ โดยให้ศาลพิจารณาเป็นการเร่งด่วน หากศาลมีคำสั่งให้ระงับสิทธิ ให้ระงับไว้เป็นระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปี คำสั่งของศาลฎีกาให้เป็นที่สุด"

เอกสารอ้างอิง

ไชยยศ เหมรัชตะ. "กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน," วารสารกฎหมายจุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 16(2) (2539): หน้า 43.

ถาวร เกียรติทับทิว, "หลักการแบ่งแยกอำนาจและความสัมพันธ์ขององค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยตามแนวคิดของมองเตสกีเออ," วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ 43, 3 (2546) : หน้า 155-185.

วิสิฐ ญาณภีร์, วารี นาสกุล, วิษณุ เกรืองาม, ณัชชญาทองจันทร์, ธนาสาร จอพานิชย์, "บริบทหลักนิติธรรมในต่างประเทศ," วารสารเกษมบัณฑิต , 17(1) , หน้า 90.

สมยศ เชื้อไทย. หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ วิญญูชน, 2567.