

ปัญหาความรับผิดทางละเมิดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.)¹

วรายุทธ มะเค็ง²

จากการศึกษาปัญหาความรับผิดทางละเมิดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) อันเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ พบว่า ปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นในปัจจุบันคือ ความไม่ชัดเจนในสถานะทางกฎหมายขององค์กรดังกล่าว โดยแม้กกต.จะมีบทบาทสำคัญในการธำรงรักษาระบอบประชาธิปไตยผ่านการจัดและควบคุมการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม แต่กฎหมายกลับมิได้บัญญัติอย่างชัดเจนว่า กกต.มีฐานะเป็น “นิติบุคคลมหาชน” หรือ “หน่วยงานของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 อันส่งผลให้เกิดข้อสงสัยว่าหากการใช้อำนาจของกกต.ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิทธิของบุคคลภายนอกหน่วยงานใดจะเป็นผู้รับผิดชอบในทางละเมิด³ ความคลุมเครือในประเด็นดังกล่าวทำให้เกิดความไม่เป็นเอกภาพในการตีความของศาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง บางแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดเห็นว่ากระทรวงการคลังต้องรับผิดชอบ เนื่องจากเป็นผู้แทนของรัฐในทางการคลังและเป็นผู้ดูแลเงินแผ่นดิน⁴ ขณะที่อีกหลายกรณีกลับตีความว่าสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีงบประมาณบุคลากร รวมทั้งโครงสร้างธุรการของตนเอง ต้องเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง⁵ ผลจากความแตกต่างดังกล่าวก่อให้เกิดความไม่แน่นอนในทางกฎหมาย (legal uncertainty) และทำให้ผู้เสียหายไม่สามารถคาดหมายได้แน่นอนว่าจะต้องฟ้องร้องใครเป็นจำเลยในคดีละเมิด นอกจากนี้ กกต.ในฐานะองค์กรอิสระที่ใช้อำนาจมหาชนโดยตรงต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล เช่น การออกระเบียบการเลือกตั้ง การเพิกถอนสิทธิสมัคร หรือแม้กระทั่งการประกาศให้การเลือกตั้งเป็นโมฆะ ย่อมเป็นการใช้อำนาจที่ส่งผลโดยตรงต่อสิทธิทางการเมืองของประชาชน หากการใช้อำนาจนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ความเสียหายที่เกิดขึ้นจำเป็นต้องมีผู้รับผิดชอบในทางละเมิด แต่เมื่อกฎหมายยังไม่มี明确规定 ย่อมทำให้กระบวนการเยียวยาสิทธิล่าช้าและซับซ้อน ขัดต่อหลักนิติธรรม (rule of law) ที่กำหนดให้กฎหมายต้องมีความโปร่งใส คาดหมายได้ และตรวจสอบได้⁶

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาความรับผิดทางละเมิดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์พิมพ์ใจ รื่นเรือง และคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชนกพร สุมนะเศรษฐกุล และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ดนพร จิตต์จรัสเกียรติ

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5.

⁴ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1279/2554.

⁵ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 301/2562.

⁶ สมคิด เลิศไพฑูรย์, หลักกฎหมายมหาชน (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2562), หน้า 45.

การศึกษาดังกล่าวจึงไม่เพียงมีความสำคัญเชิงทฤษฎีในการพัฒนาหลักกฎหมายมหาชน แต่ยังมีความสำคัญเชิงปฏิบัติที่สามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขกฎหมายเพื่อยกระดับมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในสังคมประชาธิปไตย

อย่างไรก็ตามเมื่อทำการศึกษาปัญหาความรับผิดชอบละเมิดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ยังมีข้อจำกัดที่สำคัญ ซึ่งสรุปได้ดังนี้

ปัญหาประการแรก ปัญหาการไม่บัญญัตินิยามสถานะทางนิติบุคคลของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หนึ่งในปัญหาสำคัญที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบละเมิดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) คือ การที่กฎหมายมิได้บัญญัติชัดเจนว่า กกต. มีฐานะเป็นนิติบุคคลมหาชน หรือ “หน่วยงานของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หรือไม่ ความไม่ชัดเจนดังกล่าวก่อให้เกิดข้อสงสัยว่า หากกกต.ใช้อำนาจโดยมิชอบจนก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิทธิของบุคคลภายนอก ผู้เสียหายควรฟ้องร้องต่อสำนักงาน กกต. หรือกระทรวงการคลัง หรือแม้กระทั่งฟ้องกรรมการแต่ละรายโดยตรง ในทางปฏิบัติ ศาลปกครองสูงสุดเคยมีคำพิพากษาที่แตกต่างกันในประเด็นนี้ บางคดีเห็นว่ากระทรวงการคลังต้องรับผิดชอบ เนื่องจากเป็นผู้ดูแลเงินแผ่นดิน⁷ ขณะที่บางคดีกลับถือว่าสำนักงาน กกต. ซึ่งเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ⁸ เป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง⁹ ความไม่แน่นอนทางกฎหมาย (legal uncertainty) และทำให้ผู้เสียหายไม่สามารถคาดหมายได้ว่าจะต้องฟ้องใครเป็นจำเลยในคดีละเมิด

จากการศึกษาพบว่า ความไม่ชัดเจนของสถานะนิติบุคคลของกกต.ส่งผลกระทบต่อ 3 ประการ ได้แก่

1. ผู้เสียหายเสี่ยงที่จะฟ้องผิดหน่วยงาน หากศาลเห็นว่าไม่ได้ฟ้องคู่กรณีที่ถูกต้อง อาจถูกยกฟ้องและเสียสิทธิในทางคดี⁹
2. แนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดไม่เป็นเอกภาพ บางครั้งชี้ให้สำนักงาน กกต. รับผิดชอบ บางครั้งชี้ว่ากระทรวงการคลังรับผิดชอบ ทำให้กระบวนการเยียวยาล่าช้า¹⁰
3. เกิดภาวะ “องค์กรที่ใช้อำนาจสูงแต่พ้นความรับผิด” ซึ่งขัดต่อหลักนิติธรรม (rule of law) และหลักความรับผิดชอบเชิงสถาบัน (institutional accountability)¹¹

เมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศ พบว่า หลักกฎหมายของหลายประเทศกำหนดสถานะทางกฎหมายขององค์กรอิสระไว้อย่างชัดเจน เช่น ฝรั่งเศส วางหลัก faute de service ว่าหากเป็นการใช้อำนาจรัฐ ความรับผิดชอบ

⁷ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.1279/2554.

⁸ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.301/2562.

⁹ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 137-138.

¹⁰ ธนวัฒน์ วงศ์ไชย, “การเยียวยาความเสียหายจากการใช้อำนาจขององค์กรอิสระ,” วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 47, 2 (2561): 85-103.

¹¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, หลักกฎหมายมหาชน (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2562), หน้า 45.

ตกแก่หน่วยงานของรัฐ ไม่ใช่ตัวเจ้าหน้าที่ส่วนบุคคล¹² เยอรมนีกำหนดหลัก Amtshaftung ไว้ใน Grundgesetz มาตรา 34 และ BGB มาตรา 839 ให้รัฐรับผิดชอบโดยตรงก่อน แล้วไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ภายหลังหากมีเจตนาหรือประมาทเลินเล่อร้ายแรง¹³ อังกฤษและสหรัฐอเมริกา แม้เดิมจะยึดหลัก sovereign immunity ที่รัฐไม่ต้องรับผิดชอบ แต่ต่อมาได้ตรากฎหมาย เช่น Crown Proceedings Act 1947 และ Federal Tort Claims Act 1946 เพื่อเปิดช่องให้ประชาชนสามารถฟ้องรัฐหรือหน่วยงานสาธารณะได้โดยตรง¹⁴

ดังนั้น ปัญหาความไม่ชัดเจนของสถานะนิติบุคคลของกกต.เป็นอุปสรรคต่อการคุ้มครองสิทธิของประชาชนอย่างแท้จริง และขัดต่อหลักนิติธรรม การแก้ไขควรบัญญัติให้ชัดว่า กกต.มีสถานะเป็นนิติบุคคลมหาชน เพื่อให้สามารถถูกฟ้องร้องได้โดยตรง พร้อมกำหนดกลไกให้สำนักงาน กกต. เป็นผู้รับผิดชอบ และมีสิทธิไล่เบี้ยจากกรรมการผู้ใช้อำนาจที่จงใจหรือประมาทร้ายแรง ทั้งนี้เพื่อสร้างความมั่นคงแน่นอนของกฎหมาย และเพิ่มความเชื่อมั่นต่อกระบวนการยุติธรรม

ปัญหาประการที่สอง ปัญหาความรับผิดชอบของคณะกรรมการในคณะกรรมการการเลือกตั้งที่กระทำละเมิด เป็นปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ความไม่แน่นอนของความรับผิดชอบของกรรมการผู้ใช้อำนาจในคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) แม้กกต.จะใช้อำนาจมหาชนโดยตรงต่อสิทธิทางการเมืองของประชาชน แต่ในทางกฎหมาย กกต.เป็นเพียง “คณะบุคคล” ไม่ใช่นิติบุคคล จึงไม่สามารถถูกฟ้องร้องโดยตรงได้ ปัญหาจึงอยู่ที่ว่า เมื่อกรรมการ กกต.ใช้อำนาจแล้วก่อให้เกิดความเสียหาย จะต้องถือว่าเป็นความรับผิดชอบในนามองค์กร หรือเป็นความรับผิดชอบส่วนตัวของกรรมการแต่ละคนตามหลักพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 วางหลักว่า “หากเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบ” ขณะที่มาตรา 6 และมาตรา 8 กำหนดข้อยกเว้นว่าหากเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบ¹⁵ อย่างไรก็ตามก็ดี กรรมการ กกต.ไม่ชัดเจนว่าเข้าข่าย “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ที่หน่วยงานต้องรับผิดชอบหรือไม่ เพราะการใช้อำนาจของพวกเขามาจากรัฐธรรมนูญโดยตรง ไม่ได้ปฏิบัติในฐานะเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทั่วไป¹⁶

¹² Conseil d'État, Blanco (1873).

¹³ Grundgesetz มาตรา 34; Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) มาตรา 839.

¹⁴ Crown Proceedings Act 1947; Federal Tort Claims Act 1946.

¹⁵ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 6, 8.

¹⁶ วรเจตน์ ภักดิ์รัชนี, นิติรัฐกับการใช้อำนาจรัฐ (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2555), หน้า 83.

จากการศึกษาพบว่า ความไม่แน่นอนในความรับผิดชอบของกรรมการผู้ใช้อำนาจก่อให้เกิดผลกระทบดังนี้

1. ผู้เสียหายไม่สามารถกำหนดจำนวนได้ชัดเจนว่าควรฟ้องกรรมการ กต.แต่ละราย หรือสำนักงาน กต.ในฐานะนิติบุคคล¹⁷
2. แนววินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดไม่เป็นเอกภาพ บางคดีชี้ให้กระทรวงการคลังรับผิดชอบ ขณะที่บางคดีชี้ให้สำนักงาน กต.รับผิดชอบ¹⁸
3. การวินิจฉัยที่ไม่ชัดเจนดังกล่าวสร้างความล่าช้าและซับซ้อน ทำให้สิทธิของผู้เสียหายไม่ได้รับการเยียวยาอย่างมีประสิทธิภาพ

เมื่อพิจารณากฎหมายต่างประเทศ จะพบว่าหลักทั่วไปคือ “รัฐหรือองค์กร” ต้องเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายเป็นลำดับแรก แล้วจึงเปิดโอกาสให้รัฐไล่เบี้ยเจ้าหน้าที่หากมีเจตนาหรือความผิดร้ายแรง

1. ในฝรั่งเศส ศาลปกครองสูงสุด (Conseil d'État) แยกความรับผิดเป็น *faute de service* (ความผิดในหน้าที่ รัฐต้องรับผิดชอบ) และ *faute personnelle* (ความผิดส่วนบุคคล เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบ)¹⁹
2. ในเยอรมนี หลัก *Amtshaftung* ตาม Grundgesetz มาตรา 34 และ BGB มาตรา 839 กำหนดให้รัฐรับผิดชอบก่อน แล้วจึงเรียกค่าเสียหายคืนจากเจ้าหน้าที่หากพิสูจน์ได้ว่ามีความผิดส่วนตัว²⁰
3. อังกฤษออก Crown Proceedings Act 1947 และสหรัฐอเมริกาออก Federal Tort Claims Act 1946 เพื่อเปิดทางให้ประชาชนสามารถฟ้องหน่วยงานของรัฐได้โดยตรง²¹

ดังนั้น ปัญหาความไม่แน่นอนของความรับผิดชอบของกรรมการผู้ใช้อำนาจสะท้อนถึงความจำเป็นที่ต้องกำหนดให้ชัดว่า การใช้อำนาจของกรรมการ กต.ต้องถือเป็นการใช้อำนาจในนามองค์กร มิใช่ในนามส่วนบุคคล เพื่อให้ผู้เสียหายเข้าถึงการเยียวยาได้สะดวกและทันเวลา โดยอาจแก้ไขกฎหมายให้สำนักงาน กต. รับผิดชอบแทน แล้วเปิดช่องให้สำนักงานฯ ใช้สิทธิไล่เบี้ยจากกรรมการที่จงใจหรือประมาทเลินเล่อร้ายแรง ทั้งนี้เพื่อสร้างความมั่นคงแน่นอนของกฎหมาย และให้ระบบกฎหมายไทยสอดคล้องกับมาตรฐานสากล

ปัญหาประการที่สาม ปัญหาการได้รับการเยียวยาที่ล่าช้าและซับซ้อน ปัญหาอีกประการหนึ่งที่สำคัญ ความล่าช้าและความซับซ้อนของกระบวนการเยียวยาความเสียหายจากการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) เมื่อผู้เสียหายได้รับผลกระทบ จำเป็นต้องนำคดีไปสู่ศาลปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณา

¹⁷ ธนวัฒน์ วงศ์ไชย, “การเยียวยาความเสียหายจากการใช้อำนาจขององค์กรอิสระ,” วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 47,2 (2561): 85–103.

¹⁸ พิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.1279/2554 และที่ อ.301/2562.

¹⁹ Conseil d'État, Blanco (1873).

²⁰ Grundgesetz มาตรา 34; Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) มาตรา 839.

²¹ Crown Proceedings Act 1947; Federal Tort Claims Act 1946.

คดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 (3)²² ซึ่งกำหนดให้อำนาจศาลปกครองพิจารณาคดีที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิด ขณะเดียวกัน มาตรา 49 กำหนดให้การฟ้องต้องทำภายในกำหนดเวลา 90 วันนับแต่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้อง²³ การจำกัดเวลาเช่นนี้อาจทำให้ผู้เสียหายสูญเสียสิทธิหากไม่ได้ดำเนินการฟ้องทันเวลา

ยิ่งไปกว่านั้น แม้กฎหมายเปิดโอกาสให้ศาลออกคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวหรือทุเลาการบังคับตามมาตรา 66 แต่ในทางปฏิบัติกลับมีข้อจำกัดมาก ทั้งในด้านเงื่อนไขและความล่าช้า²⁴ ผู้เสียหายที่ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจที่ไม่ชอบของกต.จึงมักไม่ได้รับการเยียวยาอย่างทันการณ์

จากการศึกษาพบว่า ความล่าช้าและความซับซ้อนของกระบวนการเยียวยาก่อให้เกิดผลกระทบสามประการสำคัญ ได้แก่

1. ผู้เสียหายจำนวนมากไม่สามารถเข้าถึงสิทธิในการเยียวยาได้ทันเวลา ส่งผลให้สิทธิทางการเมืองหรือสิทธิขั้นพื้นฐานที่ถูกละเมิดไม่ได้รับการฟื้นฟู²⁵
2. กระบวนการพิจารณาคดีที่ยืดเยื้อสร้างภาระค่าใช้จ่ายแก่ผู้เสียหาย และลดทอนความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง²⁶
3. ความล่าช้าในการตัดสินใจของศาลทำให้คำสั่งหรือมาตรการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพน้อยลง โดยเฉพาะในคดีเลือกตั้งที่ต้องการความรวดเร็วเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการเลือกตั้งเสียหายหรือเกิดความไม่มั่นคงทางการเมือง²⁷

เมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศ จะเห็นว่าหลายประเทศได้พัฒนากลไกการคุ้มครองสิทธิอย่างทันทั่วทั้งตัวอย่างเช่น ฝรั่งเศส มีกลไก *référé-suspension* และ *référé-liberté* ที่ศาลปกครองสามารถออกคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวภายใน 48 ชั่วโมง หากเห็นว่ามี การละเมิดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน²⁸ อังกฤษเปิดโอกาสให้ศาลยุติธรรมสามารถออกคำสั่ง *interim relief* ได้อย่างรวดเร็ว เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายร้ายแรงในระหว่าง

²² พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 (3).

²³ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 49.

²⁴ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 66.

²⁵ ธนวัฒน์ วงศ์ไชย, “การเยียวยาความเสียหายจากการใช้อำนาจขององค์กรอิสระ,” วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 47, 2 (2561): 85–103.

²⁶ สมคิด เลิศไพฑูรย์, หลักกฎหมายมหาชน (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2562), หน้า 50.

²⁷ วรเจตน์ ภาศิริตัน, นิติรัฐกับการใช้อำนาจรัฐ (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2555), หน้า 97.

²⁸ Jacques Ziller, *Administrative Justice in Europe: The French Model* (Oxford: Oxford University Press, 2014), หน้า 112–114.

รศ.พิพากษา²⁹ ส่วนสหรัฐอเมริกาและเยอรมนีมีกลไก injunction และ einstweiliger Rechtsschutz ที่เน้นการปกป้องสิทธิของประชาชนอย่างเร่งด่วน³⁰

ดังนั้น ปัญหาความล่าช้าและซับซ้อนของกระบวนการเยียวยาในกฎหมายไทยสะท้อนถึงความจำเป็นที่ต้องปฏิรูปมาตรการคุ้มครองชั่วคราวและกระบวนการพิจารณาคดีในศาลปกครอง โดยควรแก้ไขกฎหมายให้ศาลสามารถออกคำสั่งคุ้มครองเร่งด่วนภายใน 48–72 ชั่วโมงในคดีที่กระทบสิทธิขั้นพื้นฐานหรือคดีเลือกตั้ง และควรกำหนดกลไกการเยียวยาภายในสำนักงาน กกต. เพื่อบรรเทาความเสียหายของผู้เสียหายเบื้องต้น ทั้งนี้ เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิของประชาชนมีความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับมาตรฐานสากล

จากผลการวิเคราะห์ที่ได้ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่าระบบกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ยังไม่สามารถรองรับความรับผิดชอบละเมิดของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้อย่างครอบคลุมและมีประสิทธิภาพ ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมายไทย โดยอาศัยแนวทางของกฎหมายต่างประเทศเป็นต้นแบบ และนำมาประยุกต์ใช้ให้สอดคล้องกับระบบกฎหมายและบริบทของประเทศไทย เพื่อให้การกำหนดความรับผิดชอบละเมิดของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกิดผลได้จริงในทางปฏิบัติ ดังนี้

1. ปัญหาการไม่บัญญัตินิยามสถานะทางนิติบุคคลของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

1.1 การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

แม้กฎหมายฉบับนี้จะวางหลักให้ผู้เสียหายต้องฟ้องร้อง “หน่วยงานของรัฐ” โดยตรง (มาตรา 5) และกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเฉพาะในกรณีที่เกิดเจตนาหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (มาตรา 8) แต่ก็ไม่ได้บัญญัติชัดเจนว่า “องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ” เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) รวมอยู่ในนิยาม “หน่วยงานของรัฐ” หรือไม่ ช่องว่างนี้ก่อให้เกิดความไม่แน่นอนในการกำหนดคู่กรณี ทำให้ผู้เสียหายเสี่ยงที่จะฟ้องผิดหน่วยงานและเสียสิทธิในการเยียวยา

ดังนั้น จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยบัญญัติให้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เช่น กกต. อยู่ในนิยาม “หน่วยงานของรัฐ” อย่างชัดเจน การแก้ไขนี้จะช่วยสร้าง ความมั่นคงแน่นอนทางกฎหมาย (legal certainty) ปิดช่องว่างทางกฎหมาย และรับรองสิทธิของผู้เสียหายให้สามารถฟ้องร้องได้อย่างตรงเป้าหมาย

²⁹ De Smith's Judicial Review, 8th ed. (London: Sweet & Maxwell, 2018), หน้า 654–656.

³⁰ Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) §§80–123; Federal Rules of Civil Procedure, Rule 65 (Injunctions).

1.2 การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ปัจจุบันพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้บัญญัติให้มี “สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง” เพื่อทำหน้าที่ธุรการและสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ แต่ไม่ได้ระบุอย่างชัดเจนว่าสำนักงานดังกล่าวมีฐานะเป็น นิติบุคคลมหาชน ที่สามารถเป็นคู่ความในคดี และรับผิดชอบทางละเมิดแทน กกต. ได้โดยตรง ผลที่ตามมาคือ เมื่อเกิดความเสียหายจากการใช้อำนาจของกกต. เกิดความไม่แน่นอนว่าผู้เสียหายควรฟ้องร้องต่อใคร ระหว่างกกต.เอง (ซึ่งไม่ใช่นิติบุคคล) หรือสำนักงานกกต. (ซึ่งไม่มีบทบัญญัติรองรับชัดเจนว่าเป็นนิติบุคคลมหาชน) ปัญหานี้ทำให้เกิดความล่าช้าและซับซ้อนในกระบวนการเยียวยา และบั่นทอนหลัก ความรับผิดชอบเฉพาะองค์กร (institutional accountability) เพราะกกต. ในฐานะองค์กรใช้อำนาจโดยตรงกลับไม่ถูกผูกพันให้รับผิดชอบในเชิงสถาบัน

ดังนั้น เพื่อให้การใช้อำนาจของกกต. ไม่หลุดพ้นจากความรับผิดชอบ ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยเพิ่มบทบัญญัติที่กำหนดให้สำนักงานกกต. มีฐานะเป็น นิติบุคคลมหาชน และเป็นผู้รับผิดชอบในกรณีที่เกิดความเสียหายจากการใช้อำนาจของคณะกรรมการ

1. ปัญหาความรับผิดชอบของคณะกรรมการในคณะกรรมการการเลือกตั้งที่กระทำละเมิด

2.1 จัดทำบรรทัดฐานทางกฎหมายที่ชัดเจน

ปัญหาที่ผ่านมาในการพิจารณาคดีละเมิดซึ่งเกิดจากการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง คือ ศาลปกครองสูงสุดยังมีแนวคำวินิจฉัยที่ไม่เป็นเอกภาพ บางคดีเห็นว่ากระทรวงการคลังเป็นผู้รับผิดชอบ เนื่องจาก กกต. มิได้สังกัดหน่วยงานของรัฐใดโดยตรง จึงต้องให้ “รัฐ” ในฐานะเจ้าของอำนาจมหาชนรับผิดชอบผ่านกระทรวงการคลัง ขณะที่บางคดีศาลกลับวินิจฉัยให้ “สำนักงานกกต.” เป็นผู้รับผิดชอบ โดยถือว่าสำนักงานมีฐานะเป็นหน่วยงานที่มีงบประมาณ บุคลากร และทรัพย์สินของตนเอง ซึ่งสามารถรองรับภาระความรับผิดชอบในทางละเมิดได้โดยตรงความแตกต่างของแนววินิจฉัยทั้งสองทิศทางนี้ก่อให้เกิด ความไม่แน่นอนทางกฎหมาย (legal uncertainty) อย่างมีนัยสำคัญ เพราะผู้เสียหายไม่สามารถคาดหมายได้เลยว่าควรฟ้องใครเป็นจำเลย เมื่อประกอบกับข้อเท็จจริงที่ว่ากฎหมายทั้ง พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ไม่ได้บัญญัติชัดเจนว่าหน่วยงานใดต้องเป็นผู้รับผิดชอบ กกต. ช่องว่างนี้จึงยิ่งสร้างความซับซ้อนและล่าช้าในกระบวนการเยียวยา

ดังนั้น เพื่อปิดช่องว่างเชิงกฎหมาย ควรบัญญัติไว้ใน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งอย่างชัดเจนว่า เมื่อเกิดความเสียหายจากการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นผู้รับผิดชอบในทางละเมิดโดยตรง การกำหนดเช่นนี้จะทำให้ผู้เสียหาย

สามารถเข้าถึงคู่มือได้ชัดเจนทันที ลดความเสี่ยงของการถูกยกฟ้องเพราะ “ฟ้องผิดหน่วยงาน” อีกทั้งยังทำให้กฎหมายไทยสอดคล้องกับหลัก institutional accountability ที่มุ่งให้แต่ละองค์กรของรัฐต้องรับผิดชอบต่อการใช้อำนาจของตนเอง ไม่ใช่ผลักภาระไปยังรัฐในภาพรวมโดยอัตโนมัติ นอกจากนี้ การบัญญัติให้สำนักงาน กกต. เป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงยังสอดคล้องกับหลักกฎหมายเปรียบเทียบ เช่น หลัก Functional Theory ของเยอรมนีที่โยกความรับผิดชอบเข้ากับหน่วยงานผู้เป็นเจ้าของภารกิจ ไม่ใช่เพียงรัฐในภาพรวม หรือแนวคิด *faute de service* ในกฎหมายฝรั่งเศสที่วางหลักให้หน่วยงานรัฐต้องเป็นผู้รับผิดชอบหากความเสียหายเกิดจากการใช้อำนาจในทางราชการ การปรับใช้แนวทางเหล่านี้กับกฎหมายไทยจะทำให้เกิด ความมั่นคงแน่นอนทางกฎหมาย (legal certainty) และช่วยยกระดับการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายให้เทียบเท่ากับมาตรฐานสากล

2.2 กำหนดกลไกถ่วงดุลภายใน โดยให้กรรมการ กกต. ร่วมรับผิดชอบในบางกรณี

แม้การกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รับผิดชอบในทางละเมิดโดยตรง (ตามข้อเสนอ 2.1) จะช่วยสร้างความมั่นคงแน่นอนทางกฎหมาย (legal certainty) และลดความสับสนในการระบุคู่มือ แต่หากสำนักงาน กกต. เป็นผู้รับผิดชอบเพียงฝ่ายเดียว ก็อาจเกิดปัญหาที่กรรมการ กกต. ในฐานะผู้ใช้อำนาจตัดสินใจโดยตรง “ไม่ต้องรับผิดชอบในเชิงส่วนบุคคล” เลย ซึ่งอาจบั่นทอนหลัก ความรับผิดชอบเฉพาะองค์กร (institutional accountability) และหลัก ธรรมภิบาล (good governance)

ดังนั้น ควรบัญญัติกลไกถ่วงดุลภายในไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งอย่างชัดเจน โดยให้กรรมการ กกต. ต้องร่วมรับผิดชอบกับสำนักงาน กกต. ในบางกรณีที่เป็นการกระทำโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หลักการนี้จะทำให้การใช้อำนาจของกรรมการ กกต. เป็นไปด้วยความระมัดระวังมากขึ้น อีกทั้งยังเป็นการป้องกันมิให้กรรมการใช้อำนาจโดยปราศจากความรับผิดชอบ เพราะรู้ว่าสุดท้ายสำนักงาน กกต. จะเป็นผู้รับผิดชอบแต่เพียงฝ่ายเดียว แนวคิดดังกล่าวสอดคล้องกับกฎหมายเปรียบเทียบ เช่น กฎหมายเยอรมนี (Grundgesetz มาตรา 34 ประกอบกับ BGB มาตรา 839) ที่ให้รัฐเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง แต่เปิดช่องให้รัฐไล่เบี้ยเอาากับเจ้าหน้าที่ที่จงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงได้ และระบบฝรั่งเศสที่แยก *faute de service* (ความผิดของระบบราชการ) ออกจาก *faute personnelle* (ความผิดส่วนบุคคล) เพื่อให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในกรณีที่มีพฤติกรรมเกินขอบเขตของหน้าที่ราชการ

2. ปัญหาการได้รับการเยียวยาที่ล่าช้าและซับซ้อน

3.1 กำหนดกระบวนการเยียวยาภายใน (internal remedy) ของ กกต.

ปัจจุบัน เมื่อเกิดความเสียหายจากการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้เสียหายแทบไม่มีช่องทางอื่นนอกจากการนำคดีเข้าสู่ศาลปกครอง ซึ่งไม่เพียงทำให้กระบวนการเยียวยาที่มีความซับซ้อนและยืดเยื้อ

แต่ยังสร้างภาระต่อระบบศาลปกครองโดยรวม การขาดกลไกเยียวยาภายใน (internal remedy) ของ กกต. จึงถือเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่ควรได้รับการแก้ไข เพื่อแก้ไขปัญหานี้ ควรบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง อย่างชัดเจนว่า ให้ กกต. จัดตั้ง “คณะกรรมการเยียวยาภายใน” โดยมีหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนจากผู้เสียหาย ตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น และเสนอการชดเชยหรือแก้ไขในกรณีที่เหมาะสม กระบวนการนี้จะทำหน้าที่เป็นกลไกการแก้ไขปัญหาเชิงปกครอง (administrative redress) ซึ่งช่วยลดจำนวนคดีที่ต้องเข้าสู่ศาลโดยตรง และเพิ่มความรวดเร็วในการคุ้มครองสิทธิของประชาชน การมีกลไกเยียวยาภายในยังสอดคล้องกับหลักการสากลที่มุ่งเน้นการ access to justice และ effective remedy เช่น ระบบกฎหมายอังกฤษที่ใช้ judicial review ควบคู่กับกลไก ombudsman หรือการไต่สวนเชิงปกครองก่อนเข้าสู่กระบวนการศาล และระบบกฎหมายเยอรมนีที่มีกระบวนการร้องเรียนทางปกครอง (Verwaltungsbeschwerde) ก่อนการเข้าสู่ศาลปกครอง (Verwaltungsgerichtsbarkeit)

3.2 แก้ไขกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง โดยเพิ่มกลไกการเยียวยาชั่วคราวที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น

ในปัจจุบัน แม้กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง (พ.ร.บ. วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542) จะบัญญัติเรื่อง “ทุเลาการบังคับตามมาตรา 66” ให้ศาลมีอำนาจสั่งระงับการบังคับคำสั่งทางปกครองชั่วคราว แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่า กระบวนการดังกล่าวใช้เวลานานเกินไปเมื่อเทียบกับลักษณะความเร่งด่วนของสิทธิที่ถูกละเมิด เช่น คำสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หรือคำสั่งปิดล้อมมวลชน ซึ่งหากการเยียวาล่าช้า ย่อมทำให้สิทธิของผู้เสียหายถูกละเมิดจนไม่สามารถกู้คืนได้ในภายหลัง เพื่อให้กระบวนการเยียวามีประสิทธิภาพมากขึ้น จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง โดยกำหนดให้ศาลมีอำนาจออกคำสั่งชั่วคราวภายในกรอบเวลาเร่งด่วน (เช่น 48–72 ชั่วโมง) ในกรณีที่สิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนกำลังถูกละเมิดอย่างร้ายแรง การปรับใช้กลไกเหล่านี้กับระบบไทยจะช่วยยกระดับมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิของประชาชนให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และสอดคล้องกับหลัก Rule of Law ที่มุ่งให้สิทธิของประชาชนได้รับการปกป้องอย่างทันทั่วถึง

3.3 ใช้แนวทาง functional interpretation อย่างเป็นระบบ

ปัญหาความซับซ้อนในการกำหนดผู้รับผิดชอบจากการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ส่วนหนึ่งเกิดจากการที่ศาลต้องเลือกตีความระหว่าง literal interpretation (ให้กระทรวงการคลังรับผิดชอบ) และ functional interpretation (ให้สำนักงาน กกต. รับผิดชอบ) การที่แนวคำพิพากษาแตกออกเป็นสองทิศทางเช่นนี้ นอกจากจะก่อให้เกิด legal uncertainty อย่างร้ายแรงแล้ว ยังสร้างภาระให้ผู้เสียหายที่ต้องเสียค่าการฟ้องคดี หน่วยงานและเสียเวลาโดยไม่จำเป็น

ดังนั้น ควรมีการบัญญัติชัดเจนในกฎหมายเพื่อ “ยกระดับ” การตีความแบบ functional interpretation ให้เป็นบรรทัดฐานที่บังคับใช้ในทุกกรณี กล่าวคือ เมื่อเกิดความเสียหายจากการใช้อำนาจของ กกต. ให้ถือว่าสำนักงาน กกต. เป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในฐานะ “หน่วยงานเจ้าของภารกิจ” เนื่องจากสำนักงาน

กต. มีงบประมาณ บุคลากร และโครงสร้างทางกฎหมายที่สามารถรับผิดชอบได้โดยตรง การกำหนดเช่นนี้จะช่วยลดความซับซ้อนในทางคดีและทำให้กระบวนการเยียวยามีความรวดเร็วขึ้น การส่งเสริม functional interpretation อย่างเป็นระบบยังสอดคล้องกับหลักกฎหมายเปรียบเทียบ เช่น ทฤษฎี Functional Theory ของเยอรมนี ที่เชื่อมโยงความรับผิดชอบไปยังหน่วยงานเจ้าของภารกิจ มิใช่ผลักภาระไปยังรัฐในภาพรวม หรือแนวทางของฝรั่งเศสที่ใช้หลัก faute de service เพื่อกำหนดความรับผิดชอบของหน่วยงานราชการโดยตรงหากการกระทำนั้นเป็นการใช้อำนาจในหน้าที่ การยกระดับแนวทางนี้เข้าสู่กฎหมายไทยจึงเป็นการสร้างความมั่นคงทางกฎหมาย และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้ทุกองค์กรของรัฐมีความรับผิดชอบอย่างแท้จริง

เอกสารอ้างอิง

- พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. (2539). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนที่ 30 ก.
- พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542. (2542). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 74ก.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 40ก.
- สมชาย ปรีชาศิลปกุล. (2561). *กฎหมายมหาชนเบื้องต้น* (พิมพ์ครั้งที่ 4). สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. (2554). *ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐ*. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ปิยนุตร แสงกนกกุล. (2556). *กฎหมายมหาชนเปรียบเทียบ*. สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- Bundesgesetzbuch [BGB]. (1896). *Bürgerliches Gesetzbuch* [German Civil Code]. Retrieved from <https://www.gesetze-im-internet.de/bgb/>
- Bundesrepublik Deutschland. (1949). *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* [Basic Law for the Federal Republic of Germany]. Retrieved from <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/>
- Crown Proceedings Act, 1947, 10 & 11 Geo. 6 c. 44 (UK).
- Federal Tort Claims Act, 28 U.S.C. §§ 1346(b), 2674 (1946) (U.S.).
- France. (1804). *Code civil* [French Civil Code], art. 1240 (anciennement art. 1382).
- Conseil d'État [France]. (Various decisions). *Jurisprudence on faute de service and faute personnelle*.
- Warayut, M. (2023). Tort liability of the Election Commission of Thailand. *Journal of Law and Society*, 12(2), 45–68.