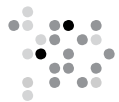


ความเบ็ดเสร็จของ กกต. อีกประเด็นสำหรับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ



ผู้เขียน พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ
อ้างอิง หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน วันที่ ๒๓ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๒ ปีที่ ๓๒
ฉบับที่ ๑๑๘๒๗ คอลัมน์กระแสทรรศน์

คณะกรรมการสมานฉันท์เพื่อการปฏิรูปการเมืองและศึกษาการแก้ไขรัฐธรรมนูญมีการถกเถียงกันถึงสาเหตุต่าง ๆ แห่งวิกฤตการณ์ทางสังคมและการเมืองในประเทศไทยที่ผ่านมา จึงมีการกำหนดกรอบของการทำงานไว้ ๒ ประเด็นหลัก ซึ่งประเด็นหนึ่งคือการศึกษาค้นคว้าในการปฏิรูปการเมือง อันเกี่ยวข้องกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ

ผู้เขียนอยากขอนำเสนอประเด็นสำคัญที่มีความเกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการเมืองและการแก้ไขรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องนำไปพิจารณานั้นคือการแก้ไขมาตรา ๒๓๙

มาตรา ๒๓๙ ที่ผู้เขียนเสนอแนะให้มีการแก้ไขนั้นว่าด้วยเรื่องของ “อำนาจเบ็ดเสร็จของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการวินิจฉัยให้ใบเหลือง หรือใบแดง” อันเป็นบทบัญญัติที่เป็นปัญหาต่อระบบการเมืองไทยไม่น้อย

ในความเป็นจริงแล้ว ประเด็นอำนาจเบ็ดเสร็จของ กกต. นี้มีการวิพากษ์กันมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๔๐ บังคับใช้ อย่างไรก็ตามว่าเหตุใดจึงมีการร่างกฎหมายให้อำนาจแก่ กกต. มากมาย

ผู้เขียนใคร่ขอทำความเข้าใจถึงภูมิหลังแห่งปัญหาที่ปรากฏขึ้นในการเลือกตั้งของประเทศไทยโดยสังเขปเพื่อให้ผู้อ่านได้เห็นภาพความเป็นมาเป็นไปก่อนที่จะได้เข้าสู่ประเด็นปัญหาที่ผู้เขียนต้องการกล่าวถึง

“ก้าวต่อไปเพื่อประชาธิปไตย
...ที่ยั่งยืน”



เมื่ออดีตนับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ กระทั่งมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่เข้ามาจัดการการเลือกตั้ง มีการกล่าวหาอยู่ตลอดถึงการทุจริตการเลือกตั้ง



ด้วยข้อกล่าวหาที่ว่า มีข้าราชการของกระทรวงวางตัวไม่เป็นกลาง มีส่วนในการช่วยทุจริตการเลือกตั้ง ฯลฯ ทั้งนี้ ยังมีพักที่จะกล่าวถึงการทุจริตที่เกิดจากผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเองด้วย ปัญหาของการทุจริตการเลือกตั้งยังคงดำรงอยู่ตลอดจนกระทั่งปี พ.ศ. ๒๕๓๑ มีการแพร่หลายเป็นอย่างมาก เหตุการณ์นี้ท้ายที่สุดถูกนำไปเป็นข้ออ้างหนึ่งในการทำรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ หรือ รสช. ด้วยคำมั่นสัญญาว่าจะทำการปฏิรูปการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม

ภายหลังการรัฐประหารข้างต้น กระแสความตื่นตัวในการปฏิรูประบบการเลือกตั้งเริ่มต้นเมื่อมีการจัดตั้งคณะกรรมการองค์กรกลางการเลือกตั้ง แต่ปัญหาการทุจริตการเลือกตั้งก็ยังคงไม่หมดไป ในเวลาต่อมาจึงเกิดกระแสให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งขึ้น

ในสมัยที่ กตต. ชุดแรกซึ่งประกอบไปด้วยบุคคลที่ได้รับการยกย่องจากสังคมว่าเป็นผู้มีความสุจริตเข้าทำงาน หลายฝ่ายแสดงความชื่นชมถึงความเด็ดขาดของ กตต. ที่สามารถกำจัดผู้ทุจริตการเลือกตั้งได้พอสมควร



ในปี พ.ศ. ๒๕๓๘ ได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งขึ้น ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา ๑๑๕ แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๓๕ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมปี พ.ศ. ๒๕๓๘ เพื่อจัดตั้ง กตต. ขึ้นเพื่อดูแลควบคุมการเลือกตั้ง แต่ก็มีได้บังคับใช้ กตต. ถือบังเกิดขึ้นอย่างเป็นทางการภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๐ พร้อมทั้งให้ “อำนาจกึ่งตุลาการ” (Quasi Judicial Power) เพื่อแก้ไขปัญหาทุจริตการเลือกตั้งผ่านเครื่องมือที่ทรงอำนาจพออย่าง “ใบเหลืองและใบแดง” เมื่อมีหลักฐานอันเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม

ในสมัยที่ กตต. ชุดแรกซึ่งประกอบไปด้วยบุคคลที่ได้รับการยกย่องจากสังคมว่าเป็นผู้มีความสุจริตเข้าทำงาน หลายฝ่ายแสดงความชื่นชมถึงความเด็ดขาดของ กตต. ที่สามารถกำจัดผู้ทุจริตการเลือกตั้งได้พอสมควร แต่ต่อมาความวิตกกังวลของนักวิชาการเริ่มแสดงให้เห็นด้วยการวิจารณ์ว่าระบบ กตต. ถือเป็น “ดาบสองคม” โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากกลไกดังกล่าวถูกใช้เป็นเครื่องมือเพื่อกำจัดศัตรูทางการเมือง กล่าวคือ เมื่อ กตต. มีมติให้ใบเหลือง หรือใบแดงกับผู้สมัครรับเลือกตั้ง บุคคลนั้นไม่สามารถคัดค้านคำวินิจฉัยได้ เนื่องจากเคยมีความเห็นของ กตต. ว่าคำวินิจฉัยถือเป็นเด็ดขาดไม่อาจฟ้องร้องยังศาลใดได้

ความเบ็ดเสร็จของ กกต.

อีกประเด็นสำหรับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ

ซ้ำร้ายเข้าไปอีกเมื่อปรากฏว่ามีผู้รับสมัครรับเลือกตั้งในช่วงเวลานั้นไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของ กกต. ในการให้ใบแดงตน จึงได้ยื่นคัดค้านต่อศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง ท้ายที่สุดแล้วศาลทั้งสองได้มีคำวินิจฉัยและคำสั่งตามลำดับ อันถือเป็นบรรทัดฐานว่ามีได้อยู่ในอำนาจการพิจารณาวินิจฉัย

การนี้จึงเป็นการยืนยันว่า กกต. เป็นองค์กรอิสระที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จที่มีอาจถูกตรวจสอบได้แม้กระทั่งศาล ดังนั้น นักวิชาการจำนวนหนึ่งจึงได้มีการเรียกร้องให้ทำการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจของ กกต. ให้ถูกตรวจสอบและถ่วงดุลได้

กกต. ยังคงมีอำนาจล้นพ้นที่มีได้ ผิดแผกแตกต่างกับโครงสร้างอำนาจที่ถูกออกแบบโดยรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๕๐ มากมายนัก โดยเหตุผลที่ ส.ส.ร. ขณะนั้นเสนอมาตรการเบ็ดเสร็จแก้ กกต.



ต่อมาเมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ประเด็นอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จของ กกต. ได้ถูกนำมาพิจารณาอีกครั้งและนำไปสู่มาตรา ๒๓๙ ที่มีการปรับโครงสร้างอำนาจใหม่โดยแบ่งเป็น ๒ กรณีด้วยกัน อันได้แก่ การให้ใบเหลืองและใบแดงก่อนและหลังการประกาศผลการเลือกตั้ง กรณีของการให้ใบเหลืองและใบแดงหลังการประกาศผลการเลือกตั้งนั้นไม่มีปัญหา หากแต่ผู้เขียนไม่เห็นด้วยกับกรณีก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งที่ให้อำนาจแก่ กกต. อย่างเบ็ดเสร็จในการแจกใบเหลืองและใบแดงด้วยการบัญญัติว่า “ให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งถือเป็นที่สุด” อันหมายถึง ก่อนการประกาศผลการเลือกตั้ง กกต. มีสิทธิขาดที่จะให้ใบเหลือง หรือใบแดงแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง แม้ผู้สมัครจะไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยก็มีอาจไปยื่นให้ศาลเข้ามาตรวจสอบคำวินิจฉัยได้ หลักการนี้ได้รับการรับรองโดยศาลรัฐธรรมนูญในคดีการยุบพรรคชาติไทยและพรรคมีชัยมาธิปไตยอย่างประจักษ์ชัดเจนว่าศาลไม่มีอำนาจที่จะเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยของ กกต. เพราะคำสั่งของ กกต. เป็นที่สุด

ตรงนี้เองแสดงให้เห็นว่า กกต. ยังคงมีอำนาจล้นพ้นที่มีได้ ผิดแผกแตกต่างกับโครงสร้างอำนาจที่ถูกออกแบบโดยรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๕๐ มากมายนัก โดยเหตุผลที่ ส.ส.ร. ขณะนั้นเสนอมาตรการเบ็ดเสร็จแก้ กกต. ด้วยการบัญญัติให้คำวินิจฉัยของ กกต. ถือเป็นที่สุด ห้ามมิให้มีการร้องต่อองค์กรตุลาการคือ หากมีการอนุญาตให้นำคดีขึ้นสู่ศาลจะเป็นอุปสรรคต่อการเลือกตั้ง โดยการเลือกตั้งจะล่าช้าออกไป



จริงอยู่ว่าการเสนอดังกล่าวเป็นเจตนาดี แต่การนำเอาเรื่องความล่าช้าในการเลือกตั้งมาเป็นเกณฑ์ในการตัดสิทธิผู้สมัครในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมนั้นไม่เหมาะสมอย่างยิ่ง ไม่มีเหตุผลมากเพียงพอที่จะรับฟังได้ เนื่องจากหลักการดังกล่าวขัดต่อหลักนิติรัฐอย่างชัดเจน เป็นการประหลาดอย่างยิ่ง ในขณะที่มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มีการประกาศไว้อย่างชัดเจนว่าต่อไปประเทศไทยจะต้องเป็นนิติรัฐ มีการบัญญัติหลักนิติรัฐไว้อย่างเป็นลายลักษณ์อักษรในมาตรา ๓ เป็นครั้งแรกทุกองค์กรรวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ต้องปฏิบัติตามหลักนิติรัฐ แต่มาตรา ๒๓๙ กลับมิได้อยู่บนพื้นฐานของหลักนิติรัฐแม้แต่ชนิด ตรงกันข้าม กลับอยู่บนหลักการของรัฐตำรวจ (Police State) ที่ให้ความสำคัญไปที่เป้าหมายมากกว่าวิธีการ

การนี้ยังมีพิกัดต้องพิจารณาถึงกรณีมาตรา ๒๓๙ นี้ขัดแย้งกับหลักการต่าง ๆ ของหลัก นิติรัฐที่อยู่ตามมาตราต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญอันรวมถึงหลักการว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจด้วยองค์การตุลาการในมาตรา ๒๘ ที่วางหลักเกณฑ์ไว้ว่า “...บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้...” อันถือได้ว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอย่างมากในระบบนิติรัฐ

นอกจากนี้แล้ว ความเบ็ดเสร็จของ กกต. นี้ก็ยังเป็นการขัดต่อหลักพื้นฐานในระบอบประชาธิปไตยอย่าง “หลักการแบ่งแยกอำนาจ” ที่มีความสำคัญมาก ทั้งนี้ เห็นได้จากคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองของประเทศฝรั่งเศสซึ่งถือได้ว่าเป็นเอกสารสำคัญฉบับหนึ่งที่วางหลักกฎหมายมหาชนที่หลาย ๆ ประเทศนำมาใช้จนกระทั่งถึงปัจจุบันในข้อที่ ๑๖ ที่ระบุว่า “สังคมใดไม่มีการแบ่งแยกอำนาจ ธิปไตย จะถือว่ามิรัฐธรรมนูญไม่ได้”

กล่าวอีกนัยหนึ่ง หากองค์กรใดมีอำนาจเบ็ดเสร็จจนกระทั่งไม่สามารถที่จะถูกตรวจสอบถ่วงดุลได้ องค์กรดังกล่าวคงคือ “องค์กรเผด็จการ”

เราพึงตระหนักกว่าคำว่าองค์กรอิสระนั้นหาใช่เป็นอิสระจนกระทั่งมิอาจถูกตรวจสอบได้ หากแต่ยังคงต้องอยู่บนหลักการแบ่งแยกอำนาจและการตรวจสอบถ่วงดุลอยู่ร่ำไป

โดยปกติแล้ว ผู้เขียนจะไม่มี ความกังวลในตัวบทกฎหมายที่มีเนื้อหาทำนองที่ว่าได้ให้คำวินิจฉัยขององค์กรใด ๆ ถือเป็นที่สุดมากจนกระทั่งเรียกร้องให้มีการแก้ไขตัวบทกฎหมายเลย หากบทบัญญัติเหล่านั้นถูกบังคับใช้ในประเทศที่เป็นนิติรัฐโดยแท้จริง อาทิ เยอรมนี ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา เป็นต้น เนื่องจากแม้จะมีการร่างบทบัญญัติดังกล่าว แต่ในทางปฏิบัติก็มีสามารที่จะบังคับใช้ได้อย่างที่มีการกำหนดไว้ กล่าวคือ ไม่สามารถกีดกันศาลได้เพราะศาลจะยกหลักนิติรัฐ

ในฐานะหลักกฎหมายมหาชนขึ้นมาวินิจฉัยและตรวจสอบ (Judicial Review) คำสั่งหรือคำวินิจฉัยขององค์กรใด ๆ ได้

ผู้อ่านโปรดนึกภาพว่า เมื่อผู้ถูกกระทบสิทธิไปหาศาลอันถือได้ว่าเป็นที่พึ่งสุดท้ายที่จะอำนวยความยุติธรรม (The Last Resort of Justice) ในฐานะขององค์กรในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ แต่ท้ายที่สุดกลับถูกปฏิเสธ แล้วใครเล่าจะมาช่วยเหลือประชาชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจ

การร่างบทบัญญัติทำนองที่ให้คำวินิจฉัยขององค์กรถือเป็นที่สุด มิสามารถถูกตรวจสอบได้โดยศาลนี้สะท้อนให้เห็นว่าผู้ร่างเป็นนักกฎหมายแบบปฏิฐานนิยมโดยแท้ เพราะคิดว่าทุกอย่างจะเป็นไปตามสิ่งที่ตนเองกำหนดไว้ เพียงเพราะคิดว่ากฎหมายมีสภาพบังคับ ประชาชนต้องเคารพมิฉะนั้นจะต้องได้รับโทษ ความคิดเช่นนี้ก่อให้เกิดสภาวะระบบนิติรัฐและประชาธิปไตยในเชิงรูปแบบเท่านั้น หากได้เป็นระบบนิติรัฐและประชาธิปไตยอย่างแท้จริงที่จะต้องคำนึงในเชิงเนื้อหาเป็นสำคัญไม่

ยิ่งไปกว่านั้น บทบัญญัติทำนองนี้ยังสะท้อนให้เห็นว่า ที่ผ่านมารามองว่านักการเมืองเท่านั้นเป็นผู้ผิด ต้องกำจัดการออกไป แต่ได้ละเลยที่จะพิจารณาถึงระบบกลไกในองค์กรวม ซึ่งการร่างกฎหมายเช่นนี้ไม่สามารถนำพาประเทศไปสู่การปฏิรูปการเมืองได้อย่างแท้จริงเลย หากปล่อยให้ม็กลไกแบบนี้จะเป็นการเสี่ยงต่อการใช้อำนาจตามอำเภอใจ

ผู้เขียนไม่ได้บอกและมีอาจก้าวล่วงไปวิพากษ์ว่า กกต. ชุดปัจจุบัน มิได้เป็นคนดี หากผู้เขียนต้องการชี้ให้เห็นว่าระบบคำวินิจฉัยแบบเบ็ดเสร็จเช่นนี้อันตรายและไม่ถูกต้อง ระบบนี้สะท้อนให้เห็นถึงความคิดแบบยึดติดที่ตัวบุคคลมากเกินไป กล่าวคือ ที่ผ่านมารเราชอบยึดติดว่าแม้จะให้อำนาจมาก ๆ แต่เมื่อผู้ใช้อำนาจเป็นคนดีมีคุณธรรมก็ไม่มีปัญหา แนวคิดนี้ส่งผลมาสู่การออกแบบผ่านกลไกทางรัฐธรรมนูญโดยให้ศาลซึ่งถือว่าเป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตมาทำการคัดสรรบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ จึงเป็นการเห็นได้ว่าเราเน้นระบบการเข้ามาดำรงตำแหน่งมากกว่าจะไปพิจารณาถึงกลไกที่จะส่งผลในระยะยาว จะทำอย่างไรหากในช่วงเวลาหนึ่ง ผู้ที่ไม่มีความซื่อสัตย์หลุดรอดเข้าไปดำรงตำแหน่งและใช้อำนาจไปตามอำเภอใจ (Arbitrary) ใครจะมาคานและดุลอำนาจของบุคคลเหล่านั้น

จากหลักการและเหตุผลต่าง ๆ ที่ผู้เขียนได้นำอรรถาธิบายมาแล้วในข้างต้น จึงแสดงให้เห็นว่าแม้ถ้าต่อไปในอนาคตมีการแก้ไขมาตรา ๒๓๗ ของรัฐธรรมนูญอันเป็นบทบัญญัติว่าด้วยการยุบพรรคที่เป็นอุปสรรคต่อพัฒนาการทางการเมืองไทยแล้วก็ตาม แต่ถ้าหากไม่มีการพิจารณาทบทวนเพื่อทำการแก้ไขมาตรา ๒๓๘ โดยให้องค์กรตุลาการ (แม้กระทั่งเป็นการจัดตั้งศาลชำนาญการพิเศษอย่างศาลเลือกตั้งขึ้น) เข้ามาตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของ กกต. แล้ว การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามหลักนิติรัฐ และระบอบประชาธิปไตยที่เป็นเสาหลักของประเทศก็จะถูกละเมิดไป **๑**