

การกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งและองค์การตรวจสอบ ที่มีอำนาจวินิจฉัยคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งตามกฎหมาย

เอกพงษ์ สารน้อย¹

วันที่รับบทความ: 16 มิถุนายน 2568

วันแก้ไขบทความ: 31 กรกฎาคม 2568

วันที่ตอบรับบทความ: 2 สิงหาคม 2568

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์การกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและบทบาทขององค์การตรวจสอบ และเสนอแนวทางการปรับปรุงหรือกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และเป็นธรรมยิ่งขึ้น โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการวิจัยเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึก วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหาและวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สหราชอาณาจักร และราชอาณาจักรญี่ปุ่น ผลการวิจัยพบว่า การกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งมีความเข้มงวดเกินไปและขาดความยืดหยุ่น เช่น การกำหนดอายุขั้นต่ำ 25 ปี ขัดห้ามการถือหุ้นในกิจการสื่อที่ขาดความชัดเจน และการตัดสิทธิผู้เคยต้องโทษจำคุกโดยไม่จำแนกระดับความร้ายแรง องค์การตรวจสอบคุณสมบัติมีอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนและไม่ชัดเจน และกระบวนการตรวจสอบมีความไม่สอดคล้องในการใช้ดุลพินิจและกรอบเวลาที่ไม่เอื้อต่อการคุ้มครอง เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สหราชอาณาจักร และราชอาณาจักรญี่ปุ่น พบว่ามีแนวทางการกำหนดคุณสมบัติที่ยืดหยุ่นกว่าและระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพมากกว่า ดังนั้น จึงควรมีการปรับปรุงกฎหมายโดยเน้นความชัดเจนในการนิยามคำศัพท์ การจำแนกระดับความร้ายแรงของความผิด การปรับปรุงโครงสร้างองค์การตรวจสอบให้มีความเป็นเอกภาพ และการพัฒนาแนวปฏิบัติมาตรฐานร่วม เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างการกีดกันของผู้มีคุณภาพกับการคุ้มครองสิทธิทางการเมืองของพลเมืองตามหลักความได้สัดส่วน หลักนิติธรรม และหลักสิทธิมนุษยชน

คำสำคัญ: คุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง; สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร; องค์การตรวจสอบ; สิทธิทางการเมือง

ประเภทบทความ: บทความวิจัย

¹คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

แขวงเสนานิคม เขตจตุจักร กรุงเทพมหานคร 10900, ประเทศไทย

ผู้รับผิดชอบบทความ อีเมล: egkapong.sa@spu.ac.th

*โครงการวิจัยนี้ ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากมหาวิทยาลัยศรีปทุม

Determination of Qualifications for Election Candidates and the Inspection Organization that Legal Decision-Making Authority as Lawful

Egkapong Sarnnoi¹

Received: June 16, 2025

Revised: July 31, 2025

Accepted: August 2, 2025

Abstract

This research article examines the criteria for determining the qualifications of electoral candidates in an election of members of the house of representatives and the role of inspection organizations, and to propose guidelines for improving or establishing appropriate legal measures to enhance efficiency, transparency, and equity. The qualitative research approach was employed using the documentary research and in-depth interview. Data were analyzed using content analysis techniques and comparative analysis of laws of the Federal Republic of Germany, the United Kingdom, and Japan. Findings are as follows: The qualification criteria are excessively stringent and lack flexibility, such as the minimum age requirement of 25 years, ambiguous prohibitions on shareholding in media enterprises, and the blanket disqualification of individuals with prior imprisonment without distinguishing the severity of offenses. The qualification oversight organizations have overlapping and unclear authorities and responsibilities, and the verification process exhibits inconsistencies in the exercise of discretion and timeframes that are not conducive to appeals. When compared with foreign countries, it was found that the Federal Republic of Germany, Japan, and the United Kingdom have more flexible approaches to establishing qualifications and more efficient oversight systems. This research recommends legal reforms emphasizing clarity in terminology definitions, classification of offense severity levels, restructuring oversight organizations to achieve unity, and developing common standard practices, in order to achieve balance between screening qualified candidates and protecting citizens' political rights, in accordance with the principle of proportionality, the rule of law, and human rights principles.

Keywords: Qualifications for Election Candidates; Members of the House of Representatives;
Inspection Organization; Political Rights

Type of Article: Research Article

¹School of Law, Sripatum University
Senanikhom, Jatujak, Bangkok 10900, Thailand
Corresponding Author Email: egkapong.sa@spu.ac.th

*This research project was funded by Sripatum University

บทนำ

รัฐที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนให้ความสำคัญกับระบบการเลือกตั้งและกลไกการคัดเลือกผู้แทนราษฎรเป็นอย่างยิ่ง โดยถือว่เป็นกระบวนการทางการเมืองที่ประชาชนมีบทบาทในการตัดสินใจเลือกรัฐบาลที่ตรงกับอุดมการณ์หรือความเชื่อของตน (ณัฐพงษ์ คันธรส, 2561) การเลือกตั้งเป็นกระบวนการสร้างความชอบธรรมให้กับผู้ปกครองและสร้างความไว้วางใจระหว่างรัฐกับประชาชน สำหรับประเทศไทย การเลือกตั้งถือเป็นกลไกพื้นฐานและมีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการบริหารประเทศ และใช้การคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมทำหน้าที่ในฐานะ “ผู้แทนราษฎร” ในสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ ระบบการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยตามหลักสากลมีองค์ประกอบที่สำคัญ ได้แก่ ความเป็นอิสระของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการใช้สิทธิโดยปราศจากการครอบงำหรือบีบบังคับ ความยุติธรรมในการแข่งขันระหว่างผู้สมัครและพรรคการเมือง ความสุจริตในการดำเนินการเลือกตั้งขององค์กรที่รับผิดชอบ และความชัดเจนของกรอบเวลาในการจัดการเลือกตั้ง ทั้งหมดนี้เป็นหลักการที่รับรองให้กระบวนการเลือกตั้งเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถสะท้อนความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง (Huntington, 1991)

จากการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ. 2475 ที่นำมาสู่การประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการวางหลักเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการดำเนินงานขององค์กรตรวจสอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของกรวางเกณฑ์คุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2560) ต่อมาในช่วงการปฏิรูปการเมืองระหว่าง พ.ศ. 2535-2540 นำไปสู่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งถือเป็นฉบับที่มีความก้าวหน้า โดยเฉพาะในด้านการวางหลักการควบคุมคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง เช่น การห้ามบุคคลที่เคยถูกไล่ออก ปลดออกจากราชการ หรือเคยมีประวัติเสื่อมเสียสมัครรับเลือกตั้งโดยไม่มีการกำหนดระยะเวลาหมดอายุของข้อห้ามดังกล่าว ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้เพิ่มความเข้มงวดมากขึ้น โดยให้ความสำคัญกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในด้านการสร้างการเมืองที่โปร่งใส มีธรรมาภิบาล และส่งเสริมจริยธรรมในหมู่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2550) ถือเป็นรากฐานของการป้องกันปัญหาการผูกขาดอำนาจ การทุจริต และการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวโดยมิชอบ จนกระทั่งต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการขยายหลักการดังกล่าวอย่างเด่นชัดโดยบัญญัติให้การจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งมีความรัดกุมและเข้มงวดยิ่งขึ้น เช่น การเพิ่มระยะเวลาขั้นต่ำของการพ้นโทษก่อนมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งจากเดิม 5 ปี เป็น 10 ปี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีภาพลักษณ์ที่เหมาะสม และเป็นแบบอย่างที่ดีแก่สังคม

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง พบว่า มีข้อจำกัดบางประการที่นำไปสู่สภาพปัญหาทางกฎหมาย ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประการหลัก

ประการที่หนึ่ง การกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 97 ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และมาตรา 98 ได้กำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้สมัคร ซึ่งทั้งสองมาตรานี้มีผลในการจำกัดสิทธิทางการเมืองของบุคคลอย่างชัดเจน แม้การจำกัดสิทธิดังกล่าวจะมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองความสุจริตโปร่งใสของระบบการเมือง แต่ในบางกรณีกลับเป็นการบัญญัติกฎหมายที่ละเมิดสิทธิเสรีภาพทางการเมืองของประชาชน และขัดต่อหลักนิติรัฐรวมถึงหลักความได้สัดส่วน ซึ่งประกอบด้วย 3 องค์ประกอบ คือ (1) ความเหมาะสม (2) ความจำเป็น และ (3) ความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ ปัญหาข้อกฎหมายสำคัญที่เกิดขึ้น คือ ความไม่ชัดเจนของหลักเกณฑ์เกี่ยวกับ “ลักษณะต้องห้าม” ตามมาตรา 98 ที่บางประเด็นใช้ถ้อยคำกว้าง เช่น “กระทำการฝ่าฝืนจริยธรรมอย่างร้ายแรง” หรือ “เคยต้องคำพิพากษาให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน” โดยไม่มีการกำหนดระยะเวลาหรือแนวทางในการพิจารณาข้อเท็จจริงอย่างเป็นระบบ ทั้งนี้ ในบริบทของรัฐธรรมนูญและกฎหมายระหว่างประเทศ การกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งควรดำเนินไป

อย่างรอบคอบและได้สัดส่วน เนื่องจากสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นหนึ่งในสิทธิทางการเมืองขั้นพื้นฐานที่ได้รับการรับรองไว้ในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights--ICCPR) มาตรา 25 ที่กำหนดให้รัฐภาคีต้องเคารพสิทธิของพลเมืองในการมีส่วนร่วมทางการเมือง ทั้งในฐานะผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งและในฐานะผู้สมัครรับเลือกตั้ง ดังนั้น หากมาตรการในการกำหนดคุณสมบัติมีลักษณะที่เข้มงวดเกินความจำเป็น ไม่เหมาะสม หรือขาดความได้สัดส่วน ย่อมอาจเป็นการจำกัดสิทธิทางการเมืองของประชาชนเกินสมควรและขัดต่อพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยต้องปฏิบัติตาม

ประการที่สอง องค์การที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 ได้กำหนดให้องค์กรหลายแห่งมีบทบาทหน้าที่ในการตรวจสอบและวินิจฉัยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ประกอบด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง ศาลฎีกา และศาลรัฐธรรมนูญ แม้การกระจายอำนาจตรวจสอบเช่นนี้เป็นกระบวนการที่ก่อให้เกิดความรอบคอบในระบบ แต่ในทางปฏิบัติ พบว่าก่อให้เกิดปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญ ได้แก่ ความซ้ำซ้อนและความไม่ชัดเจนในกระบวนการพิจารณา เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 มาตรา 51 ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาคำร้องเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัคร และมาตรา 52 ให้อำนาจผู้อำนวยการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลฎีกา โดยข้ามอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ทำให้เกิดความสับสนในการตีความบทบาทหน้าที่ของแต่ละองค์กร นอกจากนี้ กรอบเวลาที่เร่งรัดและขั้นตอนทางกฎหมายที่ซับซ้อนอาจไม่เอื้อต่อการเตรียมหลักฐานและการพิสูจน์ข้อเท็จจริงอย่างเต็มที่ ซึ่งขัดต่อหลักกระบวนการพิจารณาที่เป็นธรรม (due process of law)

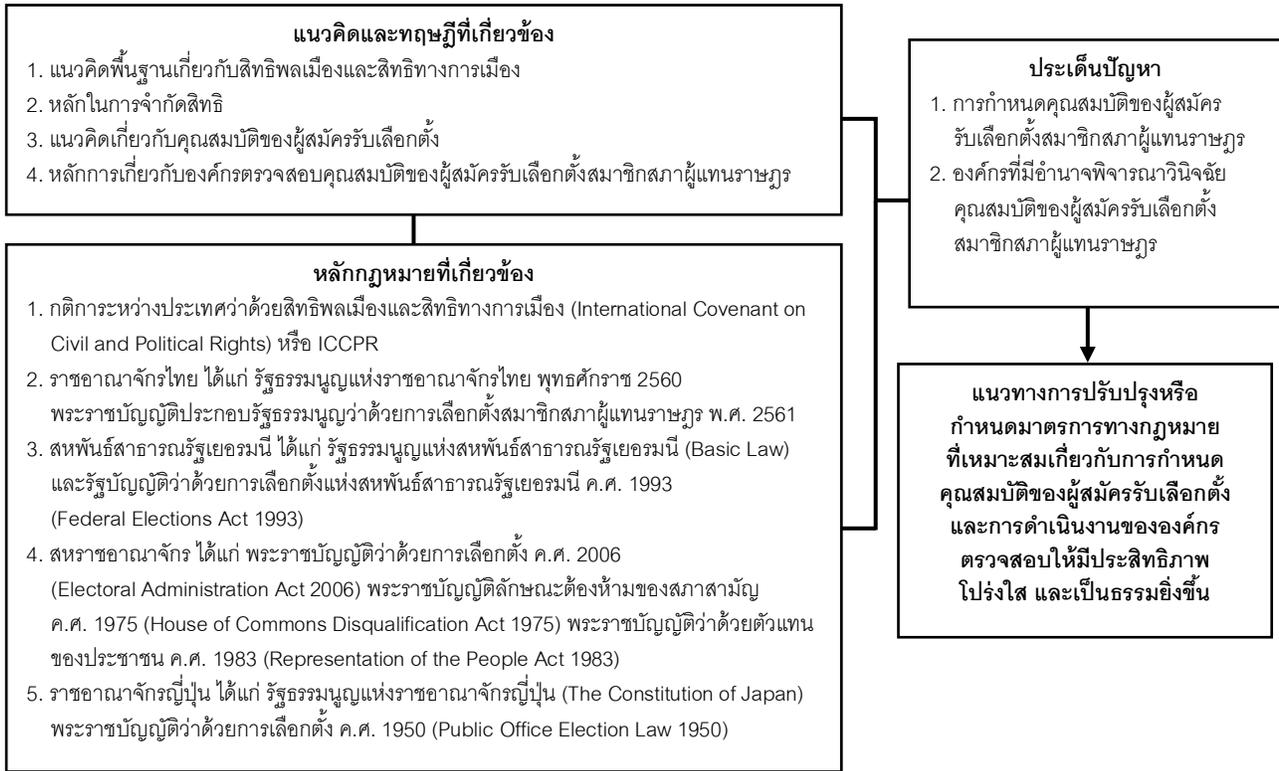
จากสภาพปัญหาดังกล่าว จึงจำเป็นต้องศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการดำเนินงานขององค์กรตรวจสอบ เพื่อให้การกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดคุณสมบัติแก่ผู้สมัครเกิดความชัดเจน เกิดความเหมาะสม และสอดคล้องกับสภาพสังคมไทยในปัจจุบัน

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์การกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามกฎหมาย ตลอดจนบทบาทหน้าที่ขององค์กรที่มีอำนาจในการตรวจสอบและวินิจฉัยคุณสมบัติดังกล่าว
2. เพื่อเสนอแนวทางการปรับปรุงหรือกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งและการดำเนินงานขององค์กรตรวจสอบให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และเป็นธรรมยิ่งขึ้น

กรอบแนวความคิดในการวิจัย

การวิจัยเรื่องการกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งและองค์กรตรวจสอบที่มีอำนาจวินิจฉัยคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งตามกฎหมาย ผู้วิจัยได้สังเคราะห์แนวคิดของ Hayek (1944), Fuller (1969), Dworkin (1977, 2000), Ely (1980), Lipsky (1980), Vile (1998), Alexy (2002), Diamond and Morlino (2005), Kumm (2007), Raz (2009) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง หลักกฎหมายเกี่ยวข้องกับการกำหนดคุณสมบัติและองค์กรตรวจสอบที่มีอำนาจวินิจฉัยคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สหราชอาณาจักร ราชอาณาจักรญี่ปุ่น ราชอาณาจักรไทย และจากการศึกษาของ ธนานิติ พลคำมาก (2559), สติธร ธนานิติโชติ และธนพันธ์ ไส้ประกอบทรัพย์ (2560), Oh (1999), Ferrara (2015) ผู้วิจัยกำหนดกรอบแนวความคิดในการวิจัย ดังแสดงในภาพ 1



ภาพ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัย

1. **รูปแบบการวิจัย** การวิจัยนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (qualitative research) มุ่งศึกษาเชิงลึกเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การกำหนดคุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและบทบาทขององค์กรตรวจสอบ โดยใช้การศึกษาเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึกควบคู่กัน เพื่อให้เข้าใจปัญหาและแนวทางการแก้ไขอย่างครอบคลุม การศึกษาครอบคลุมการวิเคราะห์กฎหมายในประเทศไทย ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 รวมทั้งการเปรียบเทียบกับกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สหราชอาณาจักร และราชอาณาจักรญี่ปุ่น เพื่อหาแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมสำหรับบริบทไทย

2. **ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ** การคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญโดยใช้วิธีการสุ่มแบบเจาะจง (purposive sampling) โดยเลือกผู้ที่มีความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับกระบวนการเลือกตั้ง จำนวน 20 คน แบ่งเป็น 2 กลุ่มหลัก ได้แก่ กลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายและกระบวนการเลือกตั้ง ประกอบด้วย ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้พิพากษาศาลฎีกา และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และกลุ่มผู้มีประสบการณ์ตรงในการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ซึ่งเป็นผู้ผ่านกระบวนการตรวจสอบคุณสมบัติและเข้าใจปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ

3. **เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย** เครื่องมือหลักที่ใช้ในการวิจัย คือ แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง ซึ่งพัฒนาขึ้นจากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยผ่านการตรวจสอบความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหา (content validity) จากผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้และประสบการณ์ในด้านกฎหมายรัฐธรรมนูญและการเลือกตั้ง จำนวน 5 คน เพื่อให้มั่นใจว่าข้อคำถามสามารถเก็บข้อมูลได้ตรงตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย

4. การเก็บรวบรวมข้อมูล การเก็บข้อมูลใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) แบบไม่เป็นทางการ เพื่อให้ผู้ให้สัมภาษณ์สามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างเปิดกว้างและครอบคลุม โดยจัดการสัมภาษณ์ใน 2 รูปแบบ คือ การสัมภาษณ์ออนไลน์ผ่านโปรแกรม Zoom และการสัมภาษณ์แบบเผชิญหน้า ตามความสะดวกของผู้ให้ข้อมูล ทั้งนี้ ในการดำเนินการสัมภาษณ์มีการปฏิบัติตามหลักจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์อย่างเคร่งครัด โดยการขออนุญาตบันทึกการสัมภาษณ์ การใช้รหัสแทนชื่อจริงเพื่อปกป้องความเป็นส่วนตัว และให้สิทธิผู้ให้สัมภาษณ์ในการถอนตัวจากการวิจัยได้ทุกเมื่อ

5. การวิเคราะห์ข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูลใช้การวิเคราะห์เนื้อหาเชิงคุณภาพ (qualitative content analysis) โดยการถอดความ (transcription) จากบันทึกเสียงสัมภาษณ์ จากนั้นจัดกลุ่มประเด็น (thematic coding) ตามคำถามวิจัยและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ นำข้อมูลที่ได้มาเปรียบเทียบและตีความเพื่อค้นหาประเด็นร่วม ความขัดแย้ง และแนวโน้มที่ปรากฏจากความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลแต่ละกลุ่ม โดยเน้นการสังเคราะห์ข้อมูลให้ตอบคำถามการวิจัยและบรรลุวัตถุประสงค์ของการวิจัยที่ตั้งไว้อย่างครบถ้วน

ผลการวิจัย

การศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งและการดำเนินงานขององค์กรตรวจสอบให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และเป็นธรรมยิ่งขึ้น โดยเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ราชอาณาจักรญี่ปุ่น และสหราชอาณาจักรกับประเทศไทย พบว่า สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไว้ใน Grundgesetz หรือรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา 38 (2) ซึ่งระบุเพียงว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งได้ โดยไม่มีข้อห้ามเกี่ยวกับการต้องโทษจำคุกหรือการถือครองหุ้นในกิจการสื่อ เว้นแต่ในกรณีที่มีคำสั่งศาลให้เพิกถอนสิทธิทางการเมืองเป็นกรณีเฉพาะ ซึ่งต้องผ่านกระบวนการพิจารณาและชั่งน้ำหนักตามหลักความได้สัดส่วนก่อน ส่วนราชอาณาจักรญี่ปุ่น มีพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้ง ค.ศ. 1950 เป็นกฎหมายหลักที่ใช้กำหนดคุณสมบัติของผู้สมัคร โดยระบุอายุขั้นต่ำไว้ที่ 25 ปี และกำหนดลักษณะต้องห้ามเฉพาะผู้ที่เคยกระทำความผิดร้ายแรงบางประเภท เช่น การทุจริตเลือกตั้ง หรือผู้ที่ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามคำสั่งศาลในช่วงเวลาที่กำหนด เช่น ห้ามสมัครรับเลือกตั้งภายใน 5 ปี นับแต่วันพ้นโทษ การตัดสิทธิจึงไม่เป็นแบบถาวรและมุ่งเน้นที่ความสัมพันธ์กับพฤติกรรมที่กระทบกระบวนการเลือกตั้งโดยตรง และสหราชอาณาจักร กำหนดคุณสมบัติผู้สมัครไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยตัวแทนของประชาชน ค.ศ. 1983 โดยกำหนดอายุขั้นต่ำเพียง 18 ปี และจำกัดลักษณะต้องห้ามไว้เฉพาะผู้ที่อยู่ระหว่างการรับโทษจำคุกเกิน 1 ปี หรือบุคคลที่ล้มละลายและยังไม่ได้รับการปลดล้มละลาย โดยไม่มีข้อจำกัดเกี่ยวกับการถือหุ้นในกิจการสื่อ หรือการกระทำความผิดในอดีตที่ไม่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ทางการเมืองโดยตรง ทั้งนี้ เมื่อเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประเทศไทย ซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 98 กำหนดไว้ว่าผู้สมัครต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามหลายประการ รวมถึงการถือหุ้นในกิจการสื่อใด ๆ และการเคยต้องโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด โดยไม่มีข้อยกเว้นหรือลำดับความร้ายแรงของความผิด กรอบของกฎหมายไทยจึงถือว่ามีลักษณะเข้มงวดกว่าประเทศข้างต้นอย่างมีนัยสำคัญ และขาดความยืดหยุ่นตามหลักการได้สัดส่วนและหลักสิทธิมนุษยชนสากล

จากการวิเคราะห์บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 แสดงถึงปัญหาสำคัญหลายประการ ได้แก่ การกำหนดอายุขั้นต่ำของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 97 (2) ซึ่งระบุว่า ผู้สมัครต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง เป็นข้อกำหนดที่สะท้อนแนวคิดดั้งเดิมเกี่ยวกับวุฒิภาวะและความพร้อมในการปฏิบัติหน้าที่ทางการเมือง อย่างไรก็ตาม ในบริบทของสังคมปัจจุบันที่เยาวชนมีบทบาทเพิ่มขึ้นในการเคลื่อนไหวทางการเมืองและมีความเข้าใจประเด็นสาธารณะอย่างกว้างขวาง ข้อกำหนดดังกล่าวจึงเริ่มถูกตั้งคำถามในด้านความเหมาะสมและความสอดคล้องกับหลักสิทธิเสรีภาพในการมีส่วนร่วมทางการเมือง ข้อห้ามมิให้ผู้สมัคร

ถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนใด ๆ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 98 (3) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 มาตรา 42 (3) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนและการใช้สื่อเพื่อประโยชน์ในการหาเสียง อย่างไรก็ตาม บัญญัติดังกล่าวไม่ได้ให้นิยามหรือขอบเขตที่ชัดเจนของคำว่า “กิจการสื่อมวลชน” และไม่มีการกำหนดสัดส่วนการถือหุ้นที่ถือว่ามีนัยสำคัญต่อการควบคุมกิจการ ทำให้เกิดปัญหาในการตีความและบังคับใช้ที่ไม่สอดคล้องกันในแต่ละกรณี และการตัดสิทธิผู้ที่เคยต้องโทษจำคุกในคดีอาญา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 98 (6) ซึ่งบัญญัติว่า บุคคลซึ่งเคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในคดีอาญา (เว้นแต่เป็นความผิดลหุโทษหรือความผิดโดยประมาท) ย่อมไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง แม้จะได้รับการอภัยโทษหรือพ้นโทษแล้วก็ตาม มาตราดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้พิจารณาระดับความร้ายแรงของความผิด หรือพฤติการณ์แห่งคดี ส่งผลให้บุคคลบางรายถูกตัดสิทธิอย่างไม่เหมาะสมกับเจตนารมณ์ของหลักนิติธรรมและหลักความได้สัดส่วน ซึ่งตามมาตราฐานสากลแล้ว การตัดสิทธิทางการเมืองควรมีลักษณะชั่วคราวและพิจารณาตามลักษณะของความผิดเป็นรายกรณี ไม่ใช่การตัดสิทธิถาวรโดยอัตโนมัติ ซึ่งขัดต่อหลักความได้สัดส่วนและหลักสิทธิทางการเมือง ดังนั้น ผลการศึกษาเปรียบเทียบกับสหพันธรัฐเยอรมนี ราชอาณาจักรญี่ปุ่น และสหราชอาณาจักร แสดงให้เห็นว่า มีแนวทางการกำหนดคุณสมบัติที่ยืดหยุ่นและมีประสิทธิภาพมากกว่าประเทศไทย โดยกฎหมายของประเทศเหล่านี้เน้นคุณสมบัติพื้นฐาน เช่น อายุและสัญชาติ มีลักษณะต้องห้ามเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการรักษาหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตย และไม่มีการตัดสิทธิผู้เคยต้องโทษทางอาญาตลอดชีวิต แต่มีการตัดสิทธิในระยะเวลาที่จำกัดสำหรับความผิดบางประเภทเท่านั้น

ในด้านอำนาจขององค์กรที่ตรวจสอบคุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกตั้ง พบปัญหาข้อกฎหมายสำคัญเกี่ยวกับความไม่ชัดเจนของอำนาจหน้าที่และการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ ซึ่งผลจากการสัมภาษณ์ผู้สมัครรับเลือกตั้งบางรายชี้ให้เห็นว่า แม้จะยื่นเอกสารชุดเดียวกันในหลายเขตเลือกตั้ง แต่กลับได้รับการพิจารณาที่แตกต่างกัน เช่น เขตหนึ่งรับรองเอกสาร ในขณะที่อีกเขตแจ้งว่าไม่ครบ ซึ่งสะท้อนถึงการตีความที่ไม่เป็นเอกภาพ ปัญหานี้เกิดจากการที่ระบบกฎหมายไทยกระจายอำนาจให้หลายหน่วยงาน ได้แก่ ผู้อำนวยการเขตเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งกลาง ศาลฎีกา และศาลรัฐธรรมนูญ โดยไม่มีแนวปฏิบัติกลางที่ชัดเจน ส่งผลให้เกิดความซ้ำซ้อนของอำนาจและความไม่แน่นอนทางกฎหมาย อีกทั้งกรอบเวลาที่กฎหมายกำหนดในแต่ละขั้นตอนไม่สอดคล้องกัน ส่งผลกระทบต่อสิทธิของผู้สมัครในทางปฏิบัติ ปัญหาดังกล่าวสะท้อนข้อบกพร่องเชิงโครงสร้างของกฎหมายเลือกตั้งไทย และแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นในการจัดระบบอำนาจให้ชัดเจนควบคู่กับการกำหนดแนวทางการพิจารณาที่เป็นมาตรฐาน เพื่อคุ้มครองสิทธิทางการเมืองของผู้สมัครอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียม

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ สะท้อนให้เห็นว่า การกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เหมาะสมในบริบทสังคมไทยจำเป็นต้องสร้างสมดุลระหว่างการกีดกันบุคคลที่มีคุณภาพเข้าสู่ระบบการเมืองกับการเคารพสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนอย่างเท่าเทียม โดยควรยึดหลักความได้สัดส่วน หลักนิติธรรม และหลักสิทธิเสรีภาพทางการเมืองตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ดังนั้น การปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายควรมุ่งเน้นการทบทวนบทบัญญัติที่เข้มงวดเกินไป การพัฒนาแนวปฏิบัติกลางที่ชัดเจน การปรับปรุงกลไกประสานงานระหว่างหน่วยงาน และการกำหนดกรอบเวลาที่สอดคล้องกับกระบวนการเลือกตั้ง เพื่อให้เกิดความชัดเจน โปร่งใส และเป็นธรรมในกระบวนการตรวจสอบคุณสมบัติ โดยคำนึงถึงทั้งหลักการประชาธิปไตย มาตรฐานสิทธิมนุษยชน และบริบททางวัฒนธรรมและสังคมของไทย

การอภิปรายผล

การอภิปรายผลการวิจัยมุ่งเน้นอภิปรายเชิงลึกของผลที่ได้จากการเก็บข้อมูลภาคสนาม การสัมภาษณ์เชิงลึก และการวิเคราะห์เปรียบเทียบกับแนวทางในต่างประเทศ โดยเชื่อมโยงกับแนวคิดพื้นฐานทางรัฐธรรมนูญ สิทธิมนุษยชน และหลัก

นิติธรรม เพื่อพิจารณาว่าการกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการจัดวางองค์กรตรวจสอบคุณสมบัติดังกล่าว สอดคล้องหรือขัดแย้งกับหลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมหรือไม่ รวมถึงพิจารณาว่าระบบกฎหมายส่งเสริมหรือเป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในระบบประชาธิปไตยอย่างไร

การอภิปรายแบ่งออกเป็นสองส่วนหลัก ได้แก่ การกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง และองค์กรที่มีอำนาจตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งเป็นประเด็นหลักที่สะท้อนความตึงเครียดระหว่าง “การกลั่นกรองเพื่อคุ้มครองคุณภาพของผู้แทน” กับ “การคุ้มครองสิทธิของพลเมืองในสังคมประชาธิปไตย”

1. การกำหนดคุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ในระบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา การเลือกตั้งและการเข้าถึงตำแหน่งทางการเมืองถือเป็นกลไกพื้นฐานในการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยผ่านระบบผู้แทน ด้วยเหตุนี้ การกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งจึงมิใช่เพียงมาตรการทางเทคนิคที่มุ่งกลั่นกรองคุณภาพของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเท่านั้น หากแต่เป็นมาตรการทางกฎหมายที่มีผลโดยตรงต่อการใช้สิทธิทางการเมือง ซึ่งถือเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามหลักสิทธิมนุษยชนสากลที่รัฐมีพันธกรณีในการประกันและคุ้มครองสิทธิต่อประชาชน การจำกัดสิทธิเหล่านี้ส่งผลทั้งต่อสิทธิของปัจเจกบุคคลและต่อโครงสร้างของประชาธิปไตยในภาพรวม โดยสะท้อนระดับความเสมอภาค ความยุติธรรม และความโปร่งใสในกระบวนการทางการเมืองภายในประเทศ ดังนั้น ในการอภิปรายผลเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีประเด็นดังนี้

1.1 ความสัมพันธ์ระหว่างมาตรการกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับแนวคิดสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

การวิเคราะห์บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 97 และมาตรา 98 ภายใต้กรอบแนวคิดของ Dworkin (1977) เกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานในฐานะ “หลักการที่มีความสำคัญเหนือนโยบาย” (rights as trumps) พบว่า ระบบกฎหมายไทยให้น้ำหนักต่อเป้าหมายเชิงนโยบายในการคัดกรองคุณภาพของผู้แทนมากกว่าการปกป้องสิทธิพื้นฐานในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของพลเมือง ซึ่งไม่สอดคล้องกับพัฒนาการของทฤษฎีสิทธิมนุษยชนร่วมสมัยที่เน้นการรับรองสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองในฐานะคุณค่าที่มีความชอบธรรมในตนเอง

การกำหนดอายุขั้นต่ำในลักษณะดังกล่าวอาจขัดต่อหลักความเสมอภาคในโอกาส (equality of opportunity) และเจตนารมณ์ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 (ICCPR) มาตรา 25 ซึ่งรับรองสิทธิของพลเมืองในการมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ ทั้งยังไม่สอดคล้องกับแนวคิดของ Dworkin (1977) ที่กล่าวว่า สิทธิขั้นพื้นฐานเป็นหลักการที่มีความสำคัญเหนือนโยบาย (rights as trumps) จึงไม่อาจถูกจำกัดด้วยเหตุผลเชิงนโยบาย เช่น ความพร้อมของผู้สมัครได้โดยปราศจากการพิจารณาตามหลักความได้สัดส่วน (principle of proportionality) ในระบบประชาธิปไตย และข้อค้นพบจากการสัมภาษณ์ ที่ระบุว่า “คนรุ่นใหม่มีวุฒิภาวะเร็วกว่าในอดีต” สะท้อนพลวัตของสังคมไทยที่เปลี่ยนแปลงและความจำเป็นที่กฎหมายควรมีความยืดหยุ่น

นอกจากนี้ ประเทศประชาธิปไตยหลายแห่ง เช่น สหราชอาณาจักร สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้กำหนดอายุขั้นต่ำของผู้สมัครรับเลือกตั้งไว้ที่ 18 ปี ซึ่งเป็นเกณฑ์เดียวกับผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สะท้อนถึงแนวทางที่เน้นความเสมอภาคและการเปิดพื้นที่ทางการเมืองให้กับเยาวชน การพิจารณาบททวนเกณฑ์อายุขั้นต่ำในการสมัครรับเลือกตั้งของประเทศไทยจึงมีความจำเป็นเพื่อให้สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย หลักสิทธิมนุษยชน และหลักนิติธรรมในรัฐสมัยใหม่

1.2 ความสัมพันธ์ระหว่างมาตรการกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับหลักความได้สัดส่วนกับมาตรการจำกัดสิทธิ

การตัดสิทธิผู้ที่เคยต้องโทษจำคุกเป็นระยะเวลา 10 ปี ตามมาตรา 98 (7) โดยปราศจากการจำแนกระดับความร้ายแรงของความผิด สะท้อนข้อจำกัดเชิงโครงสร้างที่ขัดต่อหลักความได้สัดส่วน (proportionality principle) ตามแนวคิดของ Alexy (2002) ที่ว่า มาตรการจำกัดสิทธิต้องมี (1) วัตถุประสงค์ที่ชอบธรรม (legitimate aim) (2) ความจำเป็น

(necessity) และ (3) ความเหมาะสมและไม่เกินสมควรแก่เหตุ (proportionality stricto sensu) การใช้แนวทางแบบ “เหมารวม” (blanket disqualification) โดยมิได้พิจารณาเจตนาหรือความร้ายแรงของความผิดเป็นรายกรณี ไม่อาจผ่านเกณฑ์การประเมินเชิงสัดส่วนได้อย่างครบถ้วน และตามแนวคิดของ Kumm (2007) ที่ระบุว่า การใช้มาตรการจำกัดสิทธิโดยไม่มี การวิเคราะห์ลักษณะเฉพาะของแต่ละกรณีถือเป็นการละเมิด “หลักการพิจารณาเป็นรายกรณี” (case-by-case assessment) ซึ่งเป็นสาระสำคัญของหลักความได้สัดส่วน ข้อค้นพบนี้สอดคล้องกับแนวคำวินิจฉัยของศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปในคดี Hirst v. United Kingdom ที่แสดงว่า การตัดสิทธิเลือกตั้งโดยอัตโนมัติทุกกรณีเป็นการละเมิดสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมือง

1.3 ความสัมพันธ์ระหว่างมาตรการกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กับข้อจำกัดด้านความชัดเจนของกฎหมาย

บทบัญญัติเกี่ยวกับข้อห้ามการถือหุ้นในกิจการสื่อมวลชนตามมาตรา 98 (3) มีลักษณะคลุมเครือ โดยมีได้ให้คำจำกัดความที่ชัดเจนว่า “สื่อมวลชน” หมายถึงกิจการประเภทใด หรือกำหนดสัดส่วนการถือหุ้นที่มีนัยสำคัญ การขาดความชัดเจนเชิงนิยามนี้ก่อให้เกิดภาวะความไม่แน่นอนทางกฎหมาย (legal uncertainty) ซึ่งขัดแย้งกับหลักนิติธรรม (rule of law) ตามแนวคิดของ Fuller (1969) ที่กล่าวว่า กฎหมายที่ดีต้องมี “ความชัดเจน คาดการณ์ได้ และสามารถปฏิบัติได้จริง” หากบทบัญญัติกฎหมายที่มีถ้อยคำคลุมเครือหรือปล่อยให้การตีความขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่โดยปราศจากแนวปฏิบัติกลาง จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่สม่ำเสมอและอาจเกิดการเลือกปฏิบัติ และตามแนวคิดของ Raz (2009) ที่เสนอว่า “การปกครองโดยกฎหมาย” ต้องตั้งอยู่บนรากฐานของกฎหมายที่สามารถชี้้นำพฤติกรรมของบุคคลได้อย่างมีเสถียรภาพและคาดการณ์ผลทางกฎหมายได้อย่างสมเหตุสมผล หากกฎหมายมีลักษณะเป็นเพียงถ้อยคำทั่วไปที่ต้องพึ่งพาการตีความตามอำเภอใจของผู้มีอำนาจหรือไม่อธิบายขอบเขตของข้อห้ามให้แน่ชัด ย่อมเป็นการละเมิดสาระสำคัญของหลักนิติธรรมและกระทบต่อความมั่นคงทางสิทธิ (security of rights) ซึ่งเป็นพื้นฐานของประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม ด้วยเหตุนี้การออกแบบมาตรการทางกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิของผู้สมัครรับเลือกตั้งจึงจำเป็นต้องมีความชัดเจนในเชิงถ้อยคำและขอบเขตการบังคับใช้เพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถป้องกันการใช้ดุลยพินิจอย่างไม่เป็นธรรม และคุ้มครองสิทธิของพลเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพตามหลักการของกฎหมายรัฐธรรมนูญและสิทธิมนุษยชน

2. องค์การตรวจสอบคุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

การออกแบบโครงสร้างขององค์กรที่มีอำนาจในการตรวจสอบและวินิจฉัยคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ถือเป็นกลไกเชิงสถาบันที่มีบทบาทสำคัญต่อความน่าเชื่อถือและความชอบธรรมของกระบวนการเลือกตั้งในระบบประชาธิปไตย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การคัดกรองผู้สมัครเป็นไปอย่างโปร่งใส เป็นธรรม และอยู่ภายใต้หลักการของความเสมอภาคในการแข่งขันทางการเมือง อย่างไรก็ตาม จากผลการวิจัยพบว่า โครงสร้างองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทยประสบปัญหาเชิงโครงสร้างในหลายประการ ดังนี้

2.1 ความซับซ้อนและความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่

ผลการวิจัยแสดงให้เห็นว่า ระบบการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทยมีลักษณะซับซ้อนและมีการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำเขต คณะกรรมการการเลือกตั้ง ศาลฎีกา และศาลรัฐธรรมนูญ ความซับซ้อนเชิงโครงสร้างดังกล่าวสะท้อนถึงการออกแบบระบบที่ขาดการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน อันเป็นปัญหาสำคัญในทางทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งได้รับการขยายความโดย Vile (1998) ที่ระบุว่า การกระจายอำนาจที่ไม่เป็นระบบและขาดกลไกการประสานระหว่างองค์กรรัฐอาจส่งผลให้การใช้อำนาจของรัฐขาดประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดความไม่แน่นอนในทางกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ลักษณะการที่องค์กรต่าง ๆ สามารถวินิจฉัยคุณสมบัติของผู้สมัครในลักษณะที่ซ้ำซ้อนกันโดยไม่มีกลไกในการสร้างเอกภาพของแนววินิจฉัยนั้น ขัดต่อหลักความแน่นอนและความคาดหมายได้ทางกฎหมาย ซึ่ง Hayek (1944) ระบุว่า เป็นองค์ประกอบพื้นฐานของระบบเสรีนิยมประชาธิปไตย โดยเฉพาะในแง่ของการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของพลเมืองจากการใช้

อำนาจรัฐตามอำเภอใจ ลักษณะปัญหาดังกล่าวปรากฏชัดในกรณีคำพิพากษาศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2567 ซึ่งเกี่ยวข้องกับ การถือครองหุ้นในบริษัทสื่อมวลชน โดยศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า บริษัทดังกล่าวมิได้ประกอบกิจการสื่อมวลชนในความหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 98 (3) จึงไม่เป็นลักษณะต้องห้ามในการสมัครรับเลือกตั้ง แม้ว่าก่อนหน้านั้นคณะกรรมการการเลือกตั้งเคยมีมติในกรณีคล้ายคลึงกันว่า การถือหุ้นดังกล่าวเป็นเหตุให้ผู้สมัครขาดคุณสมบัติตามรัฐธรรมนูญ ข้อแตกต่างของแนววินิจฉัยในกรณีที่มีข้อเท็จจริงใกล้เคียงกันเช่นนี้ แสดงให้เห็นถึงความซับซ้อน และความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่ และความจำเป็นในการมีมาตรฐานกลางที่ชัดเจนในการตีความและวินิจฉัย นอกจากนี้ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญยังแสดงให้เห็นถึงความไม่สอดคล้องของแนวคำวินิจฉัยในกรณีที่มีข้อเท็จจริงใกล้เคียงกัน ถือเป็นตัวอย่างเชิงประจักษ์ของการละเมิดหลักการดังกล่าว ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความชอบธรรมของกระบวนการเลือกตั้งและลดทอนความเชื่อมั่นของประชาชนต่อระบบตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครอย่างมีนัยสำคัญ

2.2 การใช้ดุลพินิจที่ไม่เป็นเอกภาพ

ประเด็นเรื่องการใช้ดุลพินิจที่ไม่เป็นเอกภาพของเจ้าหน้าที่ในการตรวจสอบคุณสมบัติผู้สมัครสะท้อนปัญหาเชิงโครงสร้างที่สำคัญของระบบราชการประเทศไทย ดังแนวคิดเรื่อง “Street-Level Bureaucracy” ของ Lipsky (1980) ที่พบว่า เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการมีอิสระในการใช้ดุลพินิจสูงซึ่งอาจนำไปสู่การบังคับใช้กฎหมายที่ไม่สม่ำเสมอ และข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ที่กล่าวว่า “ผมยื่นเอกสารชุดเดียวกันหมด แต่เขตหนึ่งผ่าน อีกเขตกลับบอกว่าไม่ครบ” สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาความแตกต่างอย่างชัดเจนในการใช้ดุลพินิจที่ขัดกับหลักความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมายตามทฤษฎีของ Dworkin (2000) ที่เน้นย้ำว่า การบังคับใช้กฎหมายต้องมีความสม่ำเสมอและเคารพสิทธิของบุคคลอย่างเท่าเทียมกัน การที่ระบบการตรวจสอบคุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขาดแนวปฏิบัติกลางที่ชัดเจน และมีการใช้ดุลพินิจที่แตกต่างกันในแต่ละเขตเลือกตั้ง กรณีดังกล่าวก่อให้เกิดการเปิดช่องให้เกิดการเลือกปฏิบัติและการละเมิดหลักความเสมอภาค

2.3 ความไม่สอดคล้องของกรอบเวลาทางกฎหมาย

ประเด็นความไม่สอดคล้องของกรอบเวลาทางกฎหมายในกระบวนการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง สะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดเชิงโครงสร้างของกระบวนการยุติธรรมทางการเมืองในประเทศไทย โดยเฉพาะกรณีที่มีการยื่นอุทธรณ์คำวินิจฉัยต่อศาล แต่ไม่อาจดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาที่สอดคล้องกับวันเลือกตั้ง ซึ่งส่งผลให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งบางรายถูกตัดสิทธิก่อนการเลือกตั้งโดยไม่มีโอกาสได้รับการพิจารณาจากองค์กรตุลาการอย่างครบถ้วนก่อนวันลงคะแนน ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Ely (1980) ที่พบว่า ความชอบธรรมของระบอบประชาธิปไตยมิได้ขึ้นอยู่กับผลลัพธ์ทางนโยบายแต่เพียงอย่างเดียว หากขึ้นอยู่กับ “กระบวนการที่เป็นธรรมและเปิดกว้าง” (fair and open process) อันรวมถึง การมีระบบรับข้อพิพาทที่มีประสิทธิภาพและสามารถตอบสนองต่อสิทธิของผู้มีส่วนได้เสียได้อย่างทันท่วงที ดังนั้น กรณีที่ การตัดสิทธิของผู้สมัครเกิดขึ้นก่อนวันเลือกตั้ง และภายหลังศาลมีคำวินิจฉัยว่าการตัดสิทธิดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่คำวินิจฉัยนั้นออกมาภายหลังการเลือกตั้งเสร็จสิ้นแล้ว ย่อมถือเป็นการจำกัดสิทธิในการแข่งขันทางการเมืองอย่างไม่ชอบธรรม และขัดต่อหลักการการเข้าถึงกระบวนการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพ (effective remedy) อีกทั้งการกระทำดังกล่าว ยังขัดแย้งกับพันธกรณีของรัฐภายใต้กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights--ICCPR) มาตรา 2 ซึ่งกำหนดให้รัฐภาคีมีหน้าที่จัดให้มีช่องทางเยียวยาทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพเมื่อสิทธิของบุคคลถูกละเมิด ทั้งนี้ ในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (United Nations Human Rights Council--HRC) ในคดี Ignatane v. Latvia (Communication No. 884/1999) ซึ่งให้ เห็นว่า การตัดสิทธิผู้สมัครโดยไม่มี การพิจารณาที่เป็นธรรมและทันเวลา ถือเป็นการละเมิดสิทธิทางการเมืองตามมาตรา 25 และสิทธิในการเยียวยาตามมาตรา 2 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights--ICCPR) เนื่องจากกระบวนการเยียวยาที่มีอยู่นั้นไม่สามารถให้ความคุ้มครองได้อย่างมีประสิทธิภาพทันต่อสถานการณ์ ซึ่งสอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้สมัครรับเลือกตั้งรายหนึ่ง ที่ระบุว่า “บาง

คนโดนตัดสิทธิก่อนเลือกตั้ง แต่คำวินิจฉัยศาลมาออกหลังจากการเลือกตั้งไปแล้ว ซึ่งมันหายไป เพราะเขาไม่มีโอกาสได้แข่งขันเท่าเทียมกับคนอื่น” ยืนยันถึงความล้มเหลวของระบบในการคุ้มครองสิทธิของผู้สมัครอย่างเป็นทางการเป็นธรรมและทันท่วงที ซึ่งเป็นประเด็นที่สะท้อนถึงความจำเป็นเร่งด่วนในการปรับปรุงกระบวนการทางกฎหมายให้มีความสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนสากลและหลักประชาธิปไตยที่แท้จริง

ผลการวิจัยทั้งหมดสะท้อนความเข้มงวดของกฎหมายที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตยระหว่างการก่อกองเพื่อคุ้มครองคุณภาพของผู้แทนกับการคุ้มครองสิทธิของพลเมืองในสังคมประชาธิปไตย ในบริบทของสังคมไทย Ferrara (2015) ได้วิเคราะห์ว่า ประเทศไทยมีความเปราะบางต่อการเมืองแบบรวมศูนย์และการใช้อำนาจทางกฎหมายเป็นเครื่องมือทางการเมือง ซึ่งสอดคล้องกับข้อค้นพบในงานวิจัยนี้ที่แสดงให้เห็นว่า มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดคุณสมบัติผู้สมัครและระบบการตรวจสอบคุณสมบัติมีลักษณะเข้มงวดเกินไปและขาดการคุ้มครองสิทธิของผู้สมัครอย่างเพียงพอเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สหราชอาณาจักร และราชอาณาจักรญี่ปุ่น ซึ่งมีระบบการกำหนดคุณสมบัติผู้สมัครที่ยืดหยุ่นกว่าและมีองค์กรตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพมากกว่า แสดงให้เห็นว่า การก่อกองคุณภาพของผู้แทนสามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมืองตามแนวคิดของ Diamond and Morlino (2005) ที่พบว่า คุณภาพของประชาธิปไตยไม่ได้อิงจากความเข้มงวดของกฎระเบียบ แต่อิงจากความสามารถในการสร้างดุลยภาพระหว่างหลักการต่าง ๆ ของประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างหลักเสียงข้างมาก (majority rule) กับการคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคลและกลุ่มคนส่วนน้อย

ดังนั้น การพัฒนามาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมในการกำหนดคุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในบริบทสังคมไทย จึงต้องมุ่งเน้นการสร้างสมดุลระหว่างการคัดกรองผู้สมัครที่มีคุณภาพกับการคุ้มครองสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของพลเมือง โดยยึดหลักความได้สัดส่วน หลักนิติธรรม และหลักสิทธิมนุษยชน มิฉะนั้นแล้ว มาตรการที่มุ่งหวังจะยกระดับคุณภาพของการเมืองไทยกลายเป็นเครื่องมือในการจำกัดประชาธิปไตยและละเมิดสิทธิของประชาชนในที่สุด

ข้อเสนอแนะ

1. การปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติ

1.1 การกำหนดนิยามเกี่ยวกับการถือหุ้นในกิจการสื่อ ควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 98 (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และมาตรา 42 (3) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยกำหนดนิยามที่ชัดเจนของคำว่า “เจ้าของหรือผู้ถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชน” และกำหนดสัดส่วนการถือหุ้นที่มีนัยสำคัญ (เช่น เกินร้อยละ 5 ของทุนจดทะเบียน) เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีความชัดเจนและเป็นธรรม

1.2 การปรับลดระยะเวลาการห้ามลงสมัครรับเลือกตั้งภายหลังพ้นโทษ ควรพิจารณาปรับลดระยะเวลาการห้ามลงสมัครรับเลือกตั้งภายหลังพ้นโทษจาก 10 ปี ในมาตรา 98 (7) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และมาตรา 42 (9) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 ให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วนมากขึ้น โดยจำแนกตามประเภทและความร้ายแรงของความผิด

1.3 ควรมีการปรับปรุงกฎหมายมาตรา 42 (21) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 ให้มีความชัดเจนมากขึ้น โดยการกำหนดนิยามและขอบเขตของคำว่า “กระทำการฝ่าฝืนจริยธรรมอย่างร้ายแรง” หรือ “ความประพฤติเสื่อมเสีย” เพื่อลดการใช้ดุลยพินิจและการตีความที่กว้างเกินไป

2. การปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับองค์การตรวจสอบคุณสมบัติ

2.1 ควรมีการแก้ไขมาตรา 51 และมาตรา 52 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 ให้มีความชัดเจนในการกำหนดอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขต และศาลฎีกา เพื่อลดความซ้ำซ้อนและความไม่ชัดเจนในการปฏิบัติงาน

2.2 การขยายระยะเวลาในการอุทธรณ์ ควรแก้ไขมาตรา 51 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 โดยขยายระยะเวลาในการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จาก 3 วัน เป็น 7 วัน เพื่อให้ผู้สมัครมีเวลาเพียงพอในการเตรียมหลักฐานและการพิสูจน์ข้อเท็จจริง

2.3 การกำหนดกรอบเวลาการพิจารณาของศาล ควรเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 ให้ศาลต้องพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครให้แล้วเสร็จก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 15 วัน เพื่อให้ผู้สมัครมีเวลาในการหาเสียงและประชาชนมีข้อมูลที่เพียงพอในการตัดสินใจ

เอกสารอ้างอิง

- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2560). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ: แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ* (พิมพ์ครั้งที่ 6). วิทยุชน.
 ณัฐพงษ์ คันทรส. (2561). การเลือกตั้งกับความเป็นประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560. *วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ปริทัศน์ มหาวิทยาลัยราชภัฏรำปาง*, 6(1), 15-38.
 ธนานิติ พลคำมาก. (2559). การกำหนดคุณสมบัติผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยการแสดงสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้. *วารสารวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏเลย*, 12(39), 78-89.
 สติธร ธนานิติโชติ และธนพันธ์ ไฉ่ประกอบทรัพย์. (2560). ระบบการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคการเมือง: ทางเลือกและข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 15(1), 5-34.
 สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2550). ความเป็นมาและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 36(1), 1-27.
 Alexy, R. (2002). *A theory of constitutional rights*. Oxford University Press.
 Diamond, L. J., & Morlino, L. (2005). *Assessing the quality of democracy*. Johns Hopkins University Press.
 Dworkin, R. (1977). *Taking rights seriously*. Harvard University Press.
 Dworkin, R. (2000). *Sovereign virtue: The theory and practice of equality*. Harvard University Press.
 Ely, J. H. (1980). *Democracy and distrust: A theory of judicial review*. Harvard University Press.
 Ferrara, F. (2015). *The political development of modern Thailand*. Cambridge University Press.
 Fuller, L. L. (1969). *The morality of law*. Yale University Press.
 Hayek, F. A. (1944). *The road to serfdom*. University of Chicago Press.
 Huntington, S. P. (1991). *The third wave: Democratization in the late twentieth century*. University of Oklahoma Press.
 Kumm, M. (2007). Political liberalism and the structure of rights: On the place and limits of the proportionality requirement. In G. Pavlakos (Ed.), *Law, rights and discourse* (pp. 131-166). Hart.
 Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*. Russell Sage Foundation.
 Oh, J. K.-C. (1999). *Korean politics: The quest for democratization and economic development*. Cornell University Press.
 Raz, J. (2009). *The authority of law: Essays on law and morality*. Oxford University Press.
 Vile, M. J. C. (1998). *Constitutionalism and the separation of powers* (2nd ed). Liberty Fund.