

## บทคัดย่อ

เจตนารมณ์หลักของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ได้กำหนดบทบาทของกลไกสำคัญทางการเมืองไว้ 3 ประการ คือ 1. บทบาทในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ในฐานะผู้ควบคุมและจัดการเลือกตั้ง 2. บทบาทของพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง และ 3. บทบาทของประชาชนในการปรับเปลี่ยนแบบแผนการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบบการเลือกตั้งใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

การวิจัยเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญ 2 ประการ คือ 1. การศึกษาผลลัพธ์ของการปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นจริงในภารกิจทางการเมืองของ (1) คณะกรรมการการเลือกตั้ง (2) พรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง และ (3) พฤติกรรมการเลือกตั้งของประชาชนในระบบการเลือกตั้งใหม่ของไทย ในระยะ 5 ปีที่ผ่านมา ว่าส่วนใดบรรลุผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ส่วนใดไม่บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และส่วนใดเบี่ยงเบนไปจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และ 2. การแสวงหาแนวทางที่เหมาะสม เพื่อปรับแก้บทบาทที่เป็นจริงให้สอดคล้องกับบทบาทตามที่คาดหวังในเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ การศึกษาวิจัยเรื่องนี้ใช้วิธีการวิจัย 2 แบบ คือ วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา Content analysis เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งจากการอภิปรายในการร่างรัฐธรรมนูญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (สสร.) ตลอดจนการสืบค้นข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง และการวิจัยแบบสำรวจ (survey research) ทั้งนี้เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เที่ยงตรงในแต่ละกรณี

ผลการวิจัยโดยภาพรวมพบว่า การปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละกลไกในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ผ่านมา เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และได้รับการยอมรับในระดับหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตาม ยังพบว่ามีปัญหาสำคัญ เช่น ปัญหาการจัดการโครงสร้างอำนาจหน้าที่และการบริหารจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาทั้งในด้านการแนะนำตัว และความเป็นกลางทางการเมือง ปัญหาบทบาทที่แท้จริงของพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และปัญหาบทบาทของประชาชนในฐานะเจ้าของสิทธิเลือกตั้ง ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากเป็นช่วงเวลาเปลี่ยนผ่านจากสภาพเดิมไปสู่สภาพการณ์ใหม่ จึงยังไม่สามารถบรรลุผลได้ตามเจตนารมณ์ที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้อย่างเต็มที่

ข้อเสนอแนะที่สำคัญของการวิจัยครั้งนี้ ประกอบด้วย

### 1. ข้อเสนอแนะเชิงกลยุทธ์

1.1 การปรับบทบาทภารกิจของคณะกรรมการการเลือกตั้งใหม่ ให้มีอำนาจควบคุมกำกับ การเลือกตั้งและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาในการเลือกตั้ง โดยส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ เป็นผู้ดำเนินการเลือกตั้ง โดยอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ควรมีดังนี้

(1) ออกกฎ ระเบียบ และสั่งการอันเกี่ยวกับขบวนการเลือกตั้ง

(2) ควบคุมกำกับให้เป็นไปตามกฎ ระเบียบ รวมทั้งระงับ ยับยั้งหรือสั่งให้แก้ไข การดำเนินการของส่วนราชการ

(3) ชี้ขาดปัญหา ยับยั้ง และให้ความเห็นชอบในการประกาศผลการเลือกตั้ง ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ให้ความเห็นชอบมีอำนาจสั่งการให้ลงคะแนนใหม่ เพิกถอนการเลือกตั้งหรือสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ รวมตลอดทั้งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

1.2 การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายเลือกตั้งก่อนการเลือกตั้ง และระหว่างการเลือกตั้งให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง การร้องคัดค้านการประกาศผลการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้ร้องต่อศาลชั้นต้นในพื้นที่และให้ยุติที่ศาลดังกล่าว

1.3 การจัดการเลือกตั้งทุกประเภท ควรกำหนดให้มีเพียงครั้งเดียวเท่านั้น กรณีที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งได้คะแนนสูงสุดกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง ให้เลื่อนผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้คะแนนในลำดับรองลงมาเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งตามลำดับ เช่นเดียวกับกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อพรรค การเลือกตั้งบ่อยครั้งทำให้สุจริตชนที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทุจริตเลือกตั้งเสียสิทธิในกรณีที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้

1.4 การแนะนำตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดและที่มีในบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มีลักษณะขัดต่อสภาพความเป็นจริงของการเลือกตั้ง สมควรปรับปรุงแก้ไขให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาแสดงทัศนคติความตั้งใจและนโยบายส่วนตัวได้ โดยต้องไม่มีการโจมตีหรือกล่าวพาดพิงผู้สมัครรายอื่น

1.5 การทุจริตการเลือกตั้ง พรรคการเมืองต้องร่วมรับผิดชอบด้วยทั้งทางแพ่งและทางอาญา ไม่ใช่ให้ใบแดงเฉพาะผู้สมัครรับเลือกตั้ง แต่พรรคไม่ต้องรับผิดชอบ เพราะพรรคเป็นผู้เลือกคนให้ลงสมัครในนามพรรค พรรคจึงเป็นตัวการต้องรับผิดชอบการกระทำของผู้สมัครรับเลือกตั้งด้วย ซึ่งจะทำให้พรรคมีความรับผิดชอบ และมีความระมัดระวังมากยิ่งขึ้นในการกลั่นกรองเลือกคนที่ดีที่สะอาดลงสมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรค ทำนองเดียวกับที่กำหนดให้พรรคต้องรับผิดชอบในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งลาออกไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องมีการเลือกตั้งซ่อม คือ ทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ลาออกและพรรคที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นสังกัดต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งซ่อมนั้น

1.6 การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทุจริตการเลือกตั้งโดยประชาชนและองค์การเอกชน ควรนำหลักการการให้สินบนแก่ผู้ซื้อของแจ่งเบาะแสหรือให้ข้อมูล หรือข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทุจริตการเลือกตั้งของผู้ถูกกล่าวหา รวมทั้งตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง และการซื้อของแจ่งเบาะแสหรือให้ข้อมูล หรือข้อเท็จจริงดังกล่าวเป็นผลให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งถูกเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้ง

## 2. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

2.1 การแบ่งงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ควรแบ่งงานทั้งตามภารกิจหน้าที่ และพื้นที่ กล่าวคือ ประธานกรรมการการเลือกตั้ง รับผิดชอบงานทั้ง 5 ส่วน กรรมการการเลือกตั้ง ที่เหลืออีก 4 คน รับผิดชอบพื้นที่เป็นภาคๆ และรับผิดชอบงานภารกิจหน้าที่ส่วนที่ เกี่ยวข้องกับภาคที่รับผิดชอบอยู่

2.2 การจัดตั้งพรรคการเมือง ควรปรับปรุงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการจัดตั้งและ มาตรการที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอย่างแท้จริง มีไข่มุกเพื่อรับเงิน สนับสนุนจากกองทุนเพื่อพัฒนาพรรคการเมืองอย่างเดียว

2.3 การไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ภายหลังการปรับปรุงการเลือกตั้งให้มีเพียงครั้งเดียว ควรเพิ่มการเสียดสิทธิต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เลือกตั้งบางประเภท เช่น สิทธิการ เข้าทำงานในหน่วยงานของรัฐ และการรักษาพยาบาลตามโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค เป็นต้น

2.4 พฤติกรรมการเลือกตั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการทุจริตการเลือกตั้ง ควรกำหนด มาตรการจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีส่วนร่วมในการกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งที่มีหลักฐานพยาน ที่สามารถพิสูจน์ความผิดของผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ให้ความร่วมมือกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดย “สมัครใจ” ให้ได้รับค่าตอบแทนตามสมควร รวมทั้งให้ความคุ้มครองความปลอดภัย และพัฒนา จิตสำนึกผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ตระหนักในสิทธิเลือกตั้งทั้งในระยะสั้นและระยะยาวอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

2.5 การมีส่วนร่วมขององค์กรเอกชนในการตรวจสอบการทุจริตการเลือกตั้ง ควร พัฒนาองค์กรเอกชนที่คณะกรรมการการเลือกตั้งให้การรับรองให้มีความเข้มแข็งทำหน้าที่ได้อย่าง มีประสิทธิภาพ และเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนพัฒนามาตรฐานการตรวจสอบ ทั้งที่คณะกรรมการการเลือกตั้งตรวจสอบเอง และกำหนดให้มีผู้เกี่ยวข้องตรวจสอบเป็นมาตรฐาน เดียวกันโดยถือเสมือนเป็นองค์กรภายในของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และขยายเครือข่ายให้ ครอบคลุมทั้ง 400 เขตเลือกตั้ง

## **Abstract**

The main election-related intentions of the Constitution B.E. 2540 specifies three important roles of political mechanism, 1. the operation of the Election Commission of Thailand (ECT) as monitor and organizer of the election, 2. the role of the political parties and the candidates in the election and 3. the role of the people in political Participation in the new election system under the constitutional intentions.

### **Research Objectives**

The research is mainly aimed at two objectives; 1. the result study of the real duty operation particularly concerning political activities of (1) the Election Commission of Thailand (ECT), (2) the political parties and the candidate and (3) the election behavior of the people in a new election system during the past 5 years to see which part has achieved the constitution's intentions, which part hasn't achieved constitution's intentions and which part has been deviated from the constitution's intentions and 2. to seek the appropriate measures in an attempt to adjust the real role as mentioned in the constitution's main intentions.

The research employed two main techniques; (1) content analysis has been used to extract the content of the new Electoral Will from 31 volumes Constitutional Drafting Assembly and (2) survey technique is used to gather data concerning the operation of the Election Commission of Thailand, the role of the political parties and the candidates in the election, the role of the people in political participation in the new election system and the electoral attitude and behavior nationwide.

### **Research Results**

The result of the research stated that the operation of each mechanism during the last general election of members of the House of Representatives and senators has been carried out in line with the constitution's main intentions and could be accepted. However, there are still some problems including the power structure and the election management of the Election Commission of Thailand, the real role of political parties and the candidates and the role of the people as the right owners. These problems are said to lead to an unsuccessful outcome.