

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) เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งจากการอภิปรายในการร่างรัฐธรรมนูญของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ตลอดจนการสืบค้นข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง และการวิจัยแบบสำรวจ (survey research) ทั้งนี้เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เที่ยงตรงในแต่ละกรณี

ผลการวิจัยโดยภาพรวมพบว่า การปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละกลไกในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ผ่านมา เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และได้รับการยอมรับในระดับหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตาม ยังพบว่ามีปัญหาสำคัญ เช่น ปัญหาการจัดการโครงสร้างอำนาจหน้าที่และ การบริหารจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาทั้งในด้านการแนะนำตัว และความเป็นกลางทางการเมือง ปัญหาบทบาทที่แท้จริงของพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และปัญหาบทบาทของประชาชนในฐานะเจ้าของสิทธิเลือกตั้ง ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากเป็นช่วงเวลาเปลี่ยนผ่านจากสภาพเดิมไปสู่สภาพการณ์ใหม่ จึงยังไม่สามารถบรรลุผลได้ตามเจตนารมณ์ที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้อย่างเต็มที่

ข้อเสนอแนะที่สำคัญของการวิจัยครั้งนี้ ประกอบด้วย

1. ข้อเสนอแนะเชิงกลยุทธ์

1.1 การปรับบทบาทภารกิจของคณะกรรมการการเลือกตั้งใหม่ ให้มีอำนาจควบคุม กำกับ การเลือกตั้งและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาในการเลือกตั้ง โดยส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการเลือกตั้ง โดยอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ควรมีดังนี้

- (1) ออกกฎ ระเบียบ และสั่งการอันเกี่ยวกับขบวนการเลือกตั้ง
- (2) ควบคุมกำกับให้เป็นไปตามกฎ ระเบียบ รวมทั้งระงับ ยับยั้งหรือสั่งให้แก้ไขการดำเนินการของส่วนราชการ
- (3) ชี้ขาดปัญหา ยับยั้ง และให้ความเห็นชอบในการประกาศผลการเลือกตั้ง ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ให้ความเห็นชอบมีอำนาจสั่งการให้ลงคะแนนใหม่ เพิกถอนการเลือกตั้งหรือสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ รวมตลอดทั้งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

1.2 การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายเลือกตั้งก่อนการเลือกตั้ง และระหว่างการเลือกตั้งให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง การร้องคัดค้าน การประกาศผลการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้ร้องต่อศาลชั้นต้นในพื้นที่และให้ยุติที่ศาลดังกล่าว

1.3 การจัดการเลือกตั้งทุกประเภท ควรกำหนดให้มีเพียงครั้งเดียวเท่านั้น กรณีที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งได้คะแนนสูงสุดกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง ให้เลื่อนผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้คะแนนในลำดับรองลงมาเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งตามลำดับ เช่นเดียวกับกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อพรรค การเลือกตั้งบ่อยครั้งทำให้สุจริตชนที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทุจริตเลือกตั้งเสียสิทธิในกรณีที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้

1.4 การแนะนำตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด และมีในบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มีลักษณะขัดต่อสภาพความเป็นจริงของการเลือกตั้ง สมควรปรับปรุงแก้ไขให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาแสดงทัศนคติความตั้งใจและนโยบายส่วนตัวได้ โดยต้องไม่มีการโจมตีหรือกล่าวพาดพิงผู้สมัครรายอื่น

1.5 การทุจริตการเลือกตั้ง พรรคการเมืองต้องร่วมรับผิดชอบด้วยทั้งทางแพ่งและทางอาญา ไม่ใช่ให้ใบแดงเฉพาะผู้สมัครรับเลือกตั้ง แต่พรรคไม่ต้องรับผิดชอบ เพราะพรรคเป็นผู้เลือกคนให้ลงสมัครในนามพรรค พรรคจึงเป็นตัวการต้องรับผิดชอบการกระทำของผู้สมัครรับเลือกตั้งด้วย ซึ่งจะทำให้พรรคมีความรับผิดชอบ และมีความระมัดระวังมากยิ่งขึ้นในการกลั่นกรองเลือกคนที่ดี ที่สะอาดลงสมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรค ทำนองเดียวกับที่กำหนดให้พรรคต้องรับผิดชอบในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งลาออกไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องมีการเลือกตั้งซ่อม คือ ทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ลาออกและพรรคที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นสังกัดต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งซ่อมนั้น

1.6 การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทุจริตการเลือกตั้งโดยประชาชนและองค์การเอกชน ควรนำหลักการการให้สินบนแก่ผู้ซึ่งขู่แฉหรือให้ข้อมูล หรือข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทุจริตการเลือกตั้งของผู้ถูกกล่าวหา รวมทั้งตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง และการให้สินบนแก่ผู้ซึ่งขู่แฉหรือให้ข้อมูล หรือข้อเท็จจริงดังกล่าวเป็นผลให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งถูกเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้ง

2. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

2.1 การแบ่งงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ควรแบ่งงานทั้งตามภารกิจหน้าที่และพื้นที่ กล่าวคือ ประธานกรรมการการเลือกตั้ง รับผิดชอบงานทั้ง 5 ส่วน กรรมการการเลือกตั้ง ที่เหลืออีก 4 คน รับผิดชอบพื้นที่เป็นภาคๆ และรับผิดชอบงานภารกิจหน้าที่ส่วนที่เกี่ยวข้องกับภาคที่รับผิดชอบอยู่

2.2 การจัดตั้งพรรคการเมือง ควรปรับปรุงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการจัดตั้งและมาตรการที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอย่างแท้จริง มีไชนิ่งเพื่อรับเงินสนับสนุนจากกองทุน เพื่อพัฒนาพรรคการเมืองอย่างเดียว

2.3 การไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ภายหลังการปรับปรุงการเลือกตั้งให้มีเพียงครั้งเดียวควรเพิ่มการเสียดสิทธิตามผลกระทบบรรทัดกับการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งบางประเภท เช่น สิทธิการเข้าทำงานในหน่วยงานของรัฐ และการรักษาพยาบาลตามโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค เป็นต้น

2.4 พฤติกรรมการเลือกตั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตการเลือกตั้ง ควรกำหนดมาตรการจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีส่วนร่วมในการกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งที่มีหลักฐานพยานที่สามารถพิสูจน์ความผิดของผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ให้ความร่วมมือกับคณะกรรมการการเลือกตั้งโดย “สมัครใจ” ให้ได้รับค่าตอบแทนตามสมควร รวมทั้งให้ความคุ้มครองความปลอดภัย และพัฒนาจิตสำนึกผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ตระหนักในสิทธิเลือกตั้งทั้งในระยะสั้นและระยะยาวอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

2.5 การมีส่วนร่วมขององค์การเอกชนในการตรวจสอบการทุจริตการเลือกตั้ง ควรพัฒนาองค์การเอกชนที่คณะกรรมการการเลือกตั้งให้การรับรองให้มีความเข้มแข็งทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนพัฒนามาตรฐานการตรวจสอบทั้งที่คณะกรรมการการเลือกตั้งตรวจสอบเอง และกำหนดให้มีผู้เกี่ยวข้องตรวจสอบเป็นมาตรฐานเดียวกันโดยถือเสมือนเป็นองค์การภายในของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และขยายเครือข่ายให้ครอบคลุมทั้ง 400 เขตเลือกตั้ง

Abstract

The main objectives of the Constitution B.E. 2540 (1997) describes the three crucial political mechanisms which are 1) roles and responsibilities of the Election Commission who takes leading role in organizing and monitoring all political elections in the country. 2) roles and responsibilities of the political parties and the political candidates running the election and 3) roles and responsibilities of the Thai citizen through participatory approach in the new election system. The foregoing is to respond to the objectives of the Constitution.

This research carries two main objectives which are 1) to study the factual outcome of the political performances of (i) The Election Commission (ii) the Political Parties and (iii) election behavior of people under the new frame of the election system, that occurred during the past 5 years to see which parts have achieved the Constitution's objectives, which part has not yet been so and which parts have undesired results. 2) to suggest appropriate methodology to improve the current happenings and make them in line with the anticipation of the Constitution. The study applies both the content analysis and the survey research methodologies. The research takes into account the debates of the members of the Constituent Assembly during the time the consideration was given, as well as cross-checking with the relevant paper documents in order to assure the credibility and reliability of the information in hands.

The research outcome, generally reveals that the performances of each political mechanisms dealing with the recent elections of the representatives and the senators respond and are in line with the Constitution's objectives. To a certain extent, these mechanisms are widely acceptable by people. However, it needs also to mention that there are still some obstacles faced. For example, there is problem on the set up of the line of commands, the authorities and the management of the Election Commission. Problem on the conduct of the candidates in their self-introduction, the political neutrality, the genuine roles of the political parties & the candidates and the roles of people holding voting rights. Assumably, the problems are a normal happening during the transitional period, however, they prevent the Constitution's objectives to be fulfilled.

Recommendations from this research are :

1. Strategic recommendations

1.1 Revise the roles and missions of the Election Commission through empowerment so that they are able to control and supervise the election and make final decision. The processing of the election remains the responsibility of the government offices.

The Election Commission should have the authority to :

(1) issue rules and regulations relating to the election procedures

(2) supervise and monitor the government office's implementation to ensure that they are doing in lines with the laid down rules and regulations. This will include the authority to cancel or deter or issue instruction to change/correct the government office's implementation.

(3) make final decision on, deter or endorse the election result, announce the new election when the election result does not qualify the endorsement, nullify the election or instruct for new election including removal of voting rights.

1.2 Before and during the election processing, removal of voting rights from the rights holders who violate the election law falls under the authority of the Election Commission. Objection to the election results announced by the Election Commission should be lodged to the local court and the case is closed by the court's ruling.

1.3 All types of election should be organized only once. In the case the candidate who get the highest votes violates the election law, the second highest will be considered elected. The same should be applied to the candidates under the party list. Too many elections will demoralize good people from actively participate in the election exercises and, as a result, eventually cause them to lose their voting rights.

1.4 The procedure for self-introduction of the senator candidates as defined in the 2541 election law complimentary to the Constitution, is impractical. It is seen more appropriate to allow the senator candidates to be able to express their vision, attitude, goals/objectives and personal policy which are to be made in the fashion not criticizing or attacking other candidates.

1.5 Political Parties should also be held liable both under the civil law and criminal law when its party member running the election abuses the election law. It is seen unfair to only to give the "red card" to the wrong doing candidate and leave the political party out of the scene. This is based on the logic that the party elects/screens the candidates to run the election, therefore, they must be held responsible to the conduct of the candidates they chose. In so doing, the political party would take extra caution in the selection/

screening process of the candidates in order to ensure decent people. This is the same justification as for the mandatory responsibility of the Political Parties and the representatives in absorbing the expenditures incurred when there is a re-election as a result of the resignation from the Parliament Membership of a representative to take up the political assignment

1.6 Participation in the monitoring process by ordinary people and by the non-governmental agencies should be boosted up by rewarding system. Rewards are given to informants giving factual information on possible abuses, abuses that already occurred, the principals, the accomplices, the supporters and etc. This facts received will lead to the removal of the rights for candidature.

2. Implementing Recommendations

2.1 Division of responsibilities of the Election Commission by nature of the work and by geographic. Chairman is to be responsible to all 5 parts, the rest 4 members of the Commission are to be responsible for 4 geographical parts, one for each.

2.2 Establishment of Political Party : Need improvement to the criteria and conditions as well as relevant measures in setting up a party in order to genuinely promote political activities and not only for raising fund or securing financial supports.

2.3 Negligence to exercise the voting rights deserves more severe punishment. When the system of having only one time election is in place, negligence to exercise voting rights will be subject to punishment in terms of, for example, losing their benefit from job recruitment by government offices, having no access to the 30 Baht public health scheme and etc.

2.4 Election behavior, particularly in connection to the abusive election. Set up a measure to persuade the voters, who have involved to a certain extent in violating/abusing the election law, to turn voluntarily to be an “informant” with some reward accorded as appropriate including necessary protection. Need to actively and consistently promote individual’s conscious to appreciate and recognize his/her voting rights.

2.5 Participation of non-governmental agencies in investigating abusive in election process. Capacity building to the participating agencies with a view to strengthen their efficiency to reach acceptance by all parties concerned. Standardizing the investigation measures carried out by the Election Commission and by others as if they are operating as internal units of the Election Commission. Expanding the network coverage to all 400 Constituencies.