

บทคัดย่อ

การเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 จะมีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญคือจะเป็นการเลือกตั้งที่เขตเลือกตั้งจะเล็กลง เป็นแบบเขตเดียวเบอร์เดียว 400 เขตทั่วประเทศ และแต่ละเขตจะมีประชากรประมาณ 150,000 คน การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อฐานเสียงดั้งเดิมของนักการเมืองอย่างแน่แท้ ซึ่งรัฐธรรมนูญและ พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้อย่างกว้างว่าอำเภอหรือตำบลใดมีจำนวนราษฎรเพียงพอที่จะเป็นเขตเลือกตั้งได้ ก็ให้กำหนดอำเภอหรือตำบลนั้นเป็นเขตเลือกตั้งได้ เลข ถ้าหาไม่ได้ ให้รวมหลายอำเภอเข้าด้วยกันเป็นหนึ่งเขตเลือกตั้ง โดยคำนึงถึงพื้นที่ที่ติดต่อกัน การคมนาคมสะดวกและการเคยอยู่ในเขตเลือกตั้งเดียวกันมาก่อน ถ้าการรวมกันดังกล่าวจะทำให้ประชากรมากหรือน้อยเกินไป ให้แยกหรือรวมพื้นที่ตำบลของอำเภอได้ แต่จะแยกหรือรวมเฉพาะบางส่วนของตำบลไม่ได้ คือยังมีการเคารพหน่วยทางการปกครองของตำบลใน แต่ละจังหวัดอยู่ และนอกจากนี้ยังต้องคำนึงถึงสภาพความเป็นชุมชนเดียวกันของเขตเลือกตั้งที่จะเกิดขึ้น ด้วยว่าจะต้องมีความเป็นชุมชนเดียวกันและมีจำนวนราษฎรในแต่ละเขตใกล้เคียงกัน

จะเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์ดังกล่าวคือหลักการเรื่องความเสมอภาคกันของคะแนนเสียง (Vote equality) ซึ่งใช้ป้องกันการเขียนเขตเลือกตั้งอย่างไม่เป็นธรรม (Gerrymandering) แต่การเขียนเขตเลือกตั้งที่คำนึงถึงเฉพาะแต่หลักการเรื่องความเสมอภาคกันของคะแนนเสียงอาจนำไปสู่ปัญหาเรื่องการเจือจางของคะแนน (Vote dilution) ได้ โดยเฉพาะกรณีที่มีการแยกตำบลออกจากบางอำเภอไปรวมเป็นเขตเลือกตั้งใหม่ร่วมกับอำเภออื่น ๆ ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ในกรณีของชุมชนเมือง/ชุมชนชนบท หรือระหว่างชุมชนไทยพุทธกับชุมชนไทยอิสลามในบางจังหวัดภาคใต้ เพราะฉะนั้นทางออกจึงควรอยู่ที่การให้ความสำคัญกับเกณฑ์เรื่องการเคยอยู่ในเขตเลือกตั้งเดียวกันมาก่อน จึงมาใช้วิธีการแบ่งเขตเลือกตั้งใหม่ภายในกรอบของเขตเลือกตั้งเดิมตามจำนวน ส.ส. ไป เพราะข้อกำหนดตามกฎหมายเดิมของเขตเลือกตั้งแบบเก่าจะเป็นหลักประกันว่าปัญหาเรื่องการเจือจางของคะแนนไม่เกิดขึ้น การคมนาคมและความใกล้เคียงกันพื้นที่ก็จะมีปัญหาด้วย เนื่องจากความที่เคยเป็นชุมชนทางการเมืองเดียวกันมานั่นเอง นอกจากนี้ยังควรคำนึงถึงปัจจัยความหนาแน่นของประชากรในแต่ละเขตเลือกตั้ง รูปพรรณสัณฐานของเขตเลือกตั้ง และที่สำคัญที่สุดก็คือปัจจัยเรื่องลักษณะทางภูมิศาสตร์ที่จะเป็นตัวกำหนดความเหมาะสมของแต่ละเขตเลือกตั้งในแต่ละจังหวัดอีกด้วย

หลักเกณฑ์การแบ่งเขตเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ 2540 : การสำรวจมาตรฐานเบื้องต้น

หนึ่งในมาตรฐานที่สภาสร้างรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้เป็นแนวทางอันหนึ่งที่จะหาให้กระบวนการการเลือกตั้งของไทยปลอดจากการทุจริตชื่อเสียง คือการทำให้เขตเลือกตั้งเล็กลง กลายเป็นเขตเลือกตั้งที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้คนเดียว แทนที่จะเป็นเขตเลือกตั้งขนาดใหญ่ที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ตั้งแต่ 1-3 คนอย่างเดิม ทั้งนี้จะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตนี้ 400 เขตทั่วประเทศ

เป็นที่แน่นอนว่านอกจากจังหวัดเสฉวนไม่กี่จังหวัดที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้สูงสุดเพียง 1 คน ไม่เปลี่ยนแปลงไปจากการเลือกตั้งครั้งสุดท้ายแล้ว ก็จะต้องมีการแบ่งเขตเลือกตั้งกันใหม่หมดสำหรับจังหวัดที่เหลือที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้มากกว่า 1 คนขึ้นไป ในทางปฏิบัติแล้วนี้หมายถึงการที่เขตเลือกตั้งแบบเดิมซึ่งมีขนาดใหญ่และเคยเป็นฐานเสียงทางการเมืองของนักการเมืองจำนวนมากทั่วประเทศมายาวนานกว่า 2 ทศวรรษ จะต้องถูกแบ่งซอยย่อยเป็นเขตเล็กเขตน้อยตามหลักเกณฑ์กว้างๆที่รัฐธรรมนูญระบุไว้ว่า จำนวนราษฎรต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 คน ให้คำนวณจากจำนวนราษฎรเฉลี่ยด้วยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 400 คน ซึ่งตัวเลขเฉลี่ยก็คือประชาชน 150,000 คน ต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 คน

การแบ่งเขตเลือกตั้งเสฉวนนี้จึงย่อมมีผลกระทบต่อนักการเมืองได้ต่างว่กันเพราะอาจมีการตัดเขตที่เป็นฐานเสียงเดิมของนักการเมืองบางคนออกไป แล้วนำเอาเขตที่ไม่ใช่ฐานเสียงผนวกเข้ามา หรืออาจเป็นการนำเอาฐานเสียงที่เคยกระจัดกระจายเข้ามารวมกันเป็นเขตเลือกตั้งใหม่ก็ได้ ซึ่งในเรื่องนี้รัฐธรรมนูญได้กำหนดแนวทางการแบ่งเขตเลือกตั้งที่เหมาะสมไว้แต่เพียงกว้างๆว่า จังหวัดใดมีการแบ่งเขตเลือกตั้งมากกว่าหนึ่งเขตต้องแบ่งพื้นที่ของเขตเลือกตั้งแต่ละเขตให้ติดต่อกันและต้องให้มีจำนวนราษฎรในแต่ละเขตใกล้เคียงกัน ส่วน พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้มีบทบัญญัติว่าด้วยการแบ่งเขตเลือกตั้งเพิ่มเติมไว้ดังนี้คือ ในกรณีอำเภอหรือตำบลมีจำนวนราษฎรเพียงพอที่จะกำหนดเป็นเขตเลือกตั้งได้ ให้กำหนดอำเภอหรือตำบลนั้นเป็นเขตเลือกตั้ง แต่ในกรณีที่ไม่เป็นไปตามนั้น ให้รวมอำเภอต่างๆเป็นเขตเลือกตั้ง อดยคำนึงถึงพื้นที่ที่ติดต่อกันใกล้เคียงกัน ความสะดวกในการคมนาคมระหว่างกัน และการเคยอยู่ในเขตเลือกตั้งเดียวกัน ถ้าการรวบรวมอำเภอในลักษณะนี้จะทำให้มีจำนวนประชากรมากหรือน้อยเกินไป ให้แยกหรือรวมพื้นที่ตำบลเพื่อให้ได้จำนวนประชากรพอเพียงสำหรับการเป็นเขตเลือกตั้ง แต่จะแยกหรือรวมเฉพาะเพียงบางส่วนของตำบลไม่ได้ อย่างไรก็ตามก็ตีกฎหมายยังกำหนดต่อไปอีกด้วยว่าหากวิธีการดังกล่าวทำให้จำนวนราษฎรในแต่ละเขตเลือกตั้งไม่ใกล้เคียงกัน หรือไม่มีสภาวะเป็นชุมชนเดียวกัน ก็ให้แบ่งเขตเลือกตั้งตามสภาพของชุมชนที่ราษฎรมีการติดต่อกันเป็นประจำในลักษณะที่เป็นชุมชนเดียวกันหรือใกล้เคียงกัน และสามารถเดินทางติดต่อกันได้โดยสะดวก อดยจะต้องทำให้จำนวนราษฎรของแต่ละชุมชนในเขตเลือกตั้งแต่ละแห่งมีจำนวนใกล้เคียงกันมากที่สุด

เป็นที่ประจักษ์ชัดว่า การที่รัฐธรรมนูญไทย พ.ศ.2540 และ พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย

คณะกรรมการการเลือกตั้ง จะให้ความสำคัญสูงสุดกับการที่พื้นที่ในแต่ละเขตเลือกตั้งต้องติดต่อกัน และแต่ละเขตเลือกตั้งควรมีจำนวนราษฎรที่ใกล้เคียงกันนั้น ก็เพื่อที่จะป้องกันไม่ให้เกิดกรณีการแบ่งเขตเลือกตั้งที่ไม่เป็นธรรม วิทยมุ่งเขียนเขตเลือกตั้งให้เกิดคุณหรือโทษแก่ผู้สมัครเฉพาะราย(Gerrymandering)เป็นหลัก ซึ่งในกรณีของประเทศไทย ก็คงปฏิเสธไม่ได้ว่า เหตุที่ผ่านมา การกำหนดเขตเลือกตั้งที่จัดทำโดยกระทรวงมหาดไทย ซึ่งถูกควบคุมโดยนักการเมืองอีกทีหนึ่งนั้น ได้มีข้อกังขาอยู่เป็นระยะ เสมอมาว่า ได้มีการกระทำดังกล่าวเกิดขึ้นจริง อย่างไรก็ตาม การแบ่งเขตเลือกตั้งที่เหมาะสมน่าจะต้องไปไกลกว่าความเสมอภาคในด้านตัวเลขของจำนวนราษฎรในแต่ละเขตเลือกตั้ง คือควรจะก้าวไปถึงจุดของคุณภาพของการเป็นตัวแทนด้วย นั่นคือการแบ่งเขตเลือกตั้งควรจะแบ่งในลักษณะที่ตัวแทนซึ่งได้รับเลือกตั้งมา สามารถเป็นตัวแทนของราษฎรในเขตเลือกตั้งของตนได้อย่างทั่วถึงเท่าเทียมกัน กล่าวคือเขตเลือกตั้งหนึ่งจะต้องเป็นเขตเลือกตั้งที่ประชากรในนั้นไม่มีความแตกต่างทางสังคม เศรษฐกิจหรือวัฒนธรรมมากเกินไป จนถึงขนาดที่ความต้องการของประชากรแตกแยกออกเป็นสัดส่วนหรือส่วนทางกันอย่างชัดเจน จนทำให้ผู้ซึ่งได้รับเลือกตั้งมาต้องเลือกรักษาผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มของประชากรที่ตนเห็นว่ามีสำคัญทางการเมือง และละเลยผลประโยชน์ของกลุ่มอื่นไปเสีย หุคง่ายวาก็คือ นอกเหนือจากจำนวนราษฎรที่เข้าเกณฑ์แล้ว เขตเลือกตั้งที่ดีจะต้องมีความเป็นชุมชนเดียวกันอีกด้วย

จะเห็นได้ว่าข้อกำหนดให้อำเภอหรือตำบลที่มีจำนวนราษฎรเพียงพอที่จะเป็นเขตเลือกตั้งได้ก็ให้กำหนดอำเภอหรือตำบลนั้นเป็นเขตเลือกตั้งไปเลย ก็คือ การอนุโลมว่าความหนาแน่นของประชากรในตำบลหรืออำเภอดังกล่าว เป็นดัชนีที่บ่งถึงสภาพทางสังคม เศรษฐกิจที่ใกล้เคียงกันของชุมชนนั้นๆอยู่แล้ว ปัญหาที่แท้จริงจึงน่าจะอยู่ในกรณีที่จะต้องรวมเอาอำเภอต่างๆที่มีประชากรไม่มากพอเข้ามาเป็นเขตเลือกตั้งเดียวกัน เพราะในกรณีเช่นว่านี้ วิทยเฉพาะในกรณีที่จะต้องมีการแยกพื้นที่ของตำบลตำบลหนึ่งไปร่วมกับอำเภออื่น หากไม่ระมัดระวังพอแล้วก็อาจทำให้เกิดการละลายหรือการเจือจางคะแนนเสียงของประชากรส่วนที่ต้องถูกตัดขาดจากชุมชนส่วนใหญ่ที่ตนเป็นส่วนหนึ่งอยู่ก็ได้ ซึ่งในกรณีของประเทศไทย การเจือจางของคะแนนนี้ อาจเกิดขึ้นได้ในสองกรณีก็คือ กรณีที่ประชากรในเขตเมืองบางตำบลถูกแยกไปรวมเข้ากับประชากรส่วนใหญ่ของชนบทหรือกลับกันคือประชากรบางส่วนจากเขตชนบทถูกนำมารวมเป็นส่วนหนึ่งของเขตเลือกตั้งในเมือง หรืออีกกรณีหนึ่งคือกรณีของความแตกต่างระหว่าง เชื้อชาติและศาสนาของประชากรในบางจังหวัดทางภาคใต้ของประเทศ

อย่างไรก็ตามประเด็นปัญหาเรื่องการเจือจางของคะแนนเสียงอันสืบเนื่องมาจากการรวมหลายอำเภอเข้าเป็นเขตเลือกตั้งเดียวกัน (ซึ่งรวมถึงการแยกหรือรวมพื้นที่ตำบลเข้าด้วยกัน)นี้ สามารถป้องกันได้อยู่แล้วในระดับหนึ่ง หากผู้เขียนเขตเลือกตั้งจะยึดถืออย่างเคร่งครัดตามเกณฑ์ของกฎหมายที่ว่ากรรวมหลายอำเภอเข้าด้วยกันดังกล่าว ให้คำนึงถึงการเคยอยู่ในเขตเลือกตั้งเดียวกันเป็นหลัก เพราะไม่เพียงแต่ว่าในเขตเลือกตั้งเดิม การมีพื้นที่ติดต่อกันและกระตมนามสะดวกจะได้รับการประกันจากข้อกำหนดของกฎหมายเดิมเท่านั้น หากแต่ว่า การแยกตำบลออกจากอำเภอใดในเขตเลือกตั้งเดิมไปรวมกับ

อำเภออื่นๆ เพื่อสร้างเขตเลือกตั้งใหม่ ก็จะไม่เสี่ยงกับปัญหาเรื่องการเจือจางคะแนนอีกด้วย เพราะอย่างน้อยที่สุด ตำบลนั้นๆ และอำเภอที่จะไปรวมกันเป็นเขตเลือกตั้งใหม่ ก็เคยอยู่ในเขตเลือกตั้งเดียวกันมาก่อนนั่นเอง

ในทางปฏิบัติวิธีการแบ่งเขตเลือกตั้งใหม่ที่ง่ายที่สุด จึงน่าจะเป็นการแบ่งเขตเลือกตั้งเดิมที่เคยเป็นเขตเลือกตั้งสำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2-3 คนขึ้นไปในแต่ละจังหวัด ออกเป็นเขตเลือกตั้งใหม่ที่มีขนาดเล็กลงตามจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั่นเอง เช่น จังหวัด ก. ในระบบเดิม มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ 5 คน โดยเลือกมาจากเขตเลือกตั้งที่ 1. จำนวน 3 คน และเขตเลือกตั้งที่ 2. อีก 2 คน ตามระบบใหม่ เขตเลือกตั้งที่ 1. ก็จะถูกแบ่งออกเป็น 3 เขตเลือกตั้ง คือ เขตเลือกตั้งที่ 1.1 1.2 และ 1.3 ส่วนเขตเลือกตั้งที่ 2. ก็จะถูกแบ่งออกเป็น 2 เขตเลือกตั้ง คือ เขตเลือกตั้งที่ 2.1 และ 2.2 เพราะฉะนั้น จำนวนราษฎรในเขตเลือกตั้งที่ 1.1 1.2 และ 1.3 ก็จะใกล้เคียงกัน เช่นเดียวกับเขตเลือกตั้งที่ 2.1 และ 2.2 ก็จะใกล้เคียงกันด้วย แต่อาจมีข้อแตกต่างที่มากขึ้นคือนี่ ถ้าเป็นการเปรียบเทียบระหว่างเขตเลือกตั้งที่ 1.1 กับ 2.2 เป็นต้น ทั้งนี้ก็เพราะ ทรายเท่าที่เราไม่ได้ถือเอาตัวประชาชนหรือจำนวนคะแนนเสียงที่แท้จริงของผู้เลือกตั้งรายบุคคลเป็นเกณฑ์สูงสุด แต่นำเอาจำนวนราษฎรไปผูกพันกับอาณาบริเวณพื้นที่ (Territorial based sub-units) แล้ว ก็ไม่มีทางที่จะทำให้เขตเลือกตั้งทุกเขตมีจำนวนราษฎรที่เท่าหรือใกล้เคียงกันได้ร้อยเปอร์เซ็นต์ นั่นคือนำหนักของคะแนนเสียงของราษฎรในแต่ละเขตเลือกตั้งจะยังคงมีความแตกต่างกันอยู่เสมอ

วิธีการหนึ่งที่จะช่วยให้น้ำหนักของคะแนนเสียงของราษฎรในแต่ละเขตเลือกตั้งของจังหวัดเดียวกันไม่แตกต่างกันจนเกินไป ก็คือการกำหนดค่าเฉลี่ยของความหนาแน่นของประชากรในแต่ละเขตเลือกตั้ง ต้องใกล้เคียงกับความหนาแน่นเฉลี่ยของประชากรทั้งจังหวัดให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ นอกจากนี้ เขตเลือกตั้งที่ดีก็ยังคงควรมีขนาดหรือขอบเขตเป็นรูปพรรณสัณฐานที่ใกล้เคียงกันอีกด้วย เพราะในขณะที่ความเท่าเทียมกันของคะแนนเสียง เป็นสิ่งที่เป็นธรรมแก่ผู้เลือกตั้ง ขนาดหรือขอบเขตที่ไม่แตกต่างกันจนเกินไปของเขตเลือกตั้ง ก็เป็นธรรมแก่นักการเมืองด้วยตนเอง เพราะเห็นได้ง่ายว่านักการเมืองที่เป็นตัวแทนของเขตเลือกตั้งที่เลือก จะสามารถเข้าถึงประชาชนได้ง่ายกว่า การคมนาคมสื่อสารกับประชาชนผู้เลือกตั้งก็ทำได้ง่ายกว่านักการเมืองที่เป็นตัวแทนของเขตเลือกตั้งที่ใหญ่โต มีประชาชนอยู่อาศัยอย่างกระจุกกระจายทั่วไปหมด

อย่างไรก็ตามเกณฑ์ต่างๆ ที่ได้นำเสนอมาข้างต้นนี้ จะมีน้ำหนักในทางปฏิบัติอย่างน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยที่มีความสำคัญสูงสุดอีกด้วย นั่นคือเกณฑ์สภาพความเป็นจริงทางภูมิศาสตร์ ซึ่งเมื่อบวกกับการเคารพเขตแดนของตำบลซึ่งเป็นเขตการปกครองแล้ว ย่อมทำให้การสร้างสูตรสำเร็จทางคณิตศาสตร์สำหรับการกำหนดเขตเลือกตั้งเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยาก ยิ่งถ้าขั้นที่สุดแล้วการกำหนดเขตเลือกตั้งที่เหมาะสมยุติธรรม และเป็นไปได้ จึงต้องพิจารณาความเหมาะสมของแต่ละเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัดเป็นเกณฑ์ ตัวอย่างการกำหนดเขตเลือกตั้งใหม่ก็นำมาแสดงประกอบด้วยจังหวัดพัทลุง ภูเก็ต เชียงราย นครราชสีมา แม่ฮ่องสอน ลพบุรี สิงห์บุรี มุกดาหาร เชียงใหม่ นครสวรรค์ และลพบุรี

Abstract

The 1997 Constitution provides for a significant change in the electoral process of the country by introducing the single-member constituency system. The country will from now on consist of 400 electoral districts, each with about 150,000 in population. Such a change will definitely have great impact on the fortunes of politicians as their original strongholds will be altered accordingly. The Constitution together with its organic law (dealing with the National Election Commission) has stipulated that any Amphur or Tambon with the population big enough to constitute a constituency should become one. If not, different Amphur may be grouped together to make a new constituency, provided that all parts of the districts are joined together, that they are easily accessible and that they belonged to the same constituency in the previous election. If the result of such a procedure does not conform with the population requirement, the removal of Tambon to be added to another Amphur is allowed but the integrity of a Tambon is to be respected. Moreover, the integrity of an existing community is not to be disturbed. In any case the equality of districts in terms of population is the goal that must be achieved at all times.

Obviously the above rules are based on the principle of equality of votes, which aim at solving the problem of excessive disparity or Gerrymandering. But it is always possible that boundaries which are fair numerically may lead to the problem of vote-dilution instead, especially when Tambon is removed from its original Amphur and added to another to make up a new electoral district. The case of vote-dilution may come from "packing" the urban Tambon to the rural Amphur or vice versa or it may be the case of dispersing large number of Moslem communities in the Southern border provinces where they constitute a majority into various districts, thereby reducing their potential political strength. One possible solution is to adhere strictly to the provision that only Amphur that belonged to the same constituency in the previous election may be grouped together. The simple method of drawing up new electoral districts by dividing

old constituency by the number of available MPs will guarantee that vote-dilution will not take place. The requirements regarding easy accessibility and the geographical compactness can also be guaranteed since all these conditions are already required under the old electoral laws. More important is the fact that all parts of the districts did belong to the same political community. Furthermore, care should be given to the population density ratio and the requirement of geographical size. Yet, the most important factor of all is the geographical reality of each individual province which in the final analysis will determine how each of the above standard is going to be practically applied.

The 1997 Constitution and the Redistricting of Congressional Districts :
A Preliminary Survey of Standards.

One of the measures designed by the 1997 Constitution to free Thai electoral process from vote buying tactics and other electoral frauds is to replace the multi-member constituency, according to which 1-3 MPs may be elected in one constituency, with the single-member constituency. There will now be 400 MPs elected from 400 constituencies nationwide.

Evidently, apart from a few small provinces where there have been no significant changes in terms of population growth and hence there can be only one representative for each province, most other provinces which have more than one MP will need a new redistricting. In practical terms, this means that the original large constituencies which have served as political bases for most politicians for more than two decades will be divided up into various smaller electoral districts. The Constitution has stipulated that the population in each district should be calculated from the total population of the country divided by the 400 MPs. Hence, each MP should represent roughly the population of 150,000.

Such a new design will certainly have great impact on the fortunes of most politicians. Some of their original political strongholds may be replaced by unfamiliar territory, while for others previously scattered political bases may be regrouped together. The Constitution broadly provides that for a province which has more than one MP, all parts of the newly drawn districts must be geographically joined together and that the population size of each electoral district should be about the same. The organic law (dealing with the National Election Committee) has stipulated further that should the population of any Amphur (district) or Tambon (sub-district) be big enough to constitute an electoral constituency, such an Amphur or Tambon should by its own right be a constituency. If such is not the case, then different Amphur may be grouped together to constitute a constituency, provided that (1) their

territorial boundaries are connected to each other, (2) that the transportation and communication between such units are feasible and (3) that these Amphur used to belong to the same constituency. Moreover, if the result of such a grouping does not conform with the requirement regarding the number of population in each constituency, then the removal or addition of Tambon from one Amphur to the other Amphur to make up a new constituency is allowed. But the removal or addition of a part (village or villages) of an Amphur is not permissible. Nevertheless, should the above procedures do not result in the required population per district or should it result in the breaking up of communities, then the drawing up of a new constituency should be made to conform with the existing communities and the required population standard.

It is obvious that the Constitution and its organic law by placing so much importance on the requirements that areas within the same constituency must be connected to each other and that each constituency should be more or less equal in terms of population is trying to solve the problems of excessive disparity or Gerrymandering - the ills of which Thailand is known to have experienced at the time when the administration of the general election was under the supervision of the Ministry of Interior and subsequently under the politicians themselves. Yet a well drawn constituency should satisfy not only the need for equality of votes in each district but also the quality of representation. That is to say, a constituency should be drawn up in such a way that an elected representative will, more or less, equally represent all interests in that particular district. An ideal constituency should consist of people who are not so different from each other in terms of their socio-economic or cultural backgrounds. The population should not be so different or so divided that eventually an elected MP can choose to represent only those parts of the society which matter most to him politically, and by so doing can afford to completely ignore the rest. In short, apart from meeting the required number of population, a good constituency should also constitute a relatively homogeneous community. It should have a certain degree

of political cohesiveness.

It is apparent that by allowing an Amphur or a Tambon to become an electoral district by itself provided that it meets the population requirement is a tacit implication that the high population density can speak for the relatively homogeneous socio-economic backgrounds and a political cohesiveness of its people. The real problem therefore is with the case where different Amphur need to be grouped together to constitute a constituency, especially when a (number of) Tambon may be removed from one Amphur and added to another. Such a manipulation, if done without care, may cause serious vote dilution - the situation whereby the potential effectiveness of a group's voting strength is drastically reduced and its ability to translate that strength into control of or at least influence with elected public officials seriously limited. In Thailand the problem of vote dilution may come from "packing" the urban Tambon to (i.e., removed from its urban Amphur) the rural Amphur or vice versa. It may also happen to the Moslem minority who constitute the majority of the population in the four southern border provinces of the country.

At any rate, the above problem of vote dilution may be successfully avoided if the redistricting process strictly follows the letters of the law which requires that only those Amphur belonging to the same constituency in the previous election may be grouped together to constitute the new district. Such is the case because first of all the "geographically compact" requirement and the "easy access" requirement of a given constituency were already called for by the past election law. Secondly, there should be very little risk in vote dilution involved because in some sense every Tambon and every Amphur in the past constituency simply belonged to the same political community. Any addition or removal within the confine of the old constituency could not, therefore, be ground for the vote dilution charge.

In practice, the simplest way to draw up a new district is to divide up the old constituency into new districts according to the number of available MPs. For example, province X used to have 5 MPs representing two electoral

districts - 3 from district A and 2 from district B. The new electoral district will therefore consist of 5 districts - district A1, A2 and A3 from the original district A and district B1 and B2 from the original district B. The population size of A1, A2 and A3 will be more or less equal and so are the case of B1 and B2. However A1 and B2 may not be that equal. This is simply because we have yet to hold on absolutely to the principle that it is the person to be represented in the parliament. As long as we still hold on the idea of representation as representing both the people and the territorial-based sub-units - it is clear that no districts will be completely equal in size. Different constituencies will always have different values of vote, so to speak.

One possible way of reducing the above disparity is to take the population density of each province into consideration - to require that the population density ratio in each electoral district is as close as possible to the population density ratio of the whole province. In addition, a good electoral district should not vary too much in geographical size from other districts. While the equal population requirement seems fair to voters, equality in district size is equally fair to candidates. It is certainly unfair if some candidates find "contact" more difficult than do others because of relatively bad communications and scattered populations in large, sparsely-populated districts.

Yet, whether or not the above criteria would have any meaningful weight depends entirely on the most significant factor - the geographical reality. This factor together with the integrity of administrative units (like the province and the Tambon) have made it highly improbable to utilize any mathematical formula to draw up electoral districts. In the final analysis, to achieve the goal of proper, fair and possible redistricting, one needs to consider all facts and figures of each province individually. The detailed redistricting process of the following provinces are also included in this report: Phang-nga, Phuket, Chiangrai, Nakhonratchasima, Maehongson, Trat, Singburi, Mukdaharn, Chiangmai, Nakornsawan, and Lopburi.

บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่อง การควบคุมและตรวจสอบค่าใช้จ่ายการหาเสียงเลือกตั้ง เป็นงานวิจัยเพื่อศึกษาหาแนวทางในการควบคุมและตรวจสอบ การใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ของผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบแบ่งเขตเลือกตั้ง

การศึกษานี้ จึงมุ่งที่จะหาคำตอบ 2 ประการ คือ (1) จะทำอย่างไรจึงจะควบคุมให้ผู้สมัครใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งให้อยู่ในวงเงิน และหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนด และ (2) จะทราบได้อย่างไรว่า ผู้สมัครแต่ละคนใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งอยู่ในวงเงินตามที่กำหนดหรือไม่

คณะผู้วิจัยได้สร้างต้นแบบระบบบัญชีการเลือกตั้งขึ้น เพื่อเป็นเครื่องมือในการควบคุมการใช้จ่ายเงินของผู้สมัคร และได้กำหนดประเด็นในการตรวจสอบค่าใช้จ่ายขึ้น เพื่อเป็นแนวทางให้กลุ่มผู้ศึกษา แสดงความคิดเห็นและเสนอแนะมาตรการในการตรวจสอบค่าใช้จ่ายดังกล่าวนี้ ทั้งนี้ การศึกษานี้คณะผู้วิจัยได้สัมภาษณ์บุคคลในวงการต่างๆ พอจะแบ่งได้เป็น 3 ประเภท คือ (1) กลุ่มผู้ที่มีความรู้ และประสบการณ์ทางบัญชี และการบริหาร การเลือกตั้ง (2) กลุ่มนักวิชาการ หรือผู้ที่มีความรู้ และประสบการณ์ทางการเมือง และการบริหารงานสาธารณะ และ (3) กลุ่มนักการเมือง

จากการศึกษาพบว่า การดำเนินการเพื่อให้ผู้สมัครใช้จ่ายเงินในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งอยู่ในหลักเกณฑ์และวงเงินตามที่กฎหมายกำหนดได้นั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งควรจะทราบ (1) ที่มาของเงินที่จะใช้จ่าย, (2) หลักเกณฑ์และวิธีการใช้จ่ายเงิน (3) การเก็บหลักฐาน และการบันทึกการใช้จ่าย เพื่อเป็นหลักฐานในการรายงาน และ (4) การตรวจสอบ เพื่อให้ทราบว่า การใช้จ่ายของผู้สมัครเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่

ที่มาของเงินค่าใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง พบว่ามีแหล่งที่มา 3 ทาง คือ การสนับสนุนจากพรรคการเมือง การบริจาคของนิติบุคคลหรือบุคคลทั่วไป และเงินหรือทรัพย์สินของผู้สมัคร และเงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งดังกล่าวนี้ ผู้สมัครควรจะนำฝากธนาคารในบัญชีที่เปิดไว้เพื่อการเลือกตั้ง เป็นการเฉพาะทั้งหมดก่อน จึงจะเบิกนำมาใช้จ่ายในการเลือกตั้งได้ ทั้งนี้เพื่อความชัดเจน โปร่งใสและมีหลักฐานที่เชื่อถือได้ เก็บไว้เพื่อการตรวจสอบต่อไป

การใช้จ่ายเงินเพื่อการเลือกตั้งทุกครั้ง ต้องมีหลักฐานการใช้จ่าย โดยให้สมุห์บัญชีเลือกตั้งเป็นผู้เก็บรวบรวมหลักฐานการใช้จ่าย และจัดทำบัญชีค่าใช้จ่ายทั้งหมด ในการลงบัญชีสมุห์บัญชีจะเป็นผู้จัดทำบัญชีทั้งหมด 5 บัญชี คือ (1) บัญชีธนาคาร เพื่อบันทึกการฝาก-ถอนเงิน, (2) บัญชีรายรับ (บริจาค) เพื่อบันทึกการรับเงินทุกรายการที่จะนำมาใช้ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง, (3) บัญชีรายจ่าย (เช็ค) คือบัญชีค่าใช้จ่ายแยกประเภท ที่จ่ายเป็นเช็คทั้งหมด, (4) บัญชีรายจ่าย (เงินสด) คือบัญชีค่าใช้จ่ายแยกประเภท ที่จ่ายเป็นเงินสดทั้งหมด และ (5) บัญชีเจ้า

หนี้ (ค้างชำระ) คือบัญชีที่ค้างชำระ กรณีรับสินค้าหรือการบริการแล้ว แต่ยังไม่ได้ชำระเงิน หรือชำระเงินไม่ครบ

เมื่อสิ้นสุดการเลือกตั้งแล้ว ผู้สมัครจะต้องยื่นบัญชีค่าใช้จ่ายทั้งหมด แก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ภายในเก้าสิบวันนับจากวันประกาศผลการเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 การยื่นบัญชีดังกล่าวนี้ ควรใช้แบบรายงานที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดขึ้น เป็นหนังสือนำส่งเรื่อง พร้อมแนบสมุดบัญชี หลักฐานการใช้จ่าย และหลักฐานทางการเงินทั้งหมด โดยให้สมุหบัญชีเลือกตั้งเป็นผู้จัดทำบัญชีและรายงานค่าใช้จ่าย และให้ผู้สมัครเป็นผู้รับรองความถูกต้องของรายงาน ค่าใช้จ่ายการเลือกตั้งทั้งหมด ก่อนนำส่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง

สำหรับการตรวจสอบการใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง พบว่าจะต้องตรวจสอบทั้งเอกสาร คือ รายงานและหลักฐานการใช้จ่าย และตรวจสอบการปฏิบัติในการหาเสียงของผู้สมัคร หรือตรวจสอบภาคสนามควบคู่กันไปด้วย

การตรวจสอบภาคสนาม มีมาตรการบางประการที่มีข้อเสนอให้นำไปใช้เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบ เช่นการควบคุมการใช้จ่ายานพาหนะ ควรกำหนดให้ใช้ Sticker หรือป้ายรับอนุญาตการใช้จ่ายานพาหนะ จากคณะกรรมการการเลือกตั้งเสียก่อน การกำหนดราคาประเมินของสื่อโฆษณาต่างๆ และประกาศให้ประชาชนทั่วไปทราบ และการตรวจนับแผ่นป้ายโฆษณาขนาดใหญ่ เป็นต้น

ผลการศึกษาวิจัยที่ได้รับ คณะผู้วิจัยได้นำไปใช้เป็นข้อมูลในการจัดทำข้อเสนอแนะ เรื่องการควบคุมและการตรวจสอบการใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง เสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งได้รายงานข้อเสนอไว้ในรายงานการวิจัยนี้ด้วยแล้ว

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร (Executive summary)

การใช้เงินในการเลือกตั้ง เป็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อพัฒนาการทางการเมืองของไทย การใช้เงินในการหาเสียงเลือกตั้ง เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจทางการเมืองโดยทั่วไปสามารถจำแนกออกได้เป็น 2 รูปแบบ คือ

1. การใช้เงินในทางลับ ซึ่งกฎหมายไม่อนุญาตให้ใช้ได้
2. การใช้เงินในทางเปิดเผย ซึ่งกฎหมายอนุญาตให้ใช้จ่ายได้ในวงเงินที่จำกัด

อย่างไรก็ตาม การใช้เงินในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งในอดีตไม่สามารถควบคุมให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากกฎหมายไม่ได้มีข้อกำหนดหรือระเบียบใดๆ ที่จะใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุม หรือตรวจสอบการใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้ง

การศึกษาเรื่องการควบคุมและการตรวจสอบการใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบแบ่งเขตเลือกตั้ง จะศึกษานั้นหนักในเรื่องค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง การควบคุมการใช้จ่าย และการตรวจสอบค่าใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ทั้งนี้จะเป็นการศึกษาเฉพาะค่าใช้จ่ายที่เปิดเผยและกฎหมายอนุญาตให้ใช้จ่ายได้เท่านั้น จะไม่รวมถึงการใช้จ่ายที่ผิดกฎหมาย และค่าใช้จ่ายที่ต้องห้ามตามมาตรา 44 และมาตรา 45 ของ พรบ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541

การศึกษานี้ ได้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยมุ่งเน้นที่จะค้นหาสภาพความเป็นจริงของการใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งในอดีต และหามาตรการ วิธีการต่างๆ ในการดำเนินการเพื่อให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ปฏิบัติตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ โดยวิธีการศึกษาจะศึกษาจากเอกสารวิชาการ ระเบียบกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งจากในประเทศและต่างประเทศ และจากการสัมภาษณ์บุคคล ที่มีความรู้และประสบการณ์ทางการเมือง การบริหาร ด้านบัญชี และการตรวจสอบทั้งจากภาครัฐและเอกชน

ผลการศึกษา

1. การศึกษาค้นคว้าเอกสาร (Literature Reviews) กฎหมายเลือกตั้งของบางประเทศ ได้ให้ความสำคัญกับการควบคุมด้านการเงินในการหาเสียงเลือกตั้ง ทั้งด้านรายรับจากการบริจาค (Contributions) และการใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง (Campaign Expenditure) บางประเทศจะเน้นควบคุมรายได้หรือแหล่งที่มาของรายได้ที่ใช้ในการหาเสียง โดยกำหนดเงื่อนไขการรับบริจาคหรือรับการสนับสนุนก่อนข้างเข้งวด และต้องเปิดเผยแหล่งที่มาของรายได้ ในขณะที่บางประเทศก็เข้มงวดเกี่ยวกับการใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียง โดยวัตถุประสงค์ของการตรา

กฎหมายควบคุมการเงินเกี่ยวกับการเลือกตั้งทั้งด้านรายรับและรายจ่ายนี้ ก็เพื่อให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งมีความเท่าเทียมกันในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง และป้องกันการใช้จ่ายเงินในการหาเสียงมากเกินไปจนความจำเป็นอันเป็นการสูญเสียเปล่าทางเศรษฐกิจ และประการที่สำคัญคือ เป็นการลดบทบาทหรืออิทธิพลของผู้สนับสนุนทางการเงินที่มีต่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง

สำหรับประเทศไทย พรบ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 หมวด 3 การสนับสนุนพรรคการเมืองก็มีข้อกำหนดและเงื่อนไขในการรับบริจาคหรือรับการสนับสนุนของพรรคการเมือง และพรบ. ประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ส่วนที่ 6 ค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งและวิธีการหาเสียงเลือกตั้งก็มีข้อกำหนดและเงื่อนไขในการใช้จ่ายหาเสียงเลือกตั้ง เช่นกัน แม้ว่าเจตนารมณ์ของการตรากฎหมายของประเทศต่างๆ จะอยู่บนพื้นฐานเดียวกัน แต่ข้อกำหนดและวิธีการบังคับใช้ก็แตกต่างกันออกไป การศึกษานี้เพื่อนำประสบการณ์ของต่างประเทศมาเป็นข้อมูลในการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบทางการเงินในการหาเสียงเลือกตั้งของไทยให้มีความสมบูรณ์และมีผลบังคับใช้อย่างจริงจัง

2. การสัมภาษณ์บุคคล ผู้ให้สัมภาษณ์ได้ให้ความเห็นต่อวิธีการควบคุมการใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง ในด้านต่าง ๆ สรุปได้ดังนี้

2.1 การรณรงค์และการใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง (Election Campaign Expenditure) เห็นว่าการใช้จ่ายเงินในการหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งส่วนใหญ่ ใช้จ่ายเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด และควรควบคุมวงเงินค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งไม่ให้มากเกินไป เพื่อความเท่าเทียมกัน และป้องกันมิให้เงินเข้ามามีอิทธิพลทางการเมืองมากเกินไป

2.2 การบริจาค (Donations) การบริจาคเงิน หรือทรัพย์สินเพื่อสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้ง มีทั้งที่เห็นด้วยกับการกำหนดวงเงินรับบริจาค เพื่อไม่ให้ผู้สนับสนุนมีอิทธิพลต่อผู้สมัครมากเกินไป และเห็นว่าไม่ควรบริจาคสนับสนุนผู้รับเลือกตั้งเป็นการส่วนตัว ควรบริจาคผ่านพรรคการเมืองจะเหมาะสมกว่า เพื่อส่งเสริมพรรคการเมืองให้เข้มแข็ง และสามารถตรวจสอบได้ง่ายกว่า

2.3 สมุหบัญชีเลือกตั้ง (Election Campaign Comptroller) ส่วนใหญ่เห็นว่า การจัดทำบัญชีเลือกตั้ง เป็นเพียงการจดบันทึกรายการรับ-จ่าย การเก็บหลักฐาน การรับ-จ่าย ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเท่านั้น ซึ่งความรู้ต่างๆ เหล่านี้ สามารถเรียนรู้ได้จากการศึกษา ระเบียบ หรือประกาศ หรือคู่มือการทำงาน ก็สามารถปฏิบัติได้แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องใช้คนที่มีความรู้สูงนัก ระดับมัธยมปลาย หรือ ประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช) ก็น่าจะเพียงพอแล้ว

2.4 ระบบบัญชีเลือกตั้ง (Election Campaign Accounting System) เห็นว่าควรให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเปิดบัญชีกับธนาคารเพื่อเป็นบัญชีใช้จ่ายเพื่อการเลือกตั้งโดยเฉพาะ เพื่อเป็นหลักฐานในการตรวจสอบ

สำหรับรูปแบบของการบันทึกบัญชี และหลักฐานทางการเงิน ควรมีบัญชีอย่างน้อย 3 ประเภท คือ บัญชีรับจ่ายประจำวัน บัญชีรับบริจาค และบัญชีค่าใช้จ่ายแยกประเภท และต้องมีหลักฐานการรับและจ่ายเงินทุกครั้ง

2.5 การรายงานค่าใช้จ่ายการเลือกตั้ง (Election Campaign Expenditure Disclosure) คณะกรรมการการเลือกตั้ง ควรจะกำหนดแบบฟอร์มรายงานที่เป็นมาตรฐาน เพื่อเป็นรายงานสรุปค่าใช้จ่ายของผู้สมัครรับเลือกตั้ง

2.6 การตรวจสอบ (Election Campaign Expenditure Audit) ควรจะดำเนินการตรวจสอบทั้งด้านเอกสารและภาคสนาม โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือผู้สมัครหรือพรรคการเมืองได้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบด้วย และเพื่อให้การตรวจสอบภาคสนามมีผลในทางปฏิบัติ จึงควรดำเนินการตรวจสอบดังนี้

1. ควรเน้นตรวจสอบเฉพาะผู้สมัครที่มีคะแนนเสียงสูง 3 อันดับแรก ในแต่ละเขตเลือกตั้ง
2. ตรวจสอบหรือเก็บหลักฐานการใช้สื่อหาเสียงเฉพาะที่มีค่าใช้จ่ายสูง มีจำนวนไม่มาก และตรวจนับได้ง่าย เช่น แผ่นป้าย Cutout เป็นต้น
3. กำหนดราคากลางของสื่อหรืออุปกรณ์ ในการหาเสียง รวมทั้งอัตราค่าจ้างแรงงานในการช่วยหาเสียง

ข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง (Recommendations Presented to The Election Commission of Thailand)

การควบคุม และการตรวจสอบ การใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง (Election Campaign Expenditure Controlling and Auditing Proposal) เป็นส่วนสำคัญที่ทำให้กฎหมายมีผลบังคับใช้อย่างแท้จริง ดังนั้น มาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้น จึงต้องสามารถนำไปปฏิบัติได้จริงและไม่สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายมากเกินไปจนความจำเป็น โดยมีมาตรการต่าง ๆ ดังนี้

1. ควบคุมการใช้รถยนต์หรือพาหนะในการหาเสียงเลือกตั้ง โดยกำหนดให้ผู้สมัครต้องใช้แผ่นป้ายหรือ Sticker ซึ่งเป็นตราของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นตราสัญลักษณ์อนุญาตให้ใช้เป็นพาหนะในการหาเสียงได้ ซึ่งจะทำได้จะทำให้สามารถตรวจสอบค่าใช้จ่ายด้านพาหนะหาเสียงได้โดยง่าย และจะทำให้ผู้สมัครมีความระมัดระวังในการใช้ยานพาหนะมากขึ้น

2. การกำหนดราคาขั้นต่ำของสื่อโฆษณา ค่าเช่าและค่าจ้างแรงงาน เพื่อเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาความถูกต้องของค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่ผู้สมัครยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยกำหนดเฉพาะบางสื่อบางรายการที่สำคัญและมีค่าใช้จ่ายสูงและสามารถตรวจสอบได้ชัดเจน
 - 2.1 ราคาขั้นต่ำแผ่นป้ายโฆษณาหรือ Cutout
 - 2.2 ราคาเช่ารถยนต์
 - 2.3 อัตราค่าจ้างบุคลากร
3. การขอความร่วมมือจากผู้รับจ้างทำสื่อโฆษณา ให้รายงานและเก็บหลักฐานการรับจ้างทำสื่อไว้ เพื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถเรียกตรวจสอบได้
4. ระบบบัญชีค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง ควรกำหนดรูปแบบบัญชีดังนี้
 - สอดคล้องกับกฎหมายและประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง
 - เป็นไปตามหลักเกณฑ์ทางบัญชีทั่วไป
 - ง่ายต่อการปฏิบัติ และเก็บบันทึกข้อมูลต่างๆ ที่สำคัญครบถ้วนตามความจำเป็นเพื่อการตรวจสอบ
 - สมุดบัญชีควรประกอบด้วย
 1. สมุดบัญชีธนาคาร บันทึกรายการทุกรายการที่เกิดขึ้น โดยที่เงินทั้งหมดที่จะใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งต้องนำฝากในบัญชีธนาคารเสียก่อนจึงจะเบิกมาใช้จ่ายได้
 2. สมุดบัญชีรายรับ บันทึกรายรับทั้งหมดที่จะใช้ในการเลือกตั้ง
 3. สมุดบัญชีค่าใช้จ่าย แยกเป็นจ่ายด้วยเช็คและจ่ายด้วยเงินสด
 4. สมุดบัญชีเจ้าหนี้หรือบัญชีที่ค้างชำระ
5. สมุดบัญชีเลือกตั้ง ต้องมีคุณสมบัติที่สำคัญคือ มีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปี วุฒิมัธยมศึกษา ระดับมัธยมปีที่ 6 หรือ ปวช. ขึ้นไป ไม่เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในขณะเดียวกัน และมีสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในขณะนั้นด้วย โดยกำหนดหน้าที่รับผิดชอบไว้ดังนี้
 - จัดทำและรับรองความถูกต้องของบัญชีรายรับ-รายจ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง
 - เบิกจ่ายเงินจากบัญชีธนาคารเพื่อใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง
 - ออกเอกสารหลักฐานการรับบริจาค
 - จัดทำรายงานการใช้จ่ายการหาเสียงเลือกตั้งและเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้
 - รวบรวมและเก็บรักษาเอกสารหลักฐานการรับ-จ่ายทั้งหมด

6. หลักเกณฑ์การรายงาน

- ต้องใช้แบบรายงานตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด
- สมุหบัญชีเลือกตั้ง เป็นผู้จัดทำรายงานและผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องลงนามรับรอง ความถูกต้องของรายงานด้วย

7. การตรวจสอบค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง

7.1 การตรวจสอบภาคสนาม ควรตรวจสอบเฉพาะกิจกรรมหรือรายการที่มีค่าใช้จ่ายสูง และสามารถเก็บหลักฐานพิสูจน์ได้อย่างชัดเจน ในรูปแบบของการตรวจนับ บันทึกรับหรือจ่ายรูปเป็นหลักฐาน เป็นต้น

- การตรวจสอบการใช้จ่ายยานพาหนะ ให้มีการใช้แผ่นป้ายหรือ Sticker รับอนุญาตติดรถหรือพาหนะที่จะใช้ในการหาเสียง เพื่อให้สามารถตรวจสอบได้ว่าผู้สมัครได้ใช้จ่ายในการใช้พาหนะหาเสียงมากน้อยเท่าใดและตรงกับรายงานค่าใช้จ่ายที่ยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือไม่
- การตรวจสอบแผ่นป้าย Cutout ตรวจนับเฉพาะผู้สมัครที่มีคะแนนนิยมสูง 3 อันดับแรก ซึ่งคาดว่าจะมีการใช้จ่ายในการแข่งขันหาเสียงค่อนข้างสูง
- ติดตามกิจกรรมการณรงค์หาเสียงของผู้สมัครที่มีคะแนนนิยมสูง 3 อันดับแรก อย่างใกล้ชิด เช่น การใช้แผ่นป้ายโฆษณา การใช้จ่ายยานพาหนะ การปราศรัยหาเสียง การใช้สื่อโฆษณาประเภทอื่น ๆ

7.2 การตรวจสอบเอกสาร สมุดบัญชีทั้งหมดและหลักฐานการรับ-จ่าย ซึ่งต้องถูกต้องและสอดคล้องกัน และการคำนวณค่าใช้จ่ายเป็นไปตามหลักเกณฑ์ราคามาตรฐานที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดไว้

มาตรการการควบคุมและการตรวจสอบการใช้จ่ายการหาเสียงเลือกตั้งดังกล่าวนี้ เป็นการเสนอเฉพาะประเด็นและหลักการที่เห็นว่าจะประโยชน์ต่อการควบคุมและการตรวจสอบ ทั้งนี้ผู้ที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องควรพิจารณาว่าประกาศรายละเอียดในการปฏิบัติเป็นเรื่อง ๆ ไป และเมื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว ควรนำไปเผยแพร่ให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องทราบต่อไป

Executive Summary

Expense on election is the problem affecting Thai political development. Spending on political campaign to obtain political power generally can be divided into 2 categories as follows :-

1. Undisclosed fund that prohibited by the law.
2. Open fund allowed by the law for limited amount.

In the past, the control of expense on election was not effective due to lacking of provision and regulation to control or verifying the spending of candidates.

The study of *Election Campaign Expenditure Controlling and Auditing on election of members of parliament by way of election zoning* shall emphasize on the election expense and verifying political campaign among candidates of members of parliament particularly on *open fund* and complying with the law. The study will not include the prohibited or unlawful activities as prescribed in section 44 and section 45 of *The Act Supplementary to the Constitution concerning the Election of Members of Parliament and Senator, 1998*.

The study has adopted qualitative analysis emphasizing on the reality of expense on election, measures and methods to allow candidates to comply with law. This study shall be conducted through technical documents, law sections of both domestic and foreign cases and through interviewing persons who are specialized and experienced in politic administration, accounting and auditing from the government and private sectors.

Study Result

1. **Literature Reviews** Some countries 's election law has emphasized on the financial control on election campaign concerning contributions and campaign expenditure. In some countries focused on the source of fund by specifying the conditions of contributions strictly and source of election fund shall be made known to public and

some strictly controlled on campaign expenditure. The objective of law controlling expense and income on election is to enable candidates to be of equality on the campaign and preventing unnecessarily overspending for the campaign which adversely affects the economy and the most important thing is to lower the influence of the influential group and financial supporters over the candidates.

In Thailand, *The Act Supplementary to the Constitution concerning Political Parties, 1998*, Section 3, *the contributions of political parties* and *The Act Supplementary to the Constitution concerning Members of Parliament and Senators Election, 1998*, part 6, *campaign expenditure* are provided the conditions and provisions of contributions and campaign expenses. Though law objectives in various countries are the same, the provisions and the ways of enforcement are different. This study is to adopt experiences from countries as information in developing the law of financial disciplines in Thai campaign to be completely and practically effective.

2. **Interviewing** Interviewee commented on methods of controlling campaign expenditure summing up as follows :-

2.1 *Election campaign expenditure* mostly is overspending and candidates have spent more than what have been prescribed by the law and control of the said actions should be curbed to ensure equality and to prevent financial influence over politic.

2.2 *Donations or Contributions* inclusive of limiting amount of contribution to prevent influential supporter and donation to any candidate should not be allowed since direct donation to political parties is more appropriate to strengthen political parties and easier by way of inspection.

2.3 *Election campaign comptroller* It was found that election account should be conducted to record transaction as evidence to submit to the Election Commission and all these information can be obtained through disciplines, announcement or working manual, therefore higher educated personnel is not necessary, post - secondary school or vocational certificate is sufficient.

2.4 *Election Campaign Accounting System* Candidates should open their campaign account at banks as expenses and income on election must be through this account on purpose of evidential inspection.

Accounting record and financial evidence require at least 3 categories: daily transaction, contribution account and general ledger and strictly required receiving and spending evidences at each time.

2.5 *Election Campaign Expenditure disclosure to The Election Commission*, its standard submission form should be designed to sum up expenditure of candidates.

2.6 *Election Campaign Expenditure audit* should be conducted in both documentary audit and field inspection with public participation. To enable field inspection to be practically effective, the examining should be conducted as follows :

2.6.1 Focus on the first top 3-score candidates in each election zone.

2.6.2 Examining or collecting data of expensive media used on campaign.

2.6.3 Set up reference price of equipment, media on the campaign inclusive of labor cost on the said purpose.

Recommendations Presented to The Election Commission of Thailand

Election Campaign Expenditure Controlling and Auditing Proposal is significant part to effect the law enforcement, therefore any measures should be practically effective and not costly as follows :-

1. *Control of vehicle used in the campaign* All candidates have to use campaign sticker assigned by The Election Commission of Thailand, thus verifying the campaign expenditure on vehicle will be more practical and will encourage candidates to be more careful in using vehicle for the campaign.

2. *Design indicating cost of advertising media, rental and wages* as reference or criteria to verify expenditure record submitted to The Election Commission of Thailand. It should assign indicating price particularly on certain media with high cost and can be practical verification.

2.1 Price of cutout or billboard

2.2 Vehicle rental

2.3 Labor cost

3. *Cooperation required from advertising media makers* to report or to collect payment evidence for the further inspection by The Election Commission.

4. *Election Accounting System* should be designated as follows :

4.1 Relevant to the law as well as The Election Commission of Thailand provisions.

4.2 To comply with general accounting standard.

4.3 Convenient to practise and collect necessary data for the verification.

4.4 The accounting book should consist of

4.4.1 Bank account book which all the campaign budget should be deposited at bank prior to the withdrawal for campaign expenses.

4.4.2 Credit account shall record all the income donations occurred during the election campaign.

4.4.3 Debit account separately recorded by cheque or cash.

4.4.4 Account payable or unsettled account.

5. *Election Campaign Comptroller* shall be qualified with minimum age of 20 with post-secondary school or vocational certificate, not political candidate at the same time and obtain the right to vote at that time. Its responsibilities are listed as follows :

5.1 Provide and certify the accuracy of financial campaign transaction.

5.2 Withdraw money from the bank for election campaign.

- 5.3 Issue evidence on contributions.
- 5.4 Provide report of the election campaign and submit to The Election Commission of Thailand within the schedule.
- 5.5 Collect and secure the evidence of campaign contributions and expenses.

6. *Reporting*

- 6.1 Election Campaign Comptroller arrange reports and to be certified by candidates.
- 6.2 Report should be arranged in format defined by The Election Commission

7. *Election Campaign Expenditure Auditing*

7.1 **Field inspection** should be conducted particularly on some activity with high cost and clear data collection can be done in form of counting, recording and taking photo for instance.

- Inspection on vehicle used through usage of sticker. Official designated sticker have to be stick at campaign vehicles for verifying whether it is identical to the campaign expenditure report submitted to The Election Commission .
- Campaign cutout or billboard examining focus on the first top 3-score candidates that are expected to spend a large amount of money in the campaign.
- Closed monitoring on campaign activities of the first top 3-score candidate such as : billboard, campaign vehicle and usage of advertising media.

7.2 **Documentary audit** All the campaign account books and concerned evidence have to be correct and corresponding to one another. Calculation shall be in compliance with standard principle designated by The Election Commission.

The Said Election Campaign Expenditure Controlling and Auditing Proposal is on certain issues that deemed useful in controlling and auditing. The authority in charge should consider in details each issues and once promulgated as practical law, further dissemination to public is highly recommended.

บทคัดย่อ

(Abstract)

การวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกตั้ง: ศึกษาจากศักยภาพและความสนใจในการมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้งขององค์การเอกชนนั้น เป็นการศึกษาเพื่อศึกษารูปแบบการมีส่วนร่วมขององค์การเอกชนในการเลือกตั้งโดยคำนึงถึงศักยภาพและความสนใจขององค์การเอกชนในการมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้งเพื่อให้การเลือกตั้งที่จะมีขึ้นตามรัฐธรรมนูญใหม่เป็นไปโดยบริสุทธิ์ ยุติธรรม และมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนมากที่สุด

การวิจัยครั้งนี้คณะผู้วิจัยได้ทำการศึกษา 3 ระดับ คือ ศึกษาองค์การเอกชนระดับชาติที่มีเครือข่ายหรือสาขาอยู่ในจังหวัดต่างๆ ศึกษาองค์การเอกชนระดับจังหวัด และ ศึกษากรณีศึกษา 3 จังหวัด โดยใช้เทคนิควิธีการวิจัย ทั้งในเชิงปริมาณ(Quantitative) และเชิงคุณภาพ (Qualitative) รวมทั้งการจัดสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) ตลอดจนสังเกตการณ์ ร่วมประชุม และร่วมกิจกรรมกับองค์การเอกชนในจังหวัดเหล่านั้น

ผลการศึกษาพบว่าองค์การเอกชนระดับชาติที่มีเครือข่ายสมาชิกหรือสาขาในจังหวัดต่างๆนั้น มีทั้งที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและไม่เป็นนิติบุคคล องค์การเอกชนเหล่านี้สนใจรูปแบบการมีส่วนร่วมในด้านการรณรงค์เผยแพร่ การให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตยและการเลือกตั้ง มากกว่าการตรวจสอบการเลือกตั้ง ยกเว้นองค์การเอกชนที่เคยร่วมกิจกรรมสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง

องค์การเอกชนระดับจังหวัด ส่วนใหญ่สนใจและเกี่ยวข้องกับการส่งเสริมประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมทางการเมือง รูปแบบการมีส่วนร่วมที่สนใจ คือ การรวมกลุ่มของประชาชนเพื่อส่งเสริมประชาธิปไตย การจัดการรณรงค์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับประชาธิปไตยและการเลือกตั้ง รองลงมาคือการสังเกตการณ์เลือกตั้ง โดยการจัดส่งอาสาสมัครไปสังเกตการณ์เลือกตั้งและการนับคะแนน สำหรับการรับแจ้งเหตุเบาะแสการทุจริตการเลือกตั้งมีเพียงบางจังหวัดเท่านั้นที่แสดงความสนใจในเรื่องดังกล่าว

ผลการศึกษาจากกรณีศึกษา 3 จังหวัด อุบลราชธานี พระนครศรีอยุธยา และชลบุรีพบว่า อุบลฯเป็นจังหวัดที่ประชาชนมีการรวมกลุ่มทั้งในระดับชุมชนและระดับจังหวัด องค์การเอกชนที่สนใจเข้ามามีส่วนร่วมในการเลือกตั้งมักเป็นองค์การที่เคยเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมือง ส่วนอยุธยาเป็นจังหวัดที่แม้จะมีองค์การเอกชนท้องถิ่น แต่องค์การเหล่านี้จะแยกการมีส่วนร่วมในการส่งเสริมประชาธิปไตยออกจากการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง ประกอบกับปัญหาอิทธิพลท้องถิ่นทำให้องค์การเหล่านี้สนใจด้านการรณรงค์เผยแพร่มากกว่าการตรวจสอบการเลือกตั้ง ชลบุรีเป็นจังหวัดที่ผู้มีอิทธิพลในจังหวัดมีอำนาจที่จะกำหนดผลการเลือกตั้งขณะที่เงื่อนไขการมีส่วนร่วมทางการเมืองขององค์การเอกชนเหล่านี้เป็นไปได้น้อยยกเว้นสมาชิกชาวชลบุรีเพื่อประชาธิปไตยที่สนใจเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้ง โดยเฉพาะการรณรงค์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะต่อแนวทางการมีส่วนร่วมขององค์การเอกชนในกระบวนการเลือกตั้งว่า

1.การมีส่วนร่วมในกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งขององค์การเอกชน สามารถมีได้หลายระดับ ขึ้นกับความสนใจ และศักยภาพขององค์การเอกชนเหล่านั้น

2.กระบวนการรับรององค์การเอกชน และระเบียบการรับรององค์การเอกชนไม่ควรมีขั้นตอนที่ยุ่งยากซับซ้อน ควรเน้นการลดข้อจำกัดและเปิดโอกาสให้องค์การเอกชนทุกระดับสามารถเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้งได้ไม่ว่าองค์การเอกชนเหล่านั้นจะเป็นนิติบุคคลหรือไม่

3. องค์การเอกชนที่เคยมีบทบาทในการรณรงค์รัฐธรรมนูญจะสนใจเข้ามามีส่วนร่วมผลักดันให้การเลือกตั้งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ องค์การเหล่านี้ควรเป็นกลุ่มเป้าหมายของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการสนับสนุนให้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้ง

4. การปรึกษาหารือระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งกับองค์การเอกชนในประเด็นต่างๆจะเป็นเงื่อนไขสำคัญในการดึงให้องค์การเอกชนสนใจที่เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้งมากขึ้น

5. ลักษณะและรูปแบบความร่วมมือขององค์การเอกชนในการเลือกตั้งมีได้หลายอย่างดังนี้

5.1 องค์การเอกชนที่ทำงานเลือกตั้งโดยไม่ขอคำรับรองจาก กกต. แต่ทำงานประสานงานกับ กกต. ในงานด้านรณรงค์ สามารถขอความสนับสนุนในด้านต่างๆได้

5.2 องค์การเอกชนที่ขอการรับรองจาก กกต. ในการทำงานเลือกตั้ง จะได้รับสิทธิในการมีส่วนร่วมในการบริหารการเลือกตั้ง เช่น การเสนอชื่อผู้เข้ารับการสรรหาเป็น กกต. ระดับต่างๆ การได้รับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐ และสิทธิในการตรวจสอบการเลือกตั้งฯลฯ

5.3 รูปแบบการประสานงานสามารถจำแนกได้ดังนี้

1) เครือข่ายองค์การเอกชนที่ประสงค์ทำงานเลือกตั้งเป็นเอกเทศ อาจมีการประสานงานกันในรูปแบบคณะกรรมการประสานงานระดับชาติ หรือรวมตัวเป็นเครือข่ายที่รวมตัวกันในระดับพื้นที่ เช่น ชุมชน ระดับเขตเลือกตั้ง และระดับจังหวัด และทำงานเลือกตั้งแตกต่างกันไปตามศักยภาพและพื้นที่

2) องค์การเอกชนที่มีเครือข่ายแต่ทำงานโดยคำนึงถึงการประสานงานกับคณะกรรมการการเลือกตั้งและได้รับการรับรองจาก กกต. แบ่งเป็น

2.1. เครือข่ายองค์การที่เลือกทำงานเฉพาะกิจกรรมบางประเภท เช่น งานรณรงค์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารงานสังเกตการณ์ หรืองานตรวจสอบค่าใช้จ่าย เครือข่ายเหล่านี้ประสานงานตรงกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง

2.2 เครือข่ายองค์การเอกชนที่ทำกิจกรรมเลือกตั้งทุกประเภท คือ ทั้งรณรงค์เผยแพร่ รับแจ้งเหตุ สังเกตการณ์ และประสานงานตรงกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยอาจมีหลายองค์การ เช่น สภานายความร่วมกับมูลนิธิองค์กรกลางเพื่อประชาธิปไตยร่วมกับสภาสังคมสงเคราะห์ ทำกิจกรรมเลือกตั้งร่วมกัน เป็นต้น

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร (Executive Summary)

การวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกตั้ง: ศึกษาจากศักยภาพและความสนใจในการมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้งขององค์กรเอกชนนั้น เป็นการวิจัยเพื่อศึกษารูปแบบการมีส่วนร่วมขององค์กรเอกชนในการเลือกตั้งโดยคำนึงถึงศักยภาพและความสนใจขององค์กรเอกชนในการมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้ง เช่น รูปแบบการมีส่วนร่วมในด้าน งานรณรงค์เผยแพร่ งานตรวจสอบการเลือกตั้ง และการบริหารการเลือกตั้ง เพื่อให้การเลือกตั้งที่จะมีขึ้นตามรัฐธรรมนูญใหม่เป็นไปโดยบริสุทธิ์ ยุติธรรม และมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนมากที่สุด

การวิจัยครั้งนี้คณะผู้วิจัยได้ใช้เทคนิควิธีการวิจัย ทั้งในเชิงปริมาณ (Quantitative) และเชิงคุณภาพ (Qualitative) มีทั้งการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) และการวิจัยภาคสนาม (Field Research) กล่าวคือ ในการศึกษาขององค์กรเอกชนระดับชาติ คณะผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์ผู้นำองค์กรเอกชนระดับชาติจำนวน 20 คน โดยแยกเป็นผู้บริหารองค์กรเอกชนระดับชาติที่มีสาขาในจังหวัดต่างๆ 15 องค์กรและสัมภาษณ์ผู้นำองค์กรเอกชนด้านสังคมสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม, พัฒนาชุมชนและสิ่งแวดล้อม, ส่งเสริมศักยภาพของกลุ่มผู้ด้อยโอกาส และด้านส่งเสริมประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนจำนวน 5 คน ในการศึกษาขององค์กรเอกชนระดับจังหวัด ได้ใช้แบบสอบถามเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้บริหารและปฏิบัติงานองค์กรเอกชนในระดับจังหวัด รวมทั้งผู้ทรงคุณวุฒิในจังหวัด 13 จังหวัด รวมทั้งสิ้น 458 คน โดยใช้แบบสอบถาม และได้จัดสนทนากลุ่ม (Focus Group Session) โดยเชิญผู้นำจากองค์กรเอกชนที่ผู้ทรงคุณวุฒิใน 13 จังหวัดเป้าหมายประเมินว่าเป็นองค์กรเอกชนที่มีศักยภาพสูงที่สุดในจังหวัดเข้าร่วมการสนทนา และในกรณีศึกษา 3 จังหวัด ได้สัมภาษณ์เจาะลึกบุคลากรขององค์กรเอกชนในท้องถิ่นและบุคคลที่เกี่ยวข้อง เช่น นักการเมือง ผู้นำชุมชน ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้บริหารและปฏิบัติงานองค์กรเอกชน ตลอดจนสังเกตการณ์ ร่วมประชุม และร่วมกิจกรรมกับองค์กรเอกชนใน 3 จังหวัดเหล่านั้น

จากการศึกษาพบว่าองค์กรเอกชนระดับชาติที่มีเครือข่ายหรือสมาชิกหรือ "สาขา" ในจังหวัดต่าง ๆ นั้นหลายองค์กรมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย โดยการจดทะเบียนในรูปแบบมูลนิธิหรือสมาคม แต่บางองค์กรมีฐานะเป็นนิติบุคคลจากกฎหมายเฉพาะ ซึ่งองค์กรเอกชนนิติบุคคลที่ก่อตั้งก่อนปี 2535 จะประสบปัญหาเรื่องวัตถุประสงค์ขององค์กรที่ระบุว่า ไม่เกี่ยวกับการเมือง ทำให้ไม่สามารถมาเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้งกับคณะกรรมการเลือกตั้งได้อย่างเต็มที่ ส่วนองค์กรเอกชนที่ไม่ได้เป็นนิติบุคคลจะมีความเป็นอิสระในการเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองมากกว่าองค์กรเอกชนนิติบุคคล องค์กรเหล่านี้จะเน้นด้านงานรณรงค์ด้านกว้างในประเด็นการเมือง และประเด็นเชิงนโยบาย และจะมีความสัมพันธ์กับองค์กรเอกชนระดับจังหวัดในรูปแบบเครือข่ายต่างๆ

องค์การเอกชนระดับชาติเหล่านี้สนใจรูปแบบการมีส่วนร่วมในด้านการรณรงค์ เผยแพร่ ให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับระบบประชาธิปไตยและการเลือกตั้ง มากกว่าการตรวจสอบการเลือกตั้ง ยกเว้นองค์การเอกชนที่เคยร่วมกิจกรรมเลือกตั้ง ประกอบกับหลายองค์การยังไม่มีเชื่อมั่นว่า กระบวนการตรวจสอบการเลือกตั้งที่จะมีขึ้นตามรัฐธรรมนูญใหม่จะนำไปสู่คุณภาพใหม่ ของนักการเมือง หรือสามารถเปลี่ยนระบบการเมืองที่เป็นอยู่เดิมได้ ทำให้ขาดความสนใจต่อการ ตรวจสอบการเลือกตั้ง และการบริหารการเลือกตั้งเท่าที่ควร

องค์การเอกชนระดับจังหวัด 13 จังหวัดที่ศึกษา ส่วนใหญ่สนใจและเกี่ยวข้องกับการส่งเสริม ประชาธิปไตย รวมทั้งมีผู้บริหารที่สนใจการเมือง รูปแบบการมีส่วนร่วมที่องค์การเอกชนแสดงความสนใจ คือ การรวมกลุ่มของประชาชนเพื่อส่งเสริมประชาธิปไตย การจัดการรณรงค์เผยแพร่ ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับประชาธิปไตยและการเลือกตั้ง รองลงมาคือการสังเกตการณ์เลือกตั้ง โดย การจัดส่งอาสาสมัครไปสังเกตการณ์เลือกตั้งและการนับคะแนน สำหรับการรับแจ้งเหตุเบาะแส การทุจริตการเลือกตั้งมีเพียงบางจังหวัดเท่านั้นที่แสดงความสนใจในเรื่องดังกล่าว

กรณีศึกษา 3 จังหวัด ได้แก่ อุบลราชธานี พระนครศรีอยุธยา และชลบุรี โดยศึกษาถึง ปัจจัยที่เกื้อหนุนการเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองขององค์การเอกชนในท้องถิ่น รูปแบบการเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองขององค์การเอกชนในท้องถิ่น ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมือง ซึ่งจากศึกษาพบว่า อุบลราชธานีเป็นจังหวัดที่องค์การเอกชนเข้มแข็ง เนื่องจาก มีการรวมกลุ่มประชาชนในระดับที่กว้างขวาง ทั้งในระดับชุมชนที่เป็นการรวมตัวของประชาชน ระดับรากหญ้าและในระดับจังหวัด โดยองค์การเอกชนในจังหวัดอุบลฯที่สนใจจะเข้ามามีส่วนร่วม ในกระบวนการเลือกตั้งส่วนใหญ่เป็นองค์การที่เคยเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมือง การเลือกตั้ง การรณรงค์เรื่องรัฐธรรมนูญมาแล้ว ขณะที่องค์การเอกชนที่ทำงานเฉพาะด้านเริ่มมีความสนใจแต่ก็ยังไม่ชัดเจนถึงความเชื่อมโยงระหว่างงานที่ตนทำอยู่กับกระบวนการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญใหม่ ซึ่ง ต้องอาศัยการให้ข้อมูล ประสานงาน และเชิญชวนจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง

อยุธยาเป็นจังหวัดที่องค์การเอกชนไม่ค่อยเข้มแข็ง เนื่องจากแม้จะมีจำนวนองค์การเอกชนท้องถิ่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาชุมชนอยู่พอสมควร แต่องค์การเอกชนท้องถิ่นเหล่านี้จะแยก การมีส่วนร่วมทางการเมืองในเรื่องส่งเสริมประชาธิปไตย ออกจากการมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้ง ประกอบกับปัญหาระบบอุปถัมภ์ในจังหวัด ทำให้องค์การเอกชนเหล่านี้สนใจเรื่อง การรณรงค์เผยแพร่ มากกว่าการตรวจสอบการเลือกตั้งและการบริหารการเลือกตั้ง เนื่องจากหวาดเกรง อิทธิพลท้องถิ่นทั้งจากเจ้าหน้าที่รัฐและจากนักการเมือง

ส่วนชลบุรีเป็นจังหวัดที่ถือว่าประชาชนมีการรวมกลุ่มน้อย เป็นจังหวัดที่มีอิทธิพลใน จังหวัดมีอำนาจที่จะกำหนดผลการเลือกตั้งได้ทุกระดับภายในจังหวัด ซึ่งเกิดจากการซื้อสิทธิ์ขาย เสี่ยง ยกทั้งพื้นที่หรือยกทั้งหน่วยเลือกตั้ง ขณะเดียวกันองค์การเอกชนในจังหวัดจำนวนมากมี

ปัญหาเรื่อง ข้อบังคับหรือตราสารขององค์การได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า ต้องไม่ยุ่งเกี่ยวกับการเมือง ทำให้เงื่อนไขการมีส่วนร่วมทางการเมืองขององค์การเอกชนเหล่านี้เป็นไปได้น้อย ยกเว้น สมัชชาชาวชลบุรีเพื่อประชาธิปไตยที่สนใจเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้ง โดยเฉพาะในรูปแบบการรณรงค์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

ผลจากการศึกษาคณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะต่อแนวทางการมีส่วนร่วมขององค์การเอกชนในกระบวนการเลือกตั้งว่า การมีส่วนร่วมในกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งขององค์การเอกชน สามารถมีได้หลายระดับขึ้นกับความสนใจ และศักยภาพขององค์การเอกชนเหล่านั้น เช่น องค์การเอกชนที่สนใจกระบวนการรับรององค์การเอกชนของคณะกรรมการการเลือกตั้ง องค์การเอกชนที่ต้องอาศัยกระบวนการติดต่อหรือประสานงานให้เข้ามามีส่วนร่วม องค์การเอกชนที่ต้องการสนับสนุนจากรัฐบาลที่เป็นรูปธรรมเพื่อสร้างความมั่นใจก่อนเข้าร่วมกิจกรรม องค์การเอกชนที่มีปัญหาเรื่องข้อบังคับหรือตราสารที่ระบุไว้ว่า "ต้องไม่ยุ่งเกี่ยวกับการเมือง" เป็นต้น

กระบวนการรับรององค์การเอกชน และระเบียบการรับรององค์การเอกชน จึงไม่ควรมีขั้นตอน หรือเงื่อนไขที่ยุ่งยาก ซับซ้อน ควรเน้นการลดข้อจำกัด และเปิดโอกาสให้องค์การเอกชนทุกระดับสามารถเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้งได้ ไม่ว่าจะองค์การเอกชนเหล่านั้นจะเป็นนิติบุคคลหรือไม่ จะเป็นนิติบุคคลโดยพระราชบัญญัติฉบับใด

องค์การเอกชนที่เคยมีบทบาทในการรณรงค์รัฐธรรมนูญ และก่อรูปเป็นองค์กรหลังรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันประกาศใช้ เช่น สมัชชาจังหวัด ประชาคมจังหวัด เครือข่ายองค์การเอกชน และชมรมจังหวัดต่าง ๆ จะมีความกระตือรือร้นในการมีส่วนร่วมผลักดัน ให้กระบวนการเลือกตั้งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ องค์การเอกชนเหล่านี้ น่าเป็นกลุ่มเป้าหมายของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการเลือกตั้ง

การปรึกษาหารือ และการสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน ระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้ง กับองค์การเอกชนในเรื่องรูปแบบการมีส่วนร่วม กระบวนการรับรอง และความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ จะเป็นเงื่อนไขสำคัญในการดึงให้องค์การเอกชนสนใจที่เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้งมากขึ้น ซึ่งจะเป็คำตอบต่อการพัฒนาประชาธิปไตยและการปฏิรูปการเมืองที่แท้จริงในอนาคต

ลักษณะและรูปแบบความร่วมมือขององค์การเอกชนในการเลือกตั้งอาจมีได้หลายอย่างดังนี้
ลักษณะความร่วมมือขององค์การเอกชนในการเลือกตั้ง สามารถจำแนกได้ดังนี้

- องค์การเอกชนที่ทำงานเลือกตั้งโดยไม่ขอคำรับรองจากกกต. แต่ทำงานประสานงานกับ กกต. ในงานด้านรณรงค์ สามารถขอความสนับสนุนในด้านต่าง ๆ ได้ เช่น ข้อมูล คู่มือ อบรม สื่อเผยแพร่ต่างๆ และวิทยากร เป็นต้น ตัวอย่างรูปแบบของ

การประสานงาน เช่น การทำทำเนียบองค์กรเอกชนที่มีกิจกรรมในเรื่องเกี่ยวกับการเลือกตั้ง การทำจดหมายข่าว การมีตัวแทนในคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง ด้านรณรงค์เผยแพร่ เป็นต้น

- องค์กรเอกชนที่ขอการรับรองจากกกต. ในการทำงานเลือกตั้ง สามารถ
 - เสนอชื่อผู้เข้ารับการสรรหาเป็น กกต.ประจำเขตเลือกตั้ง กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง กรรมการนับคะแนน ฯลฯ
 - ได้รับการสนับสนุนจากรัฐ
 - ทำงานด้านการตรวจสอบ

รูปแบบการประสานงานขององค์กรเอกชนที่มีเครือข่าย สามารถจำแนกได้ดังนี้

- องค์กรเอกชนที่มีเครือข่าย ทำงานเลือกตั้งเป็นเอกเทศโดยไม่คำนึงถึงการประสานงานหรือทำงานร่วมกับ คณะกรรมการการเลือกตั้ง แบ่งเป็น
 - 1) เครือข่ายตามวัตถุประสงค์

องค์กรเอกชนที่มีเครือข่าย ประสานการทำงานร่วมกัน ในรูปคณะกรรมการประสานงานระดับชาติ อาจทำงานเลือกตั้งตามศักยภาพ เช่น งานรณรงค์เผยแพร่ และหรืองานตรวจสอบการเลือกตั้ง เป็นต้น

2) เครือข่ายตามพื้นที่

เป็นการรวมตัวขององค์กรเอกชนทุกประเภทที่หลายหลาย ที่รวมตัวกันในระดับอำเภอ จังหวัด ภาค ประเทศ ทำงานเลือกตั้งแตกต่างกันไปตามศักยภาพในแต่ละพื้นที่ โดยรูปแบบการประสานงานจะเป็นดังนี้

- องค์กรเอกชนที่มีเครือข่ายแต่ทำงานโดยคำนึงถึงการประสานงานกับ คณะกรรมการการเลือกตั้ง และได้รับการรับรองจาก กกต. แบ่งเป็น

1. เครือข่ายที่ทำงานตามประเภทกิจกรรม

องค์กรที่มีเครือข่าย เลือกทำงานเฉพาะกิจกรรมบางประเภท เช่น งานรณรงค์เผยแพร่ หรืองานสังเกตการณ์ หรืองานรับแจ้งเหตุ หรืองานตรวจสอบค่าใช้จ่าย เป็นต้น โดยมีงานทั้งในระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับเขตเลือกตั้ง องค์กรที่มีเครือข่ายแต่ละเครือข่ายประสานงานตรงกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง

2) เครือข่ายองค์กรเอกชนที่ทำกิจกรรมเลือกตั้งทุกประเภท คือ ทำทั้งงาน

รณรงค์เผยแพร่ งานรับแจ้งเหตุ งานสังเกตการณ์ และงานตรวจสอบค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง ในทุกระดับ และประสานงานตรงกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยอาจมีหลายองค์กร เช่น สภานายความ ร่วมกับ มูลนิธิองค์กรกลางเพื่อประชาธิปไตย ร่วมกับสภาสังคมสงเคราะห์ ทำกิจกรรมเลือกตั้งร่วมกัน เป็นต้น

Executive Summary
People's Participation in Elections :
Cases Study on the Potential of NGO's Participation
in the Electoral Process

The research aims to study the potential of NGO's participation in the electoral process. These include mobilization of public awareness about elections, poll-watch, and administration of elections to assure the elections under Thailand's 1997 Constitution will be free and fair and also to enhance public involvement in elections.

Both quantitative and qualitative research methods including documentary and field research were employed. As part of the data gathering activities, 20 national NGO leaders were interviewed, 15 of whom are from national NGOs with local branch offices, and five are from NGOs actively involved in social welfare, environment and community development, support for disadvantaged groups, and pro-democracy and human rights movements. Spot surveys of 458 staff of provincial NGOs as well as experts in 13 provinces were carried out using questionnaires. Meanwhile, a focus group session was held, attended by leaders from the NGOs with the highest potential in each of the 13 provinces as identified by the local experts. To support the analyses of the various components, three provinces were used for comprehensive case studies. To this end, a series of interviews with local NGO staff and the parties concerned including politicians, community leaders, experts in the targeted provinces were conducted. This ran in parallel to the researchers' observation, and participation in various NGOs' meetings and activities.

The research finds that some of the national NGOs with local "branches" or grassroot support are classified under the law as foundations or associations; others are under special laws. This has restricted their participation in the electoral process, especially those established before 1992 as it conflicts their objectives to keep aloof from politics. On the other hand, NGOs that are not legally recognized can take part in political activities more freely than their counterparts. These NGOs have actively campaigned for political and policy issues, and had good connections with NGOs in the provinces.

Most of the NGOs have preferred to channel their efforts into educating people about democracy and elections rather than inspecting or administering elections per se except for those previously involved in the electoral process. This can be attributed to their lack of confidence that the new rules set out by the new Constitution can effectively put an end to electoral irregularities and, thereby, give rise to a new generation of more qualified politicians and a new face for the country's politics.

It is found that the majority of the NGOs in the 13 targeted provinces led by politically concerned senior officials are committed to promoting democracy. Topping the list of their prevailing types of involvement are the setting up of pro-democracy bodies and the campaigning for public democratic and voting awareness. This is followed by the sending in of volunteers to man polling booths to stop fraudulent voting. Only NGOs in certain provinces have shown interest in filing reports on poll fraud.

The scope of the case studies in Ubon Ratchathani, Ayutthaya, and Chon Buri cover factors contributing to the political involvement of local NGOs, types of involvement, and major barriers to involvement. The findings suggest that Ubon Ratchathani has some of the strongest NGOs, thanks to the extensive grassroots support in the province. Most of the NGOs that long to take part in the electoral process are those previously active in political movements, elections and campaigns for the new constitution. While some special interest NGOs look to step into the political context, they still cannot see clearly how they can fit into in the electoral process under Thailand's new Constitution. This is where the Election Commission can come in to provide them with information and close guidance to pave the way for their entry.

In Ayutthaya, on the contrary, despite a significant number of NGOs actively involved in community development, they have placed less emphasis on political issues, drawing a distinct line between democracy promotion and involvement with the electoral process. This sheer lack of interest coupled with the prevailing nepotism in the province has caused the NGOs to sharpen their

focus on promoting public political awareness rather than inspecting or administering elections for fear of intimidation by local politicians and government authorities.

Chon Buri tends to have small groups of activists as the politics in the province is notoriously dominated by a group of powerful and influential people who can manipulate elections at all levels. This may come in the form of buying votes at certain polling stations or in whole constituencies. Meanwhile, many NGOs are faced with restrictions on political involvement as imposed by the NGOs' regulations or charters. The only exception to this is the Forum of Chonburi People for Democracy which is poised to seek active involvement with the electoral process, especially the promotion of election.

Based on the study, it is recommended that the involvement of NGOs with the electoral process can be accommodated at different levels according to their interest and potential. Chief among them are NGOs that need authorization from the Election Committee; NGOs that must be tapped for their cooperation; NGOs that want concrete assurance from the government before jumping into the fray; and NGOs that are forced by the regulations or charters to "keep aloof from politics".

It is suggested that the authorization process for NGOs should be simpler with fewer requirements to enable NGOs of all levels to gain access to the electoral process whether they be legally recognized or under any bills.

NGOs which played a proactive role in campaigning for the new Constitution and those which were established after the Constitution came into effect, for example, provincial forums, provincial communities, NGOs, and provincial interest groups tend to be committed to assuring that elections proceed in accordance with the new Constitution. These NGOs are the most promising prospects for the Election Commission to tap into the poll-watch.

Discussions and idea sharing between the Election Commission and NGOs about the types of involvement, authorization process and practicality will be the first major steps in attracting more NGOs to join the electoral process. This can be one avenue for the future democratic development and effective political reform.

The types of NGO's participation in elections can be categorized into:

- NGOs that request no authorization from the Election Commission in taking part in the election campaign. However, they can request for technical support in forms of information, brochures, handbooks, training, speakers, etc from the Committee. Central to their efforts are the compilation of NGOs involved in elections, publication of newsletters, and sending of delegates to the provincial and the constituency election committees on promoting election.

- NGOs with authorization from the Election Committee in taking part in the election campaign are entitled to

- Propose a list of nominations for the constituency election committee, the polling booth committee, vote-counting committee, etc.

- Obtain government support

- Check poll fraud

The operations of the NGO groups fall into one of the following two categories:

- The NGOs that are working independently of the election committee. They are further classified by

- 1) **Objectives**

These NGOs are joining forces as the national coordinating committee with a focus on common objectives i.e. promotion of election and/or lookout for electoral irregularities.

- 2) **Areas**

The NGOs of various natures are combining their efforts at either district, provincial, regional, and national level to roll out electoral initiatives in tandem with the demands of each respective area.

- The NGOs that are working in conjunction with the election committee. Authorized by the election committee, they are broken down into

- 1) **NGOs with specific focus**

This group of NGOs stress the importance of specific political efforts, for example, promotion of election, filing reports on fraudulent voting, observation, checking candidates' campaign budgets, etc. Spanning national, provincial, and constituency levels, the NGOs work jointly with the Election Commission.

- 2) **NGOs with non-specific focus**

The activities of these NGOs cover everything from promotion of election, filing reports on fraudulent voting, to observation and checking candidates' campaign budgets at all levels. They also work cooperatively with the election committee. To illustrate, the Law Society of Thailand joins hands with the Open Forum for Democracy (Poll-Watch) and the Council of Social Welfare in the election activities.