



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

ชุดโครงการวิจัย

การติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ

เรื่อง บทบาทการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง
พรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้งและประชาชน
ในการเลือกตั้งระบบใหม่ตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ

โดย ศ.ดร.พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ

ได้รับทุนสนับสนุนจาก สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

สถาบันพระปกเกล้า พฤศจิกายน 2547



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

ชุดโครงการวิจัย

การติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ

เรื่อง บทบาทการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง
พรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้งและประชาชน
ในการเลือกตั้งระบบใหม่ตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ

โดย ศ.ดร.พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ

ได้รับทุนสนับสนุนจาก สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

สถาบันพระปกเกล้า พฤศจิกายน 2547

พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว

บทบาทการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง พรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และประชาชนในการเลือกตั้งระบบใหม่ตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ--กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.

268 หน้า.

1. การเลือกตั้ง--ไทย.

I. ชื่อเรื่อง.

324. 9593

ISBN 974-449-183-3

ชุดโครงการวิจัยการติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ

เรื่อง บทบาทการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งพรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และประชาชนในการเลือกตั้งระบบใหม่ตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ

โดย : ศ.ดร.พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

สถาบันพระปกเกล้า

47/101 หมู่ 4 อาคารศูนย์สัมมนา 3 ชั้น 5

สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน ถ.ติวานนท์

ต.ตลาดขวัญ อ.เมือง จ.นนทบุรี 11000

พิมพ์ : พฤศจิกายน 2547

ภาพปก : ด.ญ.จรรยา เกิดกัน โรงเรียนสตรีศรีสุริโยทัย

ออกแบบปก : นายจักรกฤษ ฤกษ์อินทรอารีย์

พิมพ์ที่ โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ถนนพญาไท เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330

โทร. 0-2215-1991-2 ต่อ 11-14, 0-2218-3557, 0-2218-3563

<http://www.cuprint.chula.ac.th>

คำนำ

ชุดโครงการวิจัย เรื่อง การติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ดำเนินการโดยสถาบันพระปกเกล้า และคณะนักวิจัยจากสถาบันต่างๆ ได้รับทุนอุดหนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัย ดังนี้

1. ศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ โดยมุ่งศึกษาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเจตนารมณ์หลัก
2. ศึกษาแนวทางแก้ปัญหา หรืออุปสรรคต่างๆ ต่อการบรรลุเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ในการดำเนินการศึกษานี้ สถาบันฯ ได้ใช้เจตนารมณ์หลักของรัฐธรรมนูญ 3 ประการ ได้แก่ การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น และปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยที่แบ่งโครงการวิจัยย่อยออกเป็น 8 โครงการ ดังนี้

1. ส่วนที่ 1 สิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน
 - (1) สิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์
 - (2) การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนและความคิดเห็นต่อการทำงานของรัฐบาลและองค์กรอิสระ
 - (3) การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540
2. การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ
 - (4) บทบาทการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง พรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และประชาชนในการเลือกตั้งระบบใหม่ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ
 - (5) การตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ
 - (6) การเมืองกับผลประโยชน์ทางธุรกิจภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540
3. สถาบันทางการเมือง
 - (7) ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารและเสถียรภาพของรัฐบาล
 - (8) ประสิทธิภาพของรัฐสภาไทย

จากการศึกษาวิจัยของคณะนักวิจัยแต่ละคณะ โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยซึ่งมีความเหมือนและแตกต่างกันไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของแต่ละโครงการนั้น ปรากฏว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งมีเจตนารมณ์หลัก 3 ประการดังกล่าวข้างต้น เมื่อบังคับใช้ไประยะหนึ่งแล้ว มีปัญหาเกิดขึ้น โดยสรุปภาพรวมแล้วแบ่งแยกปัญหาได้ 4 ประการ ดังนี้

ประการแรก ปัญหาที่เกิดจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเองซึ่งบัญญัติไว้ไม่ชัดเจน ไม่ครอบคลุม จำต้องมีการตีความ ซึ่งก็เกิดปัญหาในการตีความที่ไม่ตรงกันเกิดขึ้น รวมทั้งมีปัญหาโต้แย้งระหว่างองค์กรต่างๆ

ประการที่สอง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่างๆ ทั้งที่มีอยู่ก่อนรัฐธรรมนูญบังคับใช้และที่ออกมารองรับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มีปัญหาไม่สอดคล้องหรือไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ประการที่สาม ปัญหาซึ่งเกิดจากการปฏิบัติของผู้บังคับใช้และผู้ถูกบังคับใช้รัฐธรรมนูญ รวมทั้งกฎหมายต่างๆ

ประการที่สี่ ประชาชนขาดความรู้ ความเข้าใจ ซึ่งทำให้ไม่สามารถใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้อย่างเต็มที่ รวมทั้งไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ในการนี้ คณะนักวิจัยแต่ละคณะได้เสนอแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อให้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญเป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของรัฐธรรมนูญ ดังมีรายละเอียดปรากฏในแต่ละโครงการย่อย

สถาบันพระปกเกล้า คณะนักวิจัย และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย หวังเป็นอย่างยิ่งว่า ผลการศึกษาวิจัยในชุดโครงการวิจัย การติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญนี้ คงจะเกิดประโยชน์หน่วยงาน องค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องหยิบยกผลการศึกษาวิจัยไปใช้ในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมไทย ทั้งนี้ เพื่อบรรลุเป้าหมายสูงสุดของการปฏิรูปการเมืองนั่นเอง หากมีข้อผิดพลาด หรือบกพร่องประการใด สถาบันฯ ขอประทานอภัยไว้ ณ โอกาสนี้ และยินดีน้อมรับข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงในโอกาสต่อไป

4/46 17/7/2547

(รองศาสตราจารย์ นรนิติ เศรษฐบุตร)

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

พฤษภาคม 2547

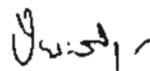
คำนำ

ชุดโครงการวิจัย “การติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ” โดยสถาบันพระปกเกล้า และคณะนักวิจัยจากสถาบันต่างๆ ซึ่งได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัย ดังนี้

1. ศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ โดยมุ่งศึกษาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเจตนารมณ์หลัก
2. ศึกษาแนวทางแก้ปัญหา หรืออุปสรรคต่างๆ ต่อการบรรลุเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

จากการศึกษาวิจัย พบว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งมีเจตนารมณ์หลัก 3 ประการ ได้แก่ การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย และปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เมื่อบังคับใช้ไประยะหนึ่งแล้ว มีปัญหาเกิดขึ้นทั้งจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมาย รวมทั้งปัญหาซึ่งเกิดจากการปฏิบัติของผู้บังคับใช้และผู้ถูกบังคับใช้ด้วย ในการนี้ คณะนักวิจัยได้เสนอแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อให้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญเป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของรัฐธรรมนูญ ดังจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยและสถาบันพระปกเกล้าหวังเป็นอย่างยิ่งว่าผลการศึกษาวิจัยในชุดโครงการวิจัย “การติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ” นี้ จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งทั้งในด้านการสร้างองค์ความรู้ใหม่ๆ และการนำผลการศึกษาวิจัยไปใช้ในการผลักดันและดำเนินการต่างๆ เพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว



(ศาสตราจารย์ ดร.ปิยะวดี บุญหลง)

ผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

พฤศจิกายน 2547

คำนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ปฏิรูประบบการเลือกตั้งใหม่ทั้งองค์การกำกับการเลือกตั้ง กระบวนการและวิธีการที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง ประกอบกับได้มีการเลือกตั้งตามระบบการเลือกตั้งใหม่ดังกล่าว สถาบันพระปกเกล้าโดยความร่วมมือของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) จึงได้ริเริ่มให้มีการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ (1) ศึกษาผลลัพธ์ของการปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นจริงของคณะกรรมการการเลือกตั้ง พรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งพฤติกรรมกรรมการเลือกตั้งของประชาชนในระบบการเลือกตั้งใหม่ของไทยว่า ส่วนใดบรรลุหรือไม่บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และส่วนใดเบี่ยงเบนไปจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ (2) แสวงหาแนวทางที่เหมาะสมเพื่อปรับแก้กับบทบาทที่เป็นจริงให้สอดคล้องกับบทบาทที่คาดหวังตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในส่วนที่วัดด้วยการปฏิรูปการเลือกตั้งระบบใหม่ของไทย

ขอบเขตการศึกษาวิจัยเรื่องนี้มุ่งประเมินการบริหารจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ระหว่าง พ.ศ. 2542-2544 การบริหารและการรณรงค์การเลือกตั้งของพรรคการเมือง ผู้สมัครและหัวหน้าคณะ และพฤติกรรมกรรมการเลือกตั้งของประชาชนในการเลือกตั้งระบบใหม่จากการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เมื่อ พ.ศ. 2543 และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อ พ.ศ. 2544 รวมทั้งข้อเสนอแนะในการปรับแก้บทบาทให้เหมาะสมและสอดคล้องกับเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ

คณะผู้วิจัยขอขอบคุณผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่ได้ให้ความอนุเคราะห์ในด้านต่างๆ อย่างดียิ่ง และหวังว่างานวิจัยนี้ จะมีส่วนเกื้อกูลขับเคลื่อนให้กระบวนการปรับตัวของทุกฝ่ายเข้าสู่ระบบการเลือกตั้งใหม่เป็นไปอย่างราบรื่น ส่วนความผิดพลาดใดๆ ที่จะพ้องมีคณะผู้วิจัยขอน้อมรับไว้เพื่อนำไปแก้ไขปรับปรุงให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นในโอกาสต่อไป

คณะผู้วิจัย
พฤษภาคม 2546

สารบัญ

	หน้า
คำนำ.....	ก
สารบัญ.....	ข
บทคัดย่อ.....	ฉ
Abstract.....	ท
กิตติกรรมประกาศ.....	ด
บทที่ 1 บทนำ.....	1
ปัญหาวิจัย.....	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	2
ขอบเขตการศึกษาวิจัย.....	2
กรอบความคิดในการวิจัย.....	3
วิธีการวิจัย.....	4
เครื่องมือวิจัย.....	5
กลุ่มตัวอย่างวิจัย.....	5
การจัดเก็บข้อมูล.....	6
การวิเคราะห์ข้อมูลและสถิติที่ใช้.....	7
ระยะเวลาวิจัย.....	7
ผลลัพธ์ที่จะได้รับ.....	7
การนำเสนอผลการวิจัย.....	8
บทที่ 2 เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ ว่าด้วยการเลือกตั้ง.....	9
สิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน.....	9
การกำหนดให้การใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่.....	10
การให้สิทธิคนไทยที่อยู่ในต่างประเทศมีสิทธิเลือกตั้ง.....	17
การกำหนดภูมิสำเนาของผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง.....	18
การขยายการใช้สิทธิเลือกตั้ง.....	19
รัฐอำนวยความสะดวกในการไปลงคะแนนเสียง.....	19
ปฏิรูประบบการเลือกตั้ง และปรับปรุงมาตรการป้องกันการซื้อเสียง.....	20
เปลี่ยนระบบเลือกตั้งเป็นระบบผสม.....	21
การกำหนดเขตเลือกตั้งเขตละ 1 คน และการแบ่งเขต.....	22
การใช้ระบบบัญชีรายชื่อพรรค.....	25

	หน้า
การกำหนดการเลือกตั้งให้เร็วขึ้นและการจำกัด.....	30
การใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งที่รักษาการระหว่างเลือกตั้ง	
การให้นับคะแนนทุกหน่วยเลือกตั้งพร้อมกัน ณ สถานที่เดียวในเขตเลือกตั้ง.....	30
การกำหนดค่าใช้จ่ายสูงสุดในการเลือกตั้งเป็นคราวๆ.....	33
การจัดตั้ง กกต.เป็นองค์กรอิสระควบคุมและจัดการการเลือกตั้ง.....	33
การกำหนดให้ กกต. เป็นผู้ดำเนินการเลือกตั้ง.....	34
ปฏิรูปพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันทางการเมืองของประชาชน.....	37
รัฐให้การสนับสนุนพรรคการเมือง.....	37
การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาและการห้ามหาเสียง.....	40
สรุป.....	42
บทที่ 3 บทบาทของคณะกรรมการการเลือกตั้ง.....	43
โครงสร้างบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง.....	43
คณะกรรมการการเลือกตั้ง.....	44
สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง.....	49
คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด.....	52
คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง.....	53
คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง.....	54
คณะกรรมการนับคะแนน.....	55
การจัดการและควบคุมการเลือกตั้งในระบอบที่ผ่านมา.....	55
หลักการ.....	56
ความสอดคล้องของระบบการปกครองกับระบบการเลือกตั้ง.....	56
ผู้ดำเนินการเลือกตั้ง.....	57
คณะกรรมการ.....	58
เจ้าหน้าที่.....	58
ผลการจัดการและควบคุมการเลือกตั้ง ส.ว. และ ส.ส.....	63
สรุป.....	72
บทที่ 4 บทบาทของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา.....	75
เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ.....	75
บทบาทของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา.....	78
การรับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับการเลือกตั้ง.....	79
แหล่งที่มาของข่าวสาร.....	79

	หน้า
อิทธิพลของข่าวสารที่มีต่อการตัดสินใจเลือกผู้สมัคร.....	80
ความสนใจในการรับรู้ข่าวสารจากแหล่งต่างๆ.....	81
อิทธิพลของการแนะนำตัวต่อการตัดสินใจเลือกผู้สมัคร.....	81
อิทธิพลของโปสเตอร์ที่มีต่อการตัดสินใจเลือกผู้สมัคร.....	82
อิทธิพลของแผ่นพับต่อการตัดสินใจเลือกผู้สมัคร.....	83
อิทธิพลของการหาเสียงแบบถึงตัวผู้สมัคร.....	84
ต่อการตัดสินใจเลือกผู้สมัคร	
เกณฑ์การตัดสินใจเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ว.....	84
การทุจริตการเลือกตั้ง.....	85
การแจกเงินซื้อเสียง.....	86
การให้สัญญาว่าจะให้ประโยชน์.....	86
การจัดเลี้ยง.....	86
การใช้อิทธิพลข่มขู่.....	86
อิทธิพลจากการสนับสนุนของพรรคการเมือง.....	86
อิทธิพลจากการสนับสนุนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ.....	87
สรุป.....	90
บทที่ 5 บทบาทของพรรคการเมืองกับผู้สมัครรับเลือกตั้ง.....	93
ความสำคัญของพรรคการเมือง.....	93
ลักษณะพรรคการเมืองก่อนรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540.....	95
บทบัญญัติที่สำคัญในรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับพรรคการเมือง.....	96
อำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับพรรคการเมืองของคณะกรรมการการเลือกตั้ง.....	97
การดำเนินการตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ.....	100
ว่าด้วยพรรคการเมือง	
บทบาทของพรรคการเมืองภายใต้หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญ.....	134
บทบาทของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร.....	154
สรุป.....	160
บทที่ 6 แบบแผนการเลือกตั้งของประชาชนในระบบใหม่.....	163
การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา.....	163
คุณลักษณะของกลุ่มตัวอย่าง.....	164
อิทธิพลของสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมต่อการลงคะแนนเสียง.....	166
ความเข้าใจการเลือกตั้งระบบใหม่.....	169

	หน้า
การกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่.....	171
ความตั้งใจที่จะไปหรือไม่ไปเลือกตั้งและเหตุผล.....	173
เหตุผลที่ไปเลือกตั้ง.....	173
เหตุผลที่ไม่ไปเลือกตั้ง.....	174
การตัดสินใจเลือกลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง.....	175
ระยะเวลาในการตัดสินใจ.....	175
การเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจ.....	176
เหตุผลที่เปลี่ยนแปลงการตัดสินใจ.....	177
เหตุผลสำคัญในการตัดสินใจเลือกลงคะแนนเสียง.....	178
ทัศนคติต่อการเลือกตั้งและผู้สมัครรับเลือกตั้ง.....	179
การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร.....	181
กลุ่มตัวอย่าง.....	182
ความคิดเห็นต่อบทบาทการปฏิบัติหน้าที่ของ กกต.....	184
ความคิดเห็นต่อการห้ามผู้สมัคร ส.ว. หาเสียง.....	191
ความคิดเห็นต่อบทบาทการปฏิบัติหน้าที่ของพรรคการเมือง.....	192
และผู้สมัครรับเลือกตั้ง	
ความคิดเห็นเกี่ยวกับเหตุผลในการเลือก ส.ว. และ ส.ส.....	198
ความคิดเห็นต่ออำนาจของเงิน.....	199
ความคิดเห็นต่อวิธีการทุจริตการเลือกตั้ง.....	200
ความคิดเห็นต่อมาตรการเกี่ยวกับการเลือกตั้งตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ.....	201
ความคิดเห็นเกี่ยวกับการเลือกตั้งระบบใหม่.....	203
บทบาทของประชาชนในการเลือกตั้งระบบใหม่.....	205
สรุป.....	207
บทที่ 7 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	211
สรุป.....	211
ผลการวิจัย.....	211
ข้อเสนอแนะ.....	237
บรรณานุกรม.....	239

บทคัดย่อ

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

การวิจัยเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญ 2 ประการ คือ 1. การศึกษาผลลัพธ์ของการปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นจริงในการกิจทางการเมืองของ (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 การปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละกลไกในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ผ่านมา เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และได้รับการยอมรับในระดับหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตาม ยังพบว่ามีปัญหาสำคัญ เช่น ปัญหาการจัดการโครงสร้างอำนาจหน้าที่และการบริหารจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง 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 เช่นเดียวกับการนิยามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อพรรค การเลือกตั้งบ่อยครั้งทำให้สุจริตชนที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทุจริตเลือกตั้งเสียสิทธิในกรณีที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้

1.4 การแนะนำตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด และที่มีในบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มีลักษณะขัดต่อสภาพความเป็นจริงของการเลือกตั้ง สมควรปรับปรุงแก้ไขให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาแสดงทัศนคติความตั้งใจและนโยบายส่วนตัวได้ โดยต้องไม่มีการโจมตีหรือกล่าวหาตักเตือนผู้สมัครรายอื่น

1.5 การทุจริตการเลือกตั้ง พรรคการเมืองต้องร่วมรับผิดชอบทั้งทางแพ่งและทางอาญา ไม่ใช่ให้ใบแดงเฉพาะผู้สมัครรับเลือกตั้ง แต่พรรคไม่ต้องรับผิดชอบ เพราะพรรคเป็นผู้เลือกคนให้ลงสมัครในนามพรรค พรรคจึงเป็นฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบการกระทำของผู้สมัครรับเลือกตั้งด้วย ซึ่งจะทำให้พรรคมีความรับผิดชอบ และมีความระมัดระวังมากขึ้นในการกลั่นกรองเลือกคนที่ดี ที่สะอาดลงสมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรค ทำนองเดียวกับที่กำหนดให้พรรคต้องรับผิดชอบในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งลาออกไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องมีการเลือกตั้งซ่อม คือ ทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ลาออกและพรรคที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นสังกัดต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งซ่อมนั้น

1.6 การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทุจริตการเลือกตั้งโดยประชาชนและองค์การเอกชน ควรนำหลักการการให้สินบนแก่ผู้ซื้อของแฉหรือให้ข้อมูล หรือข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทุจริตการเลือกตั้งของผู้ถูกกล่าวหา รวมทั้งตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง และการชี้ช่องแฉหรือให้ข้อมูล หรือข้อเท็จจริงดังกล่าวเป็นผลให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งถูกเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้ง

2. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

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

2.2 การจัดตั้งพรรคการเมือง ควรปรับปรุงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการจัดตั้งและมาตรการที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอย่างแท้จริง มีใช้มุ่งเพื่อรับเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อพัฒนาพรรคการเมืองอย่างเดียว

2.3 การไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ภายหลังการปรับปรุงการเลือกตั้งให้มีเพียงครั้งเดียวควรเพิ่มการเสียสิทธิที่มีผลกระทบรุนแรงกับการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งบางประเภท เช่น สิทธิการเข้าทำงานในหน่วยงานของรัฐ และการรักษาพยาบาลตามโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค เป็นต้น

2.4 พฤติกรรมการเลือกตั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตการเลือกตั้ง ควรกำหนดมาตรการจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีส่วนร่วมในการกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งที่มีหลักฐานพยานที่สามารถพิสูจน์ความผิดของผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ให้ความร่วมมือกับคณะกรรมการการเลือกตั้งโดย “สมัครใจ” ให้ได้รับค่าตอบแทนตามสมควร รวมทั้งให้ความคุ้มครองความปลอดภัย และพัฒนาจิตสำนึกผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ตระหนักในสิทธิเลือกตั้งทั้งในระยะสั้นและระยะยาวอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

2.5 การมีส่วนร่วมขององค์การเอกชนในการตรวจสอบการทุจริตการเลือกตั้ง ควรพัฒนาองค์การเอกชนที่คณะกรรมการการเลือกตั้งให้การรับรองให้มีความเข้มแข็งทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง 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.

กิตติกรรมประกาศ

คณะผู้วิจัยขอขอบคุณสถาบันพระปกเกล้าและสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ที่ได้กรุณาสับสนุนให้ทุนวิจัยเรื่องนี้ ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ อดีตเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า คณะผู้บริหารสถาบันพระปกเกล้า และผู้ทรงคุณวุฒิ นายมนุญ วัฒนโกเมร ในฐานะผู้กำกับดูแลงานวิจัยเรื่องนี้ ได้กรุณาให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ยิ่งทำให้งานวิจัยเรื่องนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดี

คณะผู้วิจัยขอขอบคุณเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง จังหวัดลำปาง ตาก อุทัยธานี บุรีรัมย์ ขอนแก่น มหาสารคาม สมุทรปราการ นครปฐม จันทบุรี สงขลา ยะลา ตรัง กรุงเทพมหานคร และเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวทุกคนที่ให้การช่วยเหลืออำนวยความสะดวกในการรวบรวมข้อมูลแบบสอบถาม สถาบันราชภัฏลำปาง นางสาวรัตนแจลั่นกลาง นายจรัส มั่นสกุล นายพุทธวิทย์ จันฤไชย และนางกัลยา เชื้อนแก้ว ซึ่งเป็นแกนหลักในการประสานงานเกี่ยวกับการรวบรวมและประมวลข้อมูลแบบสอบถามเบื้องต้น ด้วยความเสียสละยิ่ง รวมทั้งผู้ตอบแบบสอบถามด้วยความพากเพียรจำนวน 8,368 คน จาก 27 เขตเลือกตั้งใน 13 จังหวัดดังกล่าวข้างต้น

ขอขอบคุณ ดร.ถวิลวดี บุรีกุล ผู้อำนวยการสำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้าที่ให้การสนับสนุนอย่างดียิ่งทั้งทางด้านการวิชาการและบุคลากร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นางสาวปัทมา ลูบก่าปึง และเจ้าหน้าที่ของสำนักวิจัยและพัฒนาทุกท่านที่ให้การช่วยเหลือคณะผู้วิจัยด้วยดีตลอดมา

ขอขอบคุณสมาคมรัฐศาสตร์แห่งประเทศไทย โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของสมาคมทุกคนที่ได้ช่วยจัดพิมพ์และตรวจทานต้นฉบับงานวิจัยเรื่องนี้ตั้งแต่ต้นจนเสร็จ รวมทั้งขอขอบคุณผู้มีส่วนสำคัญในการมีส่วนร่วมในงานวิจัยเรื่องนี้อีกจำนวนมาก ที่มีได้กล่าวนาม ณ ที่นี้

1

บทนำ

ปัญหาวิจัย

เจตนารมณ์หลักของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มุ่งปฏิรูปทางการเมืองไทย โดยมีสาระสำคัญที่จะขยายสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนมากขึ้น ปฏิรูปกระบวนการเข้าสู่อำนาจรัฐโดยเฉพาะปฏิรูประบบและกระบวนการเลือกตั้งเสียใหม่ และมุ่งเน้นตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง เจตนารมณ์หลักของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดบทบาทของกลไกสำคัญทางการเมืองไว้ 3 ประการคือ (1) บทบาทในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) (2) บทบาทพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง และ (3) บทบาทของประชาชนในการปรับเปลี่ยนแบบแผนมีส่วนร่วมทางการเมืองในกระบวนการเลือกตั้งให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ประเด็นสำคัญในการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ก็คือ กาลเวลาผ่านไป 5 ปี เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับกลไกสำคัญทางการเมือง 3 เล้าที่กล่าวมาข้างต้นได้รับการสนองตอบอย่างไร ทั้งหมดหรือเพียงบางส่วน ส่วนใดที่ได้รับการตอบสนองและส่วนใดอยู่ห่างจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอย่างมาก กล่าวอีกนัยหนึ่ง การปฏิบัติหน้าที่ของกลไกทางการเมืองในด้านการเลือกตั้งระบบใหม่ตามความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก้าวไปอย่างไร เมื่อพิจารณาในส่วนที่คาดหวังที่จะได้รับตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญกับส่วนที่เป็นจริงในการกิจของ กกต. ของพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง และพฤติกรรม การเลือกตั้งของประชาชนโดยรวม ว่าส่วนใดบรรลุผล ส่วนใดไม่บรรลุผล ส่วนใดเบี่ยงเบนไปจากเจตนารมณ์ดังกล่าวนั้น และสมควรจะปรับแก้ในลักษณะอย่างไร

เมื่อกล่าวถึงการปรับแก้รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ รวมทั้งมาตรการและกฎระเบียบปฏิบัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง คำถามก็พุ่งพรูออกมาจากนักคิดทางสังคมว่า “รัฐธรรมนูญต้องอึม”¹

¹ นิธิ เอียวศรีวงศ์ “รัฐธรรมนูญต้องอึม”, มติชนรายวัน, 24 มิถุนายน 2544.

แก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อใคร² การแก้ไขดังกล่าวนั้นกระเทือนไปทั้งภพ เข้าทำนองคำกล่าว ทางระบบในทางสิ่งแวดล้อมว่า “หักไม้กิ่งเดียวกระเทือนทั้งป่า” ทำให้หน่วยงานหรือองค์กรบางองค์กรมีอำนาจยิ่งใหญ่จนเสียดุลแห่งอำนาจไปหรือไม่³

ดังนั้น การวิจัยเรื่องนี้จึงมุ่งไปที่ประเด็นที่ว่า 4-5 ปี ที่ผ่านมา “เกิดอะไรขึ้นเกี่ยวกับการเลือกตั้งซึ่งแบ่งเป็นประเด็นย่อยลงไปได้ว่า แบบแผนการเลือกตั้งของประชาชนเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรหรือไม่ พรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมทางการเมืองไปตามเจตนารมณ์หรือไม่ ประการใด และ กกต.ในฐานะผู้บริหารการเลือกตั้งมีวิธีการปฏิบัติงานอยู่ในกรอบแห่งเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานสูงหรือไม่ อย่างไร คำตอบที่ได้จากประเด็นปัญหาเหล่านี้เกี่ยวข้องกับ การ “แก้” หรือ “ไม่แก้” รัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรการ และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งทั้งปวง

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญ 2 ประการ ดังต่อไปนี้

1. ศึกษาผลลัพธ์ของการปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นจริงในการกิจทางการเมืองของ (1) กกต. (2) พรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง และ (3) พฤติกรรมทางการเมืองของประชาชนในระบบการเลือกตั้งใหม่ของไทย ในระยะ 5 ปีที่ผ่านมา ว่าส่วนใดบรรลุผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ส่วนใดไม่บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และส่วนใดเบี่ยงเบนไปจากเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ
2. แสวงหาแนวทางที่เหมาะสมเพื่อปรับแก้กับบทบาทที่เป็นจริงให้สอดคล้องกับบทบาทที่คาดหวังตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในส่วนที่ว่าด้วยการปฏิรูปการเลือกตั้งระบบใหม่ของไทย

ขอบเขตการศึกษาวิจัย

ประเมินการบริหารจัดการเลือกตั้งของ กกต. ระหว่าง พ.ศ. 2542-2544 การบริหารและการรณรงค์การเลือกตั้งของพรรคการเมือง ผู้สมัคร และหัวหน้าพรรค พฤติกรรมทางการเมืองของประชาชนในการเลือกตั้งระบบใหม่จากการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) เมื่อ พ.ศ. 2543 และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) เมื่อ พ.ศ. 2544 รวมทั้งข้อเสนอแนะในการปรับแก้บทบาทให้เหมาะสมและสอดคล้องกับเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ

² กวี สุภธีระ, นิธิ เอียวศรีวงศ์, นันทวัฒน์ บรมานันท์ และ รัชสรรค์ ธนะพรพันธุ์ “ความเห็นเรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของนักวิชาการ”, ผู้จัดการรายวัน, 11 กรกฎาคม 2545, “แก้รัฐธรรมนูญเพื่อใคร” ผู้จัดการรายวัน, 25 มิถุนายน 2545.

³ “มีชัยสวดยับ 8 องค์กระฮิสระ ‘ยักษ์ใหญ่’ หลงอำนาจไม่คิดถึงผลเสียชาติ-ชีแก่ รธน. ไม่ใช่ทางออก”, ผู้จัดการรายวัน, 12 มิถุนายน 2545.

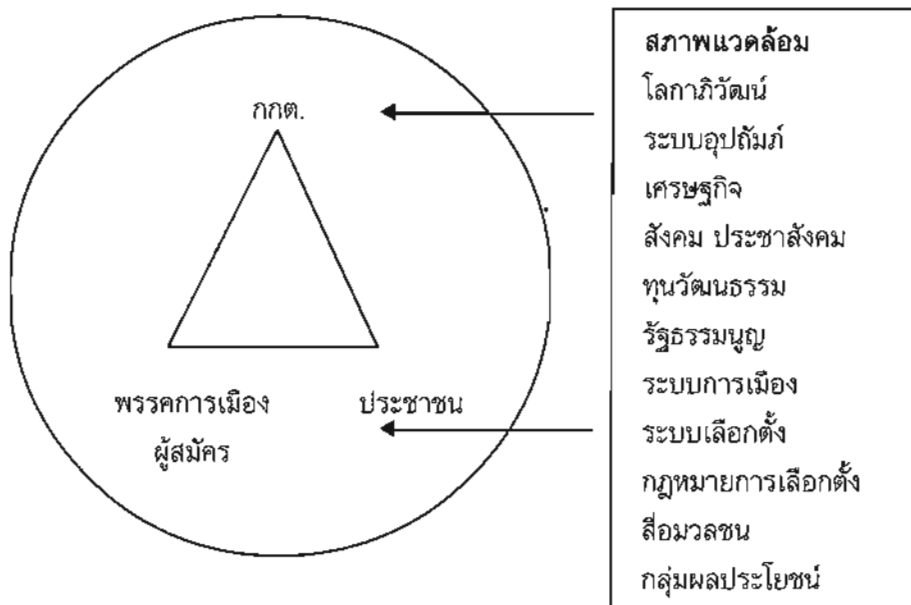
กรอบความคิดในการวิจัย

การวิจัยเรื่องนี้ อาศัยกรอบความคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการการเลือกตั้งและแบบแผนการเลือกตั้งในบริบทของสังคมไทยตามกรอบเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ เป็นกรอบและตรรกะในการศึกษาประเมิน⁴ ดังต่อไปนี้

1. มิติด้านการบริหารจัดการการเลือกตั้งของ กกต.
2. มิติด้านพรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง หัวคะแนน เงินทุนพรรค การรับและการใช้จ่ายเงิน และการรณรงค์หาเสียง
3. มิติด้านการมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้ง พฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง พฤติกรรมการทุจริตเลือกตั้งของประชาชน

มิติดังกล่าวเป็นความสัมพันธ์ 3 เล่า ซึ่งมีผลกระทบต่อกันและกัน (interaction) ในเชิงระบบ ซึ่งหล่อหลอมอยู่ด้วยสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม ประวัติศาสตร์ และวัฒนธรรม ดังนี้

กรอบการศึกษาดังกล่าวข้างต้น มุ่งทำความเข้าใจบทบาทที่เป็นจริงของการเลือกตั้งในระบบใหม่อย่างเป็นระบบ ในลักษณะองค์รวม (the whole) และเจาะสู่ประเด็นปัญหาหลักที่เกิดขึ้นในระบบเพื่อนำมาซึ่งแนวทางในการแก้ไขกฎหมายหรือมาตรการเชิงปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องในมิติใดมิติหนึ่งใน



⁴ กรอบการศึกษาสร้างขึ้นจากการประมวลหลักการและข้อสรุปจากทฤษฎีเชิงประจักษ์.

ด้านการบริหารจัดการเลือกตั้งของ กกต. หรือการป้องกันการทุจริตการเลือกตั้งของพรรคการเมืองหรือผู้สมัครหรือการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมกรรมการเลือกตั้งที่เหมาะสมของประชาชน หรือการดำเนินการควบคุมกันหลายกรณีอย่างมีดุลยภาพ เพื่อให้การจัดการเลือกตั้งของไทยมีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและบังเกิดประสิทธิผลสูงสุด

วิธีการวิจัย

ใช้วิธีการวิจัยแบบสำรวจ (survey research) เป็นหลัก และใช้วิธีการวิจัยสังเกตการณ์แบบหยั่งลึกเฉพาะประเด็นในเชิงการวิจัยแบบ qualitative research เป็นส่วนควบของการศึกษาในประเด็นละเอียดอ่อน เช่น ความเป็นประชาธิปไตยในการบริหารพรรคการเมือง การได้มาซึ่งเงินอุดหนุนของพรรคการเมืองและของนักการเมือง การใช้เงินในการเลือกตั้ง ระบบหวัคະแนนหลังการปฏิรูประบบเลือกตั้งใหม่ทั้งระบบ การบริหารการเลือกตั้ง และการทุจริตเลือกตั้ง เป็นต้น ข้อมูลเชิงปริมาณได้จากสถิติการเลือกตั้ง และข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ตามแบบสอบถาม เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงปริมาณเกี่ยวกับมิติทั้ง 3 ของการเลือกตั้งดังกล่าวมาข้างต้น โดยได้แยกประเด็นสำหรับการศึกษาดังต่อไปนี้

1. เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งระบบใหม่ ประกอบด้วย การกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ กำหนดให้สิทธิคนไทยที่อยู่ในต่างประเทศมีสิทธิเลือกตั้ง ปฏิรูประบบการเลือกตั้งทั้งระบบ โดยเปลี่ยนระบบเลือกตั้งเป็นระบบผสม การกำหนดเขตเลือกตั้งเขตละ 1 คน และการแบ่งเขต การใช้ระบบบัญชีรายชื่อพรรค การป้องกันการซื้อเสียง การกำหนดการเลือกตั้งให้เร็วขึ้น และการกำจัดการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งที่รักษาการระหว่างเลือกตั้งและการจัดตั้ง กกต. เป็นองค์กรอิสระควบคุมและจัดการเลือกตั้ง เพิ่มและปรับปรุงมาตรการป้องกันการซื้อเสียง โดยการให้นับคะแนนทุกหน่วย ณ สถานที่เดียวในเขตเลือกตั้ง การกำหนดค่าใช้จ่ายสูงสุดในการเลือกตั้งเป็นคราว การขยายการใช้สิทธิเลือกตั้งรัฐอำนวยการความสะดวกในการลงคะแนนเสียง และการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ระบบพรรคการเมือง

2. บทบาทที่เป็นจริงของการจัดการการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้แก่ การมีกฎหมายในการบริหารจัดการภาระหน้าที่ของงาน ความเป็นกลางและคุณธรรมในการบริหารจัดการการเลือกตั้ง ความโปร่งใสในการบริหารจัดการการเลือกตั้ง การมีส่วนร่วมของประชาชนและองค์กรต่างๆ ในการบริหารจัดการการเลือกตั้ง ภาวะพร้อมรับผิด (accountability) ในการบริหารจัดการการเลือกตั้ง การประหยัดและความคุ้มค่าในการบริหารจัดการการเลือกตั้ง

3. บทบาทที่เป็นจริงของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) เมื่อ พ.ศ. 2543 ได้แก่ ความเป็นกลางหรือการไม่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง การเป็นสภาแห่งวุฒิภาวะ การเป็นสภาแห่งความถูกต้องและชอบธรรม การเป็นสภาที่มีความเป็นอิสระ การเป็นสภาที่เที่ยงธรรม การเป็นสภาของปวงชน และการเป็นสภาแห่งความต่อเนื่อง

4. บทบาทที่เป็นจริงของพรรคการเมืองในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อ พ.ศ. 2544 เกี่ยวกับความเป็นประชาธิปไตยในการบริหารพรรค การจัดตั้งสาขาพรรค การบริหารการเงินของพรรค

การคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรค การคัดเลือกและจัดลำดับผู้สมัครรับเลือกตั้งในบัญชีรายชื่อพรรค และการมีส่วนร่วมจากสมาชิกพรรคและประชาชนในการบริหารกิจการของพรรค

5. บทบาทที่เป็นจริงของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) เมื่อ พ.ศ. 2544 เกี่ยวกับแรงจูงใจของผู้สมัครรับเลือกตั้ง เกณฑ์การตัดสินใจเลือกเข้าพรรคการเมือง และกลยุทธ์ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง

6. แบบแผนพฤติกรรมลงคะแนนเสียงการเลือกตั้งของประชาชนในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อ พ.ศ. 2543 และ พ.ศ. 2544 ได้แก่ ความสนใจในทางการเมืองหรือ การเลือกตั้ง การตัดสินใจเลือกผู้สมัครเป็นแบบด้วยตัวของตัวเอง การตัดสินใจเลือกผู้สมัครเป็นแบบถูกระดม โดยกระบวนการ : หัวคะแนน ญาติมิตร เพื่อนฝูง ทางเจ้าหน้าที่ของรัฐ อามิสสินจ้าง การข่มขู่ คุกคาม และอิทธิพลจากนโยบายพรรคการเมืองต่อการตัดสินใจลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

เครื่องมือวิจัย

เครื่องมือวิจัยใช้แบบสอบถามแบบตัวเลือก (multiple choices) โดยนำตัวแปรสำคัญของการวิจัย ซึ่งประกอบด้วยเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งระบบใหม่ บทบาทที่เป็นจริงของการจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง บทบาทที่เป็นจริงของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ว. เมื่อ พ.ศ. 2543 บทบาทที่เป็นจริงของพรรคการเมืองในการรณรงค์เลือกตั้ง ส.ส. บทบาทที่เป็นจริงของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. เมื่อ พ.ศ. 2544 แบบแผนพฤติกรรมลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของประชาชนในการเลือกตั้ง ส.ว. เมื่อ พ.ศ. 2543 และ ส.ส. เมื่อ พ.ศ. 2544 มาจัดทำเป็นดัชนีบ่งชี้ที่เหมาะสมตามทฤษฎีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในลักษณะนิยาม ปฏิบัติการ (operational definitions) และทดสอบความตรง (validity) ตาม Voting Theories กับบริบทของสังคมไทยและทดสอบความเที่ยง (reliability) ให้เชื่อถือได้ก่อนนำออกใช้จริง

กลุ่มตัวอย่างวิจัย

กลุ่มตัวอย่างในการวิจัย ประกอบด้วย

1. กกต. จังหวัด / กทม. และ กกต. ประจำเขตเลือกตั้ง (รวม ผอ. กกต.)
2. ผู้สมัครรับเลือกตั้ง สว. สส. (ในเขต / จังหวัด เมื่อ พ.ศ. 2543 และ 2544)
3. เจ้าหน้าที่พรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครในแต่ละเขต
4. ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

กลุ่มตัวอย่างและการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่าง ใช้วิธีการเลือกแบบเจาะจงและวิธีสุ่มตัวอย่างตามคุณสมบัติที่ต้องการ รวมทั้งสิ้น 8,368 คน แยกเป็น

1. เลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (purposive sampling) ได้แก่ ผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกตั้งจำนวน 268 คน ประกอบด้วย

- | | |
|---|----------|
| (1) กกต. จังหวัด / กทม. จังหวัดละ 3 คน | (39 คน) |
| (2) ผอ. กกต. จังหวัด / กทม. | (13 คน) |
| (3) กกต. ประจำเขตเลือกตั้ง เขตละ 5 คน | (135 คน) |
| (4) ผู้สมัครรับเลือกตั้ง สว. และ ส.ส. ในจังหวัด / เขตเลือกตั้ง
รวมจังหวัด / เขตละ 3 คน | (81 คน) |

2. เลือกกลุ่มตัวอย่างโดยวิธีสุ่มตัวอย่าง (Simple Random Sampling) จากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 8,100 คน แยกเป็นเขตๆ ละ 300 คน (กรณีเขตเลือกตั้งมีหลายอำเภอ แบ่งสัดส่วนเป็นแต่ละอำเภอตามจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง)

การจัดเก็บข้อมูล

พื้นที่ดำเนินการในการจัดเก็บข้อมูลกลุ่มตัวอย่างดังกล่าวแบ่งเป็น 5 กลุ่ม คือ

1. ภาคเหนือ ประกอบด้วยจังหวัด
 - 1.1 ลำปาง 2 เขตเลือกตั้ง ได้แก่ เขตเลือกตั้งที่ 1 และที่ 2 (ในเมืองและชนบท)
 - 1.2 ตาก 2 เขตเลือกตั้ง ได้แก่ เขตเลือกตั้งที่ 1 และที่ 2 (ในเมืองและชนบท)
 - 1.3 อุทัยธานี 2 เขตเลือกตั้ง ได้แก่ เขตเลือกตั้งที่ 1 และที่ 2 (ในเมืองและชนบท)
2. ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประกอบด้วยจังหวัด
 - 2.1 บุรีรัมย์ 2 เขตเลือกตั้ง ได้แก่ เขตเลือกตั้งที่ 1 และที่ 2 (ในเมืองและชนบท)
 - 2.2 ขอนแก่น 2 เขตเลือกตั้ง ได้แก่ เขตเลือกตั้งที่ 1 และที่ 2 (ในเมืองและชนบท)
 - 2.3 มหาสารคาม 2 เขตเลือกตั้ง ได้แก่ เขตเลือกตั้งที่ 1 และที่ 2 (ในเมืองและชนบท)
3. ภาคกลาง ประกอบด้วยจังหวัด
 - 3.1 สมุทรปราการ 2 เขตเลือกตั้ง ได้แก่ เขตเลือกตั้งที่ 1 และที่ 2 (ในเมืองและชนบท)
 - 3.2 นครปฐม 2 เขตเลือกตั้ง ได้แก่ เขตเลือกตั้งที่ 1 และที่ 2 (ในเมืองและชนบท)
 - 3.3 จันทบุรี 2 เขตเลือกตั้ง ได้แก่ เขตเลือกตั้งที่ 1 และที่ 2 (ในเมืองและชนบท)
4. ภาคใต้ ประกอบด้วยจังหวัด
 - 4.1 สงขลา 2 เขตเลือกตั้ง ได้แก่ เขตเลือกตั้งที่ 1 และที่ 2 (ในเมืองและชนบท)
 - 4.2 ยะลา 2 เขตเลือกตั้ง ได้แก่ เขตเลือกตั้งที่ 1 และที่ 2 (ในเมืองและชนบท)
 - 4.3 ตรัง 2 เขตเลือกตั้ง ได้แก่ เขตเลือกตั้งที่ 1 และที่ 2 (ในเมืองและชนบท)
5. กรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย
 - 5.1 เขตพระนคร
 - 5.2 เขตคลองเตย และ
 - 5.3 เขตประเวศ

การวิเคราะห์ข้อมูลและสถิติที่ใช้

วิเคราะห์ให้เห็นถึงประเด็นสำคัญในแต่ละกลุ่มตัวแปร ดังนี้ (1) เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งระบบใหม่ (2) บทบาทที่เป็นจริงของการจัดการเลือกตั้งของ กกต. (3) บทบาทที่เป็นจริงของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ว. เมื่อ พ.ศ. 2543 (4) บทบาทที่เป็นจริงของพรรคการเมืองในการรณรงค์เลือกตั้ง ส.ส. เมื่อ พ.ศ. 2544 (5) บทบาทที่เป็นจริงของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. เมื่อ พ.ศ. 2544 (6) แบบแผนพฤติกรรมลงคะแนนเสียงการเลือกตั้งของประชาชนในการเลือกตั้ง ส.ว. เมื่อ พ.ศ. 2543 และ ส.ส. เมื่อ พ.ศ. 2544

การวิเคราะห์จะเน้นความสอดคล้องกันระหว่างตัวแปรทั้ง 6 กลุ่มกับเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญเพื่อนำเอาผลลัพธ์มาจัดเป็นกลุ่มปัญหามากน้อย เพื่อนำไปสู่การได้มาซึ่งการแสวงหามาตรการที่เหมาะสมและจัดทำข้อเสนอแนะสำหรับการแก้ปัญหาดังกล่าว

สถิติใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ประกอบด้วย การวิเคราะห์ข้อมูลพื้นฐานใช้ค่าร้อยละ การวิเคราะห์ความคิดเห็นใช้ค่าร้อยละและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) การเปรียบเทียบความคิดเห็น ระหว่างภาคใช้ F-test และวิเคราะห์ข้อมูลทั้งหมดโดยโปรแกรม SPSS for Windows

ระยะเวลาวิจัย

ใช้เวลา 8 เดือน ตั้งแต่เดือนมีนาคมถึงเดือนตุลาคม 2545

ผลลัพธ์ที่จะได้รับ

การวิจัยเรื่องนี้คาดว่าจะได้รับผลลัพธ์ดังต่อไปนี้

1. ได้ข้อมูลและข้อสรุปทั่วไปของการปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นจริงในการกิจของ (ก) กกต. (ข) พรรคการเมือง-ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และ (ค) พฤติกรรมเลือกตั้งของประชาชนในระบบการเลือกตั้งใหม่ของไทย ในระยะ 5 ปีที่ผ่านมา ว่าส่วนใดบรรลุผล ส่วนใดไม่บรรลุผล และส่วนใดเบี่ยงเบนไปจากเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ
2. ทราบจุดแข็งและจุดอ่อน หรือประเด็นหลัก ประเด็นรองของปัญหาการจัดการเลือกตั้งระบบใหม่ที่ชัดเจน เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาแก้ไขหรือไม่แก้ไขรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่นๆ รวมทั้งการกำหนดมาตรการเชิงปฏิบัติในการบริหารจัดการเลือกตั้งที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพสูง
3. ได้ประเด็นปัญหาหลักสำหรับการประชาสัมพันธ์เพื่อประโยชน์สาธารณะต่อการสร้างกระบวนการเลือกตั้งในระบบใหม่ให้เข้มแข็ง กระตุ้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกตั้งอย่างมีคุณภาพสูง ให้การเลือกตั้งระบบใหม่มีสัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

การนำเสนอผลการวิจัย

ผลการวิจัยเรื่องนี้แบ่งออกเป็น 7 ส่วน คือ เริ่มที่บทที่ 1 บทนำ กล่าวถึงสภาพปัญหา วัตถุประสงค์ การวิจัย วิธีการวิจัย แนวความคิดการวิจัย และประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการวิจัย บทที่ 2 กล่าวถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยสรุปมาจากบทอภิปรายการร่างรัฐธรรมนูญของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) โดยตรง เพื่อเป็นการรอบอ้างอิงที่ชัดเจนเกี่ยวกับบทบาทของ กกต. พรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งรวมทั้งแบบแผนการเลือกตั้งของประชาชนในระบบการเลือกตั้งแบบใหม่ ซึ่งจะนำเสนอจากผลการสำรวจวิจัยไว้ใน บทที่ 3 บทที่ 4 บทที่ 5 และบทที่ 6 หลังจากนั้นจึงจะนำผลการศึกษารวบรวมทั้งหมดไปประมวลเป็นข้อพิจารณาในการปรับแก้รัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ หรือ มาตรการและระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้องใน บทที่ 7 ซึ่งเป็นการสรุป และข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงบทบาทการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง พรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง และประชาชนในการเลือกตั้งตามระบบใหม่

2

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ ว่าด้วยการเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักการสำคัญเกี่ยวกับสถาบันทางการเมือง และความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับสถาบันทางการเมือง ซึ่งเป็นมาตรการอันนำไปสู่การปฏิรูปทางการเมืองอันเป็นเจตนารมณ์หลักของรัฐธรรมนูญไว้โดยสรุป ดังนี้

1. สิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมุ่งปฏิรูปการเมืองให้เป็นการเมืองของพลเมือง รับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้มากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ รับรองสิทธิของประชาชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองตามครรลองประชาธิปไตย ทั้งในการออกเสียงเลือกตั้ง ส.ส. และ ส.ว. การริเริ่มเสนอกฎหมาย การออกเสียงแสดงประชามติ และการฟ้องกล่าวโทษให้วุฒิสภาคัดถอน ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และข้าราชการประจำระดับสูง และการออกเสียงให้มีการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้โดยตรง

สิทธิ เสรีภาพ ได้เพิ่มสิทธิเสรีภาพของประชาชน และกำหนดแนวทางป้องกันองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ รับรองให้ประชาชนมีสิทธิที่จะยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ ปฏิรูปวิธีการใช้สิทธิทางการเมืองของประชาชนไทยให้เป็นไปอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน รวมทั้งปฏิรูปวิธีการเข้าสู่อำนาจของนักการเมืองให้เป็นไปอย่างสุจริตและเที่ยงธรรม ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสให้คนดีเข้าสู่ระบบการเมืองได้ง่ายและมากขึ้นกว่าเดิม

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ได้ขยายการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งในกระบวนการบริหารและการเมืองอย่างกว้างขวาง เช่น สิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางการปกครองอันจะมีผล หรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน (มาตรา 60) การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ (มาตรา 76) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมาย (มาตรา 170) ในกรณีที่

คณะรัฐมนตรีเห็นว่า กิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี อาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภา เพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อให้มีการออกเสียงประชามติได้ (มาตรา 21) และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้ วุฒิสภา (มาตรา 304) มีมติถอดถอนนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ส.ส. ส.ว. และข้าราชการประจำระดับสูงบางตำแหน่ง เช่น ประธานศาลฎีกา เป็นต้น ว่ามีพฤติกรรมร้ายแรงผิดปกตีส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย เป็นต้น

นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญยังกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ ในอันที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการและแก้ปัญหาของท้องถิ่นได้เอง ตลอดจนร่วมสร้างประชาธิปไตยระดับพื้นฐานให้เข้มแข็งเพื่อเป็นรากฐานที่มั่นคงให้กับประชาธิปไตยในระดับชาติ เช่น รัฐต้องให้ความสำคัญอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นเท่าที่ไม่กระทบต่อเอกภาพของรัฐ (มาตรา 282) ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็น เพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม (มาตรา 283) ถอดถอน ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น (มาตรา 286) และออกข้อบัญญัติท้องถิ่น (มาตรา 287) เป็นต้น

สิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญได้บัญญัติหลักการสำคัญไว้ดังนี้

1.1 การกำหนดให้การไปใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่ (มาตรา 68)

สืบเนื่องจากที่ผ่านมาส่วนหนึ่งของรัฐสภาสะท้อนผลประโยชน์ของกลุ่มธุรกิจการเมือง และอิทธิพลท้องถิ่น และมีพฤติกรรมที่แสดงให้เห็นว่าไม่ได้เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของประชาชนที่ถูกต้องเหมาะสมจึงเกิดปัญหาความชอบธรรมทางการเมือง อีกทั้งการเลือกตั้งในปัจจุบันไม่โปร่งใส และเปิดโอกาสให้คนดีมีความรู้ความสามารถเข้าสู่ระบบการเมืองได้น้อย อันเป็นช่องทางที่กลุ่มธุรกิจการเมืองและอิทธิพลท้องถิ่นใช้เป็นใบเบิกทางเข้ามาควบคุมอำนาจรัฐ และแสวงหาประโยชน์เพื่อคุ้มครองธุรกิจของกลุ่ม และสะสมเงินที่จะนำไปใช้ในการเลือกตั้งคราวต่อไป ระบบและวิธีการเลือกตั้ง ทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิเลือก ส.ส. ในจำนวนที่ไม่เท่าเทียมกัน

เจ้าหน้าที่ของรัฐบางส่วนอาศัยช่องทางต่างๆ ตามอำนาจหน้าที่ของตนเอื้อประโยชน์ในการเลือกตั้งให้กลุ่มธุรกิจการเมืองและอิทธิพลท้องถิ่น เพื่อแสวงหาตำแหน่งและผลประโยชน์ให้ตนเอง และบางส่วนจำยอมต้องละเว้นการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในการเลือกตั้ง เพื่อความอยู่รอดของตนเอง

วิธีการคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาขึ้นอยู่กับนายกรัฐมนตรีเพียงลำพัง ทำให้วุฒิสภขาดความหลากหลายของกลุ่มในสังคม และอยู่ภายใต้อิทธิพลชักนำของพรรคการเมืองหรือรัฐบาล

ดังนั้น จึงกำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา โดยให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นหลักสำคัญในฝ่ายนิติบัญญัติ และวุฒิสภาเป็นองค์กรถ่วงดุลการร่างกฎหมายให้รอบคอบ ทั้งเป็นการคานอำนาจพรรคการเมืองในบางเรื่อง โดยเฉพาะอำนาจในการตรวจสอบและถอดถอน

สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยระบบผสมจำนวน 500 คน โดย 400 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเขตเดียวคนเดียว และอีก 100 คน เลือกจากระบบสัดส่วนตามบัญชีรายชื่อพรรคการเมือง ทำหน้าที่ลงมติเสนอแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ควบคุมรัฐบาลโดยการตั้งกระทู้ถาม การอภิปรายไม่ไว้วางใจ ควบคุมงบประมาณ พิจารณากฎหมาย เริ่มและร่วมพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ วุฒิสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ทำหน้าที่ถ่วงดุลการร่างกฎหมาย เริ่มและร่วมพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐและอภิปรายทั่วไปในปัญหาระดับชาติ โดยไม่มีการลงมติ การได้มาซึ่ง ส.ส. และ ส.ว. ต้องลดบทบาทธุรกิจการเมือง และการใช้เงินซื้อเสียงมา รวมทั้งเพิ่มความหลากหลายของกลุ่มในสังคมเข้ามาในรัฐสภาให้มากขึ้น โดยการเลือกตั้ง ส.ว. ซึ่งในประเด็นการกำหนดให้การใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของประชาชน ตามมาตรา 68 ของรัฐธรรมนูญมีมุมมองและเหตุผลแตกต่างกันดังต่อไปนี้

ระบบการเลือกตั้งไม่เอื้อให้คนดีเข้าสู่ระบบการเมือง

ดังคำกล่าวของนายอานันท์ ปันยารชุน ในเรื่องนี้ว่า กระบวนการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองสะท้อนให้เห็นถึงผลประโยชน์ของกลุ่มธุรกิจการเมืองและอิทธิพลท้องถิ่น เนื่องจากการเลือกตั้งไม่โปร่งใสและเปิดโอกาสให้คนดีมีความรู้ความสามารถเข้ามาสู่วงการเมืองได้น้อย การเลือกตั้งในปัจจุบันไม่มีความเสมอภาคในการเลือกตั้งบางจังหวัดมีได้เพียงเสียงเดียวบางจังหวัดมีได้หลายเสียง เป็นต้น

“กระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง เป็นสภาพปัญหาหลัก ส่วนหนึ่งของรัฐสภาสะท้อนผลประโยชน์ของกลุ่มธุรกิจการเมืองและอิทธิพลท้องถิ่น”¹

ระบบการเลือกตั้งไม่เอื้ออำนวยให้คนดีมีความสามารถเข้ามาสู่ระบบการเมืองได้ หากแต่เอื้อให้นักธุรกิจ นายทุนเข้ามาทำธุรกิจการเมือง ดังคำกล่าวของนายอานันท์ ปันยารชุน ว่าการเมืองเป็นธุรกิจการเมืองนั้นไม่เอื้อให้คนดีมีความสามารถเข้ามาบริหารประเทศ มีแต่คนที่หวังเข้ามาครอบงำผลประโยชน์ทางการเมืองเท่านั้น จึงนำไปสู่การซื้อสิทธิขายเสียง “การเมืองเป็นธุรกิจการเมืองนั้น ไม่เอื้อให้คนดี คนมีความสุจริตมีความสามารถลงสมัครเป็นผู้แทนราษฎรหรือเป็นนายกรัฐมนตรี หรือเข้าบริหารประเทศได้”²

¹ คำอภิปรายของนายอานันท์ ปันยารชุน รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 8 (เป็นพิเศษ), 4 มีนาคม 2540, หน้า 12.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 36-47.

ค่านิยมของคนไทยเอื้อต่อการซื้อสิทธิขายเสียง

นอกจากนี้ นายอนันต์ บูรณวิเศษ ยังเห็นว่า โครงสร้างทางสังคมไทยและวัฒนธรรมของไทยยังเอื้อประโยชน์ต่อการซื้อเสียงและการเข้ามาสู่วงการเมืองของนายทุน มิเพียงโครงสร้างทางสังคมไทยเท่านั้นที่เอื้ออำนวยต่อการซื้อเสียงซึ่งไม่เอื้ออำนวยให้คนดีเข้าสู่ระบบการเมือง พรรคการเมืองยังเป็นช่องทางในการเข้าสู่วงการเมืองของนายทุนแล้วมาสร้างธุรกิจการเมือง พรรคการเมืองจึงพยายามรับคนเข้ามาให้มากที่สุดเพียงเพื่อการจัดตั้งรัฐบาล โดยไม่ได้มีอุดมการณ์ทางการเมือง “โครงสร้างของสังคม ค่านิยมความเชื่อถือ และแผนการปฏิบัติของประชาชนเอื้ออำนวยต่อการซื้อสิทธิขายเสียง โครงสร้างของสังคมไทยนั้นกลัวคนมีเงิน... นักธุรกิจนายทุนเข้ามามีบทบาททางการเมืองโดยตรง”³

การปกครองในระบอบประชาธิปไตย ย่อมเปิดโอกาสให้ปวงชนทุกคนมีสิทธิเข้าร่วมในการปกครองประเทศ อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนร่วมกัน ไม่ได้แยกเป็นของชนชั้นใดชนชั้นหนึ่ง หมูใดหมูหนึ่งหรือคนใดคนหนึ่ง โดยเฉพาะการปกครองรูปแบบนี้ยึดมั่นในสิทธิเสรีภาพของเอกชนและต่อต้านการมีอภิสิทธิ์ทางการเมืองของกลุ่มบุคคลผู้แสวงหาอภิสิทธิ์ทางการเมืองไว้เป็นของตน การปกครองในระบอบประชาธิปไตยเชื่อว่าปวงชนมีความสามารถในการปกครองตนเอง

การปกครองในระบอบประชาธิปไตย ประชาชนมีบทบาทสำคัญมาก เสียงของประชาชนที่เลือกผู้แทนเปรียบเสมือนดังเสียงสวรรค์ ผู้แทนจะรู้สึกสำนึกในการเป็นผู้แทนของปวงชนก็ต่อเมื่อเสียงของประชาชนที่เลือกผู้แทนนั้นเป็นเสียงของประชาชนส่วนใหญ่

การกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ แก้ไขปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียงไม่ได้

นายสวัสดิ์ คำประกอบ ไม่เห็นด้วยกับการบังคับให้การใช้สิทธิของประชาชนต้องถูกบังคับโดยกำหนดว่าการเลือกตั้งนั้นเป็นหน้าที่ โดยมีความเห็นว่า การบังคับให้ประชาชนไปใช้สิทธิเป็นหน้าที่ นอกจากจะเป็นการขัดกับหลักสิทธิและเสรีภาพ ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียงได้ หากแต่จะทำให้การซื้อสิทธิขายเสียงมีมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ผลจากการแบ่งเขตจะทำให้การซื้อสิทธิขายเสียงมากขึ้นเนื่องจากเขตเล็กลง การซื้อสิทธิขายเสียงจะกระทำได้ง่ายขึ้นและการกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ไม่สามารถแก้ปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียงได้โดยเด็ดขาด “การไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้แทนราษฎรนั้นให้ถือเป็นสิทธิของประชาชน ใครจะไปลงก็ได้ ใครชอบคนไหนก็ไปลงคนนั้น ถ้าไม่ชอบเลยก็ไม่ต้องไปลงก็ได้ การที่บังคับให้คนไปใช้สิทธิมาก แล้วจะเป็นการแก้ไขปัญหาการซื้อเสียง เป็นไปไม่ได้มาก”⁴

³ เรื่องเดียวกัน.

⁴ คำอภิปรายของนายสวัสดิ์ คำประกอบ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 11 (เป็นพิเศษ), 7 มิถุนายน 2540, หน้า 51-55.

นอกจากนี้ นายโสมณ เพชรสว่าง ได้แสดงความคิดเห็นว่า จุดดีของมันก็คือทำให้คนมีความสำนึกในการที่จะสนใจมากยิ่งขึ้น แต่จุดเสียในอนาคต เป็นจุดซึ่งมักจะไม่มีบทลงโทษที่ทำให้ประชาชนมีความสนใจ เรื่องนี้เถียงในสภาพหลายวันหลายคืนว่ามันเป็นการลิดรอนสิทธิตามรัฐธรรมนูญของประชาชนในขั้นพื้นฐาน ซึ่งถ้าตราใบประชาชนยังไม่มีควมสำนึกในผลกระทบทางการเมือง ไม่มีความสนใจตนเอง กฎหมายบังคับไม่ได้ จุดด้อยคือว่า เราขาดการปลูกจิตสำนึกถึงส่วนรวมในการที่ประชาชนได้ประโยชน์⁵

รัฐอำนวยความสะดวกการเลือกตั้งและเน้นความสำคัญของสิทธิเลือกตั้ง

เรื่องนี้สอดคล้องกับแนวความคิดของรองศาสตราจารย์มนตรี รูปสุวรรณ ที่ไม่เห็นด้วยกับการกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ มิเพียงจะเป็นการบังคับประชาชนแล้ว หากยังเป็นการสร้างความลำบากให้แก่ประชาชนที่อยู่ห่างไกลและไม่สะดวกในการเดินทางไปใช้สิทธิ และมีความเห็นว่า รัฐควรจะอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนในการไปเลือกตั้ง “การไปใช้สิทธิเลือกตั้งบางครั้งไม่่ง่าย รัฐจะอำนวยความสะดวกในการไปเลือกตั้ง คนที่อยู่บ้านนอกตำบลที่อยู่ห่าง ถ้าเราไปบอกว่าให้เขาเป็นหน้าที่ และยังเขียนบอกว่าไปตัดสิทธิถ้าไม่ไป”⁶

ขณะที่นายประวิทย์ ทองศรีนุ่น มีความเห็นว่าในเรื่องสิทธินั้นเป็นสิ่งที่ดี แต่ควรจะพัฒนาที่จิตสำนึกของประชาชนทุกหมู่เหล่าโดยให้การศึกษาเพื่อปลูกฝังในเรื่องสิทธิแก่ประชาชน “กลุ่มด้อยโอกาสต้องได้รับการสนับสนุนเป็นพิเศษจากรัฐ และทั้งการประกันสิทธิในการได้รับการศึกษาของ ผู้ด้อยโอกาสทุกกลุ่ม อีกสิ่งหนึ่งที่ขาดหายไปคือในระดับคุณภาพ ในระดับอุดมศึกษาก็ขาดหายไป”⁷

การเลือกตั้งเป็นภารกิจของประชาชน

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ มีความเห็นว่า บุคคลมีหน้าที่ที่จะใช้สิทธิในการเลือกตั้งโดยสุจริตตามหลักการของระบอบประชาธิปไตย และการกำหนดการเลือกตั้งเป็นหน้าที่ก็ไม่ใช่ว่าเรื่องที่หนักหนาสาหัสสำหรับประชาชน หากแต่เป็นภารกิจของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการชี้ขาดชะตาของบ้านเมือง โดยการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง “การให้หน้าที่ไปเลือกตั้งนั้นมันไม่ได้หนักหนาสาหัสอะไร เมื่อเราเทียบกับสิ่งที่ เป็นเสรีภาพอื่นๆ ที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ รัฐธรรมนูญทุกฉบับรับรองเสรีภาพ”⁸

⁵ โสมณ เพชรสว่าง, สัมมนา ที่จังหวัดบุรีรัมย์ วันที่ 3 ตุลาคม 2542.

⁶ คำอภิปรายของรองศาสตราจารย์มนตรี รูปสุวรรณ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 11 (เป็นพิเศษ), 7 มิถุนายน 2540, หน้า 63-65.

⁷ คำอภิปรายของนายประวิทย์ ทองศรีนุ่น รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 11 (เป็นพิเศษ), 7 มิถุนายน 2540, หน้า 75.

⁸ อภิปรายของศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 11 (เป็นพิเศษ), 7 มิถุนายน 2540, หน้า 111-116.

ขัดสิทธิพื้นฐานของมนุษย์

ศาสตราจารย์ธรรมนุญ ลัดพลี ไม่เห็นด้วยกับการกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่เพราะเป็นการขัดกับหลักการขั้นพื้นฐานในเรื่องสิทธิของการเป็นมนุษย์ ตลอดจนขัดกับหลักการของการรับรองสิทธิทางการเมืองของประชาชนที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และมีความเห็นว่าจะไม่ควรจะกำหนดโทษผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง เพราะจะทำให้ยุ่งยากและเกิดการเลือกปฏิบัติ หากแต่ควรจะเป็นแรงจูงใจในการไปใช้สิทธิมากกว่า กล่าวคือ

“สิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิพื้นฐานของมนุษย์ สิทธิเลือกตั้งเป็นของประชาชนพลเมืองประเทศใดเขาก็ย่อมมีสิทธิในนั้น มากำหนดให้เป็นหน้าที่ เพราะบอกว่าหน้าที่ต้องไปเลือกตั้ง และถ้าไม่ไปโดนปรับ รัฐธรรมนูญเรารับรองสิทธิเขาไว้ สิทธิพื้นฐาน มีสิทธิเสรีภาพทุกอย่าง และสิทธิในทางการเมืองทุกคนเขาหวงกันมาก”⁹

นายสุนทร ทิพย์มณี ได้แสดงทัศนะในเรื่องนี้ว่าไม่ควรจะบังคับให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ เพราะประชาชนไม่ชอบการบังคับ และยังเป็นการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนตลอดจนเป็นการผลักภาระไปให้ประชาชน นอกจากนี้ ยังเป็นการสนับสนุนให้มีการซื้อสิทธิขายเสียงมากยิ่งขึ้น เนื่องจากการกำหนดการเลือกตั้งเป็นหน้าที่ผู้ซื้อย่อมจะรู้ว่าควรซื้อใครที่ไหน และวัฒนธรรมคนไทยเป็นคนซื้อสัตย์สุจริตโดยมีความเห็นว่า

“การที่จะกำหนดเป็นหน้าที่นั้น เป็นการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ซึ่งพวกเขาต้องการอิสระเสรี... เป็นการเพิ่มภาระให้ประชาชน การที่จะบังคับให้เป็นหน้าที่ให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปใช้สิทธิในการเลือกตั้งนั้น จะทำให้เป็นการสนับสนุนให้การซื้อสิทธิขายเสียงนั้นมีผล”¹⁰

ดร. สมเกียรติ อ่อนวิมล มีความเห็นว่า การกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่นั้น เป็นการขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในเรื่องของสิทธิหน้าที่ของประชาชนที่กำหนดไว้ และไม่ได้เป็นการแก้ปัญหาในการซื้อเสียงให้ลดลง หากแต่จะเป็นการซื้อเสียงมากขึ้นเพราะประชาชนถูกบังคับให้ไปเลือกตั้งและกำหนดให้เขตเลือกตั้งเล็กลง “ถือว่ากระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพ สิทธิเลือกตั้งเป็นสาระสำคัญที่สุดของชีวิตของประชาชนในสังคม ประชาชนที่จะถูกเกณฑ์ไปโดยหน้าที่จะได้รับเงินเพิ่มในการไปใช้สิทธิที่ถูกบังคับให้เป็นหน้าที่มากขึ้น... ควรจะให้การเลือกตั้งเป็นสิทธิ”¹¹ ศาสตราจารย์ธรรมนุญ ลัดพลี มีความเห็นว่าจะไม่ควรจะบังคับให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่เพราะขัดกับหลักการการคุ้มครองสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญที่ได้รับการคุ้มครอง เพราะฉะนั้น เมื่อกำหนดให้ประชาชนมีหน้าที่ไปเลือกตั้งใน

⁹ คำอภิปรายของศาสตราจารย์ธรรมนุญ ลัดพลี รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 11 (เป็นพิเศษ), 7 มิถุนายน 2540, หน้า 120-122.

¹⁰ คำอภิปรายของนายสุนทร ทิพย์มณี รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 18 (เป็นพิเศษ), 13 กรกฎาคม 2540, หน้า 18-19.

¹¹ คำอภิปรายของนายสมเกียรติ อ่อนวิมล รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 18 (เป็นพิเศษ), 13 กรกฎาคม 2540, หน้า 25-27.

เรื่องของสิทธิควรได้รับการคุ้มครองและไม่เสียสิทธิและได้รับโทษ นอกจากนี้ ยังมีความเห็นว่าไม่ควรจะกำหนดให้เขาเสียสิทธิ หากแต่ควรส่งเสริมโดยการจูงใจแต่ไม่ใช่การขู่หรือบังคับ “...ในเรื่องสิทธิที่ไม่เลือกตั้งเขาไม่ควรถูกจำกัดให้เสียสิทธิเลือกตั้งถ้าไม่ไป แต่น่าจะเสียสิทธิที่ได้รับประโยชน์หรือสิ่งจูงใจ คนชาวไทยยังมีเสรีภาพที่จะแสดงความคิดเห็นของเขา เพราะฉะนั้นสิ่งเหล่านี้จึงได้รับความคุ้มครอง”¹²

รองศาสตราจารย์วิสุทธิ โพธิ์แท่น มีความเห็นในทำนองเดียวกันว่า การกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ไม่สามารถแก้ปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียงได้ และเสนอให้ใช้วิธีการจูงใจจะดีกว่าโดยมุ่งให้ประชาชนไปใช้สิทธิโดยมีจิตสำนึก แล้วประชาชนจะไปใช้สิทธิโดยมีจิตสำนึกและการลงคะแนนก็จะมีคุณค่า เพราะฉะนั้นควรกำหนดการเลือกตั้งเป็นสิทธิ “ถ้าเราจะใช้วิธีในการสนับสนุนเพราะว่าการใช้สิทธิโดยความตระหนักสำนึก คะแนนเสียงที่ลงไปย่อมมีคุณค่ามากกว่าการใช้สิทธิ ควรจะให้สิทธิแก่ประชาชนในการที่จะใช้สิทธิหรือไม่ใช้สิทธิก็ได้ ถ้าจะเป็นหน้าที่ก็เป็นหน้าที่โดยการมีความสุจริตในการเลือกตั้ง”¹³

ไม่ควรกำหนดโทษ

นายสวัสดิ์ คำประกอบ มีความเห็นว่า ไม่ควรบังคับประชาชนโดยกำหนดการเลือกตั้งเป็นหน้าที่ และการกำหนดโทษเพียงเล็กน้อยประชาชนไม่มีความเกรงกลัว กฎหมายจะไม่มีสภาพบังคับ และเสนอว่า น่าจะบัญญัติในเรื่องประชาชนเสียสิทธิให้ชัดเจนและควรที่จะเสียสิทธิในเรื่องที่เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์มากกว่า จะเป็นการเสียสิทธิเพียงเล็กน้อยๆ “ไม่น่าที่จะไปบัญญัติมีบทกำหนดโทษสำหรับบุคคลที่ไม่ไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียง เขียนแต่เพียงว่าเป็นหน้าที่ ให้เขารู้สึกสำนึกว่าเป็นหน้าที่ที่ตนเองต้องไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงก็พอแล้ว”¹⁴

ลดการซื้อเสียง

นายเอนก สิทธิประศาสน์ มีความเห็นว่า การพยายามที่จะลดการซื้อเสียงจะส่งผลทำให้สัดส่วนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนลดลง เนื่องจากคนที่ไปใช้สิทธิคือบุคคลที่ได้รับเงิน นายเอนกเสนอว่า วิธีที่ดีที่สุดในการที่จะลดการซื้อเสียงและส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยเฉพาะกลุ่มหลังเจียบที่จะมีความตื่นตัวทางการเมืองมากยิ่งขึ้น คือ การกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ “การถือว่า เป็นหน้าที่ เป็นทางเดียวเท่านั้นที่จะลดขจัดทางทุจริตในการเลือกตั้งได้ และก็เป็นวิธีการที่จะเพิ่มจำนวนผู้ที่

¹² คำอภิปรายของศาสตราจารย์ธรรมบุญ ลัดพลี รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 18 (เป็นพิเศษ), 13 กรกฎาคม 2540, หน้า 27-29.

¹³ คำอภิปรายของรองศาสตราจารย์วิสุทธิ โพธิ์แท่น รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 18 (เป็นพิเศษ), 13 กรกฎาคม 2540, หน้า 43.

¹⁴ คำอภิปรายของนายสวัสดิ์ คำประกอบ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 18 (เป็นพิเศษ), 13 กรกฎาคม 2540, หน้า 20-24.

เคยเป็นพลัง ถ้าให้ทุกคนรู้ว่าเป็นหน้าที่แล้วมันต้องมาสนใจ ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงในเชิงบวก”¹⁵

นายเหลื่อม พันธุ์ฤกษ์ มีความเห็นว่า ควรกำหนดบังคับให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ และการบังคับให้ประชาชนทำในสิ่งที่ดีไม่น่าจะมีความผิดหรือเสียหายอะไรมากมาย “การที่บังคับให้คนทำดี ทำให้จึงเห็นว่าการบังคับเป็นการที่ไม่ชอบ...”¹⁶

นายอนันต์ บุรณวนิช เสนอว่า ควรกำหนดการเลือกตั้งเป็นหน้าที่ เนื่องจากจะเป็นกลไกในการทำให้พลังเจียบออกมามีส่วนร่วมในทางการเมืองมากขึ้น “ซึ่งการบัญญัติให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่นั้นจะได้ดึงเสียงส่วนมากออกมา เสียงเจียบ เสียงส่วนมากออกมา”¹⁷

นายธงชาติ รัตนวิชา มีความเห็นว่า ในการเลือกตั้งที่ผ่านมา ส.ส. ไม่ได้เป็นตัวแทนที่แท้จริงของประชาชนส่วนมากตามหลักการปกครองประชาธิปไตย และเสนอว่าควรกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่จะได้เป็นตัวแทนที่แท้จริงและได้คนที่ดีเข้ามาสู่สภา ตลอดจนเป็นมาตรการในการแก้ปัญหาลดการซื้อเสียง นอกจากนี้ ยังมีความเห็นว่า การกำหนดเขตให้เล็กลงจะเป็นช่องทางให้คนดีที่ไม่มีเงินได้มีโอกาสเข้ามาเป็นตัวแทนของประชาชน “ตัวแทนของพี่น้องประชาชนมักจะเป็นตัวแทนของพี่น้องประชาชนส่วนน้อยที่เข้ามานั้นบางทีคะแนนที่เลือกตั้งเข้ามานั้นไม่ถึง 1 ใน 3 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง คนที่ไม่ซื้อเสียงจะมีโอกาสในการที่จะรับคะแนน มีโอกาสในการที่จะรับการเลือกบุคคลเหล่านี้”¹⁸

โดยสรุป การกำหนดให้การไปใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่นั้น มีเจตนาให้เป็นกลไกในการระดมประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง และเป็นการพยายามที่จะพัฒนาให้ประชาชนมีจิตสำนึกในการกำหนดให้การไปใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่จะทำให้ประชาชนมีจิตสำนึกทางการเมือง และเพื่อให้ได้ผู้แทนที่เป็นตัวแทนที่แท้จริงมาจากประชาชนเสียงส่วนมาก นอกจากนี้ จะทำให้นักการเมืองมีจิตสำนึกในการปฏิบัติหน้าที่การกำหนดการเลือกตั้งเป็นหน้าที่มีทั้งข้อดีทั้งข้อเสีย ในส่วนของข้อดีนั้น นอกจากจะเป็นการพัฒนาจิตสำนึกของประชาชนแล้วยังเป็นการกิจของประชาชนในการมีส่วนร่วม และส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ตลอดจนเป็นกลไกในการดึงพลังเจียบออกมาแสดงพลังของตน ในส่วนของข้อเสียนั้น โดยหลักการเป็นการขัดกับหลักสิทธิขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์และสิทธิในทางการเมืองรวมทั้งขัดกับเรื่องเสรีภาพ นอกจากนี้ ยังเป็นการบังคับประชาชนให้ไปใช้สิทธิในการเลือกตั้งเป็นการผลัก

¹⁵ คำอภิปรายของนายเอนก สิทธิประศาสน์ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 18 (เป็นพิเศษ), 13 กรกฎาคม 2540, หน้า 30-32.

¹⁶ คำอภิปรายของนายเหลื่อม พันธุ์ฤกษ์ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 18 (เป็นพิเศษ), 13 กรกฎาคม 2540, หน้า 33.

¹⁷ คำอภิปรายของนายอนันต์ บุรณวนิช รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 8 (เป็นพิเศษ), 4 มีนาคม 2540, หน้า 36-47.

¹⁸ คำอภิปรายของนายธงชาติ รัตนวิชา รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 18 (เป็นพิเศษ), 13 กรกฎาคม 2540, หน้า 36-39.

ภาระไปให้ประชาชน การกำหนดให้การไปใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่ที่มีเพียงจะไม่สามารถแก้ปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียง หากยังเป็นการสนับสนุนการซื้อสิทธิขายเสียง

เจตนารมณ์สำคัญในการกำหนดให้การไปใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่ ก็เพื่อเพิ่มจำนวนของประชาชนที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งให้มากขึ้น ซึ่งเชื่อกันว่าน่าจะทำให้ผู้สมัครที่ต้องการใช้เงินซื้อเสียงเพื่อเอาชนะเลือกตั้งใช้เงินมากขึ้น เนื่องจากประชาชนที่ต้องไปออกเสียงเลือกตั้งจะมีจำนวนมากขึ้นกว่าในสมัยที่ไม่มีการบังคับให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง นอกจากนั้น การบังคับให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปลงคะแนนเสียงและหากไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งอาจเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ ยังมีเจตนารมณ์ที่จะทำให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ด้วยความสำนึกรับผิดชอบ ทั้งนี้ก็เพราะในอดีต ประชาชนที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือนอนหลับทับสิทธิมักจะเป็นคนชั้นกลางในเขตเมือง ซึ่งมีความรู้ความเข้าใจทางการเมืองมากกว่าคนในชนบท เพราะฉะนั้น เมื่อคนชั้นกลางเหล่านี้ถูกบังคับให้ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง จึงน่าจะช่วยให้การเลือกตั้งสะท้อนความรู้สึกนึกคิดของคนกลุ่มต่างๆ ได้มากกว่าในสมัยก่อน และอาจทำให้คนชั้นกลางเหล่านี้กระตือรือร้นมากขึ้นในการร่วมมือกันป้องกันการซื้อสิทธิขายเสียง

1.2 การให้สิทธิคนไทยที่อยู่ในต่างประเทศมีสิทธิเลือกตั้ง (มาตรา 105 วรรคสอง)

การกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งอยู่นอกจังหวัดในวันเลือกตั้งมีสิทธิเลือกตั้งได้โดยไม่ต้องเดินทางกลับไปที่ภูมิลำเนาที่มีทะเบียนบ้านอยู่ ตลอดจนผู้ที่อยู่ในต่างประเทศ เป็นการขยายสิทธิการเลือกตั้งให้ประชาชนมีความเสมอภาค และเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ในเรื่องนี้ นายธงชาติ รัตนวิชา เสนอว่า ควรจะให้ประชาชนที่อยู่ต่างประเทศ มีโอกาสที่จะได้เลือกผู้แทนอย่างเท่าเทียมกันกับผู้ที่อยู่ในประเทศเช่นเดียวกับประชาชนในต่างจังหวัดที่มีโอกาสที่จะเลือกตั้งได้นอกเขตเลือกตั้งของตน

“...ผู้มีสิทธิออกเสียงที่อยู่ในต่างประเทศที่เป็นคนไทยก็สามารถลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในบัญชีรายชื่อพรรคได้ เหมือนกับที่พี่น้องประชาชนที่อยู่ในต่างจังหวัดหรือที่อยู่ต่างจังหวัดมาอยู่กรุงเทพฯ ก็สามารถที่จะเลือกผู้แทนราษฎรนอกเขตของตัวเองคือในที่ๆ ตนเองมีรายชื่ออยู่ โดยเลือกในบัญชีรายชื่อพรรคได้...ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในต่างประเทศก็สามารถออกเสียงลงคะแนนได้”¹⁹

กล่าวโดยสรุป การกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในต่างจังหวัด หรือไม่ได้อยู่ในเขตเลือกตั้งของตนในวันเลือกตั้งมีสิทธิเลือกตั้งได้ โดยไม่ต้องเดินทางกลับภูมิลำเนาของตน รวมถึงผู้ที่มีภูมิลำเนาอยู่ต่างประเทศสามารถลงคะแนนเสียง เป็นกลไกอย่างหนึ่งที่จะดึงให้ประชาชนและพลังเจียบบอกมามีส่วนร่วมทางการเมืองมากยิ่งขึ้น ตลอดจนจะทำให้ได้ผู้แทนที่เป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง

¹⁹ คำอภิปรายของนายธงชาติ รัตนวิชา รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 19, 15 กรกฎาคม 2540, หน้า 145.

1.3 การกำหนดภูมิสำเนาของผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง (มาตรา 105 (3))

การกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 90 วัน เป็นกลไกอย่างหนึ่งที่จะเป็นมาตรการในการป้องกันการซื้อสิทธิขายเสียงโดยการย้ายชื่อของบุคคลต่างๆ เข้ามาในพื้นที่เพื่อระดมการลงคะแนนให้กับผู้สมัครผู้ใดคนหนึ่ง ซึ่งในเรื่องนี้นายประชุม ทองมี มีความเห็นว่าควรขยายสิทธิผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่อยู่นอกเขตเลือกตั้งให้ครอบคลุมตลอดจนตั้งข้อสังเกตว่าจะมีวิธีการอย่างไรในการตรวจสอบบุคคลเหล่านั้น

“ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่อยู่นอกเขตเลือกตั้งที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน หรือมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งที่จังหวัดน้อยกว่า 90 วัน... ในกรณีที่นอกเขตเลือกตั้งนั้นยังไม่ครอบคลุมถึงประชาชนคนไทยที่มีภูมิสำเนาอยู่ในต่างประเทศ... เราจะทราบอย่างไร เราจะรู้ได้อย่างไรว่าประชาชนที่มีภูมิสำเนาอยู่ต่างประเทศนั้นจะมีหลักเกณฑ์ หลักฐานอย่างไร... กรณีคนไทยที่ไปมีภูมิสำเนาอยู่ในต่างประเทศ”²⁰

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เสนอว่า ผู้เลือกตั้งที่อยู่นอกเขตเลือกตั้งหรือมีชื่อในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้งหรือมีถิ่นที่อยู่นอกราชอาณาจักรย่อมมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ตลอดจนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ออกไปทำงาน หรือไปเรียนในต่างจังหวัดควรที่จะสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้โดยไม่ต้องกลับภูมิสำเนา

“การให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งมีถิ่นที่อยู่นอกราชอาณาจักร หรือมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง... หรือมีถิ่นที่อยู่นอกราชอาณาจักรย่อมมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง นักเรียน นิสิต นักศึกษา เกษตรกร ผู้ใช้แรงงาน ผู้ป่วยที่ไปอยู่ในโรงพยาบาล ก็ต้องมีสิทธิเลือกตั้งได้ รวมทั้งผู้ที่มีถิ่นที่อยู่นอกราชอาณาจักร”²¹

“...คนที่อยู่นอกภูมิสำเนา ที่เข้ามาเรียนกันอยู่ในกรุงเทพฯ ไปเรียนอยู่ในต่างจังหวัดเข้ามาทำงาน ย่อมมีสิทธิไปใช้สิทธิเลือกตั้งในสถานที่ที่ตนอยู่ใหม่ได้โดยไม่ต้องกลับไปยังภูมิสำเนาเดิม”²²

กล่าวโดยสรุป การกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 90 วันก็เพื่อป้องกันมิให้นักการเมืองระดมคนของตนโดยการย้ายคนของตนเพื่อเข้ามาอยู่ในพื้นที่ในการลงคะแนนเสียง นอกจากนี้ ยังเป็นมาตรการหนึ่งในการป้องกันการซื้อสิทธิขายเสียง

²⁰ คำอภิปรายของนายประชุม ทองมี รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 19, 15 กรกฎาคม 2540, หน้า 146.

²¹ คำอภิปรายของศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 19, 15 กรกฎาคม 2540, หน้า 151-153.

²² คำอภิปรายของศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 18 (เป็นพิเศษ), 13 กรกฎาคม 2540, หน้า 43.

1.4 การขยายการใช้สิทธิเลือกตั้ง

สิทธิโดยธรรมชาติของสิทธิขั้นพื้นฐาน สิทธิเหล่านี้เป็นอยู่ก่อนแล้วด้วยตัวของมันเอง และมนุษย์แต่ละยุคแต่ละสมัยก็มีหน้าที่ต้องเข้าถึงและรับรองโดยสติปัญญาที่มีอยู่เป็นสากลทั่วทุกคน การเข้าถึงและการเขียนกฎหมายออกมาให้ปรากฏซึ่งสิทธิเสรีภาพนั้น ไม่ว่าจะโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยาย สิทธิเลือกตั้งเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิทางการเมืองการปกครอง วางอยู่บนกรอบระบอบประชาธิปไตย ประชาชนนั้นรับผิดชอบตนเองได้ สิทธิทางการเมืองการปกครองเพื่อความรับผิดชอบตนเองเช่นนี้จะเป็นเช่นใด รัฐธรรมนูญจะกำหนดไว้

เพื่อการขยายจำนวนผู้เลือกตั้งให้มากขึ้นจนการใช้เงินมีอิทธิพลน้อยลง รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงได้กำหนดให้การไปเลือกตั้งเป็นหน้าที่พลเมืองดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้ซึ่งไม่อาจไปเลือกตั้งได้ต้องแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบล่วงหน้า ส่วนผู้ที่ไม่แจ้งล่วงหน้า และไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรจะเสียสิทธิบางประการ เช่น เสียสิทธิสมัครรับเลือกตั้งทุกระดับภายในระยะเวลาที่กำหนด

1.5 รัฐอำนวยความสะดวกในการไปลงคะแนนเสียง

รัฐมีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งเพื่อเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งและเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากยิ่งขึ้น การอำนวยความสะดวกโดยรัฐเพื่อให้ผู้เลือกตั้งไปเลือกตั้ง อาทิ การเพิ่มจำนวนหน่วยเลือกตั้ง หรือการอำนวยความสะดวกในการรับส่ง เป็นต้น

การให้บุคคลซึ่งอยู่นอกภูมิลำเนา และไม่ประสงค์จะไปใช้สิทธิเลือกตั้งที่ภูมิลำเนาสามารถลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่หน่วยเลือกตั้งนอกภูมิลำเนาได้เฉพาะในระบบสัดส่วนตามบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองเสนอ โดยต้องไปลงทะเบียนเพื่อขอใช้สิทธิล่วงหน้า ดังคำกล่าวสนับสนุนของนายอนันต์ บูรณวนิช “ได้แสดงความเห็นด้วยกับการที่ให้ประชาชนถือเป็นหน้าที่และรัฐต้องอำนวยความสะดวกในการลงคะแนน ให้เป็นหน้าที่ถูกต้องและรัฐธรรมนูญเดิมก็กำหนดไว้แล้วให้เป็นสิทธิด้วย คือสิทธิในการที่จะไม่ไปลง เพราะดูแล้ว หลายประเทศการเสียค่าปรับในการที่ไม่ไปลงคะแนนนั้นไม่สะดวก”²³

ขณะที่นายประชุม ทองมี เสนอว่า ควรขยายสิทธิในทางการเมืองให้กับบุคคลที่มีสัญชาติอื่น มิเพียงให้แค่สิทธิในการเลือกตั้ง หากแต่ควรจะให้สิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งตลอดจนการดำรงตำแหน่งทางการเมือง “ที่มาของคนไทยนั้นเขาไม่ได้เกิดเท่านั้น เพราะฉะนั้น คุณความดีหรือธุรกิจที่เขาทำน่าจะให้เขา”²⁴ ศาสตราจารย์ ดร.ลิขิต ธีรเวคิน ได้แสดงทัศนะเกี่ยวกับการซื้อสิทธิขายเสียงจะยังไม่สามารถ

²³ คำอภิปรายของนายอนันต์ บูรณวนิช รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 8 (เป็นพิเศษ), 4 มีนาคม 2540, หน้า 36-47.

²⁴ คำอภิปรายของนายประชุม ทองมี รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 19, 15 กรกฎาคม 2540, หน้า 143-144.

แก้ไขได้เด็ดขาด แต่ประชาชนจะมีจิตสำนึกมากและการตื่นตัวทางการเมืองมากขึ้นดังนี้ “การใช้เงินซื้อเสียงเป็นกระบวนการและเป็นขบวนการที่กระทำกันเป็นปกติในธุรกิจการเมือง ก็คงจะไม่สามารถแก้ไขได้ร้อยเปอร์เซ็นต์ อย่างไรก็ตาม สภาวะสังคมเปลี่ยนไป สื่อมวลชนก็มีความเจริญก้าวหน้า จิตสำนึกของคนไทยก็มาก”²⁵ ศาสตราจารย์ ดร.อมร รัชชสัจด์ มีความเห็นว่า การซื้อเสียงเกิดจากการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองนั้นเป็นช่องทางในการแสวงหาผลประโยชน์ของบรรดานักการเมืองโดยใช้ตำแหน่งหน้าที่ทางการเมืองในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว “การที่ว่ามาสู่ตำแหน่งทางการเมืองแล้วมันมีโอกาที่จะแสวงหาผลประโยชน์ได้มากยิ่งขึ้น ส.ส. ก็ต้องได้ผลประโยชน์ ก็จะเป็นฝ่ายค้าน อันนี้ต่างหากที่เป็นเหตุให้เขาซื้อสิทธิขายเสียง”²⁶

กล่าวโดยสรุป การอำนวยความสะดวกในการเลือกตั้งนั้นรัฐควรจะเป็นผู้จัดให้ประชาชนมีความสะดวกมากที่สุด เพราะจะเป็นการจูงใจให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังเป็นการส่งเสริมให้มีการพัฒนาตามระบอบประชาธิปไตย

2. ปฏิรูประบบการเลือกตั้ง และปรับปรุงมาตรการการป้องกันการซื้อเสียง

เพื่อให้การเข้าสู่อำนาจรัฐเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม จึงได้มีการปฏิรูปการเลือกตั้ง โดยออกแบบการเลือกตั้งใหม่ทั้งระบบ ทั้งนี้เนื่องจากการเข้าสู่อำนาจรัฐของไทยในระยะตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นต้นมา ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากว่าเป็นไปโดยมิชอบ ตัวอย่างเช่น ผู้นำทางทหารที่มีความทะเยอทะยานทางการเมืองนิยมใช้การปฏิวัติรัฐประหารยึดอำนาจมาให้อำนาจของตนหรือพวกพ้องรวม 10 ครั้ง ส่งผลให้การเมืองไทยวนอยู่ในวงจรเดิมตลอดเวลา โดยกลับมาเริ่มต้นด้วยการร่างรัฐธรรมนูญใหม่กันบ่อยๆ ส่วนผู้นำทางการเมืองฝ่ายพลเรือนที่ต้องการได้อำนาจรัฐผ่านทางกระบวนการเลือกตั้งก็มักจะใช้วิธีการที่มีขอบด้วยกฎหมาย เช่น ใช้เงินซื้อเสียงหรือใช้วิธีการทุจริตต่างๆ เพื่อให้ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งและจัดตั้งรัฐบาลบริหารประเทศ ยังผลให้การเมืองของไทยกลายเป็นธุรกิจการเมืองที่มีความสกปรกและทุจริตคอร์รัปชันมากขึ้นเรื่อยๆ อันเป็นสาเหตุที่คณะทหารมักใช้เป็นข้ออ้างในการทำการปฏิวัติรัฐประหารอยู่บ่อยๆ ด้วยเหตุนี้ คณะบุคคลที่ต้องการเห็นการเมืองไทยมีความชอบธรรม โปร่งใส และตรวจสอบได้โดยประชาชน จึงเรียกร้องให้มีการปฏิรูปวิธีการเข้าสู่อำนาจรัฐเสียใหม่ เพื่อให้ผู้ที่ได้อำนาจในการบริหารประเทศเป็นที่ยอมรับของมหาชนและสามารถที่จะบริหารประเทศได้อย่างชอบธรรมและมีประสิทธิภาพ

²⁵ คำอภิปรายของศาสตราจารย์ ลิขิต วีระเวทิน รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 8 (เป็นพิเศษ), 4 มีนาคม 2540, หน้า 77.

²⁶ คำอภิปรายของศาสตราจารย์ อมร รัชชสัจด์ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 8 (เป็นพิเศษ), 4 มีนาคม 2540, หน้า 82.

การเข้าสู่อำนาจรัฐโดยผ่านกระบวนการเลือกตั้งและพรรคการเมือง รัฐธรรมนูญได้ปฏิรูปกระบวนการเลือกตั้งและระบบพรรคการเมืองใหม่ทั้งระบบ โดยเปลี่ยนระบบเลือกตั้งแบบที่เรียกกันว่า “แบ่งเขตเรียงเบอร์” หรือแบบกำหนดเขตเลือกตั้งขนาดเล็กใหญ่แตกต่างกัน ซึ่งทำให้ประชาชนใช้ สิทธิเลือกตั้ง ส.ส. ได้ไม่เท่ากัน ตั้งแต่ 1-3 คน แล้วแต่ว่าประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะมีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัด เล็กหรือใหญ่ มาเป็นระบบเลือกตั้งแบบผสม คือแบบที่ใช้เขตเลือกตั้งขนาดเล็กที่ประชาชนมีสิทธิเท่ากันในการออกเสียงเลือกตั้ง ส.ส. ได้เพียง 1 คน (single member constituency) กับแบบกำหนดจำนวน ส.ส. ตามสัดส่วนของคะแนนเสียงที่ประชาชนทั้งประเทศลงให้กับพรรคการเมืองต่างๆ ที่เสนอชื่อผู้สมัครของตนไว้ในบัญชีของพรรค (party list) ซึ่งรัฐธรรมนูญปัจจุบันกำหนดให้มี ส.ส. จากเขตเลือกตั้งต่างๆ จำนวน 400 คน จึงต้องแบ่งจังหวัดที่มีผู้แทนเกิน 1 คน ออกเป็น 2-37 เขต แล้วแต่จำนวนประชากรในจังหวัดนั้น ส่วน ส.ส. จากบัญชีรายชื่อของพรรคกำหนดให้มีเพียง 100 คน จึงทำให้สภาผู้แทนราษฎรไทยมี ส.ส. รวมทั้งสิ้นจำนวน 500 คน

ระบบเลือกตั้งแบบผสมนี้นำเอาระบบเลือกตั้งแบบเขตเดียวเลือก ส.ส. ได้คนเดียว (single member constituency systems) ที่ใช้กันแพร่หลายในประเทศประชาธิปไตยต่างๆ เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ และอินเดีย เป็นต้น มาผสมกับระบบกำหนดจำนวนผู้แทนตามสัดส่วนคะแนนเสียงที่ประชาชนออกให้กับพรรคต่างๆ (proportional representation) ที่ใช้กันอยู่ในประเทศประชาธิปไตยแบบยุโรปเหนือ เช่น นอร์เวย์ สวีเดน และเดนมาร์ก เป็นต้น น่าจะให้ผลดีต่อการพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศไทยเหมือนกับที่ปรากฏในประเทศเหล่านั้น กล่าวคือ ระบบเขตเดียวเลือกผู้แทนได้คนเดียว จะทำให้ผู้สมัคร ส.ส. ที่มีคุณธรรมความดีเป็นที่ยอมรับของประชาชนในเขตเลือกตั้งมีโอกาสมากขึ้นที่จะเอาชนะผู้สมัคร ส.ส. ที่มีเงินทองและใช้เงินซื้อเสียง เนื่องจากคนดีสามารถเดินทางไปหาเสียงได้ทั่วเขตเลือกตั้งขนาดเล็ก โดยไม่ต้องใช้เงินจ้างหัวคะแนนช่วยหาเสียงให้ ในทำนองเดียวกันคนดีมีคุณธรรมความสามารถเป็นที่รู้จักและยอมรับของคนจำนวนมากในภาคต่างๆ ย่อมมีโอกาสมากที่จะได้รับการเชื้อเชิญจากพรรคการเมืองต่างๆ ให้สมัครเป็น ส.ส. ในนามของพรรค และได้รับการจัดสรรลำดับที่ไว้ช่วงต้นๆ ของบัญชีรายชื่อของพรรคซึ่งจะทำให้มีโอกาสได้รับเลือกตั้งเป็น ส.ส. และได้รับแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีในโควตาของพรรคการเมืองนั้น ทั้งนี้เพราะบุคคลที่มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อของพรรคคือหน้าตาของพรรคการเมืองที่พรรคการเมืองต่างๆ อาจใช้เป็นเครื่องมือในการรณรงค์หาเสียงได้เป็นอย่างดีว่า พรรคการเมืองนั้นมีคนดีมีคุณธรรมความสามารถมาร่วมงานด้วยอย่างกว้างขวางมากกว่าพรรคการเมืองอื่น รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดมาตรการการปฏิรูปกระบวนการเลือกตั้งใหม่ทั้งระบบ ดังนี้

2.1 เปลี่ยนระบบเลือกตั้งเป็นระบบผสม

การกำหนดให้การเลือกตั้ง ส.ส. เป็นแบบระบบผสมระหว่างบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองเสนอ 100 คน (ผู้ที่อยู่ในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองพรรคใดต้องเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองนั้นด้วย) และระบบเสียงข้างมากรอบเดียวเขตละคน (เขตเดียวคนเดียว) 400 คน โดยระบบบัญชีรายชื่อใช้เขตประเทศ

เป็นเขตเลือกตั้ง สำหรับการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากรอบเดียว ให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ทบทวนการแบ่งเขตเลือกตั้งทุก 5 ปี หรือในระยะเวลาที่สั้นกว่านั้นตามที่ กกต. เห็นสมควร ทั้งนี้ ให้ผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนมี 2 คะแนนเสียง ที่สามารถลงคะแนนในบัตรเลือกตั้ง 2 ใบ โดยใบแรกเลือกเฉพาะบัญชีใดบัญชีหนึ่งที่พรรคการเมืองต่างๆ เสนอ และใบที่สองลงคะแนนเลือก ส.ส. ในเขตเลือกตั้งนั้น

การนับคะแนนตามบัญชีรายชื่อ ให้นับคะแนนรวมทั้งประเทศเป็นสัดส่วน โดยถือว่าจำนวน ส.ส. ของแต่ละพรรคจะมีที่นั่งในสภาเป็นสัดส่วนกับคะแนนที่บัญชีของพรรคนั้นได้ทั่วประเทศ อาทิ จำนวนพรรค ก. ได้คะแนนเสียงทั้งประเทศจากบัญชีคิดเป็นร้อยละ 20 ของผู้มาใช้สิทธิ ก็จะได้ ส.ส. ร้อยละ 20 ของจำนวน 100 ซึ่งเท่ากับ 20 คนแรกของบัญชี ส่วนพรรคที่ได้คะแนนต่ำกว่าร้อยละ 5 ของผู้มาใช้สิทธิ ไม่มีสิทธิได้ผู้แทนตามบัญชี

การเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่ผ่านมา แม้จะใช้วิธีการแบ่งเขตเลือกตั้ง แต่ในแต่ละเขตเลือกตั้งมีผู้แทนราษฎรไม่เท่ากัน บางเขตเลือกผู้แทนได้ 3 คน บางเขตเลือกได้ 2 คน บางเขตเลือกได้ 1 คน ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้ง เพราะมีสิทธิเลือกตั้งไม่เท่ากัน รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ยังคงใช้ระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ที่ให้เขตหนึ่งมี ส.ส. ได้เพียงคนเดียว ซึ่งสอดคล้องกับหลักสากลของประเทศส่วนใหญ่ในโลกที่ใช้วิธีการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดา กล่าวคือไม่ว่าจะอยู่ที่ใดก็ลงคะแนนเลือก ส.ส. ได้ 1 คนเท่านั้น และยังทำให้เขตเลือกตั้งไม่เล็กลงเกินไป ส.ส. ดูแลเขตเลือกตั้งได้ทั่วถึง คนที่มีฝีมือที่เป็นที่ยอมรับก็จะลงสมัครได้ง่ายขึ้น

ส่วนการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ นับว่าเป็นของใหม่สำหรับประเทศไทย โดยในการเลือกตั้งแบบนี้พรรคการเมืองจะส่งผู้สมัครในแบบบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองเป็นผู้จัดทำขึ้น โดยรายชื่อในบัญชีจะต้องประกอบไปด้วย รายชื่อที่ไม่ซ้ำกับบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองอื่นจัดทำขึ้นหรือซ้ำกับรายชื่อของผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเขตเดียวกันคนเดียว อีกทั้งต้องจัดทำรายชื่อตามลำดับหมายเลข สำหรับประชาชนที่จะลงคะแนนเลือกตั้งต้องตกลงใจให้แน่นอนว่าจะเลือกบัญชีพรรคไหน เมื่อแน่ใจก็เลือกบัญชีของพรรคนั้น หรืออาจกล่าวได้ว่าการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเป็นการเลือกพรรคที่เราชื่นชอบ ส่วนการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเป็นการเลือกคน

2.2 การกำหนดเขตเลือกตั้งเขตละ 1 คน และการแบ่งเขต

ระบบการเลือกตั้งแบบผสมสะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชน

นายคณิน บุญสุวรรณ มีความเห็นว่า ระบบการเลือกตั้งแบบผสมนั้นเป็นการสะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชนทั่วประเทศ และส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองทั่วประเทศ เนื่องจาก ส.ส. ที่มาจากการแบ่งเขตนั้นจะเป็นผู้ใกล้ชิดประชาชนรู้ปัญหาของประชาชน และในขณะเดียวกันประชาชนก็จะได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในระดับชาตินั้นคือการเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อพรรค นอกจากนี้ระบบเลือกตั้งแบบผสมยังมีข้อดีคือ ทำให้ประชาชนทั่วประเทศเข้ามามีส่วนร่วมกันทั่วประเทศ

และเปิดโอกาสให้คนตีมีความสามารถเข้าสู่ระบบการเมือง รวมทั้งเป็นการส่งเสริมให้ระบบพรรคการเมืองมีความเข้มแข็งตามเจตนารมณ์ ที่ว่าพรรคเลือกคน ประชาชนเลือกพรรค โดยที่

“ประชาชนทั่วทั้งประเทศก็จะได้มีโอกาสที่จะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจร่วมกันในการเลือกตั้งที่เรียกว่าเป็นการเลือกตั้งในระดับชาติ... เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วทั้งประเทศในฐานะที่เป็นคนไทยที่จะได้ร่วมในกิจกรรม ซึ่งเป็นการเลือกตั้ง เป็นการสะท้อนถึงเจตนารมณ์ของคนทั่วทั้งประเทศ การที่จะให้แต่ละพรรคได้ประกาศรายชื่อของคนที่อยู่ในบัญชีรายชื่อของพรรคเพื่อเสนอต่อประชาชนทั้งประเทศได้พิจารณาเลือกนั้น เป็นการส่งเสริมระบบพรรคการเมืองและเป็นการส่งเสริมระบบความรับผิดชอบของแต่ละพรรคการเมือง พรรคเลือกคน ประชาชนเลือกพรรค ...เป็นรูปธรรมมากขึ้น”²⁷

การเลือกตั้งเขตเดียวเบอร์เดียวทำให้เสมอภาคทางสิทธิ

นายอนันต์ บุรณวนิช เสนอว่า ระบบการเลือกตั้งควรจะใช้แบบเขตเดียวเบอร์เดียวจะทำให้ประชาชนมีความเสมอภาคกันทางสิทธิ และผู้สมัครก็มีความเสมอภาคกันด้วยและเกณฑ์ในการแบ่งเขตไม่ควรจะไปยึดหลักที่ประชาชนเพียงอย่างเดียวควรพิจารณาพร้อมกับพื้นที่ด้วย “วิธีเขตเดียวเบอร์เดียวนี้น่าจะเหมาะที่สุดสำหรับผู้แทนราษฎร ไม่ว่าด้วยประการทั้งปวง ควรจะใช้เขตพื้นที่ร่วมกับประชาชน คือ ดูจำนวนกับเขตพื้นที่ แต่ควรจะต้องประกาศเปลี่ยนทีหนึ่ง ไม่ใช่เปลี่ยนทุกปี”²⁸

ขณะที่พลเอกปัญญา สิงห์ศักดิ์ เสนอว่า ควรจะนำเทคโนโลยีมาใช้ในการกระบวนการเลือกตั้งเพื่อให้เกิดความสะดวกและป้องกันการทุจริต นอกจากนี้ยังได้เสนอว่า ควรรวมเขตจังหวัดและใช้การเลือกตั้งแบบเขตเดียวเบอร์เดียวเพื่อจะทำให้การซื้อเสียงกระทำได้อย่างยิ่งย้งขึ้น โดยให้รายละเอียดว่า

“ถ้าเราใช้เทคโนโลยีระดับสูง จะทำให้การเลือกตั้งของเราโปร่งใสมากขึ้น บริสุทธิ์มากขึ้น และทุจริตได้ด้วยความยากลำบาก หากเราจะรวมเขตเลือกตั้งไม่ว่าจะจังหวัดเล็ก จังหวัดใหญ่ ให้เป็นเพียงเขตเดียว และใช้วิธีลงคะแนนเสียง วัน แมน วัน โหวต (one man one vote) ในเขตเลือกตั้งใหญ่ คือวิธีการสร้างความยากลำบากในเรื่องการซื้อ เพราะไม่รู้จะซื้อตรงไหน”²⁹

การเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเปิดช่องทางการให้คนตีเข้าสู่การเมือง

นายสามารถ แก้วมีชัย มีความเห็นว่า การเลือกตั้งแบบแบ่งเขตนั้นจะทำให้เขตเล็กลงจะเป็นช่องทางเปิดโอกาสให้คนตีเข้ามาสู่วงการเมืองได้ และประชาชนมีโอกาสในการตรวจสอบการทำงาน ส.ส.

²⁷ คำอภิปรายของนายคณิน บุญสุวรรณ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 19, 15 กรกฎาคม 2540, หน้า 47-51.

²⁸ คำอภิปรายของนายอนันต์ บุรณวนิช รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 8 (เป็นพิเศษ), 4 มีนาคม 2540, หน้า 36-47.

²⁹ คำอภิปรายของพลเอกปัญญา สิงห์ศักดิ์ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 8 (เป็นพิเศษ), 4 มีนาคม 2540, หน้า 80.

ก็จะได้ใกล้ชิดกับประชาชน นอกจากนี้ได้แสดงทัศนะว่า ระบบบัญชีรายชื่อพรรคนั้นจะทำให้คนดีที่ไม่มีเงิน แต่มีเจตนาที่ดีต้องการเข้ามาทำประโยชน์ให้กับประเทศชาติ จะใช้เป็นช่องทางเข้ามาสู่วงการเมืองได้อีกทางหนึ่ง ถ้าหากเขตเลือกตั้งใหญ่จะไม่เอื้ออำนวยให้ผู้สมัครที่เป็นคนดีแต่ยากจนเข้ามาสู่วงการเมืองได้ และมักจะตกอยู่ใต้อำนาจของนายทุน “เขตเล็กนี้จะทำให้ประชาชนมีสิทธิที่จะไปเลือกพิจารณาเอาผู้แทนราษฎรที่ดีๆ เข้าไปทำหน้าที่ได้ ประชาชนก็มีสิทธิที่จะพิจารณาได้อย่างละเอียด ระบบบัญชีรายชื่อ ท่านมีเจตนาดีต่อบ้านต่อเมือง ไปอยู่ในระบบบัญชีรายชื่อของพรรคทุกพรรคต้องประกาศรายชื่อให้ประชาชนได้ทราบ” ³⁰

ระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต เขตละคน การซื้อเสียงทำได้ยาก คนดีมีโอกาส

นายประวิทย์ เจนวิระนนท์ เสนอว่า รูปแบบการเลือกตั้งแบบเขตเดียวเบอร์เดียวนั้นจะสอดคล้องกับสังคมและวัฒนธรรมของไทย เนื่องจากวัฒนธรรมของไไทยนั้นยังมีระบบอุปถัมภ์อยู่ ระบบนี้ผู้อุปถัมภ์จะสามารถขึ้นเป็นชู้ตายในท้องถิ่นหรือในพื้นที่นั้นๆ และมีความเห็นว่า ระบบการเลือกตั้งแบบเขตเดียวเบอร์เดียวนั้นจะทำให้การซื้อเสียงนั้นกระทำได้ยาก ตลอดจนเป็นการเปิดโอกาสให้คนดีมีความสามารถเข้าสู่วงการเมืองได้ นายประวิทย์ อธิบายว่า

“ระบบอุปถัมภ์นั้น เราหมายถึงว่าผู้อุปถัมภ์สามารถที่จะมีอำนาจในการขึ้นชู้ตาย ไม่ว่าในเรื่องของการเงินก็ดี ผู้ที่เป็นผู้อุปถัมภ์นี้โดยเฉพาะในต่างจังหวัดในสังคม การเลือกตั้งเป็นแบ่งเขตเบอร์เดียว ถ้าใช้ระบบเลือกตั้งอย่างนี้ การซื้อเสียงจะไม่เพิ่มขึ้น... หรือการซื้อเสียงนั้นจะกระทำได้ยากขึ้น

ระบบเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเบอร์เดียว...จะสามารถเปิดโอกาสให้คนดีมีความสามารถเข้ามาทำงานทางการเมืองได้มากขึ้นการตัดสินใจของประชาชนก็จะเกิดความเป็นธรรม... เขตเดียวเบอร์เดียว น่าจะดีกว่า” ³¹

กรณีนี้ได้รับการสนับสนุนจากนายพงศ์เทพ เทพกาญจนา ว่า การเลือกตั้งแบบเขตเดียวเบอร์เดียวจะทำให้คนดีมีความสามารถเข้ามาสู่วงการเมืองได้ นอกจากนี้ จะไม่มีปัญหาการหาเสียงแข่งกันในพรรคการเมืองเดียวกันตลอดจนจะไม่มีปัญหาโควตา ส.ส. อาศัยอำนาจบารมีของ ส.ส. อื่นๆ เข้ามาสู่วงการเมืองแล้วใช้จำนวน ส.ส. มาเป็นฐานในการต่อรองตำแหน่งทางการเมือง “เมื่อเทียบกันระหว่างเขตเลือกตั้งเล็กๆ กับเขตเลือกตั้งใหญ่ๆ โอกาสที่คนที่หาเสียงด้วยความบริสุทธิ์ใจเหล่านี้ จะได้รับเลือกก็อยู่ในเขตเลือกตั้งที่เล็กลง ระบบโควตา ระบบลูกหลาน พี่ใหญ่นั้นจะอ้างจำนวนโควตาของ ส.ส. ในสังกัดของตน

³⁰ คำอภิปรายของนายสามารถ แก้วมีชัย รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 8 (เป็นพิเศษ), 4 มีนาคม 2540, หน้า 85-89.

³¹ คำอภิปรายของนายประวิทย์ เจนวิระนนท์ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 19, 15 กรกฎาคม 2540, หน้า 93-97.

ไปต่อรองตำแหน่งได้...”³² โดยมีความเห็นว่า ระบบบัญชีรายชื่อพรรคการเมืองนั้นจะไม่สามารถซื้อเสียง ได้ เนื่องจากว่าถ้าหากจะซื้อเสียงก็ต้องใช้เขตประเทศและต้องซื้อทั้งประเทศ การซื้อเสียงจะทำได้ลำบากและ เชื่อว่า ส.ส. ที่มาจากระบบบัญชีรายชื่อพรรคน่าจะปลอดภัยจากการซื้อเสียง “ระบบบัญชีรายนี้นั้นใช้เขต ทั้งประเทศเป็นเขตเลือกตั้งกว้างใหญ่ ถ้าจะใช้เงินซื้อเสียงทั้งประเทศใช้เงินจำนวนระบบบัญชีรายชื่อพรรค การเมืองนั้น จะมีการซื้อเสียงน้อยกว่าระบบการเลือกตั้งแบบเขตเดียวเบอร์เดียว ส.ส. ที่มาจากระบบ บัญชีรายชื่อพรรคการเมืองนั้น ก็น่าจะเชื่อมั่นในการเข้ามาโดยบริสุทธิ์มาก”³³

การแบ่งเขตเลือกตั้งทำลายพรรคการเมืองขนาดกลาง

นายเสรี สุวรรณภานนท์ มีความเห็นว่า การเลือกตั้งแบบแบ่งเขตนั้นจะทำให้เกิดการทำลายพรรค การเมืองขนาดกลาง

“หลักสำคัญที่ทำให้กระบวนการการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีที่ผมเสนอนั้นจะมาจากการกำหนด การแบ่งเขตเลือกตั้งในแต่ละเขตนั้น อันดับแรกก็ถือเป็นการขัดกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การเลือกตั้งโดยวิธีการแบ่งออกเป็นเขตๆ นั้น จะทำให้ปัญหาของพรรคซึ่งมีจำนวนพรรคกลางๆ นี้จะมี ปัญหาและจะเป็นการทำลายพรรค”³⁴

2.3 การใช้ระบบบัญชีรายชื่อพรรค

ระบบบัญชีรายชื่อช่วยเผยโฉมหน้าทุนของพรรค

นายอนันต์ บูรณฉนิช มีความเห็นว่า ระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายนี้นั้น จะเป็นช่องทางให้ ทุนเข้าสู่การเมืองและผูกขาดตำแหน่งทางการเมือง

“การเสนอให้ใช้ปาร์ตี้ ลิสต์ (party list) คือบัญชีของคนของพรรคขึ้นมานั้น มีข้อเสียดังนี้ ข้อเสียอยู่ที่ว่าบัญชีของพรรคที่พรรคเสนอขึ้นมานั้น อาจจะปรับปรุงให้บุคคลที่มีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักกัน ทั้ง 2-3 คนเข้ามาอยู่ในบัญชีรายชื่อพรรค นอกจากนั้น ก็เอาทุนของพรรคเข้ามาให้ราษฎรเลือกนาย ทุนของพรรค ดูเหมือนจะตั้งไม่ได้ให้ราษฎรเลือกแล้วการแต่งตั้งรัฐมนตรีก็เป็นไปตามรายชื่อของพรรค”³⁵

³² คำอภิปรายของนายพงศ์เทพ เทพกาญจนา รายงานการประชุมสภาสร้างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 19, 15 กรกฎาคม 2540, หน้า 98-101.

³³ คำอภิปรายของนายพงศ์เทพ เทพกาญจนา รายงานการประชุมสภาสร้างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 12 (เป็นพิเศษ), 8 พฤษภาคม 2540, หน้า 74-78.

³⁴ คำอภิปรายของนายเสรี สุวรรณภานนท์ รายงานการประชุมสภาสร้างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 19, 15 กรกฎาคม 2540, หน้า 64.

³⁵ คำอภิปรายของนายอนันต์ บูรณฉนิช รายงานการประชุมสภาสร้างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 8 (เป็นพิเศษ), 4 มีนาคม 2540, หน้า 36-47.

นอกจากนี้ นายสามารถ แก้วมีชัย ได้ตั้งข้อสังเกตว่า ในระบบการเมืองไทยมีปัญหาอันเนื่องมาจากผู้มีอิทธิพลเข้าไปทำธุรกิจการเมือง โดยเฉพาะในระบบบัญชีรายชื่อพรรคนั้นเป็นช่องทางให้นักวิชาการต่างๆ ลงในบัญชีรายชื่อพรรค แต่นักวิชาการเหล่านี้มิได้ใกล้ชิดสัมผัสกับประชาชนไม่รู้ปัญหาที่แท้จริงของประชาชน “อิทธิพลท้องถิ่นก็ดี ผู้ทุจริตก็ดี ต้องมีคนเข้ามาให้เราเลือก ถึงสอตแทรกเข้ามา ถึงใช้อิทธิพล ผู้ที่อยู่ในปาร์ตี้ ลิสต์ (party list) ในบัญชีพรรคมีนักวิชาการหรือผู้ทรงคุณวุฒิ ต่อให้ดีเท่าไร แต่ถ้าไม่สัมผัสกับชาวบ้าน ไม่รู้ถึงความทุกข์ความต้องการของเขา...”³⁶ ขณะที่นายวิศัลย์ โฆษิตานนท์ ยอมรับว่า ถึงแม้จะมีระบบที่ดีสักปานใดก็ไม่สามารถที่จะแก้ไขการซื้อเสียงได้ และเสนอว่าการแบ่งเขตให้เล็กลงจะสามารถสร้างจิตสำนึกให้กับประชาชน เนื่องจากเขตเล็กประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงานของ ส.ส. ได้ การเลือกตั้งระบบใดก็ไม่สามารถที่จะปิดกั้นการเข้ามาของนายทุนได้ แต่ระบบบัญชีรายชื่อพรรคนั้นจะดีตรงที่บรรดานายทุนจะออกมาเปิดเผยเผยโฉมของแต่ละคนตลอดจนความไม่ดีของกันและกัน “เขตเล็ก...จะสร้างจิตสำนึกให้กับประชาชน การเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ... การเลือกตั้งไม่ว่าระบบใดก็แล้วแต่ไม่สามารถจะปิดกั้นนายทุนได้... แต่บัญชีรายชื่อดี ก็ตรงที่ สามารถนำนายทุนนั้นออกมา แฉกัน ออกมาเทียบกัน พรรคแต่ละพรรคจะนำนายทุนเข้ามาอยู่ในบัญชีรายชื่อจะต้องพิถีพิถัน”³⁷

ระบบบัญชีรายชื่อทำให้ ส.ส. ไม่ยึดโยงกับประชาชน

นายสงวน พงษ์มณี มีความเห็นว่า ระบบเลือกตั้งแบบผสมนั้นไม่ได้มีข้อดีอะไรเลย โดยเฉพาะในเรื่องของระบบบัญชีรายชื่อพรรคนั้นจะส่งผลเสียคือ ส.ส. ไม่ยึดโยงกับประชาชนและแก้ปัญหาอะไรไม่ได้ คนดีก็ไม่อยากเข้ามาสู่การเมือง “มันไม่ยึดโยงกับประชาชน ปาร์ตี้ ลิสต์ (party list) หรือว่าบัญชีพรรคเอาไปแก้ปัญหาอะไรก็ได้ ไม่ได้ นอกจากจะทำให้ผู้ที่เป็นผู้ดีแล้วไม่อยากจะเลือกตั้งได้มีอำนาจทางการเมืองเท่านั้น... เอาปาร์ตี้ ลิสต์ (party list) ทำหน้าที่วุฒิสมาชิกเสียเลยจะได้สิ้นเรื่องสิ้นราวไป...”³⁸ นายสวัสดิ์ คำประกอบ ได้กล่าวเสริมในเรื่องนี้ว่าไม่เห็นด้วยกับการแบ่งเขตให้เล็กลงแล้วไปบังคับให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ ไม่ควรไปบังคับประชาชน แต่ถ้าหากว่าบังคับแล้วก็ควรจะมียกเว้นโทษที่รุนแรง และได้เสนอว่าผู้แทนราษฎรไม่ควรจะสังกัดพรรค “การกำหนดเขตเล็กๆ แล้วก็บังคับให้ประชาชนไปใช้สิทธิ มันไม่ได้เกิดผลอะไร ทำไมจะต้องไปรังแกประชาชน บังคับให้เขามีโทษทางอาญาหรือทางแพ่ง บังคับเขาบอกว่าถ้า

³⁶ คำอภิปรายของนายสามารถ แก้วมีชัย รายงานการประชุมสภาว่ารัฐธรรมนุญ ครั้งที่ 8 (เป็นพิเศษ), 4 มีนาคม 2540, หน้า 36-47.

³⁷ คำอภิปรายของนายวิศัลย์ โฆษิตานนท์ รายงานการประชุมสภาว่ารัฐธรรมนุญ ครั้งที่ 8 (เป็นพิเศษ), 4 มีนาคม 2540, หน้า 98-100.

³⁸ คำอภิปรายของนายสงวน พงษ์มณี รายงานการประชุมสภาว่ารัฐธรรมนุญ ครั้งที่ 8 (เป็นพิเศษ), 4 มีนาคม 2540, หน้า 107.

ไม่ไปใช้แกเลียดสิทธิ... การบังคับประชาชนให้ไปลงคะแนน คนถูกบังคับให้ทำงาน ประสิทธิภาพ ประสิทธิผลของงานจะได้หรือ”³⁹

ระบบบัญชีรายชื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกพรรค

นายเกษม ศิริสัมพันธ์ มีความเห็นว่า ระบบบัญชีรายชื่อพรรคนั้นมีเจตนารมณ์ที่จะให้ประชาชนได้มีโอกาสเลือกพรรคทั้งประเทศ และจะทำให้ประชาชนเกิดการตื่นตัวทางการเมือง ตลอดจนทำให้ระบบพรรคการเมืองเข้มแข็ง นอกจากนี้ นายเกษมยังได้แสดงทัศนะว่า แม้การเลือกตั้งจะไม่สามารถแก้ปัญหา การซื้อเสียงได้อย่างเด็ดขาดแต่กระบวนการเลือกตั้งนั้น จะทำให้ระบบการเมืองมีความโปร่งใสมากขึ้น โดยที่ “ปาร์ตี้ ลิสต์นั้น... แท้ที่จริงเป็นการที่ประชาชนมีโอกาสเลือกพรรค ออกมาทั้งประเทศเป็นการเร่งให้ประชาชนเกิดความตื่นตัวในระบบพรรคการเมืองกัน... สิ่งที่เป็นระบบการเลือกตั้งใหม่นั้นคงจะไม่จัดการซื้อสิทธิขายเสียง”⁴⁰

ในทางตรงกันข้ามนายสวัสดิ์ คำประกอบ มีความเห็นว่า การที่จะให้ประชาชนเลือกพรรคนั้น เป็นสิ่งที่ดี แต่พรรคการเมืองของไทยไม่ได้เป็นพรรคการเมืองที่แท้จริง ประชาชนเลือกพรรคแต่ไม่ได้คนที่แท้จริง เนื่องจากบุคคลในบัญชีรายชื่อพรรคการเมืองนั้นไม่มีคนดี กล่าวคือ “... เรื่อง... บัญชีรายชื่อ ไปเลือกพรรคแต่ไปได้คน คนจะมีความสามารถมีอะไรหรือไม่สามารถ ชอบพรรคนี้ แต่ ปาร์ตี้ ลิสต์ ไม่ได้ความ แต่คนที่ไม่ได้ความนั้นต้องกลับมาเป็นผู้แทนราษฎร เพราะชอบพรรคแต่ไปได้คนอย่างนี้ เป็นต้น...”⁴¹

ระบบบัญชีรายชื่อขัดรัฐธรรมนูญและทำให้เกิดการซื้อเสียง

นายแคล้ว นรปติ มีความเห็นว่า ไม่ควรจะมีระบบบัญชีรายชื่อพรรคเนื่องจากระบบนี้ขัดกับรัฐธรรมนูญ ที่บัญญัติว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทยแต่บุคคลในระบบบัญชีรายชื่อพรรคประชาชน ไม่ได้เป็นคนเสนอ หากแต่เป็นคณะกรรมการเป็นผู้คัดเลือก นอกจากนี้ ระบบบัญชีรายชื่อ ยังก่อให้เกิด การซื้อเสียงกันมากขึ้น คือ บรรดาบุคคลที่อยู่ในบัญชีรายชื่อที่ต้องการดำรงตำแหน่งทางการเมือง ต้องการให้ได้จำนวน ส.ส. ในระบบเขตมากๆ เพื่อที่ตนเองจะได้เข้าไปดำรงตำแหน่งจึงให้เงินกับส.ส. ในระบบเขตไปซื้อเสียง และเกิดการต่อรองของ ส.ส. ในระบบแบ่งเขตเลือกตั้งมาเรียกเงินจากคนที่อยู่ใน รายชื่อพรรค กล่าวคือ

³⁹ คำอภิปรายของนายสวัสดิ์ คำประกอบ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 11 (เป็นพิเศษ), 7 มิถุนายน 2540, หน้า 51-55.

⁴⁰ คำอภิปรายของนายเกษม ศิริสัมพันธ์ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 11 (เป็นพิเศษ), 7 มิถุนายน 2540, หน้า 184-194.

⁴¹ คำอภิปรายของนายสวัสดิ์ คำประกอบ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 11 (เป็นพิเศษ), 7 มิถุนายน 2540, หน้า 196.

“บุคคลที่มีชื่อเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งตามบัญชีของพรรค บุคคลเหล่านั้นจะเป็นผู้ซื้อเสียง พวกที่สมัครเขตเดียวคนเดียวไม่มีเงินไม่มีทุนจะวิ่งไปหาใครก็วิ่งไปหาพวกนี้ วิ่งไปหาพวกที่มีบัญชีรายชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อของพรรค เป็นไปตามอิทธิพลของการเงิน และเป็นไปตามการตัดสินใจของคณะกรรมการของพรรค ที่จะเลือกบุคคลนั้นๆ”⁴²

ควรแบ่งระบบบัญชีรายชื่อเป็นรายภาค

รองศาสตราจารย์มนตรี รูปสุวรรณ มีความเห็นว่า ระบบบัญชีรายชื่อพรรคควรแบ่งเป็นบัญชีรายชื่อย่อยๆ เพื่อให้ประชาชนได้รู้จักนักการเมืองที่อยู่ในบัญชีรายชื่อพรรค “เราจะใช้บัญชีรายชื่อนั้น เราควรจะให้โอกาสกับประชาชนที่จะเลือกพรรคคนนั้นได้มีโอกาสได้รู้จักกับผู้สมัครในบัญชีรายชื่อให้ย่อยลงไป สักชนิดหนึ่งก็จะเป็นประโยชน์”⁴³ เรื่องนี้ได้รับการสนับสนุนจากนายอภิรักษ์ เมตตาภิธานนท์ เมตตาริธานนท์ ว่า ควรแบ่งบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองออกเป็นบัญชีย่อยๆ ในส่วนภูมิภาคเพื่อที่ประชาชนจะได้รู้จักกับบุคคลในบัญชีรายชื่อพรรค และเป็นการเปิดให้คนในชนบทเข้ามามีบทบาทในทางการเมืองและเป็นการป้องกันการแทรกแซงของบรรดานายทุน นอกจากนี้ ยังเป็นการส่งเสริมให้พรรคการเมืองเข้มแข็งโดยจะมีการขยายสาขาพรรคออกไปตามภูมิภาคต่างๆ “ให้แบ่งออกเป็น 5 เขตเลือกตั้ง ประกอบไปด้วยเขตภาคเหนือ เขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เขตภาคกลาง เขตภาคใต้ และเขตกรุงเทพมหานคร...”⁴⁴ และสอดคล้องกับแนวความคิดของนางพวงเล็ก บุญเชียง ว่า ควรจะแบ่งบัญชีรายชื่อออกเป็นรายชื่อตามภูมิภาคต่างๆ เพื่อที่ว่าบุคคลเหล่านั้นจะได้เป็นที่รู้จักของประชาชนในท้องถิ่นและเป็นตัวแทนที่แท้จริงของประชาชน ตลอดจนจะทำให้ความเจริญกระจายไปสู่ภูมิภาค “ให้พรรคการเมืองแต่ละพรรคจัดทำขึ้นพรรคละห้าบัญชี บัญชีละภาค ไม่เกินบัญชีละยี่สิบคน... การที่จะให้ประชาชนได้มีสิทธิเลือกบัญชีเลือกตั้งในเขตรวมทั้งประเทศ จะยังไม่เหมาะสมในขณะนี้ ควรจะเป็นภาค”⁴⁵ และนายสงวน พงษ์มณี ก็มีความเห็นว่า ควรจะมีบัญชีรายชื่อพรรคของภูมิภาคเพื่อที่จะได้ ส.ส. ที่ยึดโยงกับประชาชน ตลอดจนจะได้รับรู้ปัญหาของประชาชนและจะทำให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็ง พรรคการเมืองเป็นพรรคที่สามารถสะท้อนนโยบายที่มาจากประชาชนอย่างแท้จริง นอกจากนี้ ระบบหัวคะแนนจะพัฒนาไปสู่การเป็นสาขาพรรคและมีความยึดโยงกับพรรคมาก

⁴² คำอภิปรายของนายแคว้ว นรปติ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 19, 5 กรกฎาคม 2540, หน้า 42-44.

⁴³ คำอภิปรายของรองศาสตราจารย์มนตรี รูปสุวรรณ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 19, 15 กรกฎาคม 2540, หน้า 55.

⁴⁴ คำอภิปรายของนายอภิรักษ์ เมตตาริธานนท์ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 19, 15 กรกฎาคม 2540, หน้า 57-59.

⁴⁵ คำอภิปรายของนางพวงเล็ก บุญเชียง รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 19, 15 กรกฎาคม 2540, หน้า 59-61.

ยิ่งๆ ขึ้น “มาตรานี้มีเจตนารมณ์ที่อยากจะให้พรรคการเมืองจัดทำบัญชีรายชื่อพรรคให้ยึดโยงกับประชาชน ในส่วนภูมิภาค พรรคในเชิงนโยบายก็จะเกิดขึ้น ระบบนี้หัวคะแนนจะหายไป ไม่ใช่ แต่มันจะพัฒนาให้หัวคะแนนหลอมละลายกลายเป็นสาขาพรรค”⁴⁶

ระบบบัญชีรายชื่อมุ่งพัฒนาพรรคการเมืองสู่ความเป็นสถาบัน

นายเกษม ศิริสัมพันธ์ มีความเห็นในทางตรงกันข้ามว่า การเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อพรรคนั้น ไม่ได้มีเป้าหมายให้ความสำคัญกับตัวบุคคล หากแต่ต้องการให้ความสำคัญกับพรรคการเมืองและแนวนโยบายของพรรค และเป็นแนวทางให้ประชาชนมองกันในระดับประเทศ มิใช่ให้มองกันในระดับภูมิภาคอันจะก่อให้เกิดการแบ่งแยกและเกิดโควตาธิปไตยในภูมิภาค ซึ่งจะนำไปสู่วงจรอุบาทว์ทางการเมือง “เลือกพรรคการเมือง ไม่ใช่เลือกบุคคลในบัญชีรายชื่อ และผู้ที่อยู่ในบัญชีรายชื่อพรรคนั้นเป็นบุคคลที่พรรคเสนอขึ้นไปในการที่จะดูแลผลประโยชน์ระดับชาติ... เป็นการดูแลผลประโยชน์ระดับชาติ”⁴⁷ ซึ่งตรงกับแนวความคิดของนายอานันท์ ปันยารชุน ที่ว่าระบบบัญชีรายชื่อพรรคนั้นมีเจตนารมณ์ที่ให้ความสำคัญระดับประเทศมิใช่มุ่งที่จังหวัดหรือในระดับภูมิภาค และเป็นการสร้างความเข้มแข็งของพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันทางการเมือง ในอันที่จะเลือกสรรบุคคลมีความรู้ความสามารถเข้ามาสู่ระบบการเมือง ทั้งนี้

“เพื่อรักษาไว้ในหลักการของการมีบัญชีรายชื่อพรรค...การเป็นตัวแทนในระดับชาติ มิใช่เป็นแค่ตัวแทนในระดับจังหวัดหรือในจังหวัดภูมิภาค... แนวความคิดนี้จำต้องส่งเสริมพรรคการเมืองต่างๆ ให้มีความแข็งแกร่งในอันที่จะดึงดูดให้ผู้ที่เหมาะสม ผู้ที่มีความสามารถเข้ามาอยู่ในกระบวนการการเลือกตั้งเข้ามาอยู่ในกระบวนการการเมืองเพื่อรับใช้ประเทศชาติต่อไป”⁴⁸

นายกรัฐมนตรีควรอยู่ในบัญชีรายชื่ออันดับที่ 1

นางสุนีย์ ไชยรส เสนอให้ หัวหน้าของแต่ละพรรคอยู่ในลำดับที่ 1 เพื่อประชาชนจะได้รู้ตัวนายกรัฐมนตรี “ประชาชนเรียกร้องต้องการก็คือ อยากจะให้ได้มีโอกาสได้รู้ตัวนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีคนที่พร้อมจะเป็นนายกรัฐมนตรีของแต่ละพรรคนั้นอยู่ในบัญชีรายชื่อพรรคอันดับหนึ่ง เพื่อแสดงตัวให้กับประชาชนทราบ”⁴⁹

⁴⁶ คำอภิปรายของนายสงวน พงษ์มณี รายงานการประชุมสภาฯร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 19, 15 กรกฎาคม 2540, หน้า 61-63.

⁴⁷ คำอภิปรายของนายเกษม ศิริสัมพันธ์ รายงานการประชุมสภาฯร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 19, 15 กรกฎาคม 2540, หน้า 65 - 69.

⁴⁸ คำอภิปรายของนายอานันท์ ปันยารชุน รายงานการประชุมสภาฯร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 19, 15 กรกฎาคม 2540, หน้า 71.

⁴⁹ คำอภิปรายของนางสุนีย์ ไชยรส รายงานการประชุมสภาฯร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 19, 15 กรกฎาคม 2540, หน้า 69-70.

2.4 การกำหนดการเลือกตั้งให้เร็วขึ้นและการจำกัดการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งที่รักษาการระหว่างเลือกตั้ง

กำหนดให้การเลือกตั้งทั่วไปหลังสภาผู้แทนราษฎรหมดวาระ หรือหลังการยุบสภาผู้แทนราษฎรให้กระทำภายใน 45 วัน เพื่อให้ผู้แทนต้องผูกพันกับเขตตลอดเวลา และให้การใช้เงินมีเวลาล้นลง รวมทั้งกำหนดให้ในระหว่างที่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีรักษาการ ห้ามใช้อำนาจสั่งการในทางนโยบาย ให้ใช้อำนาจสั่งการได้เฉพาะงานประจำและห้ามดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ตลอดจนห้ามการโยกย้ายข้าราชการ เว้นแต่ กกด. เห็นชอบ แต่ถ้ามีการใช้อำนาจทางนโยบายก็ให้ศาลปกครองมีอำนาจเพิกถอนการใช้อำนาจทางนโยบายที่กระทำระหว่างนั้นได้ ในเรื่องของการกำหนดระยะเวลาในการเลือกตั้งนั้น นายอนันต์ บูรณวนิช มีความเห็นว่า ระยะเวลาในการกำหนดให้มีการเลือกตั้งเปิดโอกาสให้มีการซื้อเสียงมากยิ่งขึ้น “ระยะเวลาพรรคในการเลือกตั้งนั้นมีน้อยเกินไป... ประเทศไทย 45 วัน เป็นช่องทางช่องหนึ่งที่ทำให้เกิดการซื้อเสียง”⁵⁰

เพิ่มและปรับปรุงมาตรการป้องกันการซื้อเสียง

รัฐธรรมนูญปัจจุบันได้เพิ่มและปรับปรุงมาตรการป้องกันการซื้อเสียง ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเมืองของไทยในอดีตเป็นการเมืองแห่งเงินตรา (money politics) หรือธุรกิจการเมืองที่เลวร้าย ซึ่งจากการกำหนดให้การใช้สิทธิออกเสียงเป็นหน้าที่ดังได้กล่าวมาแล้ว ยังได้ปรับปรุงและกำหนดมาตรการป้องกันการซื้อเสียงเพิ่มเติม ดังนี้

2.5 การให้นับคะแนนทุกหน่วยเลือกตั้งพร้อมกัน ณ สถานที่เดียวในเขตเลือกตั้ง

ปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียงในการเลือกตั้ง ส.ส. ที่ผ่านๆ มา มีเหตุผลหนึ่งที่ทำให้การป้องกันกระทำได้อย่างก็คือ ผู้สมัครรับเลือกตั้งส่วนหนึ่งได้ซื้อเสียงในลักษณะเหมาจ่ายเป็นหมู่บ้านให้แก่ผู้มีอิทธิพลในหมู่บ้านที่รับเป็นหัวหน้า โดยตกลงผลประโยชน์กันไว้ ถ้าหัวหน้าคนนั้นสามารถระดมชาวบ้านในหมู่บ้านนั้นๆ ไปลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งรายนั้นไม่ต่ำกว่าเท่านั้นเท่านี้ ก็จะได้รับค่าตอบแทนอีกก้อนหนึ่งต่างหากตามแต่จะตกลงกัน ซึ่งผู้สมัครรับเลือกตั้งรายนั้นก็สามารถตรวจสอบได้ว่าหัวหน้าคนนั้นได้ทำตามที่ได้ตกลงกันไว้สำเร็จหรือไม่ จากผลการนับคะแนนในหน่วยเลือกตั้งนั้นๆ เอง บางคนมีอิทธิพลมากสามารถบังคับชาวบ้านได้เลย การกำหนดให้นับคะแนนทุกหน่วยเลือกตั้งพร้อมกัน ณ สถานที่เดียวกันในเขตเลือกตั้ง เช่นที่อำเภอ ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะไม่จ่ายเพราะไม่มีหลักประกัน คนที่จ้างก็ไม่กล้าให้เพราะเมื่อเอาคะแนนไปเทรวมกันแล้วนับ ก็ไม่แน่ใจว่าจะเป็นเสียงที่หัวหน้าคนจัดการให้ เมื่อไม่มีหลักประกันแล้วตามสัญญาตาของผู้นำก็จะไม่กล้าจ่ายเงิน แต่ที่ยอมจ่ายเพราะแน่ใจแล้ว

⁵⁰ คำอภิปรายของนายอนันต์ บูรณวนิช รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 8 (เป็นพิเศษ), 4 มีนาคม 2540, หน้า 36-47.

ไม่ควรนับคะแนนรวม ณ ที่เดียวกัน

ดร. สมเกียรติ อ่อนวิมล ได้แสดงทัศนะในเรื่องนี้ว่า การนับคะแนนไม่ควรจะนับรวมกันที่อำเภอเนื่องจากประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการเลือกตั้งดูแลการทุจริตในท้องถิ่น “ให้ประชาชนมีส่วนร่วม เพราะว่า จะป้องกันการทุจริตในท้องถิ่น ถ้านับที่อำเภอก็อาจจะไม่ทราบได้... คะแนนที่อำเภอนั้น มันจะทำให้การโกง การทุจริตนั้นง่ายขึ้น พี่น้องประชาชนและตัวแทนของพรรค ตลอดจนประชาชนต่างๆ ก็จะได้ช่วยกันดู เพราะฉะนั้น ในระหว่างเดินทางนั้นก็ไปเปิดโอกาส เปิดช่องทางให้เปลี่ยนทิบได้ หรือทำอะไรได้ทั้งนั้น”⁵¹

นายบัวพรม อีร์ถียานพันธ์ ได้แสดงทัศนะไม่เห็นด้วยกับการนำคะแนนมานับรวมกันที่อำเภอเพราะ ไม่ได้ป้องกันการทุจริตได้เลย มีความซุกมุ่นวุ่นวาย ประชาชนไม่สามารถตรวจสอบการนับคะแนนได้ ประชาชนต้องลำบากในการติดตามมาดูการนับคะแนนที่อำเภออาจเกิดความวุ่นวายเกิดขึ้นได้ นอกจากนี้ยังทำให้ สันเลื่องงบประมาณและก่อให้เกิดปัญหาตามมามากมาย “ถ้าพี่น้องประชาชนร่วมมือร่วมใจกันก็จะป้องกัน ได้ดีกว่า เอาไปนับคะแนนรวมกัน... เพื่อป้องกันไม่ให้คนซื้อสิทธิขายเสียง”⁵² เช่นเดียวกันกับนางพวงเล็ก บุญเชียง ซึ่งมีความเห็นว่า ไม่ควรนับคะแนนที่อำเภอแต่ควรนับคะแนนที่หมู่บ้าน เพราะประชาชนมีส่วนร่วมรู้เห็นเป็นจำนวนมาก โอกาสในการซื้อเสียงซื้อหน่วยเลือกตั้งจะกระทำได้ยาก โดยมีความเห็นว่าการนับที่อำเภอทำให้สามารถซื้อได้ง่ายกว่า ซื้อกันทั้งอำเภอเลย “ถ้าไปอยู่ที่อำเภอก็ซื้อได้ ยิ่งจะซื้อง่าย กว่า ไปซื้อตั้งแต่ตำบลอำเภอจนถึงปลัดอำเภอ ข้าราชการในอำเภอก็เบียดได้ ยิ่งง่ายและสะดวกด้วย ซื้อทีเดียวไม่ต้องไปซื้อตามหน่วย”⁵³ เรื่องนี้สอดคล้องกับ ดร. โกศล ศรีสังข์ ซึ่งมีความเห็นว่า ในการนับคะแนนควรให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการนับคะแนน เพราะจะเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตย “เราต้องการที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากๆ ในกระบวนการเลือกตั้ง ฉะนั้นนับที่หมู่บ้านหรือที่หน่วยเลือกตั้งนั้น ประชาชนมีส่วนร่วมมากมายก็เป็นผลดีในตัว”⁵⁴

การนับคะแนนที่อำเภอผู้มีอิทธิพลไม่สามารถตรวจสอบการลงคะแนนได้

นายคณิน บุญสุวรรณ ได้แสดงทัศนะว่า การซื้อเสียงนั้น ไม่เพียงแต่การจ่ายเงินซื้อเพียงอย่างเดียว หากยังหมายรวมถึงการที่สามารถซื้อได้ทั้งหน่วยเลือกตั้ง นอกจากนี้ การที่จะใช้วิธีนับคะแนนที่อำเภอนั้น เป็นผลดีตรงที่ประชาชนสามารถแสดงเจตนาของตนได้อย่างเต็มที่ โดยไม่เกรงกลัวอิทธิพลใดๆ ของ

⁵¹ คำอภิปรายของนายสมเกียรติ อ่อนวิมล รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 19, 15 กรกฎาคม 2540, หน้า 108.

⁵² คำอภิปรายของนายบัวพรม อีร์ถียานพันธ์ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 19, 15 กรกฎาคม 2540, หน้า 109-111.

⁵³ คำอภิปรายของนางพวงเล็ก บุญเชียง รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 19, 15 กรกฎาคม 2540, หน้า 117.

⁵⁴ คำอภิปรายของนายโกศล ศรีสังข์ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 19, 15 กรกฎาคม 2540, หน้า 118.

ผู้มีอิทธิพลเพราะการนับคะแนนที่อำเภอไม่สามารถตรวจสอบการลงคะแนนได้ “มาตรการที่ได้กำหนดให้มีการเลือกตั้งเป็นหน้าที่แล้ว ก็ยังจะเป็นการเสริมให้กระบวนการเลือกตั้งทั้งระบบนั้นมีความบริสุทธิ์และยุติธรรมยิ่งขึ้น...”⁵⁵

การนับคะแนนที่เดียวกันจะเกิดความล่าช้าและไม่สามารถแก้ปัญหาการซื้อเสียงได้

รองศาสตราจารย์มนตรี รูปสุวรรณ เสริมว่า การมานับคะแนนที่เดียวกันจะทำให้เกิดการนับคะแนนที่ล่าช้าในการนับ อาจเกิดการทุจริตได้ “อาจจะมีปัญหาเรื่องการนับคะแนนผิด หรือว่ามีการทุจริตในการนับคะแนนหรือไม่”⁵⁶ ในขณะที่นายอภิรักษ์ เมตตาริกานนท์ มีความเห็นว่า การโกงการเลือกตั้งกับการซื้อเสียงมันไม่เหมือนกัน การซื้อเสียงคือความพอใจของทั้งผู้สมัครและผู้ลงคะแนนเสียง ส่วนการโกงการเลือกตั้งนั้นเป็นลักษณะที่โกงกันทั้งคณะกรรมการในหน่วยเลือกตั้ง การนับคะแนนที่อำเภอไม่สามารถที่จะแก้ปัญหาได้ “การแก้ปัญหาการซื้อเสียงนั้น การนับคะแนนที่อำเภอไม่สามารถที่จะช่วยได้มากเท่าที่ควร...”⁵⁷

นายประวิทย์ เจนวิระนนท์ มีความเห็นว่า แม้จะนับคะแนนที่เดียวกันก็ไม่สามารถป้องกันการซื้อเสียงได้ นักการเมืองยังสามารถตรวจสอบคะแนนต่างๆ ได้ว่าในแต่ละเขตการเลือกตั้งเขาได้คะแนนเท่าไร คำนวณกับการทุ่มเงินซื้อเสียงหรือไม่ “ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ใช้เงินในการซื้อสิทธิขายเสียงสามารถที่จะเช็คคะแนนของตนเองได้ เพราะการที่มีการซื้อสิทธิขายเสียงในปัจจุบัน... ในอำเภอที่เล็กนั้นเขาซื้อทั้งอำเภอ...”⁵⁸

กล่าวโดยสรุป การกำหนดการนับคะแนนที่เดียวกันก็เพื่อเป็นการป้องกันการทุจริตที่อาจจะเกิดขึ้น ในระหว่างการนับคะแนนเสียง ตลอดจนการซื้อเสียงในรูปแบบต่างๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น การนับคะแนนที่เดียวกันมีข้อดีคือ ประชาชนได้แสดงเจตนารมณ์ได้อย่างเต็มที่โดยไม่เกรงกลัวอิทธิพลใดๆ นักการเมืองก็ไม่สามารถตรวจสอบการลงคะแนนเสียงของประชาชนในเขตนั้นๆ ได้ ในส่วนข้อเสียคือประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการเป็นสักขีพยานในการนับคะแนนเสียง แม้ว่า จะกำหนดนับคะแนนที่เดียวกันนักการเมืองก็สามารถซื้อได้ซื้อทั้งเขต นอกจากนี้ ยังอาจเกิดการทุจริตได้ในหลายรูปแบบ การนับคะแนนอาจเกิดความล่าช้าแล้วนำไปสู่การทุจริตได้

⁵⁵ คำอภิปรายของนายคณิน บุญสุวรรณ รายงานการประชุมสภาสร้างรัฐธรรมนูญครั้งที่ 19, 15 กรกฎาคม 2540, หน้า 119-122.

⁵⁶ คำอภิปรายของรองศาสตราจารย์มนตรี รูปสุวรรณ รายงานการประชุมสภาสร้างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 19, 15 กรกฎาคม 2540, หน้า 131-132.

⁵⁷ คำอภิปรายของนายอภิรักษ์ เมตตาริกานนท์ รายงานการประชุมสภาสร้างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 19, 15 กรกฎาคม 2540, หน้า 127.

⁵⁸ คำอภิปรายของนายประวิทย์ เจนวิระนนท์ รายงานการประชุมสภาสร้างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 19, 15 กรกฎาคม 2540, หน้า 113-116.

เชื่อกันว่าในการเลือกตั้งทุกครั้งที่ผ่านมา การนับคะแนนในหน่วยเลือกตั้งที่อยู่ห่างไกลไม่เพียงจะทำให้คณะกรรมการตรวจคะแนนประจำหน่วยถูกซื้อโดยผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือตกอยู่ภายใต้อิทธิพลเท่านั้น แต่ยังทำให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งถูกซื้อเสียงได้ง่ายอีกด้วย เนื่องจากเกรงกลัวหัวคะแนนหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งจะตรวจสอบได้ หากตนไม่ลงคะแนนให้ผู้สมัครที่ซื้อเสียงของตน ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จึงกำหนดให้ทำการนับคะแนนทุกหน่วยเลือกตั้งพร้อมกัน ณ สถานที่แห่งเดียว โดยกำหนดให้นำบัตรจากทุกหน่วยเลือกตั้งไปสถานที่นับคะแนน และให้เทรวมกันและคละกันก่อนเริ่มนับ ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้ ผู้สมัครและหัวคะแนนตรวจสอบได้ว่า ผู้สมัครคนใดได้รับคะแนนเสียงเท่าใดจากหน่วยเลือกตั้งต่างๆ เมื่อ ผู้สมัครไม่สามารถตรวจสอบคะแนนในแต่ละหน่วยว่าเข้าตามเป้าหรือไม่ ก็ย่อมไม่กล้าจ่ายเงินให้หัวคะแนนในแต่ละหน่วยไปซื้อเสียง จึงน่าเชื่อได้ว่ามาตรการนี้จะป้องกันการซื้อเสียงได้ไม่มากนัก

2.6 การกำหนดค่าใช้จ่ายสูงสุดในการเลือกตั้งเป็นคราวๆ

พรรคการเมืองจะต้องแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ เพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำบัญชีรายรับและรายจ่ายของพรรคการเมืองในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง โดยผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมืองจะต้องรับรองความถูกต้องของบัญชีนั้นก่อนนำเสนอต่อ กกต. ภายใน 90 วันหลังเลือกตั้ง ทั้งนี้เพื่อที่ กกต. จะได้ตรวจสอบรายการค่าใช้จ่ายและจำนวนค่าใช้จ่ายว่าถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ ก่อนประกาศผลการตรวจสอบให้สาธารณชนทราบ ซึ่งผู้สมัครอื่นที่แพ้การเลือกตั้งอาจยกเอากรณีของผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใช้จ่ายเกินกว่าที่ กกต. กำหนด เป็นเหตุในการคัดค้านการเลือกตั้งได้⁵⁹ ทั้งนี้ค่าใช้จ่ายสูงสุดในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง กกต. จะหารือกับพรรคการเมืองทุกพรรคที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแทนการกำหนดไว้ตายตัวในกฎหมายเลือกตั้งฉบับก่อนๆ มีลักษณะเป็นเหมือนสัญญาประชาคมที่พรรคการเมืองทุกพรรคจะต้องปฏิบัติตาม หากไม่ปฏิบัติตามไม่เพียงจะถูกฟ้องร้องให้การเลือกตั้งเป็นโมฆะเท่านั้น แต่อาจรับโทษทางอาญาอีกด้วย

3. การจัดตั้ง กกต. เป็นองค์กรอิสระควบคุมและจัดการการเลือกตั้ง

แม้จะมีความเชื่อว่า เขตเลือกตั้งขนาดเล็กอาจทำให้ผู้สมัครที่ร่ำรวยและมีอิทธิพลสามารถเอาชนะผู้สมัครที่ยากจนและไร้อิทธิพลได้ง่าย โดยใช้อำนาจเงินซื้อเสียงและ/หรืออิทธิพลมืดข่มขู่ประชาชนให้เลือกตนเป็น ส.ส. ได้ แต่ก็อาจกล่าวได้ว่า พวกเขาคงไม่สามารถทำเช่นนั้นได้อย่างสะดวกนัก เนื่องจากรัฐธรรมนูญใหม่ได้ตั้ง กกต. ขึ้นเป็นองค์กรอิสระ มีอำนาจจัดการและควบคุมการเลือกตั้งแทนกระทรวงมหาดไทย และมอบอำนาจอย่างครบวงจรทั้งอำนาจบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ เพื่อจัดการและควบคุมการเลือกตั้งทุกระดับโดยเฉพาะระดับชาติให้สุจริตและเที่ยงธรรม ดังจะเห็นได้ จากบทบัญญัติในหมวด 6 ส่วนที่ 4 ว่า

⁵⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 41-43.

ด้วย กกต. ตั้งแต่มาตรา 136-148 ซึ่งได้บัญญัติแนวทางการสรรหา กกต. อย่างโปร่งใส มีความเป็นกลางทางการเมือง และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีความมั่นคงในการดำรงตำแหน่งยาวถึง 7 ปี และมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มที่ โดยมีเจ้าหน้าที่ในสำนักงาน กกต. ซึ่งขึ้นตรงต่อประธาน กกต. เป็นผู้ดำเนินงานให้เป็นไปตามประกาศ ระเบียบ และคำสั่งของ กกต. โดยออกประกาศกำหนดการทั้งหลาย อันจำเป็นแก่การปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ 4 ฉบับ คือ กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง ส.ส. และ ส.ว. พรรคการเมืองการออกเสียงประชามติ และการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมาย สืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่ง หรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้ง... ในหน่วยเลือกตั้งนั้นๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม รวมทั้งประกาศผลการเลือกตั้ง

ในการปฏิบัติหน้าที่ กกต. มีอำนาจเรียกบุคคลใดมาให้อ่านคำตลอดจนขอให้ศาล พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่ การสืบสวนสอบสวนหรือวินิจฉัยชี้ขาด นอกจากนั้น กกต. ยังมีอำนาจแต่งตั้งบุคคล คณะบุคคล หรือผู้แทนองค์กรเอกชน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย

การกำหนดให้ กกต. เป็นผู้ดำเนินการเลือกตั้ง

กกต. มีจำนวนไม่เกิน 5 คนที่แต่งตั้งโดยเชื่อมโยงกับรัฐสภาและมีอิสระให้ดำรงตำแหน่ง 7 ปี และดำรงตำแหน่งได้วาระเดียว โดยไม่อาจให้พ้นหน้าที่ได้เว้นแต่จะผ่านกระบวนการถอดถอนที่กลั่นกรอง โดย ป.ป.ช. ใหม่ คณะกรรมการการเลือกตั้งจะดำเนินการเลือกตั้งที่เป็นกลาง และให้คณะกรรมการดังกล่าวรักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง และกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งทุกประเภททุกระดับ รวมทั้งที่เป็นอำนาจในการออกกฎข้อบังคับ อำนาจบริหารอื่น อาทิ การกำหนดวันเลือกตั้ง จัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งไว้ล่วงหน้า แบ่งเขตเลือกตั้งไว้ล่วงหน้าโดยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร การกำหนดให้มีการประกาศรายชื่อผู้ใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนน เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ตรวจสอบ เมื่อมีการประกาศผลการเลือกตั้ง บังคับบัญชาและสั่งการแก่กระทรวง ทบวง กรม และเจ้าหน้าที่ ในการดำเนินการเลือกตั้ง หากฝ่าฝืนจะต้องมีโทษ ฯลฯ รวมทั้งมีอำนาจตรวจสอบและวินิจฉัยเรื่องต่างๆ เกี่ยวกับการเลือกตั้ง พรรคการเมือง และการออกเสียงประชามติ

โดยเฉพาะอำนาจในการตรวจสอบค่าใช้จ่ายของพรรคการเมือง ค่าใช้จ่ายผู้สมัครรับเลือกตั้งและวินิจฉัยการคัดค้านและการทุจริตในการเลือกตั้ง และหากมีข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีการทุจริตหรือทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง กกต. ก็มีอำนาจสั่งให้จัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ ทั้งนี้ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการอาจ

อุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญได้

กกต. มีสำนักงานที่ขึ้นตรงต่อ กกต. และมีอิสระออกจากฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการเดิม รับรองให้องค์กรประชาชนมีบทบาทในการช่วยให้การดำเนินการเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตเที่ยงธรรม

กกต. มีอำนาจมากเกินไป

นายสวัสดิ์ คำประกอบ มีความเห็นว่า อำนาจของ กกต. มีมากเกินไป โดยได้ตั้งข้อสังเกตว่า ที่มาของ กกต. มีการเมืองเข้ามาแทรกแซง วุฒิสภาเป็นผู้เสนอชื่อเข้ามาแล้วรัฐสภาเป็นผู้คัดเลือก ฉะนั้นที่มาของ กกต. ย่อมจะถูกอำนาจทางการเมืองแทรกแซง “คณะกรรมการการเลือกตั้งก็เป็นคนของบุคคลนั้นมา ที่มาของกรรมการการเลือกตั้ง ในสภานี้ฝ่ายรัฐบาลมีเสียงข้างมากกว่าแน่นอน รัฐสภาก็ลงคะแนนเสียงเอาพวกของตัวเองอีก คนที่จะเป็นกรรมการการเลือกตั้งก็เป็นคนของคนที่มีเสียงข้างมากในรัฐสภานั้นเอง”⁶⁰

ควรกำหนดให้ กกต. มีอำนาจเต็มที่

ศาสตราจารย์ธรรมบุญ ลัดพลี เสนอว่า ในการปฏิรูปการเมืองนั้นควรกำหนดให้ กกต. มีอำนาจในการทำงานได้อย่างเต็มที่ “คณะกรรมการการเลือกตั้งจะแก้ในเรื่องการซื้อเสียงขายเสียงหรือเลือกตั้งที่ไม่สุจริตได้ ก็ควรจะให้อำนาจหน้าที่เขาโดยเต็มที่”⁶¹ เรื่องนี้ได้รับการสนับสนุนจากนายประชุม ทองมี ว่าควรกำหนดให้อำนาจ กกต. อย่างชัดเจนและควรเปลี่ยนคำว่า เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า เป็นเมื่อมีหลักฐานชัดเจนว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้นๆ มิใช่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม เพราะการกำหนดว่ามีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า อาจก่อให้เกิดการกลั่นแกล้งกันได้ “คำว่า อันควรเชื่อได้ว่า ไม่น่าจะนำมาใช้ในกรณีนี้... เมื่อมีหลักฐานชัดเจนว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้นๆ มิใช่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม”⁶²

ความคิดดังกล่าวนี้สอดคล้องกับศาสตราจารย์ ดร.อมร รัชกาลสัจย์ ซึ่งมีความเห็นว่า กกต. ควร ใช้คำว่าชัดเจน เพราะการจะกล่าวหาหรือตัดสินหากผิดพลาดอาจก่อให้เกิดความเสียหายได้ “ควรจะมีหลักฐานที่ชัดเจน... เพราะถือว่าการเลือกตั้งนั้นเป็นเรื่องสำคัญมาก ถ้าหากว่าสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่แล้วรัฐจะต้องเสียค่าใช้จ่าย ผู้สมัครก็ต้องเสียค่าใช้จ่าย เสียเวลาเจ้าหน้าที่ เสียเวลาของราษฎรที่จะต้องไป

⁶⁰ คำอภิปรายของนายสวัสดิ์ คำประกอบ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 11 (เป็นพิเศษ), 7 มิถุนายน 2540, หน้า 149-150.

⁶¹ คำอภิปรายของศาสตราจารย์ธรรมบุญ ลัดพลี รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 21 (เป็นพิเศษ), 17 กรกฎาคม 2540, หน้า 26-27.

⁶² คำอภิปรายของนายประชุม ทองมี รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 21 (เป็นพิเศษ), 17 กรกฎาคม 2540, หน้า 27-28.

ทำการเลือกตั้งใหม่”⁶³ ในขณะที่นายพูนสวัสดิ์ พุทธิศิริ ไม่เห็นด้วยและได้แสดงทัศนคติว่าไม่ได้ห้าม กกต. ดำเนินคดี แต่ให้เขาทำตามหน้าที่เท่านั้น “กรรมการการเลือกตั้งให้เขาดูแลการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นด้วย ซึ่งมันจะเกิดขึ้นได้ตลอดเวลาในประเทศในตำบลนี้ จังหวัดนี้... เพราะฉะนั้นก็ให้อำนาจเขาไว้เราก็ไม่ได้ห้ามไม่ให้เขาดำเนินคดีเพียงแต่ทำให้เขาทำหน้าที่ได้”⁶⁴

กกต. ควรให้การศึกษากองการเมืองและดูแลการเลือกตั้งทุกระดับ

นายบัวพรม อีรกุลยานพันธุ์ ได้ให้ความเห็นว่า กกต. มีหน้าที่ในการปลูกจิตสำนึกของประชาชน โดยเฉพาะในเรื่องการซื้อสิทธิขายเสียงตลอดจนการให้การศึกษากับประชาชนในเรื่องเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย “คณะกรรมการนี้มีหน้าที่ในการที่จะเผยแพร่ความรู้เรื่องการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพื่อปลูกจิตสำนึกให้พี่น้องประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้มีจิตสำนึกเกี่ยวกับเรื่องการซื้อสิทธิขายเสียง ให้ลดการซื้อสิทธิขายเสียง”⁶⁵ เช่นเดียวกับนายสามารถ แก้วมีชัย เห็นว่า กกต. ควรจะดูแลการเลือกตั้งทุกระดับ และเป็นองค์กรที่ให้ความรู้เกี่ยวกับการเมืองให้กับประชาชน กล่าวคือ

“คณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อจัดการเลือกตั้งก็จะได้กรรมการที่เป็นกลาง บริสุทธิ์ยุติธรรม คณะกรรมการชุดนี้น่าจะมีบทบาทหน้าที่ นอกจากจะดูแลการเลือกตั้งของ ส.ส. แล้ว ควรจะมีบทบาทดูแลควบคุมการเลือกตั้งในทุกระดับ คณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งชาติที่น่าจะแปรสภาพไปเป็นองค์กรที่ร่วมกับสถาบันการศึกษาและกระทรวงศึกษาธิการ ทบวงมหาวิทยาลัย เป็นองค์กรให้การเรียนรู้ทางการเมืองแล้ว ก็น่าจะกิจกรรมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยให้กับประชาชน”⁶⁶

กกต. ต้องมีอิสระ

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ มีความเห็นว่า กกต. ต้องยึดโยงกับรัฐสภา แต่ต้องมีอิสระในการทำงาน ตลอดจนถึงมีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งมากกว่ารัฐสภา เพราะอาจจะทำให้รัฐสภามีอิทธิพลต่อ กกต. “คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องเชื่อมโยงกับรัฐสภา แต่ต้องเป็นอิสระออกจาก

⁶³ คำอภิปรายของศาสตราจารย์อมร รักษาสัตย์ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 21 (เป็นพิเศษ), 17 กรกฎาคม 2540, หน้า 30-31.

⁶⁴ คำอภิปรายของนายพูนสวัสดิ์ พุทธิศิริ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 21 (เป็นพิเศษ), 17 กรกฎาคม 2540, หน้า 40.

⁶⁵ คำอภิปรายของนายบัวพรม อีรกุลยานพันธุ์ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 21 (เป็นพิเศษ), 17 กรกฎาคม 2540, หน้า 29-30.

⁶⁶ คำอภิปรายของนายสามารถ แก้วมีชัย รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 8 (เป็นพิเศษ), 4 มีนาคม 2540, หน้า 85-89.

รัฐสภา วาระการดำรงตำแหน่งต้องยาวกว่ารัฐสภา ต้องขยายคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็น 9 ปี เพราะไม่อย่างนั้นเวลาจะคาบกันเลย ก็จะกลายเป็นว่าคนเลือกมีอิทธิพลต่อคนที่คุมอีกทีหนึ่ง”⁶⁷ ในขณะที่นายพูนสวัสดิ์ พุทธิศิริ เสนอว่า บุคคลที่ กกต. สั่งให้ทำงานนั้นควรจะมีการกำหนดบทบาทและหน้าที่ในการปฏิบัติงาน เพราะบุคคลเหล่านั้นอาจจะกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งได้ “คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ปฏิบัติหรือเจ้าหน้าที่อื่นปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมาย...บุคคลเหล่านี้ก็ย่อมสมควรที่จะต้องมีข้อจำกัดในการใช้หน้าที่ของเขาด้วยในหน่วยเลือกตั้ง ในขณะที่มีการเลือกตั้งนั้นด้วย”⁶⁸

กล่าวโดยสรุป การกำหนดการเลือกตั้งให้เร็วกรณีมีการยุบสภาก็ดี สภามหาพรรคก็ดี รวมทั้งการจำกัดการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งที่รักษาการระหว่างการเลือกตั้งก็เพื่อป้องกันการซื้อเสียง ส่วนการจัดตั้ง กกต. ให้เป็นผู้ดำเนินการเลือกตั้งก็เพื่อให้เกิดความเป็นกลางแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง โดยมีเป้าหมายอยู่ที่ความสุจริตและความเที่ยงธรรมในการจัดการเลือกตั้ง

4. ปฏิรูปพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันทางการเมืองของประชาชน

โดยที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ยังคงยึดถือหลักการเก่าที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 บัญญัติไว้เป็นครั้งแรกว่า ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็น ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมือง หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งได้ว่า เนื่องจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ถือหลักการว่า นักการเมืองที่ต้องการเข้าสู่อำนาจรัฐโดยการสมัครรับเลือกตั้งจะต้องมีพรรคการเมืองสนับสนุน จึงมุ่งปฏิรูปพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันทางการเมืองของประชาชนอย่างแท้จริง บริหารงานอย่างโปร่งใสตามหลักการพื้นฐานของการปกครองแบบประชาธิปไตย แทนที่จะปล่อยให้มันเป็นเครื่องมือของนักธุรกิจการเมือง ซึ่งจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นสำหรับใช้เป็นกลไกในการซื้อเสียง หรือกวาดต้อนนักการเมืองที่ไร้อุดมการณ์มาเป็นเครื่องมือในการเข้าสู่อำนาจรัฐและใช้อำนาจรัฐแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบเหมือนในสมัยก่อนๆ อีกต่อไป จึงกำหนดให้รัฐให้การสนับสนุนพรรคการเมืองโดยมีเจตนารมณ์ดังต่อไปนี้

รัฐให้การสนับสนุนพรรคการเมือง (มาตรา 328)

ระบบพรรคการเมืองในปัจจุบันยังไม่มีโครงสร้างมั่นคง และไม่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง จึงเปิดช่องให้ธุรกิจการเมืองมาครอบงำพรรคการเมืองได้ง่าย

⁶⁷ คำอภิปรายของศาสตราจารย์วรศักดิ์ อุวรรณโณ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 21 (เป็นพิเศษ), 17 กรกฎาคม 2540, หน้า 15.

⁶⁸ คำอภิปรายของนายพูนสวัสดิ์ พุทธิศิริ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 21 (เป็นพิเศษ), 17 กรกฎาคม 2540, หน้า 42-43.

ระบบการตรวจสอบและควบคุมการบริจาคเงินให้พรรคการเมือง และการใช้จ่ายเงินของพรรคการเมืองยังไม่เหมาะสม ตลอดจนระบบการเปิดเผยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบริจาค รวมทั้งระบบการเปิดเผยผลการตรวจสอบและควบคุมดังกล่าวยังไม่เพียงพอ และไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างจริงจัง

พรรคการเมืองในสภาพปัจจุบันตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของผลประโยชน์ของฝ่ายทุนรายใหญ่ซึ่งเป็นกำลังสำคัญในการให้การอุดหนุนทางการเงินแก่พรรคการเมือง ฝ่ายที่ขาดการอุดหนุนจากทุนรายใหญ่ แม้จะมีอุดมการณ์ทางการเมืองกล้าแข็งเพียงใดก็ไม่สามารถรวมตัวเป็นพรรคการเมืองได้ ซึ่งเป็นการจำกัดทางเลือกทางการเมืองของประชาชน การบังคับให้ผู้สมัคร ส.ส. ต้องสังกัดพรรคในทุกกรณี ทำให้คนดีไม่อาจเข้าสู่การเมืองได้เต็มที่ และหากประชาชนเสื่อมศรัทธา ก็ไม่มีทางเลือกอื่น

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมุ่งปฏิรูปพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันทางการเมือง โดยผ่อนคลายการจัดตั้งพรรคการเมืองให้ง่ายขึ้นและให้สิ้นเปลืองน้อยลง เพื่อเปิดโอกาสให้มีการรวมตัวเป็นพรรคการเมืองได้กว้างขวางขึ้น และไม่บังคับให้พรรคการเมืองส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในจำนวนที่ตายตัว แต่อุดหนุนพรรคและผู้สมัครในนามพรรค วิธีการเช่นนี้ไม่ทำลายระบบพรรค ซึ่งจำเป็นสำหรับการปกครองในระบอบรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภามีความเป็นปึกแผ่น อนึ่ง ผู้สมัครในนามพรรคยังคงต้องเป็นสมาชิกพรรคนั้นเมื่อได้รับเลือกตั้งแล้ว การลาออกจากสมาชิกพรรคก็ดี การที่พรรคมีมติให้ออกก็ดี ต้องพ้นจากสมาชิกภาพของ ส.ส. ด้วยเพื่อรักษาวินัยพรรคดังเดิม

การกำหนดให้พรรคการเมืองต้องมีข้อบังคับ และการบริหารที่เป็นประชาธิปไตยโดยศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัย อาทิ การตัดสินใจเรื่องสำคัญต้องผ่านที่ประชุมใหญ่พรรค การกำหนดให้มีสาขาพรรค การมีวาระดำรงตำแหน่งในพรรค ฯลฯ การขับสมาชิก อาจอุทธรณ์ไปยังศาลรัฐธรรมนูญได้ ทั้งนี้เพื่อไม่ให้พรรคตกอยู่ในอำนาจของผู้นำและนายทุนพรรคการเมืองเพียงไม่กี่คน และกำหนดให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณอุดหนุนพรรคการเมือง โดยถือเกณฑ์ตามจำนวนที่นั่ง ส.ส. สังกัดพรรคนั้นในสภา

การควบคุมการบริจาคของเอกชนให้โปร่งใส โดยจำกัดจำนวนเงินและแจ้งให้ กกต. ทราบ และเป็นผู้ตรวจสอบ โดยให้ กกต. กำหนดวงเงินที่พรรคการเมืองสามารถใช้จ่ายได้ในการเลือกตั้งทุกครั้ง โดยกำหนดเป็นรายหัวของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่พรรคส่งสมัครในการเลือกตั้งครั้งนั้น และให้กำหนดวงเงินดังกล่าวในการกำหนดวันเลือกตั้งแต่ละครั้ง (เช่นเดียวกับการกำหนดวงเงินใช้จ่ายของผู้สมัครรับเลือกตั้ง) รวมทั้งให้พรรคการเมืองจัดทำบัญชีรายรับ รายจ่าย และผู้บริจาค ประกาศให้สาธารณชนทราบ และให้ กกต. โดยความร่วมมือของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระ เป็นผู้ตรวจสอบทุกปี

ประเด็นนี้นายอนันต์ บูรณวิเศษ มีความเห็นว่า พรรคการเมืองอ่อนแออันเกิดจากกฎหมายมีความยุ่งยาก มีข้อจำกัดมากมาย การเกิดของพรรคการเมืองทำได้ยาก ส่วนมากจะเป็นพรรคของนายทุน พรรคที่จะมาจากคนจนๆ นั้นมันเกิดขึ้นไม่ได้ อนันต์เห็นด้วยกับการกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่และก็เห็นว่าควรให้ประชาชนมีสิทธิที่จะไม่ไปด้วย “พรรคการเมืองอ่อนแออย่างไร... พรรคเล็กๆ มันจะเกิดไม่ได้ คนจนๆ มันจะเกิดไม่ได้... รัฐต้องอำนวยความสะดวกในการลงคะแนน ให้เป็นหน้าที่ถูกต้องและรัฐธรรมนูญเดิมก็

กำหนดไว้แล้วให้เป็นสิทธิด้วย คือสิทธิในการที่จะไม่ไปลง⁶⁹ นายสามารถ แก้วมีชัย ได้เสนอว่า การที่จะได้คนดีเข้ามาสู่การเมืองได้นั้น รัฐต้องจัดการอำนวยความสะดวกในเรื่องของการหาเสียงให้พรรคการเมืองทุกพรรคอย่างเท่าเทียมกัน จะก่อให้เกิดพรรคการเมืองใหม่ๆ เกิดขึ้นมาและเกิดการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม นอกจากนี้ยังได้เสนอว่า ในบรรดา ส.ส. ควรจะมีส่วนในการรับผิดชอบต่อพรรคการเมือง เพื่อจะมารับภาระในการสร้างพรรคด้วย โดยที่

“มาตรการในการสร้าง ส.ส. ที่ดีให้เข้ามาสู่สภานั้นก็คือ รัฐควรจัดการหาเสียงบางประเภทให้กับพรรคการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งพรรคเล็กๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นมาใหม่ ให้มีโอกาสได้ต่อสู้กับพรรคที่มีฐานทางด้านอำนาจการเงินมาก รัฐก็ให้สื่อของรัฐช่วยเหลืออย่างเท่าเทียมกัน ให้โอกาสทุกๆ คนได้เสนอนโยบายเสนอตัวกับพี่น้องประชาชนโดยเท่าเทียมกันแล้ว สิ่งเหล่านี้ก็น่าจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง รัฐมนตรีก็ควรจะมีส่วนมาร่วมรับผิดชอบกับพรรคโดยประกาศตัวให้ชัดเจนว่าอยู่ในบัญชีรายชื่อนั้นพรรคนี้อย่างน้อยจะได้มารับภาระช่วยในการสร้างพรรค” ⁷⁰

เรื่องนี้ นายสวัสดิ์ คำประกอบ มีความเห็นว่า ในระบบการเมืองนั้นพรรคการเมืองต้องการเป็นรัฐบาลและในบรรดา ส.ส. ก็ต้องการเป็นรัฐมนตรี เพราะฉะนั้น จึงก่อให้เกิดพรรคการเมืองพยายามจะมี ส.ส. มาสนับสนุนพรรคให้มากที่สุด ส.ส. ก็พยายามที่จะชนะการเลือกตั้งเข้ามาให้ได้ จึงเกิดการซื้อเสียงกันขึ้น “พรรคการเมืองต่างๆ ตลอดจนนักการเมืองที่หวังที่จะเป็นรัฐมนตรีหรือเป็นนายกฯ เสาแอสวงหาผู้แทนราษฎรให้เข้ามาสังกัดพรรคของตนให้มากที่สุด... พรรคการเมืองต่างๆ ต่างก็ใช้เงินให้แก่สมาชิกของพรรคไปสมัครเลือกตั้ง” ⁷¹

เพื่อบรรเทาและลดภาระค่าใช้จ่ายในการหาเสียง ให้รัฐมีหน้าที่จัดที่ปิดโปสเตอร์หาเสียงให้พรรคการเมืองและผู้สมัคร จัดเวลาทางโทรทัศน์และวิทยุ และจัดโฆษณาทางหนังสือพิมพ์ ให้พรรคการเมืองและผู้สมัครโดยเท่าเทียมกัน และห้ามมิให้ผู้สมัครและพรรคการเมืองดำเนินการในเรื่องที่รัฐจัดให้แล้วรวมทั้งห้ามการทำการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนก่อนการลงคะแนน 2 สัปดาห์ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเสมอภาคระหว่างพรรคการเมืองหรือระหว่างผู้สมัคร

นายวรพจน์ วงศ์สง่า มีความเห็นว่า สภาพการณ์ปัจจุบัน ส.ส. อยู่ภายใต้อาณัติของพรรคการเมือง และมีกลุ่มอิทธิพลของผู้อยู่เบื้องหลังของพรรคการเมือง ก่อให้เกิดธุรกิจการเมืองและการซื้อเสียงตาม

⁶⁹ คำอภิปรายของนายอนันต์ บูรณวนิช รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 8 (เป็นพิเศษ), 4 มีนาคม 2540, หน้า 36-47.

⁷⁰ คำอภิปรายของนายสามารถ แก้วมีชัย รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 8 (เป็นพิเศษ), 4 มีนาคม 2540, หน้า 85-89.

⁷¹ คำอภิปรายของนายสวัสดิ์ คำประกอบ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 22 (เป็นพิเศษ), 18 กรกฎาคม 2540, หน้า 123-126.

มา “ส.ส. ถูกบังคับให้เข้าไปอยู่ในสังกัด ถูกบังคับให้ออกเสียงตามโผ ตามความต้องการของผู้อยู่เบื้องหลัง พรรคการเมืองนั้น เป็นบ่อเกิดของการที่มีที่มาของแหล่งเงินอันมากมายมหาศาลไม่คุ้มชื่อเสียง”⁷² กล่าวคือ ส.ส. ที่ตกอยู่ใต้อาณัติของพรรคการเมือง ต้องปฏิบัติตามมติของพรรคการเมือง ไม่มีอิสระในการทำงาน พรรคการเมืองมีนายทุนหนุนหลังอยู่เบื้องหลังจึงทำให้เกิดการเข้ามามีอิทธิพลทางการเมืองเกิดการซื้อเสียงกันอย่างมากมาย “สภาพการณ์ที่ผู้แทนของราษฎรต้องอยู่ภายใต้อาณัติขององค์กร ของพรรคการเมือง ของกลุ่มผลประโยชน์”⁷³

ดังนั้น การลงมติในบางเรื่อง โดยเฉพาะการให้ความเห็นชอบแก่บุคคลที่จะดำรงตำแหน่ง ในองค์กรตรวจสอบทั้งหลาย และการลงมติดอกถอนให้เป็นไปโดยอิสระ และสมาชิกรัฐสภาไม่ตกอยู่ ภายใต้ใต้อาณัติของพรรคหรืออาณัติอื่นใด ให้มีการตั้งกระทู้สดในเรื่องที่อยู่ในความสนใจของประชาชนหรือ เรื่องสำคัญของบ้านเมือง โดยต้องแจ้งเรื่องตอนเช้าและตอบตอนบ่าย และไม่ต้องบอกคำถามล่วงหน้า ส่วนกำหนดเวลาตอบกระทู้ให้มีไม่เกินสัปดาห์ละ 2 ชั่วโมง

5. การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาและการห้ามหาเสียง

เนื่องจากวุฒิสภามีอำนาจกลั่นกรองกฎหมาย พิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ และอภิปรายทั่วไปในปัญหาระดับชาติโดยไม่มีการลงมติ ดังนั้น กระบวนการสรรหา สมาชิกวุฒิสภาต้องปรับปรุงให้โปร่งใส ทั้งนี้ ให้วุฒิสภามีที่มาที่ชอบธรรมโดยเลิกระบบการให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้คัดเลือกและกราบบังคมทูลให้ทรงแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน จึงกำหนดให้ สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

จำนวนสมาชิกวุฒิสภาของแต่ละจังหวัดพึงมี ให้คำนวณตามเกณฑ์จำนวนราษฎรหนึ่งล้านคนต่อ สมาชิกวุฒิสภาหนึ่งคน ถ้าจังหวัดใดมีราษฎรเกินหนึ่งล้านคนก็ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในจังหวัด นั้นเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคนต่อจำนวนราษฎรทุกหนึ่งล้านคน เศษของหนึ่งล้านคนถ้าถึงห้าแสนคนหรือกว่านั้นให้นับเป็นหนึ่งล้านคน

ผู้ที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภามีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปี มีคุณสมบัติไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า และไม่สังกัดพรรคการเมือง ตลอดจนไม่เป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และ สมาชิกวุฒิสภามีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี และมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งใหม่ได้

ทั้งนี้ เนื่องจากในอดีตที่ผ่านมาของวุฒิสภา รัฐธรรมนูญกำหนดให้มาจากการแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี เพื่อให้รัฐบาลมีเสถียรภาพทางการเมือง จึงจำเป็นต้องแต่งตั้งวุฒิสภาคอยค้ำจุนรัฐบาล สมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่จึงเป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ นายทหารคุมกำลัง เจตจำนงของการแต่งตั้งผู้มี

⁷² คำอภิปรายของนายวรพจน์ วงศ์สง่า รายงานการประชุมสภาว่าจรัฐธรรมนุญ ครั้งที่ 11 (เป็นพิเศษ), 7 มิถุนายน 2540, หน้า 126-128.

⁷³ เรื่องเดียวกัน.

ประสบการณ์หรือผู้มีความรู้เฉพาะด้านอยู่บ้าง แต่ส่วนใหญ่เป็นการแต่งตั้งเพื่อให้รางวัลทางการเมืองมากกว่า รัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงได้เปลี่ยนแปลงที่มาของสมาชิกวุฒิสภา โดยกำหนดให้มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนเช่นเดียวกับ ส.ส. เพื่อส่งเสริมให้มีการพัฒนาทางการเมืองและระบอบประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้นในเรื่องนี้ นายประวิทย์ ทองศรีนุ่น มีความเห็นว่า ในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภานั้นเป็นสิ่งที่ดีในหลักการ แต่ไม่เห็นด้วยที่จะให้แต่ละจังหวัดคัดเลือกและส่งตัวแทนของตนเข้ามาแล้วส่วนกลางเป็นผู้คัดเลือก ในกระบวนการคัดเลือกลักษณะนี้อาจจะมีความไม่โปร่งใสเกิดขึ้นได้ ตลอดจนเกิดการซื้อเสียง และได้แสดงทัศนะว่าไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งที่จะไปจำกัดสิทธิของประชาชน ควรให้ประชาชนได้มีโอกาสได้เลือกตัวแทนของประชาชนเพื่อให้สอดคล้องตามหลักการ นอกจากนี้ ยังได้เสนอว่า ควรให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาได้เมื่อได้รับเลือกตั้งแล้วค่อยลาออก “เลิกระบบให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้คัดเลือก ไม่เห็นด้วยคือ การเลือกตั้งทางอ้อมที่ให้จังหวัดแต่ละจังหวัดนั้นเสนอจากองค์กรต่างๆ การเกื้อกูลต่อการซื้อสิทธิขายเสียงมากขึ้น ควรจะให้ประชาชนซึ่งมีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้มีสิทธิเลือกตั้งวุฒิสมาชิก”⁷⁴

ส่วนนายวรพจน์ วงศ์สง่า เห็นว่า ถ้าสมาชิกวุฒิสภาจะมีอำนาจหน้าที่เพียงเพื่อกลั่นกรองกฎหมายเท่านั้น ก็ไม่ควรให้มีสมาชิกวุฒิสภาต่อไป ฉะนั้น ควรจะกำหนดอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาให้มากกว่านี้ “ถ้าหากว่าจะมีวุฒิสมาชิกไว้เพียงเพื่อกลั่นกรองกฎหมายอย่างเดียว ถ้าเราไม่มอบอำนาจพิเศษให้อย่างนี้ ไม่ให้อำนาจพิเศษที่จะช่วยเป็นเสาหลักบ้านเมืองอย่างนี้ พ.ศ. นี้ไม่จำเป็นต้องมีวุฒิสมาชิกอีกต่อไป...”⁷⁵

เรื่องนี้นายสามารถ แก้วมีชัย มีความเห็นว่า สมาชิกวุฒิสภานั้นควรจะมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง และควรจะกำหนดอายุและคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาด้วย “เราน่าจะให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน กำหนดอายุให้สูงขึ้น อาจจะประมาณ 35 ปีขึ้นไป หรือจะ 40 ปีก็แล้วแต่ และควรจะกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัคร ต้องจบปริญญาตรี เป็นต้นด้วย”⁷⁶

ไม่ควรห้าม ส.ว.สั่งกักพรรคการเมือง

ศาสตราจารย์ ดร.อมร รักษาสัตย์ ได้เสนอว่า สมาชิกวุฒิสภาไม่ควรจะกำหนดว่าห้ามสั่งกักพรรคการเมือง เพราะไม่ต้องการให้มองว่าการสั่งกักพรรคการเมืองนั้นเป็นสิ่งไม่ดี สมาชิกวุฒิสภานั้น

⁷⁴ คำอภิปรายของนายประวิทย์ ทองศรีนุ่น รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 8 (เป็นพิเศษ), 4 มีนาคม 2540, หน้า 111-112.

⁷⁵ คำอภิปรายของนายวรพจน์ วงศ์สง่า รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 8 (เป็นพิเศษ), 4 มีนาคม 2540, หน้า 117.

⁷⁶ คำอภิปรายของนายสามารถ แก้วมีชัย รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 8 (เป็นพิเศษ), 4 มีนาคม 2540, หน้า 125-126.

ควรจะไม่สังกัดหรือไม่สังกัดพรรคการเมืองก็ได้ “...สมาชิกวุฒิสภาต้องไม่สังกัดพรรค การเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเป็นสิ่งเลว สิ่งชั่วร้าย เป็นสมาชิกพรรคก็ได้ ไม่เป็นก็ได้ ดีกว่าห้ามเป็นสมาชิกพรรค ต้องการให้ความเป็นกลางทางการเมือง” ⁷⁷

สรุป

จากที่กล่าวมาทั้งหมด เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 เน้นการปฏิรูปทางการเมือง ดังปรากฏในอารัมภบทของรัฐธรรมนูญว่า

“โดยที่ประเทศไทยได้มีรัฐธรรมนูญประกาศใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมาเป็นเวลากว่าหกสิบห้าปีแล้ว ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว ได้มีการยกเลิกและแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหลายครั้ง แสดงว่ารัฐธรรมนูญย่อมเปลี่ยนแปลงได้ตามความเหมาะสมแห่งกาลเวลาและสภาพการณ์ของบ้านเมือง รัฐธรรมนูญจะต้องกำหนดคกฏเกณฑ์สำคัญที่กระฉ่างแจ้งชัดเจน สามารถใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศ และเป็นแนวทางในการจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่นซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญได้ และโดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 ได้บัญญัติให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งจากรัฐสภาจำนวนเก้าสิบเก้าคน มีหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับ เพื่อเป็นพื้นฐานสำคัญในการปฏิรูปการเมืองและได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทรับพระราชทานกระแสพระราชดำรัส เพื่อเป็นสิริมงคลแก่การทำงาน ภายหลังจากนั้นสภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีสาระสำคัญเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น ตลอดจนทั้งปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้ โดยได้คำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ และได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 แล้ว ทุกประการ” ⁷⁸

⁷⁷ คำอภิปรายของศาสตราจารย์อมร รัชกาลสัถย์ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญครั้งที่ 8 (เป็นพิเศษ), 4 มีนาคม 2540, หน้า 154-155.

⁷⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.

3

บทบาทของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

จากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ในส่วนที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งดังกล่าวข้างต้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรอิสระ โดยเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจในการควบคุมและหรือจัดการเลือกตั้ง ได้ทั้งอำนาจบริหารนิติบัญญัติและตุลาการในองค์กรเดียว

คณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงถือเป็นหน้าด่านที่สำคัญที่สุดในการคัดสรรหรือคัดเลือกผู้แทนไปทำหน้าที่หรือใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชน โดยผ่านกระบวนการตัดสินใจของประชาชน หรือตรวจสอบการเข้าสู่อำนาจรัฐ คณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยบทบาทและอำนาจหน้าที่ซึ่งเป็นผู้จัดการและควบคุมการเลือกตั้งในทุกระดับของประเทศ ตั้งแต่การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ไปจนถึงการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น ในบทนี้จะนำเสนอโครงสร้างบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผลการจัดการและควบคุมการเลือกตั้งในระยะที่ผ่านมา ซึ่งเป็นการดำเนินการภายใต้กรอบหรือบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543

โครงสร้างบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้จัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 136 ที่ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้งที่มาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ตามคำแนะนำของวุฒิสภา โดยผ่านกระบวนการสรรหาซึ่งในส่วนของรายละเอียดอื่นๆ เกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น ได้ถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไว้เป็นการเฉพาะ คือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2541 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 ได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีโครงสร้างประกอบไปด้วย

2 องค์กรหลักด้วยกันคือ คณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

1. คณะกรรมการการเลือกตั้ง¹

1.1 วัตถุประสงค์ในการจัดการเลือกตั้ง ทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นทุกระดับจะมีปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง คือ ประชาชนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมือง เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเลือกตั้ง และกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ เกี่ยวกับการเลือกตั้ง และยังมีปัจจัยย่อยอีกมากมายที่ส่งผลให้การเลือกตั้งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการเลือกตั้งภายใต้ระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อทำหน้าที่ควบคุมและดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม เพื่อให้เป็นองค์การรับผิดชอบเกี่ยวกับการเลือกตั้งขึ้นอย่างชัดเจน ระบุขอบเขตความรับผิดชอบ และมีหน่วยงานรับผิดชอบในเรื่องการบริหารการเลือกตั้ง การกำกับสอดส่องดูแลการเลือกตั้งและการเสริมสร้างให้ความรู้แก่ประชาชนอย่างชัดเจนเพื่อที่จะช่วยป้องกันการ “ซื้อสิทธิ ขายเสียง” เลือกตั้งซึ่งอาจจะไม่หมดไป แต่ก็น่าจะลดลงกว่าที่เป็นอยู่ ปราศจากอิทธิพลแทรกแซงอย่างแท้จริงต่อไป

1.2 รูปแบบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งได้จัดตั้งขึ้นในรูปของคณะกรรมการ ซึ่งจะมีอำนาจหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดไว้ โดยอาศัยหลักการบริหารงานแบบรับผิดชอบร่วมกัน โดยกรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งจะไม่สามารถใช้อำนาจกระทำการใดได้โดยลำพังเลย ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้เกิดการใช้อำนาจในทางที่ให้คุณให้โทษ แก่บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยความอคติของกรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งได้ (ตามมาตรา 8) นอกจากนั้นแล้ว การที่กำหนดให้การดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีระยะเวลายาวนานถึง 7 ปี แต่ให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว (มาตรา 40) ก็เพื่อวัตถุประสงค์ให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีความเป็นอิสระสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่โดยไม่ต้องหวั่นเกรงต่ออิทธิพลหรือผลประโยชน์อื่นใดที่จะชักจูงใจให้ปฏิบัติหน้าที่เอนเอียงไปเพื่อประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใด ที่จะบันดาลให้ตนสามารถกลับมาดำรงตำแหน่งคณะกรรมการการเลือกตั้งได้อีก

1.3 องค์ประกอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีจำนวนห้าคน ประกอบด้วย ประธานกรรมการหนึ่งคนและกรรมการอื่นอีกสี่คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมือง และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ โดยให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง และให้มีวาระ

¹ สมชาย ธรรมศิริ, คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2542), หน้า 6-14.

การดำรงตำแหน่ง 7 ปี แต่ในวาระแรกเริ่ม ให้มีวาระดำรงตำแหน่ง 3 ปี 6 เดือน (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 322 ววรรคแรก)

1.4 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นทั้งการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ที่เป็นสาระสำคัญของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ ดังนี้

1.4.1 ดำเนินการจัดการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ควบคุมและดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม (มาตรา 110 (1)) ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำจังหวัด บุคคล คณะบุคคลหรือผู้แทนองค์การเอกชน ปฏิบัติหน้าที่ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมายไว้ คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจมอบหมายอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดปฏิบัติ คือ

- (1) อำนาจการการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติที่กระทำภายในจังหวัดนั้น
- (2) เสนอแนะการแบ่งเขตเลือกตั้ง สำหรับการเลือกตั้งที่ใช้วิธีการแบ่งเขตเลือกตั้งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง
- (3) รวบรวมและตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ
- (4) เสนอแนะต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อพิจารณาแต่งตั้งบุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง หรือการออกเสียงประชามติ ตามที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ หรือกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่กำหนดไว้

(5) ปฏิบัติงานอื่นที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติ หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

นอกจากนั้น ในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจที่จะสั่งให้หน่วยราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามอำนาจหน้าที่หรือให้หน่วยงานดังกล่าว มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ปฏิบัติการอันจำเป็นเกี่ยวกับการเลือกตั้ง หรือการออกเสียงประชามติได้ตามที่เห็นสมควร

² สารวุฒิสภา, คณะกรรมการการเลือกตั้ง, ควบคุมและดำเนินการจัดการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ.

กรณีที่ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้าง ซึ่งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ปฏิบัติตามคำสั่งโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ถือว่าเป็นการกระทำความผิดทางวินัย และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งส่งเรื่องให้ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยของผู้นั้นดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

ภายหลังที่มีการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติและปรากฏเหตุใดเหตุหนึ่งต่อไปนี้แล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่ดำเนินการสืบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงโดยพลัน ได้แก่

(1) ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือพรรคการเมืองซึ่งมีสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดเลือกตั้งหนึ่งคัดค้านว่า การเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(2) ปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าก่อนได้รับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ใดได้กระทำการใดๆ โดยไม่สุจริตเพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้งหรือได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริตโดยผลของการที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดได้กระทำลงไป ทั้งนี้ อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง หรือกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(3) ปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการออกเสียงประชามติมิได้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งคัดค้านว่า การออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งใดเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อดำเนินการสืบสวนสอบสวนเหตุดังกล่าวเสร็จสิ้นลง คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องพิจารณาวินิจฉัยสั่งการโดยพลัน และถ้าปรากฏว่ามีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้นๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่ง หรือทุกหน่วยเลือกตั้งหรือสั่งให้นับคะแนนใหม่ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

1.4.2 ออกประกาศในการปฏิบัติตามกฎหมาย คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจออกประกาศกำหนดการทั้งหลาย อันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (มาตรา 10 (2))

1.4.3 มีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามกฎหมาย คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถมีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภา

ท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (มาตรา 10 (3))

1.4.4 กำหนดแนวทางปฏิบัติหน้าที่ของผู้ที่ได้รับแต่งตั้งที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจออกข้อกำหนดเป็นแนวทางปฏิบัติหน้าที่ของผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง หรือออกเสียงประชามติ (มาตรา 10 (4))

1.4.5 ดำเนินการแบ่งเขตเลือกตั้งและจัดทำทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่จัดทำให้มีการทำทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จากหลักฐานทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรแยกเป็นรายจังหวัดไว้เป็นประจำ และดำเนินการแบ่งเขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งไว้ทุกจังหวัด เพื่อให้ประชาชนได้ทราบล่วงหน้า (มาตรา 10 (5))

1.4.6 สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ หรือกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (มาตรา 10 (6))

ในกรณีที่มิได้มีเหตุผลให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริง และวินิจฉัยชี้ขาดปัญหา หรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวข้างต้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการโดยพลัน วิธีการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

1.4.7 สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง หรือสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้นๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด (มาตรา 10 (7))

1.4.8 ประกาศผลการเลือกตั้ง หรือการออกเสียงประชามติ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่ประกาศผลการเลือกตั้ง หรือการออกเสียงประชามติ (มาตรา 10 (8))

1.4.9 ให้การศึกษาแก่ประชาชน คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการ หรือประสานงานกับหน่วยราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือสนับสนุนองค์กรเอกชนในการให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (มาตรา 10 (9))

1.4.10 จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงาน คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีและข้อสังเกตเสนอต่อรัฐสภา (มาตรา 10 (10))

1.4.11 แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมายได้ (มาตรา 14) หลักเกณฑ์ วิธีการแต่งตั้ง วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง และคำตอบแทน รวมทั้งวิธีปฏิบัติงานของคณะกรรมการให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

1.4.12 แต่งพนักงานสอบสวนและดำเนินการฟ้องคดีต่อศาล กรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า ผู้ใดกระทำความผิดตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ หรือกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้มีอำนาจแจ้งพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินการสอบสวนและให้มีอำนาจดำเนินการฟ้องคดีต่อศาล ไม่ว่าจะเป็นเรื่องในทางแพ่ง ทางอาญาหรือทางปกครอง โดยให้ถือว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (มาตรา 16) ในการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าว คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการแทนได้ และให้พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ หรือศาลอำนวยความสะดวกและเร่งรัดให้การดำเนินคดีเสร็จสิ้นไปโดยเร็ว และในการนี้ให้ได้รับยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียมทั้งปวง

1.4.13 รับรององค์กรเอกชนที่ช่วยเหลือในการตรวจสอบการเลือกตั้ง องค์กรเอกชนใดที่มีความประสงค์จะช่วยเหลือการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในการตรวจสอบการเลือกตั้งให้ยื่นคำขอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง และเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตรวจสอบแล้วเห็นว่า องค์กรเอกชนที่ยื่นคำขอมีความเป็นกลางในทางการเมือง คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจรับรองให้องค์กรเอกชนนั้นช่วยเหลือในการตรวจสอบการเลือกตั้งได้ (มาตรา 20) ในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจแต่งตั้งผู้แทนขององค์กรเอกชนที่ได้รับรองไว้เพื่อช่วยดูแลตรวจสอบการเลือกตั้งและรายงานให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบ ในกรณีที่พบเห็นว่าการเลือกตั้งเป็นไปโดยไม่สุจริตหรือเที่ยงธรรม หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

หลักเกณฑ์และวิธีการขอให้รับรอง การรับรอง การเพิกถอนการรับรอง และการปฏิบัติงานขององค์กรเอกชนให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

1.4.14 อำนาจหน้าที่อื่นๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจอื่นๆ อีกดังต่อไปนี้

(1) ให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็นในการปฏิบัติงาน หรือส่งเอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา

(2) ให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานตาม (1) เจ้าหน้าที่ของรัฐ พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หรือบุคคลใดมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง หรือมาให้ถ้อยคำ หรือส่งเอกสาร หลักฐานหรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา

(3) ขอให้ศาลส่งเอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นเกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา

(4) เข้าไปในที่เลือกตั้ง ที่ออกเสียงประชามติหรือสถานที่นับคะแนนเลือกตั้ง หรือนับคะแนนการออกเสียงประชามติ

นอกจากอำนาจหน้าที่หลักทั้ง 13 ประการดังกล่าวข้างต้นแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่อื่นๆ ที่จะดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งและอำนาจหน้าที่ที่กำหนดขึ้นภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2541 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2542 และ พ.ศ. 2543

1.5 การดำเนินงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง การดำเนินงานต่างๆ ของคณะกรรมการการเลือกตั้งจะกระทำโดยการตัดสินใจร่วมกันของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยออกเป็นข้อมติ ซึ่งมีผลผูกพันทางกฎหมายต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยการประชุมของคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องมีการการประชุมเลือกตั้งมาประชุมไม่น้อยกว่า 4 ใน 5 ของจำนวนกรรมการการเลือกตั้งทั้งหมดเท่าที่มีอยู่จึงจะเป็นองค์ประชุม และคะแนนเสียงที่จะมีผลเป็นมตินั้นต้องใช้คะแนนเสียงข้างมาก ซึ่งกรรมการการเลือกตั้งแต่ละคนไม่มีอำนาจในการตัดสินใจในเรื่องใดๆ โดยลำพัง ทั้งนี้ก็เพราะว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการจัดการและควบคุมการเลือกตั้ง และเป็นองค์กรที่มีอิสระสูงจึงจำเป็นต้องให้มีการกลั่นกรองตรวจสอบในระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งด้วยกัน ประกอบกับหากให้กรรมการการเลือกตั้งแต่ละคนมีอำนาจสั่งการได้เองโดยตรงแก่ผู้ปฏิบัติงานต่างๆ แล้ว ก็อาจทำให้เกิดความสับสนว่าผู้ปฏิบัติควรรับฟังคำสั่งจากกรรมการการเลือกตั้งคนไหน ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหายุ่งยากได้ โดยเฉพาะเมื่อกรรมการการเลือกตั้งแต่ละคนมีนโยบายแตกต่างกัน ดังนั้น จึงกำหนดให้เฉพาะเรื่องที่กรรมการการเลือกตั้งโดยที่เสียงส่วนใหญ่จะต้องเห็นชอบด้วยเท่านั้นที่จะมีผลผูกพันให้ผู้เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติ

2. สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง³

2.1 วัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นเพียงคณะบุคคลซึ่งมีจำนวนเพียง 5 คน ในขณะที่มีภารกิจความรับผิดชอบและงานที่ต้องปฏิบัติสูงมาก ประกอบกับคณะกรรมการการเลือกตั้งมีบทบาทหลักในการตัดสินใจและกำหนดนโยบาย และมีวาระการดำรงตำแหน่งเพียงช่วงระยะเวลาหนึ่งที่แน่นอน ซึ่งจะต้องมีการจัดตั้งหน่วยงานช่วยเหลือ ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานปฏิบัติการ ที่มีการทำงานต่อเนื่องถาวรขึ้นมารับการดำเนินงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงจำเป็นต้องจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว

2.2 รูปแบบของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง จากบทบัญญัติมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการ

³ สมชาติ ธรรมศิริ, คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2542), หน้า 6-14.

เลือกตั้งเป็นหน่วยงานของรัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคล และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยมีประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด และให้กิจการของสำนักงาน คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

รูปแบบของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งนี้เป็นรูปแบบที่เรียกว่า “องค์การมหาชนอิสระ” (independence public organization) ซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งของรัฐบาล แต่ไม่ใช่หน่วยงานราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ การจัดตั้งองค์การของรัฐในรูปแบบนี้มักใช้กับหน่วยงานที่ต้องการความเป็นอิสระในการดำเนินงานสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเป็นอิสระจากการครอบงำของฝ่ายบริหาร (executive branch) สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหน่วยงานที่รองรับการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งทำหน้าที่จัดการและควบคุมการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นการเกี่ยวข้องโดยตรงกับการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งจะเข้ามากุมอำนาจในการบริหารประเทศ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีความเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร มิฉะนั้นแล้วอาจถูกฝ่ายบริหารใช้อำนาจในการแทรกแซงการทำงานได้ จึงจำเป็นต้องจัดตั้งองค์กรในลักษณะนี้

2.3 องค์ประกอบของสำนักงาน สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมีเลขาธิการซึ่งประธานกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และรับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งขึ้นตรงต่อประธานกรรมการการเลือกตั้ง และมีรองเลขาธิการเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติงานรองเลขาธิการ⁴ คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจขอให้ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ มาปฏิบัติงานเป็นพนักงานหรือลูกจ้างในสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นการชั่วคราวได้ ทั้งนี้ เมื่อได้รับการอนุมัติจากผู้บังคับบัญชาหรือนายจ้างของผู้นั้น แล้วแต่กรณี

การดำรงตำแหน่งของเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีวาระการดำรงตำแหน่งห้าปีนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และอาจได้รับแต่งตั้งใหม่ได้ แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินสองวาระติดต่อกัน เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ที่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก เพราะเป็นผู้ที่จะนำมติและนโยบายของคณะกรรมการการเลือกตั้งมาปฏิบัติ จึงกำหนดให้เป็นสิทธิของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะเลือกผู้ที่ตนไว้วางใจมาทำหน้าที่เลขาธิการ เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมายโดยไม่ต้องหวั่นเกรงการแทรกแซงจากฝ่ายต่างๆ เช่น ฝ่ายบริหาร (executive branch) หรือพรรคการเมือง แต่เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่มีความต่อเนื่องถาวร และเพื่อป้องกันมิให้เลขาธิการใช้อำนาจและอิทธิพลครอบงำองค์กร จึงกำหนดให้เลขาธิการสามารถดำรงตำแหน่งได้ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มาตรา 28.

2.4 อำนาจหน้าที่ของสำนักงาน รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการทั่วไปของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และนายทะเบียนพรรคการเมือง และให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้⁵

(1) รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการการเลือกตั้งและนายทะเบียนพรรคการเมือง ศึกษาและรวบรวมข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งและนายทะเบียนพรรคการเมือง

(2) ศึกษาและสนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการเลือกตั้ง การออกเสียงประชามติและการพัฒนาพรรคการเมือง

(3) เผยแพร่วิชาการและให้ความรู้และการศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(4) รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติ ผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยในการเลือกตั้งหรือเกี่ยวกับการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งหรือเกี่ยวกับการทุจริต หรือประพฤติมิชอบในการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ผู้เลือกตั้งพรรคการเมือง หรือบุคคลอื่นใดเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการเลือกตั้ง

(5) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมาย

การกำกับดูแลสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นในเรื่องดังต่อไปนี้⁶

(1) การจัดแบ่งส่วนของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และขอบเขตหน้าที่ของสำนักงานดังกล่าว

(2) การกำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือน และค่าตอบแทนอื่นของเลขาธิการ รองเลขาธิการ พนักงานและลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(3) การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การถอดถอน วินัย และการลงโทษทางวินัย การออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์ และการอุทธรณ์การลงโทษ สำหรับเลขาธิการ รองเลขาธิการ พนักงานและลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง รวมทั้งวิธีการและเงื่อนไขในการจ้างลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(4) การคัดเลือก การกำหนดอัตราค่าจ้างหรือค่าตอบแทน ตลอดจนการกำหนดเงินเพิ่มพิเศษให้แก่ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้าง ซึ่งมาปฏิบัติงานเป็นพนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการเลือกตั้งชั่วคราวตามมาตรา 32

(5) การบริหารและจัดการการเงินและทรัพย์สินของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มาตรา 26.

⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มาตรา 26.

(6) การจัดสวัสดิการหรือการสงเคราะห์อื่นแก่เลขาธิการ รองเลขาธิการ พนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

2.5 การดำเนินงานของสำนักงาน เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของพนักงานและลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยจะมีหน้าที่ควบคุมดูแลงานโดยทั่วไปของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ประกาศ และมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งและมีอำนาจดำเนินการดังต่อไปนี้⁷

(1) บรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอน เลื่อน ลดเงินเดือนหรือค่าจ้าง ลงโทษทางวินัย พนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตลอดจนให้พนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งออกจากตำแหน่ง

(2) วางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของพนักงานหรือลูกจ้างในสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้าง ซึ่งมาปฏิบัติงานเป็นพนักงานหรือลูกจ้างในสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นการชั่วคราว

(3) วางระเบียบเกี่ยวกับงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด และเท่าที่ไม่ขัดกับระเบียบหรือประกาศ หรือมติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

3. คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

3.1 วัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด เพื่อดำเนินงานอำนวยความสะดวกและประสานงานระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งและหน่วยงานของรัฐกับเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติในแต่ละจังหวัด

3.2 รูปแบบคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 โดยมีลักษณะเป็นคณะกรรมการถาวรมีวาระดำรงตำแหน่งที่แน่นอน แต่งตั้งโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดละ 1 คณะ

3.3 องค์ประกอบ คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด มีจำนวนจังหวัดละไม่เกิน 9 คน จากผู้ที่ได้รับการสรรหาโดยมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว สรรหาจากผู้ที่มีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดนั้นเป็นหลัก โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่ละจังหวัดจะมีได้ดังต่อไปนี้ โดยรายละเอียดวิธีการสรรหาให้เป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. 2541

⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มาตรา 26.

(1) จังหวัดที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งไม่เกินห้าคนให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกสี่คน

(2) จังหวัดที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ตั้งแต่หกคนถึงสิบห้าคนให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกหกคน

(3) จังหวัดที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ตั้งแต่สิบหกคนขึ้นไป ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกแปดคน

3.4 อำนาจหน้าที่ คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจะปฏิบัติหน้าที่ได้แต่เฉพาะเท่าที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดเท่านั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีอำนาจหน้าที่เป็นการเฉพาะในเรื่องต่อไปนี้⁸

- (1) อำนาจการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติที่กระทำภายในจังหวัดนั้น
- (2) เสนอแนะการแบ่งเขตเลือกตั้งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง
- (3) รวบรวมและตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ
- (4) สรรหาและเสนอแนะต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อพิจารณาแต่งตั้งบุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ
- (5) ปฏิบัติงานอื่นที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมาย

4. คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง

4.1 วัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง เนื่องจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จะมีการแบ่งเขตเลือกตั้งทั่วประเทศออกเป็น 400 เขตเลือกตั้งนั้น⁹ จำเป็นต้องอาศัยเจ้าหน้าที่จำนวนมากในการดำเนินการเลือกตั้งดังกล่าว ซึ่งเป็นสิ่งที่เกินกำลังของคณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงจำเป็นต้องจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งเพื่อช่วยเหลือการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตเลือกตั้งดังกล่าว

4.2 รูปแบบของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งเป็นคณะกรรมการชั่วคราว ซึ่งจัดตั้งขึ้นเฉพาะเวลาที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละครั้งเท่านั้น เมื่อเสร็จสิ้นการเลือกตั้ง คณะกรรมการนี้ก็จะสิ้นสภาพไป¹⁰ คณะกรรมการการ

⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มาตรา 13.

⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 102, มาตรา 103.

¹⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 12.

เลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งจะได้รับการแต่งตั้งโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งในแต่ละเขตเลือกตั้งมีคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง 1 จำนวน 1 คน

4.3 องค์ประกอบ คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งแต่ละเขตเลือกตั้ง มีจำนวนไม่น้อยกว่า 9 คน และมีผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งอีกเขตละ 1 คน ซึ่งแต่งตั้งโดยวิธีการสรรหาตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

4.4 อำนาจหน้าที่ คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งมีหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดหน่วยเลือกตั้ง ที่เลือกตั้ง และสถานที่นับคะแนนในเขตเลือกตั้ง การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การเพิ่มชื่อและการถอนชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้ง การกำกับดูแลการลงคะแนนเลือกตั้ง การนับคะแนนเลือกตั้งและการประกาศผลการนับคะแนนเลือกตั้งสำหรับผู้ดำเนินการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งมีหน้าที่เกี่ยวกับการรับสมัครเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและดำเนินกิจการที่จำเป็นเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

5. คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง

5.1 วัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง การจัดการและควบคุมการเลือกตั้งในแต่ละเขตเลือกตั้งมีการจัดตั้งหน่วยเลือกตั้งจำนวนมากเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งและเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปอย่างทั่วถึง จึงจำเป็นต้องมีการจัดตั้งกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งเพื่อช่วยเหลือการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งในการดูแลการดำเนินการเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งแต่ละหน่วย (1 หน่วยเลือกตั้งจะมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งประมาณ 800 คน)

5.2 รูปแบบของคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งเป็นคณะกรรมการชั่วคราว ซึ่งจัดตั้งขึ้นเฉพาะเวลาที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละครั้งเท่านั้น เมื่อการเลือกตั้งสิ้นสุดลง คณะกรรมการนี้ก็จะสิ้นสุดสภาพไป จนกว่าจะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งใหม่ ก็จะได้มีการจัดตั้งขึ้นใหม่อีกครั้งเป็นดังนี้เรื่อยไป โดยในแต่ละเขตเลือกตั้ง จะมีคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งเป็นจำนวนหลายคะแนนเท่ากับจำนวนหน่วยเลือกตั้งทั้งหมดที่มีอยู่ในเขตเลือกตั้งนั้น

5.3 องค์ประกอบ คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งแต่ละคณะจะมีกรรมการจำนวนไม่น้อยกว่าเจ็ดคนได้รับการแต่งตั้งโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง โดยผู้ที่เป็นประธานกรรมการและกรรมการจำนวนสองคนจะได้รับการแต่งตั้งโดยตรงจากคณะกรรมการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง ส่วนกรรมการอื่นจะเป็นผู้ที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคเสนอชื่อ โดยเสนอได้พรรคละหนึ่งคน¹¹

5.4 อำนาจหน้าที่ มีหน้าที่เกี่ยวกับการลงคะแนนเลือกตั้งของหน่วยเลือกตั้งที่ตนรับผิดชอบอยู่

¹¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 14.

6. คณะกรรมการนับคะแนน

6.1 รัฐธรรมนูญในการจัดตั้ง รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้ดำเนินการนับคะแนนทุกหน่วยเลือกตั้งรวมกันและประกาศผลการนับคะแนนโดยเปิดเผย ณ สถานที่แห่งใดแห่งหนึ่งแต่เพียงแห่งเดียวในเขตเลือกตั้งนั้น เว้นแต่จะมีความจำเป็นเฉพาะท้องถิ่นโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง¹² จะเป็นผู้กำหนดสถานที่นับคะแนนในเขตเลือกตั้งนั้น¹³ ทั้งนี้เพื่อให้คณะกรรมการนับคะแนนเป็นศูนย์กลางในการรับและนับคะแนนได้และเพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้สมัครและพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น

6.2 รูปแบบของคณะกรรมการนับคะแนนเลือกตั้ง คณะกรรมการนับคะแนนเลือกตั้งเป็นคณะกรรมการชั่วคราวซึ่งจัดตั้งขึ้นเฉพาะเวลาที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละครั้งเท่านั้น เมื่อการเลือกตั้งสิ้นสุดลงคณะกรรมการนี้ก็พลัดสลายไป จนกว่าจะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งใหม่ จึงจะมีการจัดตั้งขึ้นใหม่อีกครั้ง โดยในแต่ละเขตการเลือกตั้งจะมีคณะกรรมการนับคะแนนเลือกตั้งเพียงเขตเลือกตั้งละหนึ่งคณะเท่านั้น เว้นแต่กรณีจำเป็นที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศให้เขตเลือกตั้งใดมีสถานที่นับคะแนนมากกว่าหนึ่งแห่ง ก็ให้มีคณะกรรมการนับคะแนนเลือกตั้งเพิ่มขึ้นเท่ากับจำนวนสถานที่นับคะแนน

6.3 องค์ประกอบ คณะกรรมการนับคะแนนเลือกตั้งแต่ละคณะจะได้รับแต่งตั้งโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง โดยวิธีการสรรหาจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นและให้มีผู้แทนพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้นร่วมอยู่ ทั้งนี้จำนวนกรรมการนับคะแนนเลือกตั้งที่คณะกรรมการนับคะแนนเลือกตั้งแต่ละคณะจะมีนั้น ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งนั้นจะเห็นสมควร

6.4 อำนาจหน้าที่ คณะกรรมการนับคะแนนมีหน้าที่เกี่ยวกับการนับคะแนนในสถานที่นับคะแนนเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่ตนรับผิดชอบอยู่ในแต่ละเขตเลือกตั้ง มีการเลือกตั้งหน่วยเลือกตั้งจำนวนมากเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งและเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปอย่างทั่วถึง จึงจำเป็นต้องมีการจัดตั้งกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง เพื่อช่วยเหลือการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งในการดูแลการดำเนินการเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งแต่ละหน่วย (1 หน่วยเลือกตั้งจะมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งประมาณ 800 คน)

การจัดการและการควบคุมการเลือกตั้งในระบอบที่ผ่านมา

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้จัดโครงสร้างการจัดการเลือกตั้งให้สัมพันธ์กับโครงสร้างการปกครอง เพื่อให้การจัดการและการควบคุมการเลือกตั้ง ตลอดจนการประสานงานในการจัดการเลือกตั้งให้เป็นไปตาม

¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 104.

¹³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 12.

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยยึดหลักการ ความสอดคล้องกับระบบการปกครองและผู้ดำเนินการเลือกตั้ง ดังนี้¹⁴ (โปรดดูตารางที่ 3.1 และแผนภูมิ 3.1-3.4 ประกอบ)

1. หลักการ

1.1 โครงสร้างองค์กรจะต้องเล็กแต่สามารถปฏิบัติงานได้

1.2 ต้องกระจายองค์กรให้มีระดับ (tiers) สอดคล้องกับรูปแบบการปกครองประเทศที่แบ่งเป็น จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน เนื่องจากการเลือกตั้งเป็นการบริหาร ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถลงคะแนนในหมู่บ้านหรือในหน่วยเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

1.3 ต้องอาศัยหน่วยงานของรัฐและเอกชน ตลอดจนอุปกรณ์ บุคลากรและอื่นๆ ของหน่วยงานนั้น

1.4 ยึดหลักหน่วยการปกครองท้องถิ่นซึ่งมีหน้าที่ให้บริการประชาชน ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล

1.5 อำนาจในการวิจัย กำหนดนโยบายและกำกับดูแล เป็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นหลัก

2. ความสอดคล้องของระบบการปกครองกับระบบการเลือกตั้ง

2.1 พื้นที่หลักการปกครองของประเทศไทย แบ่งเป็น ประเทศ จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ตามตารางช่องที่ 1

2.2 อำนาจการปกครองซึ่งอาจรวมเรียกว่า ภูมิภาคหรือท้องที่ ตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และกฎหมายลักษณะการปกครองท้องที่ กำหนดผู้เป็นหัวหน้ารับผิดชอบ คือ นายกรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้มีอำนาจในเขตพื้นที่ประเทศ จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ตามลำดับรายละเอียดตามตารางช่องที่ 2

2.3 อำนาจของราชการส่วนท้องถิ่น เมื่อมีการตั้งหน่วยราชการส่วนท้องถิ่นขึ้นมาเป็นหน่วยการปกครองตนเอง มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้เข้ามาเป็นผู้ดำเนินการโดยเฉพาะงานบริการ เช่น ทำถนน การศึกษา การรักษาความสะอาด หรืออื่นๆ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร เทศบาล พัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล ตามตารางช่องที่ 3 หน่วยงานเหล่านี้จะไม่ได้แบ่งตามเขตพื้นที่ตามตารางช่องที่ 1 อาจจะมีบางหมู่บ้านของตำบลหนึ่งไปเป็นเทศบาลโดยไม่ซ้ำหมดทั้งตำบล

ลักษณะของงานหน่วยราชการส่วนท้องถิ่นเป็นการให้บริการในสิ่งที่ต้องการจะทำเองและทำได้ด้วยตนเอง เช่น การทำถนน การพัฒนาชุมชน เป็นต้น แต่ลักษณะของหน่วยราชการส่วนท้องถิ่นหรือส่วนภูมิภาคตามตารางช่องที่ 2 เป็นลักษณะในการกำกับดูแลให้บุคคลทำหรือละเว้นการกระทำ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อย เป็นต้น

¹⁴ ยัวร์ตัน กมลเวช คำอธิบายเรื่อง “โครงสร้างองค์กรของคณะกรรมการการเลือกตั้ง”.

2.4 การบริหารงานเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบ่งเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด (76 คณะ) คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง (400 คณะ) คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง (86,000 คณะ) ตามตารางช่องที่ 4

ตารางที่ 3.1 ความสัมพันธ์ของโครงสร้างการปกครองและโครงสร้างการจัดการเลือกตั้ง

อำนาจปกครอง พื้นที่ปกครอง	โครงสร้างการปกครอง		โครงสร้างการจัดการเลือกตั้ง			
	ท้องที่	ท้องถิ่น	ส.ส.	ส.ว.	ท้องถิ่น	โครงสร้าง กกต.
ประเทศ	รัฐบาล	-	กกต.	กกต.	กกต.	กกต.
จังหวัด	ผวจ. +	อบจ. กทม.	กกต.จว.	กกต.จว.	กกต.จว.	กกต.จว.
อำเภอ	นายอำเภอ +	เทศบาล	กกต.เขต (400)	กกต.เขต (76)		- กกต.เขต - อนุกรรมการ ประจำเขต (400) - คณะทำงาน
ตำบล	กำนัน +	พหยา อบต.			เทศบาล/ พหยา/อบต. (10,000)	เทศบาล/ พหยา/อบต. (10,000)
หมู่บ้าน	ผู้ใหญ่บ้าน		กปน. (80,000)	กปน. (80,000)	กปน. (80,000)	กปน. (80,000)

3. ผู้ดำเนินการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามระบบการเลือกตั้งใหม่ เป็นการเลือกตั้งที่ต่างไปจากรูปแบบเดิม โดยจะมีการแบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็น 400 เขตทั่วประเทศ และมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2 ประเภท คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง 400 คน กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ 100 คน รวม 500 คน มีการเพิ่มบทบาทของประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการเลือกตั้งในรูปแบบต่างๆ ทั้งในรูปของคณะกรรมการ บุคลากร และอาสาสมัคร เพื่อปฏิบัติงานเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม โดยแบ่งเป็นประเภทต่างๆ ได้ดังนี้

3.1 คณะกรรมการ

3.1.1 คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) จำนวน 5 คน

3.1.2 คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด (กกต.จว.) รวมทั้งประเทศมี 434 คน โดยกำหนดสัดส่วนดังนี้

- จังหวัดใดมี ส.ส. 1-5 คน มี กกต.จว. 5 คน
- จังหวัดใดมี ส.ส. 6-15 คน มี กกต.จว. 7 คน
- จังหวัดใดมี ส.ส. 16 คนขึ้นไป มี กกต.จว. 9 คน

3.1.3 คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง (กกต.เขต) จำนวนเขตละไม่น้อยกว่า 9 คน

3.1.4 คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง (กปน.) จำนวนไม่น้อยกว่าหน่วยละ 7 คน

3.1.5 คณะกรรมการนับคะแนนเลือกตั้ง (กนค.) จำนวนที่เพียงพอแก่การปฏิบัติหน้าที่

3.2 เจ้าหน้าที

3.2.1 เลขานุการคณะกรรมการการเลือกตั้ง

3.2.2 ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด (ผอ.กต.จว.)

3.2.3 ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง (ผอ.กต.เขต)

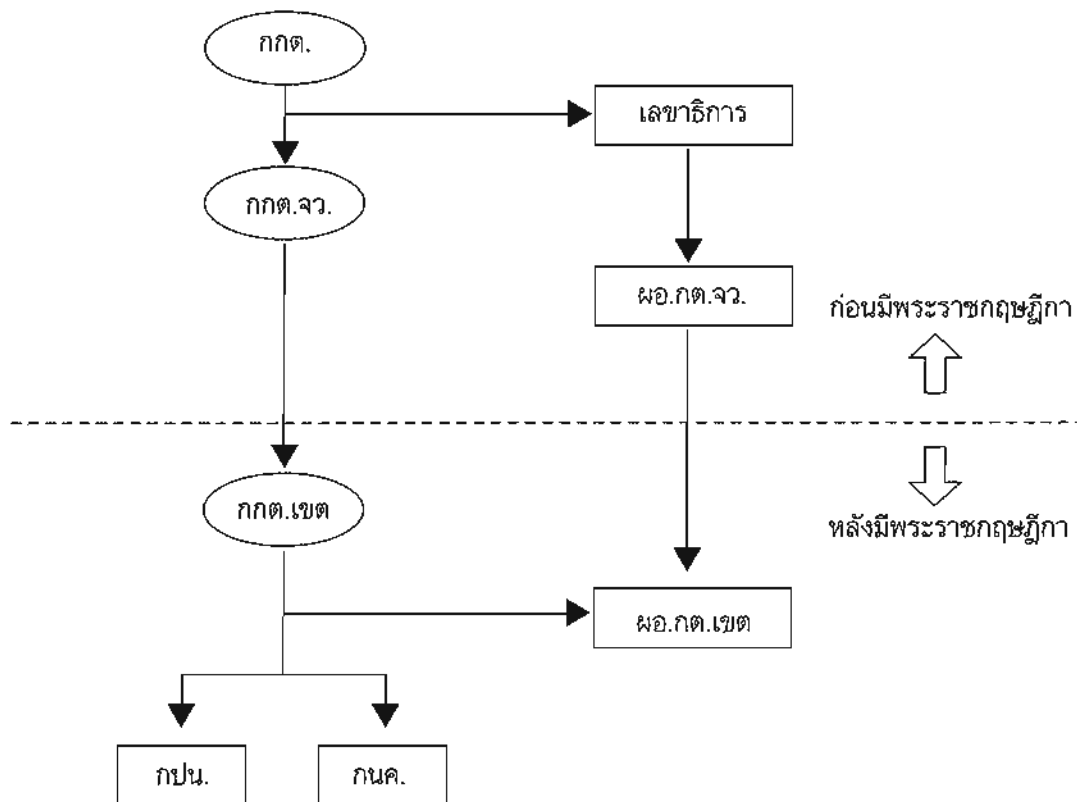
2.3.4 เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย (เจ้าหน้าที่ตำรวจ)

2.3.5 พนักงานตรวจสอบการเลือกตั้ง (ผู้แทนองค์การเอกชน)

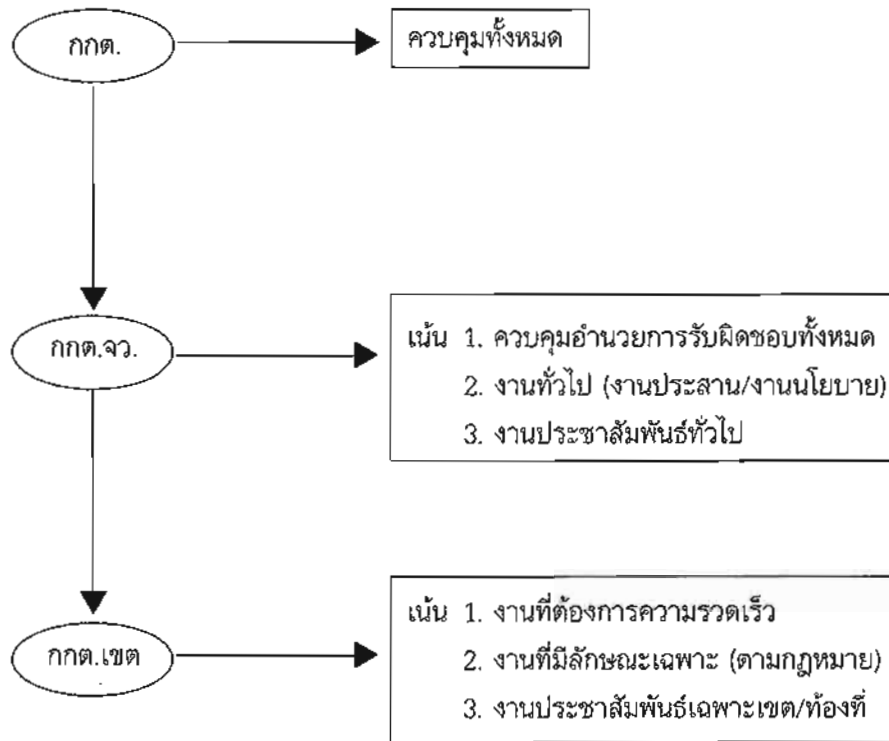
2.3.6 พนักงานรับแจ้งความ

2.3.7 ผู้อำนวยการประจำหน่วยเลือกตั้ง (ผอ.ปน.)

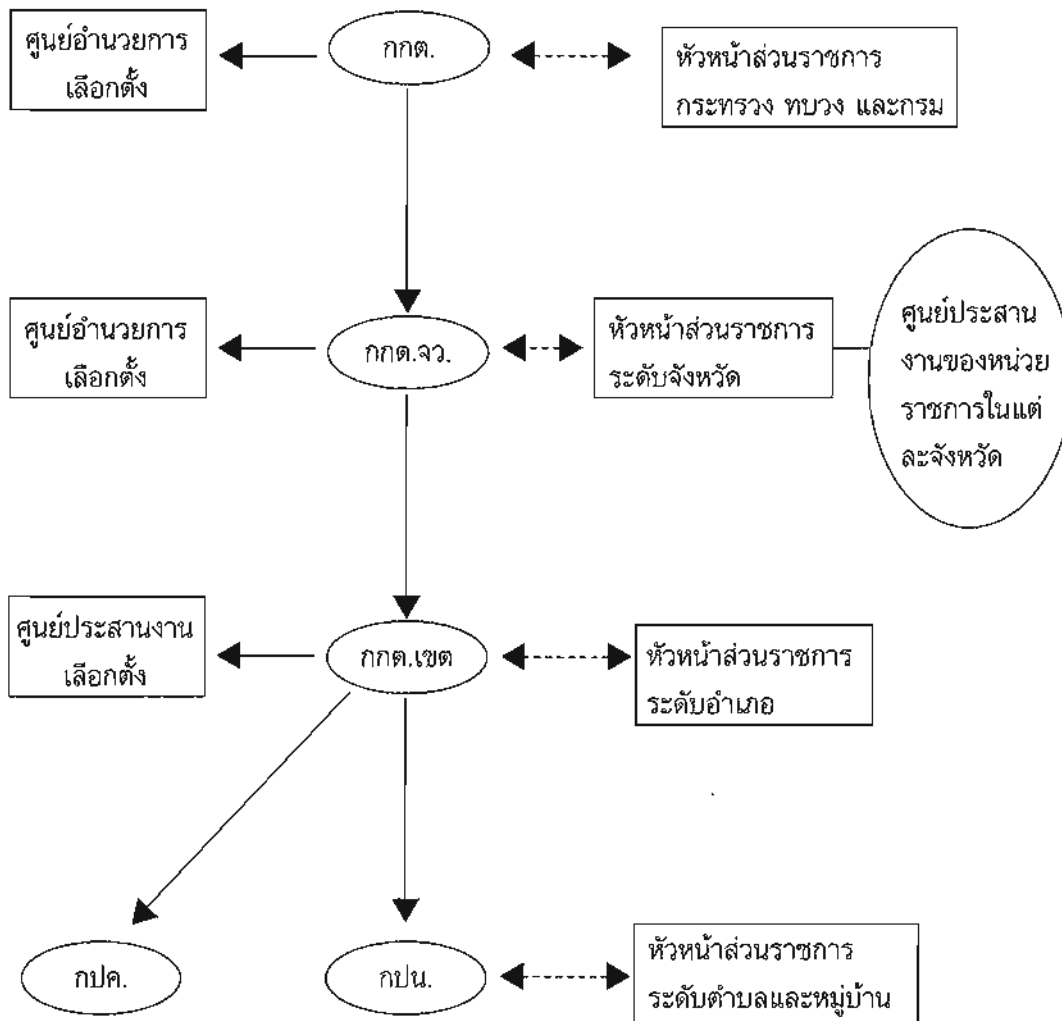
โดยภาพรวม การกึ่งในการจัดการและการควบคุมการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกอบด้วยภารกิจด้านการอำนวยความสะดวกทั่วไป การกำหนดเขตเลือกตั้ง หน่วยเลือกตั้งและที่เลือกตั้ง การกำหนดผู้ดำเนินการเลือกตั้ง การแต่งตั้ง กปน., กนค., เจ้าหน้าที่อื่นที่ปฏิบัติงาน ณ ที่เลือกตั้ง เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน ณ ที่เลือกตั้งกลาง การจัดเตรียมวัสดุอุปกรณ์ การดำเนินการเกี่ยวกับผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ได้แก่ การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งการเพิ่มชื่อ ถอนชื่อ การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง การรับสมัครเลือกตั้ง ส.ส. ได้แก่ การสมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ การสมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง (การประกาศรับสมัครและสถานที่รับสมัครหรือสถานที่ยื่นใบสมัครรับเลือกตั้ง การตรวจสอบสิทธิการสมัครรับเลือกตั้ง การให้หมายเลขประจำตัวผู้สมัครที่จะใช้ในการลงคะแนน การจับสลากเพื่อยืนยันใบสมัครรับเลือกตั้งการประกาศการรับสมัคร) การกำกับดูแลการลงคะแนนเลือกตั้ง (การลงคะแนนเลือกตั้งกรณีปกติ การลงคะแนนนอกเขตเลือกตั้ง) การกำกับดูแลการนับคะแนนเลือกตั้งและประกาศผลการนับคะแนนเลือกตั้ง (การนับคะแนนเลือกตั้งและประกาศผลการนับคะแนนเลือกตั้ง การรายงานผลการนับคะแนนเลือกตั้ง การเก็บรักษาบัตรเลือกตั้งและกรอกหลักฐาน) การรักษาความปลอดภัยและการรักษาความสงบเรียบร้อย และการประสานงานสืบสวนและการมีส่วนร่วมของประชาชน



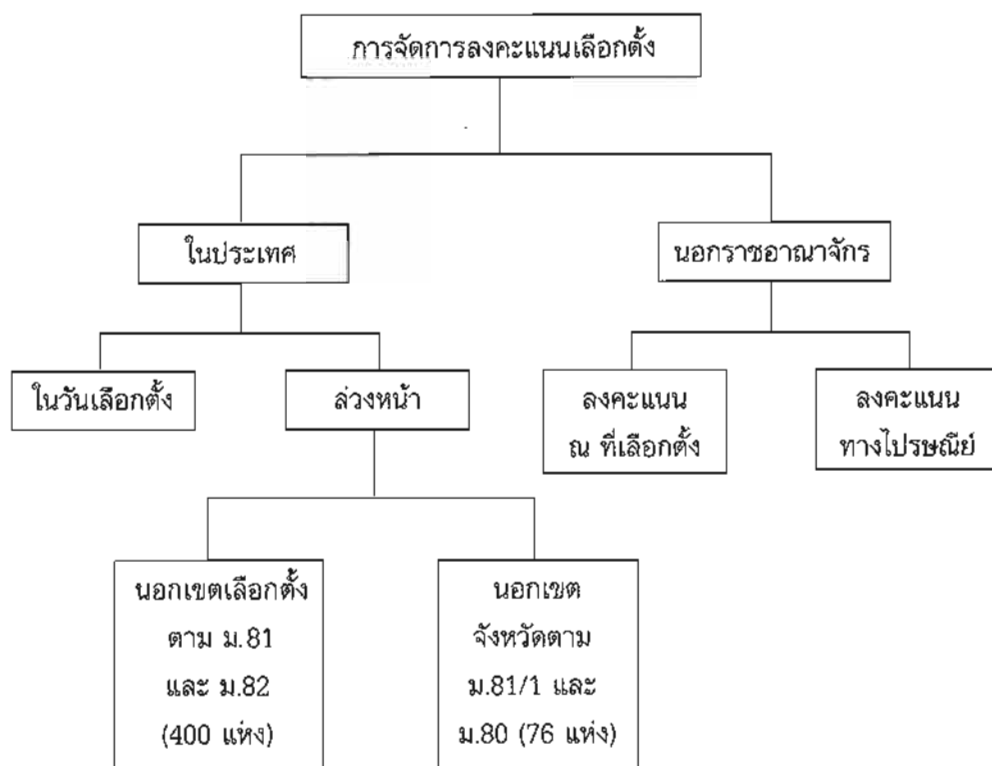
แผนภูมิที่ 3.1 สายการบังคับบัญชา



แผนภูมิที่ 3.2 กรอบการดำเนินงาน



แผนภูมิที่ 3.3 การประสานงานในการจัดการเลือกตั้ง



แผนภูมิที่ 3.4 การจัดการลงคะแนนเลือกตั้ง

ผลการจัดการและการควบคุมการเลือกตั้ง ส.ว. และ ส.ส.

หลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นที่กำเนิด “คณะกรรมการการเลือกตั้ง” เรียกย่อๆ ว่า กกต. เพื่อให้มีหน้าที่ความรับผิดชอบควบคุมดูแล และจัดให้มีการเลือกตั้ง ทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น ให้สุจริตและเที่ยงธรรมดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ทำหน้าที่จัดให้มีการเลือกตั้ง ส.ว. เป็นงานแรกเมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2543 รวม 8 ครั้ง และจัดให้มีการเลือกตั้ง ส.ส. เป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 รวม 5 ครั้ง ใช้งบประมาณในการดำเนินการดังกล่าวไปประมาณ 4,000 ล้านบาท จึงได้ ส.ส. 500 คน และ ส.ว. 200 คน ซึ่งกำลังปฏิบัติหน้าที่อยู่ในรัฐสภาขณะนี้ แม้ กกต. เข้ามาเป็นผู้รับผิดชอบจัดการเลือกตั้งและได้ทำหน้าที่ได้อย่างเข้มแข็ง จนได้ชื่อว่า 5 เลือบบ้าง 5 อรหันต์บ้าง ได้รับคำสรรเสริญจากสื่อมวลชนทั้งในประเทศและต่างประเทศว่าซื่อสัตย์สุจริต เที่ยงตรง แต่ก็ปรากฏว่าผู้สมัคร พรรคการเมือง และเจ้าหน้าที่รวมทั้งหัวคะแนนโง่งมการเลือกตั้ง หลักฐานที่ยืนยันว่าเชื่อว่าจะมีการโกงการเลือกตั้งอยู่ก็คือ เสียงจาก P NET ซึ่งเป็นองค์กรเอกชนที่ตรวจสอบการเลือกตั้งอย่างเข้มแข็ง รวมทั้งคดีที่ฟ้องศาล และที่ร้องคัดค้านการประกาศผลการเลือกตั้งของผู้สมัครที่แพ้การเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 จำนวน 338 เขต มีผู้ร้องคัดค้านถึง 311 เขต และมีพยานหลักฐานจำนวนมากมายถึง 10,000 กว่าปาก

ในด้านบทบาทของคณะกรรมการการเลือกตั้ง นักวิชาการ ข้าราชการ และนักการเมืองได้มีความคิดเห็น ดังนี้

1. การบริหารการเลือกตั้ง การปฏิบัติงานจริงของคณะกรรมการการเลือกตั้งในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง โดยมีความคิดเห็นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งมีผลการปฏิบัติงานจริงในการทำหน้าที่ในการดำเนินการแบ่งเขตเลือกตั้ง สำหรับการเลือกตั้งที่ใช้วิธีการแบ่งเขตเลือกตั้งมากที่สุด และมีผลการปฏิบัติงานจริงในการกำกับดูแลการปฏิบัติงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตประจำหน่วยเลือกตั้ง ให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย กฎระเบียบ และข้อบังคับอยู่ในระดับต่ำและน้อยที่สุด ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและการวางแผนเลือกตั้งทั่วประเทศ และควบคุม ดูแล และอำนวยความสะดวกให้กันไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม รวมทั้งมีงบประมาณที่จำกัด ทำให้การทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่อาจทำได้อย่างทั่วถึง

2. การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง โดยมีความคิดเห็นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งมีการปฏิบัติงานจริงในการทำหน้าที่ส่งเสริมให้ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาโดยสุจริตมากที่สุด และมีการปฏิบัติงานจริงในการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้งและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งน้อยที่สุด ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะว่าองค์กรกลาง ซึ่งเป็นองค์กรอาสาสมัครที่มีการจัดตั้งขึ้นเป็นการชั่วคราว ไม่มีเจ้าหน้าที่ประจำ ไม่มีสายงานที่แน่นอนสมบูรณ์เหมือนกับองค์กรถาวรอื่นๆ ที่มีระเบียบการบังคับบัญชาเป็นขั้นเป็นตอน

3. พรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีผลการปฏิบัติงานจริงเกี่ยวกับพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติอยู่ในระดับปานกลาง โดยมีความคิดเห็นว่า

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีผลการปฏิบัติงานจริงในการสนับสนุนพรรคการเมืองและการดำเนินการการพัฒนาพรรคการเมืองมากที่สุด และมีผลการปฏิบัติงานจริงในการทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานของพรรคการเมืองน้อยที่สุด ทั้งนี้ อาจจะเป็นเพราะองค์กรกลางไม่มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบการใช้จ่ายเงินหาเสียงของพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง

4. การสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัย บทบาทของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง โดยมีความคิดเห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีผลการปฏิบัติงานจริงในการทำหน้าที่แจกใบเหลืองใบแดงแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ทำการทุจริตการเลือกตั้งมากที่สุด และมีผลการปฏิบัติงานในการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาน้อยที่สุด ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะความไม่เป็นกลางของเจ้าหน้าที่ขององค์กรกลางบางส่วน และองค์กรกลางยังไม่มีกฎหมายรองรับอำนาจหน้าที่อย่างเต็มที่

5. การบริหารกลาง การปฏิบัติงานจริงของคณะกรรมการการเลือกตั้งในด้านนี้โดยรวมยังอยู่ในระดับปานกลาง โดยมีความคิดเห็นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งมีผลการปฏิบัติงานจริงในการทำหน้าที่ออกประกาศกำหนดการทั้งหลาย อันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามากที่สุด และมีผลการปฏิบัติงานจริงในการแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งในส่วนภูมิภาคเพื่อควบคุม ดูแล และอำนวยความสะดวกในส่วนต่างๆ ของประเทศให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรมน้อยที่สุด ทั้งนี้ เนื่องจากหน่วยเลือกตั้งบางจังหวัดอยู่ห่างไกลทำให้เป็นอุปสรรคในการควบคุม ดูแล และอำนวยความสะดวก และต้องอาศัยความร่วมมือของประชาชนและข้าราชการจังหวัด แต่เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรอิสระที่เป็นสถาบันนอกระบบราชการ แต่เข้าไปมีอำนาจหน้าที่ภายใต้โครงสร้างระบบราชการ ทำให้อาจมีปัญหาการประสานงานกับระบบราชการ

คณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นกลไกหรือสถาบันทางการเมืองใหม่ ซึ่งถูกออกแบบมาเพื่อทำหน้าที่ควบคุมและหรือจัดการเลือกตั้ง ซึ่งจะต้องกำกับทุกองค์กรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการเลือกตั้ง เช่น พรรคการเมืองซึ่งเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีอยู่เดิม ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของสิทธิเลือกตั้งซึ่งล้วนแต่คุ้นเคยกับแบบแผน และพฤติกรรมกรรมการเลือกตั้งแบบเดิมให้ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์และกติกากฎการเลือกตั้งระบบใหม่ ซึ่งจากการปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละกลไกทางการเมืองดังกล่าวในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระบบใหม่ที่ผ่านมามีปัญหาที่สำคัญ ดังนี้

1. ปัญหาการจัดโครงสร้างองค์กรของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

1.1 การจัดโครงสร้างองค์กรบริหารโดยแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ให้กรรมการการเลือกตั้งแต่ละคนรับผิดชอบการปฏิบัติงานและใช้อำนาจหน้าที่วินิจฉัยสั่งการเป็นการเฉพาะด้าน โดยมีได้บริหารจัดการในรูปแบบ “คณะกรรมการ” ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ในบทบาทของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่สัมพันธ์สอดคล้องกัน อีกทั้งระบบการบริหารงานของกรรมการการเลือกตั้งแต่ละคนมีรูปแบบการจัดการในลักษณะการบริหารงาน

ตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเป็นการเฉพาะ ที่เรียกว่า “Commissioner” ทำให้ขาดศักยภาพในการจัดการ และนำมาซึ่งความขัดแย้งภายในองค์กร ซึ่งตามมาตรา 136 มาตรา 144 มาตรา 145 และ มาตรา 147 ของรัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจหน้าที่ในรูปคณะกรรมการ

1.2 การจัดระบบองค์กร โครงสร้าง อำนาจหน้าที่และภารกิจที่ไม่ชัดเจน ทำให้สังคมเข้าใจว่า การจัดการเลือกตั้งเป็นหน้าที่ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องดำเนินการเพียงผู้เดียว และทำให้หน่วยงาน ภาคประชาสังคมและความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ทั้งที่พร้อมจะให้ความร่วมมือและช่วยเหลือ แต่ไม่อาจ ทุ่มเทให้กับการปฏิบัติงานการเลือกตั้งได้อย่างมีประสิทธิภาพ พนักงานของรัฐจึงขาดอุดมการณ์ในการเข้ามา มีส่วนร่วมจัดการเลือกตั้งอย่างเต็มกำลังความสามารถ

1.3 การรวมศูนย์อำนาจไว้ที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจ แบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการดำเนินการจัดการเลือกตั้ง ทำให้การสั่งการรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง ซึ่งทุกเรื่องจะสั่งการจากองค์กรส่วนบนไปสู่ผู้ปฏิบัติงานระดับล่างซึ่งอยู่ห่างไกลทำให้องค์กรระดับล่าง ซึ่งขาดความเข้มแข็งและความพร้อมในการปฏิบัติงาน ไม่สามารถรับภาระแทนคณะกรรมการการเลือกตั้งได้

1.4 การที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ทำหน้าที่ทั้งการดำเนินการเลือกตั้งและควบคุมการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยเบ็ดเสร็จทั้งอำนาจบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการในองค์กรเดียว ก่อให้เกิด ปัญหาที่สำคัญในการจัดการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ผ่านมา คือ

(1) กำลังคนในการจัดการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องใช้บุคลากรในการดำเนินการ จัดการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ครั้งละประมาณ 1,000,000 คน ประกอบด้วย บุคลากรที่กฎหมายกำหนดให้เป็นเจ้าพนักงานดำเนินการเลือกตั้ง คณะกรรมการนับคะแนน เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย รวมทั้งผู้แทนพรรคการเมือง โดยบุคลากรส่วนใหญ่จะปฏิบัติหน้าที่ประจำ หน่วยเลือกตั้ง ซึ่งในการจัดการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดให้มีหน่วย เลือกตั้งทั่วประเทศ 87,007 หน่วย ที่เลือกตั้งกลางนอกราชอาณาจักร 76 แห่ง ใน 59 ประเทศทั่วโลก และที่เลือกตั้งกลางในประเทศ 413 แห่ง การเลือกตั้งสมาชิกผู้แทนราษฎร คณะกรรมการการเลือกตั้ง กำหนดให้มีหน่วยเลือกตั้ง/ที่เลือกตั้ง 78,297 หน่วย ที่เลือกตั้งกลางนอกเขตจังหวัด 76 แห่ง ที่เลือกตั้ง กลางนอกเขตเลือกตั้ง 400 แห่ง และสถานที่นับคะแนน 400 แห่ง

(2) ข้อครหาในความเป็นกลาง การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ผ่านมา บุคลากรที่กฎหมายกำหนดให้เป็นเจ้าพนักงานดำเนินการเลือกตั้งจำนวนหนึ่งถูกกล่าวหาว่า ไม่เป็นกลาง ในการปฏิบัติหน้าที่เป็นเหตุให้มีการสั่งการให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดบางจังหวัดทั้งคณะ พ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ และยังมีหลายกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ได้ดำเนินการตามที่ผู้กล่าวหา เช่น กรณีผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขต 1 จังหวัดบุรีรัมย์แจ้งจับประธานกรรมการ การเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งและพวก ในข้อหากระทำความผิดพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มาตรา 24 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 70 และ 71 คือวางตัวไม่เป็นกลาง

ในการดำเนินการเลือกตั้ง กระทำการทุจริตในการเลือกตั้งและการนับคะแนน และกระทำการอันมิชอบด้วยหน้าที่เพื่อเป็นคุณแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองอื่น และเป็นโทษแก่ผู้ร้องเรียน เป็นต้น

2. ปัญหาการบริหารการจัดการเลือกตั้ง

2.1 บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 144 กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ฯลฯ แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกำหนดบทบาทการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่สอดคล้องกัน กล่าวคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มาตรา 10 (1) บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ฯลฯ ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 6 กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป

2.2 การจัดการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2543 และการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจหน้าที่ตามมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในฐานะ “ผู้จัดให้มีการเลือกตั้ง” มิใช่ในฐานะ “ผู้ควบคุมและดำเนินการจัดการเลือกตั้ง” เป็นเหตุให้เกิดปัญหาในกระบวนการเลือกตั้งหลายประการ ทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องบริหารงานเลือกตั้งเองทุกขั้นตอนของกระบวนการเลือกตั้งควบคู่กับการควบคุมการเลือกตั้ง เช่น การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกครั้งที่มีการเลือกตั้ง การอำนวยความสะดวกในการลงคะแนนเลือกตั้งและการนับคะแนนเลือกตั้งซึ่งมีปัญหาในทางปฏิบัติค่อนข้างมาก นำมาซึ่งการประท้วงและการคัดค้านผลการเลือกตั้งทั่วประเทศ บางเขตเลือกตั้งไม่สามารถนับคะแนนได้ บางเขตเลือกตั้งมีการเปลี่ยนแปลงชุดกรรมการนับคะแนนอย่างกะทันหัน เพราะมีการลาออกกลางคัน จนต้องขอความร่วมมือทหารในพื้นที่เพื่อช่วยดำเนินการนับคะแนน นอกจากนี้ การตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก่อให้เกิดภาระหนักแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งทุกระดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระดับเขตเลือกตั้งซึ่งมีศักยภาพและความพร้อมน้อยที่สุด

2.3 การจัดการลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนอกราชอาณาจักร ตามมาตรา 68 มาตรา 103 มาตรา 105 ของรัฐธรรมนูญ และมาตรา 83 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มีปัญหาและขั้นตอนการปฏิบัติมาก รวมทั้งเสียค่าใช้จ่ายจำนวนมากเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งแรกมีคนไทยซึ่งมีสิทธิเลือกตั้งอาศัยอยู่ตามเมืองต่างๆ 78 เมืองใน 59 ประเทศ ได้มาลงทะเบียนเพื่อใช้สิทธิเลือกตั้งทั้งหมด 26,057 คน มาใช้สิทธิเลือกตั้งจำนวน 10,302 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 44.42 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดที่อยู่ในต่างประเทศ ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็มีลักษณะเช่นเดียวกัน

2.4 การนับคะแนนเลือกตั้งตามมาตรา 104 ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้นับคะแนนทุกหน่วยเลือกตั้งรวมกัน ณ สถานที่แห่งใดแห่งหนึ่งแต่เพียงแห่งเดียวในเขตเลือกตั้ง และตามมาตรา 68 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ที่กำหนดให้นับคะแนนเลือกตั้งเมื่อหีบบัตรเลือกตั้งทุกหน่วยเลือกตั้งมาครบถ้วนแล้วก่อให้เกิดการกล่าวหาว่า เกิดการทุจริตในการนับคะแนนเลือกตั้งอย่างกว้างขวางเฉพาะที่มีการร้องเรียนต่อวุฒิสภา จำนวน 33 เขตเลือกตั้ง ใน 14 จังหวัด แยกเป็นภาคกลาง 3 จังหวัด คือ อุทัยธานี อ่างทอง กรุงเทพมหานคร จำนวน 4 เขตเลือกตั้ง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 5 จังหวัด ได้แก่ ศรีสะเกษ ชัยภูมิ อุตรดิตถ์ นครราชสีมา มหาสารคาม จำนวน 16 เขตเลือกตั้ง ภาคใต้ 6 จังหวัด คือ นครศรีธรรมราช กระบี่ ชุมพร สงขลา สุราษฎร์ธานีและสตูล จำนวน 13 เขตเลือกตั้ง แยกเป็นการร้องเรียนจากผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคไทยรักไทย 13 คน พรรคชาติพัฒนา 8 คน พรรคความหวังใหม่ 7 คน พรรคเสรีธรรม 6 คน พรรคราษฎร 4 คน พรรคประชาธิปไตย 2 คน พรรคประชากรไทย 1 คน และพรรคเกษตรมหาชน 1 คน

2.5 การประกาศรับรองผลการเลือกตั้ง

(1) มาตรฐานการวินิจฉัยในประกาศรับรองผลการเลือกตั้งและการพิจารณาคัดค้านการประกาศรับรองผลการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่สามารถใช้มาตรฐานเดียวกันในการแจ้งข้อกล่าวหา และการเขียนคำวินิจฉัยในการพิจารณาดำเนินการกับผู้ถูกกล่าวหาว่า กระทำการทุจริตการเลือกตั้ง ทำให้สังคมยังมีความเคลือบแคลงสงสัยเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตัวอย่าง เช่น การวินิจฉัยให้สมาชิกภาพของนายแพทย์นิรันดร์ พิทักษ์วัชระ สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดอุบลราชธานี สิ้นสุดด้วยข้อกล่าวหาว่ามีการนำด้วยผูกติดธนบัตรผูกข้อมือให้แก่บุตรที่เกิดใหม่ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจนเป็นเหตุให้ต้องจัดการเลือกตั้งขึ้นใหม่ ซึ่งกรณีนี้มูลนิธิองค์การกลางเพื่อประชาธิปไตยได้ขอให้มีการทบทวนเรื่องนี้ โดยขอให้มีการใช้เหตุและผลเป็นหลักในการพิจารณาจากข้อมูล พยาน หลักฐานเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง แต่ไม่มีการทบทวนมติดังกล่าว ผลการเลือกตั้งผู้ถูกสั่งให้พ้นสมาชิกภาพได้รับเลือกตั้งกลับเข้ามาโดยได้รับคะแนนเสียงจากประชาชนเป็นจำนวนมาก

(2) การประกาศรับรองผลและการพิจารณาคัดค้าน คณะกรรมการการเลือกตั้งมุ่งเน้นพิจารณาให้ “ใบเหลือง” แก่ผู้สมัครหลังจากที่ได้มีการนับคะแนนแล้ว ซึ่งพบว่าการทุจริตมากกว่าการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาพยานหลักฐานในการให้ “ใบแดง” แก่ผู้สมัครที่ทุจริตก่อนการเลือกตั้ง หรือระหว่างเลือกตั้ง ซึ่งมีผลต่างจากผู้ได้รับใบเหลืองมาก กล่าวคือ หากทำผิดจริงจะถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นเวลา 1 ปี และถูกดำเนินคดีอาญา ในฐานะกระทำความผิดกฎหมายเลือกตั้งด้วย ส่วนผู้ได้รับใบเหลืองยังคงมีสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งครั้งใหม่และเลือกตั้งซ่อมได้ ทั้งที่มีข้อหากระทำการทุจริตเช่นเดียวกัน ทำให้ผู้สมัครหลายร้อยคนร้องเรียนว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม ทั้งนี้ เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มาตรา 10 (2) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 16 มาตรา

17 และมาตรา 18 กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ออกระเบียบวิธีการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการเลือกตั้งทั้งหมด ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ออกประกาศ ระเบียบ กฎเกณฑ์ และหรือ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับมากกว่า 200 ฉบับ ซึ่งกฎเกณฑ์ที่ออกมาบางเรื่องมีปัญหาทางปฏิบัติในการตีความ เช่น ดาราที่เป็นลูกสะใภ้ของผู้สมัครไปช่วยหาเสียงได้ แต่พวกเขาเล่นตลกไปช่วยหาเสียงถูกวินิจฉัยให้ใบเหลือง เป็นต้น รวมทั้งมิได้นำประเด็นข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตการนับคะแนนมาพิจารณาประกอบการประกาศรับรองผลการเลือกตั้ง

(3) การสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่และพิจารณาเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัครบางราย มิได้เป็นการแก้ปัญหาการจัดการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม รวมทั้งอาจไม่เกิดความเท่าเทียมกันอย่างแท้จริง โดยผู้สมัครบางรายไม่มีโอกาสต่อสู้ตามหลักความยุติธรรม ทั้งที่ข้อกล่าวหาในการกระทำผิดและพยานหลักฐานใกล้เคียงกับผู้ที่ไม่ได้รับการประกาศรับรองผลการเลือกตั้ง

(4) ในระหว่างการนับคะแนนมีการร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตอันเป็นความผิดตามมาตรา 73 ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ที่ระบุว่าหากผลคะแนนที่นับไม่ได้ตรงกับรายงานการใช้สิทธิเลือกตั้งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งทำการนับคะแนนใหม่ ถ้ายังไม่ตรงกันอีกให้รายงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งก็ยังประกาศรับรองผลการเลือกตั้งในหลายเขตที่มีการร้องเรียนในกรณีนี้ ทำให้เกิดความเสียหายและมีผู้ร้องเรียนเดินขบวนขอยางอย่างกว้างขวาง

(5) การรับรองผลการเลือกตั้ง มาตรา 8 ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 กำหนดให้องค์ประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้ง คือ 4 ใน 5 และมติที่ประชุมเป็นเสียงข้างมาก เว้นแต่มติการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการรับรองผลการเลือกตั้ง การสั่งให้เลือกตั้งใหม่ ต้องมีมติเป็นเอกฉันท์ แสดงให้เห็นว่าการรับรองผลการเลือกตั้ง กรรมการการเลือกตั้งเพียงคนเดียวอาจมีอคติใช้สิทธิออกเสียงของตนไปในลักษณะยับยั้งเสียงส่วนใหญ่ที่เหลือได้ ซึ่งล่อแหลมต่อการใช้อคติส่วนบุคคลมาก และกรณีดังกล่าว ปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนในการพิจารณาเรื่องคัดค้านการเลือกตั้งจำนวน 308 เขต (เดิม 311 เขต) จาก 400 เขต ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ชุดที่ 2 ซึ่งมีการคาดการณ์ว่าจะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถูก “สอย” เป็นจำนวนมาก จากความขัดแย้งในการลงมติสอยดังกล่าว ทำให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ถูกสอยเพียง 14 คน จาก 14 เขตเลือกตั้งใน 12 จังหวัด ซึ่งกรรมการการเลือกตั้งฝ่ายสิบสวนสอสวนได้ออกมาให้สัมภาษณ์ว่า มีกรรมการการเลือกตั้งคนหนึ่งคัดค้านหัวชนฝาในสำนวนต่างๆ แบบมีธงนำ จนทำให้ไม่สามารถลงมติได้แม้แต่สำนวนเดียว ต้องใช้การโหวตเสียงข้างมากแทนการลงมติเอกฉันท์

(6) การไม่รับรองผลการเลือกตั้ง มีผลทำให้เสียงประชาชนกลายเป็นคะแนนเสียงที่ไม่ติไปด้วย เหมือนกับถูกจำกัดสิทธิในการเลือกตัวแทนของตน ซึ่งตนไม่มีส่วนในการกระทำความผิดใดๆ เพียงทำตามหน้าที่ของปวงชนชาวไทยตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น ผู้ที่กระทำความผิดคือ ผู้ที่ทุจริตในการเลือกตั้ง แต่ประชาชนถูกกระทบสิทธิไปด้วย

(7) การจัดการเลือกตั้งหลายครั้ง ซึ่งเป็นภาระต่อเนื่องจากการประกาศไม่รับรองผลการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นเหตุให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา รวม 5 ครั้ง ใช้เวลา 7 เดือน 12 วัน จึงได้สมาชิกวุฒิสภาครบ 200 คน และการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็เช่นเดียวกัน คือ มีการเลือกตั้งรวมทั้งสิ้น 5 ครั้ง จึงได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครบ 500 คน ใช้งบประมาณไปทั้งสิ้นกว่า 4,000,000,000 บาท นอกจากทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณเป็นจำนวนดังกล่าวแล้ว ยังไม่ทำให้เกิดการเลือกตั้งที่สุจริตและเที่ยงธรรม ที่ซ้ำร้ายกลายเป็นภาระทั้งทางเศรษฐกิจและการเสียสิทธิของประชาชนที่เป็นปลายทางของการไม่สุจริตและเที่ยงธรรมของการเลือกตั้ง กล่าวคือ ต้นทางของการทุจริตการเลือกตั้งอยู่ที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งและบุคคลที่เกี่ยวข้อง

2.6 การสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยการทุจริตการเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 144 วรรคสอง มาตรา 145 (3) (4) และมาตรา 147 (2) บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นและให้ดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยสั่งการโดยพลัน และมาตรา 85/1 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 และที่แก้ไขเพิ่มเติมให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งสืบสวนสอบสวนในกรณีที่ผู้สมัครผู้ใดกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืน หรือมีพฤติกรรมที่เชื่อได้ว่า จะทำให้ผลการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม โดยสามารถสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัครก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง หรือที่เรียกว่าให้ใบแดงผู้สมัครที่ทำการทุจริตเช่นนั้นทุกรายเป็นเวลาหนึ่งปี ประกอบกับมาตรา 19 วรรคสี่ บัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้วางระเบียบเกี่ยวกับวิธีการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาด รวมทั้งมาตรา 94 และ มาตรา 97 ก็ได้บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งวางระเบียบวิธีการพิจารณาการคัดค้านการเลือกตั้งในกรณีที่ผู้คัดค้านว่า การเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งได้วางระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2542 ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยวิธีการพิจารณาการคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2542 ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2543 และระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 และได้แจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องทราบถึงแนวทางการปฏิบัติ กรณีที่มีการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา และการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาด เมื่อมีการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ตลอดจนการปฏิบัติตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2542 ปัญหาสำคัญที่เกิดจากความไม่ชัดเจนในการนำกฎหมายดังกล่าวมาบังคับใช้ในการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยการทุจริตการเลือกตั้ง คือ

(1) รัฐธรรมนูญ มาตรา 147 (2) ระบุว่าหากปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าก่อนได้รับการเลือกตั้ง ผู้ใดได้กระทำให้ไม่สุจริตให้ถือเป็นความผิด แต่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 40 ระบุว่ากระทำความผิดจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อมีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งแล้วเท่านั้น มีความคิดเห็นในเรื่องดังกล่าวขัดแย้งกัน กล่าวคือ มีทั้งเห็นว่าการกระทำความผิดจะเกิดก่อนและภายหลังการมีพระราชกฤษฎีกาก็ได้ ทำให้ผู้สมัครและพรรคการเมืองเกิดความสับสน การรวบรวมพยานหลักฐานมาตรฐานในการนำมาวินิจฉัยการแก้ปัญหาของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ชัดเจน จนนำมาซึ่งความขัดแย้งและการเดินขบวนตลอดจนร้องเรียนคัดค้านกันอย่างกว้างขวาง

(2) กระบวนการสืบสวนสอบสวนใช้วิธีการบริหารจัดการในเชิงรับมากกว่าเชิงรุก กล่าวคือ การรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อประมวลพฤติการณ์การกระทำทุจริตส่วนใหญ่จะรอรับคำร้องเรียนจากผู้สมัครหรือตัวแทนผู้สมัครมากกว่าการใช้อำนาจหน้าที่ตามมาตรา 85/10 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ในการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและป้องกันการกระทำที่ไม่สุจริตด้วยการตรวจ ค้น ยึด หรืออายัดเอกสารทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐานใด เป็นเหตุให้การกระทำทุจริตมีมากแต่การจับกุมดำเนินคดีมีน้อย

(3) การสืบสวนสอบสวน และวินิจฉัยชี้ขาดล่าช้าไม่ทันการณ์ทำให้การปฏิบัติงานตามขั้นตอนไม่สัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมายเท่าที่ควร ประกอบกับผู้ปฏิบัติงานขาดสภาพความพร้อมและขาดความรู้ความชำนาญ อันมีสาเหตุเนื่องจากการสรรหาบุคลากรล่าช้าไม่ทันเวลาที่กำหนดและขาดการฝึกอบรมบุคลากรให้มีประสิทธิภาพในกระบวนการสืบสวนสอบสวนทำให้การทำงานไม่ประสานสอดคล้องกัน

(4) การระดมความร่วมมือจากภาคเอกชนตลอดจนองค์กรประชาชนให้มีส่วนร่วมตรวจสอบการกระทำทุจริตเลือกตั้งตามบทบัญญัติของกฎหมายทำได้ไม่ทั่วถึง ทำให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยจนนำไปสู่การร้องเรียนคัดค้านการเลือกตั้งและการเดินขบวนประท้วง รวมทั้งการจลาจลย่อยๆ ในหลายเขตเลือกตั้ง

(5) กรณีเกิดความเคลือบแคลงสงสัยเกี่ยวกับการกระทำทุจริตนับคะแนน ซึ่งมีผู้ร้องเรียนทั้งก่อนและหลังการประกาศรับรองผลการเลือกตั้ง ซึ่งในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภามีเรื่องร้องเรียนและเรื่องคัดค้านการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา รวม 90 คำร้อง แยกเป็นเรื่องร้องเรียน 53 คำร้อง เรื่องคัดค้าน 37 คำร้อง การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวม 4,284 คำร้อง แยกเป็นเรื่องร้องเรียน 4,043 คำร้อง เรื่องคัดค้าน 541 คำร้อง เฉพาะการร้องเรียนเรื่องการคัดค้านการนับคะแนนคัดค้านผลการเลือกตั้ง และเจ้าหน้าที่นับคะแนนวางตัวไม่เป็นกลาง มีจำนวน 127 เรื่องใน 150 เขตเลือกตั้ง ซึ่งการทุจริตดังกล่าวเกิดขึ้นทั้งระหว่างการลงคะแนน ระหว่างการเดินทางและในขณะที่ทำการนับคะแนน แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ใช้อำนาจหน้าที่ในเรื่องนี้อย่างเด็ดขาดและจริงจัง

(6) เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนไม่เพียงพอ ทำให้ต้องยืมตัวจากหน่วยราชการอื่นมาปฏิบัติหน้าที่ในระยะเวลากระชั้นชิด และขาดการฝึกอบรมผู้ปฏิบัติงานให้มีความรู้ความชำนาญในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนปฏิบัติงานมีอิสระขาดจากการควบคุมและการประสานงานจากคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ทำให้ไม่รู้คน ไม่รู้งาน และไม่รู้พื้นที่ดีพอ เป็นเหตุให้การรวบรวมพยาน

หลักฐานไม่แน่นหนาเพียงพอ และไม่ทันเวลาที่กำหนด รวมถึงผู้ปฏิบัติงานบางคนอาจขาดความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่

(7) การดำเนินกระบวนการพิจารณาการทุจริตการเลือกตั้งที่ผ่านมาสามารถทำได้รวดเร็ว แต่อาจเกิดความไม่เป็นธรรม เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งมีบุคลากรจำนวนจำกัดไม่พอกับการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริง รวมถึงยังไม่มีหลักประกันที่เพียงพอในกระบวนการพิจารณาตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

2.7 บทบาทของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด (กกต.จว.) กระบวนการจัดการเลือกตั้งผู้ปฏิบัติงานทุกระดับมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งที่จะทำให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรม ปัญหาที่เกิดจากการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด (กกต.จว.)

(1) คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด บางคนขาดความรู้ ความชำนาญงานและประสบการณ์ในการบริหารจัดการเลือกตั้ง ตลอดจนมีตำแหน่งหน้าที่ภาระงานประจำมากไม่อาจทุ่มเทเวลาให้กับการบริหารจัดการเลือกตั้ง รวมทั้งไม่ตระหนักในภารกิจของการทำหน้าที่เป็น กกต.จว. บางคนมีพฤติกรรมวางตัวไม่เป็นกลาง เนื่องจากการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่ผ่านคณะกรรมการสรรหาบางส่วนมีความผูกพันกับอิทธิพลและผลประโยชน์ทางการเมือง อีกทั้งมิได้กำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดไว้อย่างชัดเจน

(2) การสั่งการในการเลือกตั้งที่ผ่านมา สั่งตรงจากส่วนกลางไปถึงคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง ทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดไม่อาจกำกับดูแลและขาดอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการ บางครั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่รับฟังความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด เช่น ในเรื่องเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนผู้สมัครที่กระทำการทุจริต แต่กลับรับฟังความเห็นจากคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งมากกว่า

(3) การบริหารงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดบางแห่งเกิดความขัดแย้งกันเองและไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงไม่สามารถกำกับดูแลคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(4) คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด ทำให้มีความอิสระในการปฏิบัติงานค่อนข้างจำกัด รวมทั้งขาดการประสานงานที่ดีกับหน่วยงานและกลุ่มคนที่เกี่ยวข้องในกระบวนการเลือกตั้ง

(5) คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดไม่สามารถทำหน้าที่เป็น “ตัวกลาง” ในการประสานงานระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง เพื่อให้การสนับสนุนคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งในการปฏิบัติหน้าที่ในการเลือกตั้งได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.8 บทบาทของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง (กกต.เขต) ปัญหาที่เกิดจากการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง (กกต.เขต.) คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง

(กปน.) และคณะกรรมการนับคะแนน (กนค.) มีดังนี้

(1) การบริหารการจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง และคณะกรรมการนับคะแนนมีลักษณะเป็นงานเฉพาะกิจ และกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งส่วนใหญ่มีงานประจำ ไม่เสียสละและทุ่มเทให้กับการปฏิบัติหน้าที่และขาดความรู้ รวมทั้งไม่มีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานเลือกตั้ง บางเขตเลือกตั้งขาดความเป็นกลาง และไม่รักษาความลับ ตลอดจนอาจมีพฤติกรรมแสวงหาผลประโยชน์ ไม่เชื่อฟังคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(2) การกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งไม่ชัดเจนและไม่เป็นที่ยอมรับของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำให้ไม่ได้รับความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ในการเลือกตั้ง ตลอดจนขาดการสนับสนุนที่เพียงพอทั้งจากคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

(3) คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งไม่มีสถานที่ปฏิบัติงานเกือบทั้งหมดต้องขออาศัยหน่วยงานอื่นในพื้นที่ซึ่งไม่ได้รับความสะดวกเท่าที่ควร ทำให้กรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งไม่ออกไปปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งส่งผลต่อการจัดการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งในหลายๆ ด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำงานในรูปแบบ “คณะกรรมการ”

สรุป

รัฐธรรมนูญกำหนดให้มืองค์กรอิสระ คือ คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือ กกต. เข้ามาเป็นผู้ควบคุมและจัดให้มีการเลือกตั้งให้สุจริตและเที่ยงธรรม โดยมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดทั้งอำนาจบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ ในการดำเนินการและการควบคุมการเลือกตั้งในทุกกระบวนของประเทศไทย ดังนั้น กกต. จึงเป็นองค์กรที่เป็นหน้าด่านสำคัญที่สุดที่ทำหน้าที่ในการคัดสรรหรือการคัดเลือกผู้แทนที่จะมาทำหน้าที่แทนประชาชน โดยผ่านกระบวนการตัดสินใจของประชาชน แต่อย่างไรก็ตาม จากการสำรวจความคิดเห็นของนักวิชาการ ข้าราชการ และนักการเมืองเกี่ยวกับบทบาทในการจัดการและการควบคุมการเลือกตั้งทั้งของ ส.ว. และ ส.ส. ที่ผ่านมา ภายใต้กรอบหรือบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องในด้านต่างๆ พบว่า การบริหารการเลือกตั้ง กกต. มีผลการปฏิบัติหน้าที่เป็นจริงในการดำเนินการแบ่งเขตเลือกตั้งมากที่สุด แต่ดูแลการปฏิบัติงานของ กกต.เขต และเจ้าหน้าที่ประจำหน่วยเลือกตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามกฎหมาย กฎระเบียบ และข้อบังคับน้อยที่สุด การส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม กกต. ได้ปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นจริงในการสนับสนุนให้ประชาชนมาใช้สิทธิเลือกตั้ง ส.ส. และ ส.ว. มากที่สุด แต่การส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้งและคอยสอดส่องดูแลการเลือกตั้งน้อยที่สุด ในส่วนที่เกี่ยวกับพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ มีผลการปฏิบัติงานจริงในการสนับสนุนพรรคการเมือง และการดำเนินการพัฒนาพรรคการเมืองมากที่สุด แต่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบและการดำเนินงานของพรรคการเมืองน้อยที่สุด การสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัย

จากความคิดเห็นพบว่า กกต. ทำหน้าที่ในการแจกใบเหลืองใบแดงมากที่สุด ทำหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาน้อยที่สุด การบริหารกลาง ทำหน้าที่ออกประกาศกำหนดการทั้งหลาย เพื่อให้เป็นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ส.ส. และ ส.ว. มากที่สุด ปฏิบัติหน้าที่ในการแต่งตั้ง กกต. ในส่วนภูมิภาค เพื่อควบคุมดูแลและอำนวยความสะดวกในการเลือกตั้งในส่วนต่างๆ ของประเทศให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรมน้อยที่สุด

นอกจากนี้ การจัดการการเลือกตั้งของ ส.ว. และ ส.ส. ที่ผ่านมามีปัญหาในการจัดโครงสร้างการบริหารงานขององค์กร กล่าวคือ การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ให้กรรมการเลือกตั้งแต่ละคนรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน และใช้อำนาจหน้าที่วินิจฉัยสั่งการเฉพาะด้านทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของ กกต. ไม่สัมพันธ์สอดคล้องกัน ขาดศักยภาพในการจัดการ และนำมาซึ่งความขัดแย้งภายในองค์กร รวมทั้งการจัดระบบองค์กร โครงสร้าง อำนาจหน้าที่และภารกิจของ กกต. ยังไม่ชัดเจน การมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการดำเนินการจัดการและการควบคุมการเลือกตั้ง ทำให้การสั่งการรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง นอกจากนี้ การมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดทั้งอำนาจบริหารนิติบัญญัติและตุลาการในองค์กรเดียว ทำให้เกิดปัญหาสำคัญในการจัดการการเลือกตั้ง กล่าวคือ ในด้านกำลังคนที่ไม่เพียงพอและขาดความรู้ความสามารถ รวมทั้งการวางตัวไม่เป็นกลางของพนักงานบางคนในการดำเนินการเลือกตั้ง ปัญหาในด้านการบริหารการจัดการเลือกตั้งพบว่า ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการกำหนดบทบาทการใช้อำนาจหน้าที่ของ กกต. ที่ไม่สอดคล้องกันระหว่างรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 144 กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มาตรา 10(1) บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 6 กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ปัญหาการจัดการลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนอกราชอาณาจักรที่มีปัญหาและขั้นตอนการปฏิบัติมาก รวมทั้งต้องเสียค่าใช้จ่ายจำนวนมาก การนับคะแนนเลือกตั้งตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้นับคะแนนทุกหน่วยเลือกตั้งรวมกัน ทำให้เกิดการทุจริตในการนับคะแนน การประกาศรับรองผลและการพิจารณาคัดค้าน ไม่สามารถใช้มาตรฐานในการแจ้งข้อกล่าวหาและการเขียนคำวินิจฉัยได้ รวมทั้งการพิจารณาให้ใบเหลืองพบว่า มีมากกว่าการสืบสวนเพื่อหาพยานหลักฐานในการให้ใบแดง การสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่และพิจารณาถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัคร มิได้ทำให้ปัญหาการจัดการการเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม รวมทั้งยังทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกัน การไม่รับรองผลการเลือกตั้งและจัดให้มีการเลือกตั้งหลายครั้ง ส่งผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนและทำให้เกิดต้องสิ้นเปลืองงบประมาณเป็นจำนวนมาก การสืบสวนและการวินิจฉัยการทุจริตการเลือกตั้งพบว่า เกิดจากความไม่ชัดเจนในการนำกฎหมาย

มาบังคับใช้ในการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยการทุจริตการเลือกตั้ง เช่น การกระทำผิดที่เกิดขึ้นก่อนและหลังมีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้ง นอกจากนี้ กระบวนการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาดยังมีความล่าช้า ทำให้ไม่สัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย การขาดบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญ การวางตัวไม่เป็นกลางของผู้ปฏิบัติงานบางคน การระดมความร่วมมือจากภาคเอกชนและองค์กรประชาชนยังทำได้ไม่ทั่วถึง และการพิจารณาการทุจริตกรณีการนับคะแนน กกต. ยังไม่สามารถใช้อำนาจหน้าที่ได้อย่างเด็ดขาดและจริงจัง

ในส่วนบทบาทของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด (กกต. จว.) ปัญหาที่เกิดจากการทำงานของ กกต.จว. พบว่า กกต.จว.บางคนยังขาดความรู้ความชำนาญและประสบการณ์เกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้ง การไม่ตระหนักถึงภาระหน้าที่ที่สำคัญ การขาดอิสระในการดำเนินงาน การขัดแย้งในการบริหารงาน การขาดการประสานงานที่ดีระหว่าง กกต.จว. กับหน่วยงานและกลุ่มคนที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง และการไม่สามารถทำตัวเป็นกลางได้

ปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง (กกต.เขต) พบว่า บุคลากรไม่ได้ทุ่มเทให้การปฏิบัติหน้าที่อย่างจริงจัง ขาดความรู้ ประสบการณ์ และขาดความเป็นกลาง มีพฤติกรรมที่แสวงหาผลประโยชน์ ไม่เชื่อฟังคำสั่งของ กกต. นอกจากนี้ การกำหนดอำนาจหน้าที่ของ กกต. เขต ยังไม่มีความชัดเจนและไม่เป็นที่ยอมรับจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำให้ไม่ได้รับความร่วมมือเท่าที่ควร ขาดการสนับสนุนจาก กกต. และ กกต.จว. ขาดสถานที่ในการปฏิบัติงานต้องอาศัยหน่วยงานอื่นในพื้นที่ ทำให้ไม่ได้รับความสะดวกเท่าที่ควร

4

บทบาทของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมีจุดมุ่งหมายหลักให้วุฒิสภามีความหมายในฐานะเป็นเครื่องเหนี่ยวรั้งการใช้อำนาจทางการเมืองซึ่งไม่ชอบธรรม โดยมีอำนาจหน้าที่ในการกลั่นกรองกฎหมาย การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน การเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำหรือให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ในองค์กรอิสระ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งรวมถึงการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญที่ประพฤติมิชอบ เป็นต้น¹ บทบาทของวุฒิสภาและสมาชิกวุฒิสภาตามเจตนารมณ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ จำแนกได้ ดังนี้

1. การไม่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาและตัวสมาชิกวุฒิสภาเองต้องไม่เป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งใดของพรรคการเมือง รวมทั้งกำหนดให้ผู้ที่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี ก่อนสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภานั้น วุฒิสภาก็เป็นเพียงกระงะกสะท้อนของสภาผู้แทนราษฎรอีกสภาหนึ่งเท่านั้น ดังนั้น ทั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งจะต้องดำรงตนในลักษณะที่ไม่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ และจะต้องทำตัวให้หลุดพ้นจากการเมืองของพรรคการเมืองให้ได้

2. วุฒิสภาและสมาชิกวุฒิสภา คือ สภาแห่งวุฒิภาวะ (chamber of learned) การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาต้องมีอายุ 40 ปีก็ตี ต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่าก็ตี แสดงให้เห็นชัดแจ้งว่าเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญประสงค์ให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้ใหญ่ ซึ่งทรงคุณวุฒิ ภูมิ ความรู้สามารถสร้างความดีงามให้ระบบการเมืองไทยได้ ดังนั้นการปฏิบัติหน้าที่ก็ตี ความประพฤติก็ตี การแสดงออกโดยเจตนาด้วยวาจาที่ดีของสมาชิกวุฒิสภาจะต้องมีลักษณะที่เป็น ผู้ใหญ่ซึ่งมีวุฒิภาวะสูง

¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, บทบาทและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2543), หน้า 12-17.

² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, บทบาทและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2543), หน้า 17-27.

3. วุฒิสภาและสมาชิกวุฒิสภา คือ สภาแห่งความถูกต้องและชอบธรรม (chamber of integrity) การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภาและสมาชิกวุฒิสภาสามารถที่จะลงมติถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่น และผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงซึ่งกระทำการส่อทุจริตหรือส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่อันขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายได้ จัดว่าเป็นอำนาจพิพากษาดัดสันความ ถูกผิดซึ่งเป็นอำนาจกึ่งตุลาการ (quasi judicial) ดังนั้น วุฒิสภาและสมาชิกวุฒิสภาจึงต้องดำรงตนให้มีความไม่ผิดเพี้ยนไปจากหลักแห่งความถูกต้อง (integrity) กล่าวคือ สมาชิกวุฒิสภาผู้ทำหน้าที่พิทักษ์รัฐธรรมนูญและกฎหมาย จะต้องไม่ล่วงละเมิดรัฐธรรมนูญและกฎหมายเสียเอง มิฉะนั้นก็จะมีผู้เชื่อถือในการปฏิบัติหน้าที่ เมื่อวุฒิสภามีอำนาจกึ่งตุลาการคล้ายคลึงเช่นนี้ สมาชิกวุฒิสภาจะต้องสละให้หลุดพ้นจากความสัมพันธ์ส่วนตัวแบบระบบอุปถัมภ์ ซึ่งทำให้การใช้กฎหมายก็ดี การตัดสินวินิจฉัยถูกผิดก็ดี ผิดเพี้ยนไปเพราะบุคคลนั้น มีความสัมพันธ์เป็นเพื่อน เป็นผู้มีพระคุณ เป็นพรรคพวก พี่น้องหรือญาติสนิทหรือเพราะคนในสายอุปถัมภ์ขอมมา ความสัมพันธ์ระบบอุปถัมภ์นี้เองที่ทำให้การเมืองไทยจมปลักแห่งความไม่ถูกต้อง ชอบธรรมมาช้านาน และทำให้กฎหมายไม่ศักดิ์สิทธิ์ พร้อมจะยกเว้นการใช้กฎหมายให้กับบุคคลในเครือข่ายอุปถัมภ์ หรือคอยหาช่องว่างของรัฐธรรมนูญและกฎหมายแล้วกระทำความผิดเสียเอง โดยเฉพาะในเรื่องความสัมพันธ์กับนักการเมืองและพรรคการเมือง การแนะนำตัวในการสมัครรับเลือกตั้ง การใช้วิธีหาเสียงแบบผิดกฎหมายโดยการแจกของแจกเงิน รวมถึงการให้ประโยชน์แก่หัวคะแนนหรือสัญญาว่าจะทำในสิ่งที่ตนไม่มีอำนาจหน้าที่ สิ่งเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายทั้งสิ้น

4. วุฒิสภาและสมาชิกวุฒิสภาต้องมีอิสระแก่ใจเป็นไทแก่ตัว การที่วุฒิสภาจะต้องไปเกี่ยวข้องกับทางตรงหรือทางอ้อมกับนักการเมืองและพรรคการเมือง ดังนั้น สมาชิกวุฒิสภาจึงต้องมีความเป็นอิสระออกจากพันธนาการทั้งปวง ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาแต่ละคนมีอิสระอย่างเต็มที่ในการลงมติเลือกหรือให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งก็ดี ลงมติถอดถอนบุคคลก็ดี (มาตรา 156 วรรคสี่ และมาตรา 307 วรรคหนึ่ง) แสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญ มุ่งหมายที่จะคุ้มครองการทำหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาไม่ให้อยู่ภายใต้อาณัติใดๆ ไม่ว่าจะเป็นพรรคการเมืองหรือผู้อื่น นอกจากนั้น การห้ามสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองอื่นๆ จนกว่าจะพ้นจากตำแหน่งไปแล้วมากกว่าหนึ่งปี (มาตรา 127 วรรคสอง) ก็เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นอิสระจากพรรคการเมือง โดยไม่ต้องกลัวว่าหากทำหน้าที่แล้วรัฐบาลไม่พอใจจะยุบวุฒิสภา ทั้งไม่ต้องกลัวว่าโอนอ่อนตามคำร้องขอของพรรคการเมือง หรือผู้ใดแล้วจะได้ตำแหน่งสำคัญในฝ่ายบริหาร ยิ่งกว่านั้น รัฐธรรมนูญยังห้ามผู้ที่เคยเป็นสมาชิกวุฒิสภามาแล้วลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาอีกในวาระติดต่อกัน ก็เป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่าสมาชิกวุฒิสภาไม่ต้องหวังพึ่งนักการเมืองและพรรคการเมืองในการหาคะแนนเสียงเลือกตั้งแบบผิดกฎหมาย ทั้งยังไม่ต้องคอยพะวัภพะวงกับคนในพื้นที่เขตเลือกตั้งว่าจะต้องคอยเอาใจใส่ไปงานกิจกรรมต่างๆ ของท้องถิ่น หรือหางบประมาณไปพัฒนาด้วย

5. วุฒิสภาและสมาชิกวุฒิสภาต้องเป็นกรรมการที่เที่ยงธรรม ธรรมดาของการเมืองแห่งพรรคการเมืองย่อมต้องมีความเห็นที่ขัดแย้งกัน ผลประโยชน์ไม่ลงรอยกัน โดยเฉพาะรัฐบาลกับฝ่ายค้าน แม้กระนั้นรัฐบาลเอง หากเป็นรัฐบาลผสม ความขัดแย้งดังกล่าวก็เกิดขึ้นได้เสมอในพรรคร่วมรัฐบาล การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีเรื่อง 16 ประการที่ต้องวินิจฉัยโดยการประชุมร่วมกันระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีสมาชิก 500 คน กับวุฒิสภาซึ่งมีสมาชิก 200 คน (มาตรา 193) ก็แสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญไม่ประสงค์จะให้เรื่องทั้ง 16 เรื่องซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญมากของประเทศต้องตกอยู่ภายใต้การตัดสินใจของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านเท่านั้น ดังนั้น การให้สมาชิกวุฒิสภา 200 คน เข้าร่วมตัดสินใจด้วย จึงเท่ากับให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นกรรมการซึ่งขาดความขัดแย้งนั้น เพราะถ้าสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่ลงคะแนนเสียงไปในทางใดเป็นที่แน่ใจได้ว่า ทางนั้นต้องชนะและเป็นมติของรัฐสภา บทบาทกรรมการเช่นนี้จะต้องอาศัยความเป็นกลางทางการเมืองโดยไม่ฝักใฝ่ักการเมืองและพรรคการเมือง โดยพึงเสียงประชาชนเป็นสำคัญ

6. วุฒิสภาและสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนปวงชน รัฐธรรมนูญมาตรา 149 กำหนดว่า สมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย ความเป็นผู้แทนปวงชนนี้ทำให้สมาชิกวุฒิสภาต้องรับฟังความเห็นและความต้องการของประชาชน แล้วทำการสะท้อนความรู้สึกนึกคิดของประชาชนออกมา ซึ่งกระทำได้หลายวิธี อย่างไรก็ตาม ต้องถือว่าการรับฟังความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนนั้น ก็เพื่อนำมาตอบสนองภายในอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น สิ่งใดที่อยู่นอกหน้าที่วุฒิสมาชิกก็ตามให้ผู้อื่นซึ่งมีหน้าที่ดำเนินการเองเพื่อตอบสนองความรู้สึกหรือความต้องการของประชาชน

7. วุฒิสภาเป็นสภาแห่งความต่อเนื่อง เนื่องจากวุฒิสภามีวาระ 6 ปี เหลื่อมกับอายุสภาผู้แทนราษฎรที่มีเพียง 4 ปี หรือสั้นกว่านั้นหากมีการยุบสภา แต่จะไม่มีการยุบวุฒิสภา อีกทั้งรัฐธรรมนูญยังกำหนดให้วุฒิสภากำหนดให้รัฐสภาในเรื่องสำคัญบางเรื่องได้ทั้งที่สภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ อาทิเช่น ในเรื่องเกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์ การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม (มาตรา 168 วรรคหนึ่ง และมาตรา 223) การเลือกหรือการแต่งตั้ง ให้คำแนะนำหรือความเห็นชอบผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบการถอดถอนบุคคล (มาตรา 68 วรรคสอง) ยิ่งกว่านั้น สมาชิกวุฒิสภาที่ครบวาระอาจปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าสมาชิกวุฒิสภาใหม่จะเข้ารับหน้าที่ (มาตรา 131 วรรคสอง) เป็นต้น

จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ แสดงให้เห็นว่าสมาชิกวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่และบทบาทต่างจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาก และค่อนข้างเห็นได้ว่าคุณลักษณะของคนเป็นสมาชิกวุฒิสภานั้นจะต้องเป็นแบบอย่างอันดีในสังคมไทยให้แก่การปฏิรูปการเมือง คือ สมาชิกวุฒิสภาจะต้องเป็นคนดีมีความรู้ความสามารถ ซื่อสัตย์สุจริต และที่สำคัญก็คือ สมาชิกวุฒิสภาจะต้องมีความเป็นกลาง ไม่มีความสัมพันธ์ที่แนบแน่นกับนักการเมืองและพรรคการเมือง ดังนั้น บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชน และห้ามมิให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ว. หาเสียง ยกเว้นการแนะนำตัว จึงเป็นภาระของรัฐที่จะดำเนินการในการแนะนำผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยเท่าเทียมกัน หรือผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือบุคคลอื่นดำเนินการให้ ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541

บทบาทของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ได้กำหนดหลักการ คุณสมบัติและข้อห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ไว้ดังนี้

รัฐธรรมนูญมาตรา 126 (1) ห้ามมิให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาเป็นสมาชิกพรรคการเมือง มาตรา 129 การแนะนำผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยผู้สมัครรับเลือกตั้งเอง หรือบุคคลอื่นจะกระทำมิได้เฉพาะเท่าที่มีบัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 36 ห้ามมิให้พรรคการเมืองช่วยเหลือ หรือสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาไม่ว่าโดยทางตรงและทางอ้อม

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 44 ห้ามมิให้ผู้สมัครหรือผู้ใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อจะจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้แก่ตนเองหรือผู้สมัครอื่นหรือพรรคการเมืองใด หรือให้งดเว้นการลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมือง ด้วยวิธีการจัดทำ ให้ เสนอให้ สัญญาว่าจะให้ หรือจัดเตรียมเพื่อจะให้ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่ผู้ใด ให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อมแก่ชุมชน สมาคม มูลนิธิ วัด สถาบันการศึกษา สถานสงเคราะห์ หรือสถาบันอื่นใด ทำการโฆษณาหาเสียงด้วยการจัดให้มีหรืสหการรื่นเริงต่างๆ เลี้ยงหรือรับจะจัดเลี้ยงผู้ใด หลอกลวง บังคับ ชูเชิญ ใช้อิทธิพลคุกคาม ใส่ร้ายด้วยความเท็จ หรือจูงใจให้เข้าใจผิดในคะแนนนิยมของผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด

มาตรา 45 ห้ามจัดพาหนะนำผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปยังที่เลือกตั้ง เพื่อการเลือกตั้งและนำกลับโดยไม่เสียค่าโดยสารหรือค่าจ้าง

มาตรา 91 ภายใต้บังคับมาตรา 92 ห้ามมิให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา หรือบุคคลใดดำเนินการหาเสียงเลือกตั้ง เว้นแต่การแนะนำตัวผู้สมัคร การแนะนำตัวผู้สมัครให้กระทำได้เฉพาะการจัดพิมพ์เอกสารเพื่อแนะนำตัวผู้สมัครตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด และในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นสมควรเพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้สมัครทุกคน อาจกำหนดจำนวนวงเงินค่าใช้จ่ายไว้ด้วยก็ได้ การแนะนำตัวผู้สมัคร หมายความว่า การแสดงข้อมูลส่วนตัวเกี่ยวกับประวัติส่วนตัว ประวัติการศึกษา และประวัติการทำงาน หรือประสบการณ์ในการทำงาน

มาตรา 92 เพื่อประโยชน์ในการแนะนำตัวผู้สมัครโดยเท่าเทียมกัน ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินการจัดการปิดประกาศและติดแผ่นป้ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและผู้สมัครรับเลือกตั้ง ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ หรือที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือในชุมชนหนาแน่นที่เห็นสมควร พิมพ์และจัดส่งเอกสารเกี่ยวกับการเลือกตั้งและผู้สมัครรับเลือกตั้งไปให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง จัดหาสถานที่เพื่อแนะนำตัวผู้สมัครรับเลือกตั้ง จัดสรร

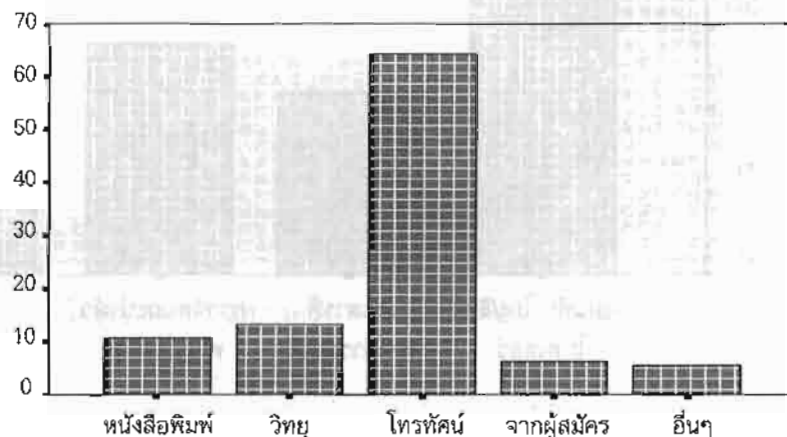
เวลาการออกอากาศทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์เพื่อแนะนำตัวผู้สมัครรับเลือกตั้ง กิจการอื่นที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด

การเลือกตั้ง ส.ว. โดยประชาชน ซึ่งถือเป็นการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกของประเทศไทย เมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2543 พร้อมกับมาตรการการห้ามมิให้ผู้สมัคร ส.ว. หาเสียง แต่ให้แนะนำตัวตามที่กฎหมายกำหนดได้ตั้งกล่าวข้างต้น เพื่อให้ทราบถึงบทบาทของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ในบทนี้จะเสนอผลการสำรวจเกี่ยวกับมาตรการดังกล่าว ซึ่งได้จากการสำรวจทั่วประเทศ 2 ครั้ง คือ ครั้งที่หนึ่งในช่วงเดือนกันยายน-พฤศจิกายน 2542 ซึ่งเป็นการสำรวจทั่วไป ทุกจังหวัด และครั้งที่สองระหว่างวันที่ 15 กุมภาพันธ์-31 มีนาคม 2543 ซึ่งเป็นการสำรวจเจาะจงในเรื่องการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา โดยเฉพาะประเด็นการรับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ความสนใจในการรับรู้ข่าวสารจากแหล่งต่างๆ เกณฑ์การตัดสินใจเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ว. การทุจริตการเลือกตั้ง การรับรู้เกี่ยวกับอิทธิพลและปัจจัยต่างๆ ที่มีต่อการลงคะแนนเสียง เช่น การแจกเงินซื้อเสียง การให้สัญญาว่าจะให้ประโยชน์ จัดเลี้ยง การใช้อิทธิพลข่มขู่ และการสนับสนุนของทางการเมือง เป็นต้น ซึ่งล้วนเป็นมาตรการที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งในแต่ละประเด็นมีรายละเอียดดังต่อไปนี้ (คุณลักษณะของกลุ่มตัวอย่าง โปรดดูในบทที่ 6)

การรับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

แหล่งที่มาของข่าวสาร จากการสำรวจพบว่า กลุ่มตัวอย่างรับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ว. มากที่สุดยิ่งกว่าแหล่งข่าวสารอื่นใดคือโทรทัศน์ (ร้อยละ 64.4) คือมีจำนวนถึง 2 ใน 3 มีกลุ่มตัวอย่างเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่รับข่าวสารมาจากวิทยุ (ร้อยละ 13.1) จากหนังสือพิมพ์ (ร้อยละ 10.8) จากตัวผู้สมัครเอง (ร้อยละ 6.2) และจากแหล่งอื่นๆ (ร้อยละ 5.5) (ดูข้อมูลในภาพที่ 4.1) ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่มีสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมแตกต่างกัน ในด้านเพศ อายุ การศึกษา และอาชีพ ได้รับข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ส.ว. จากโทรทัศน์มากเป็นอันดับหนึ่งในลักษณะเดียวกันทั้งสิ้น

ร้อยละ

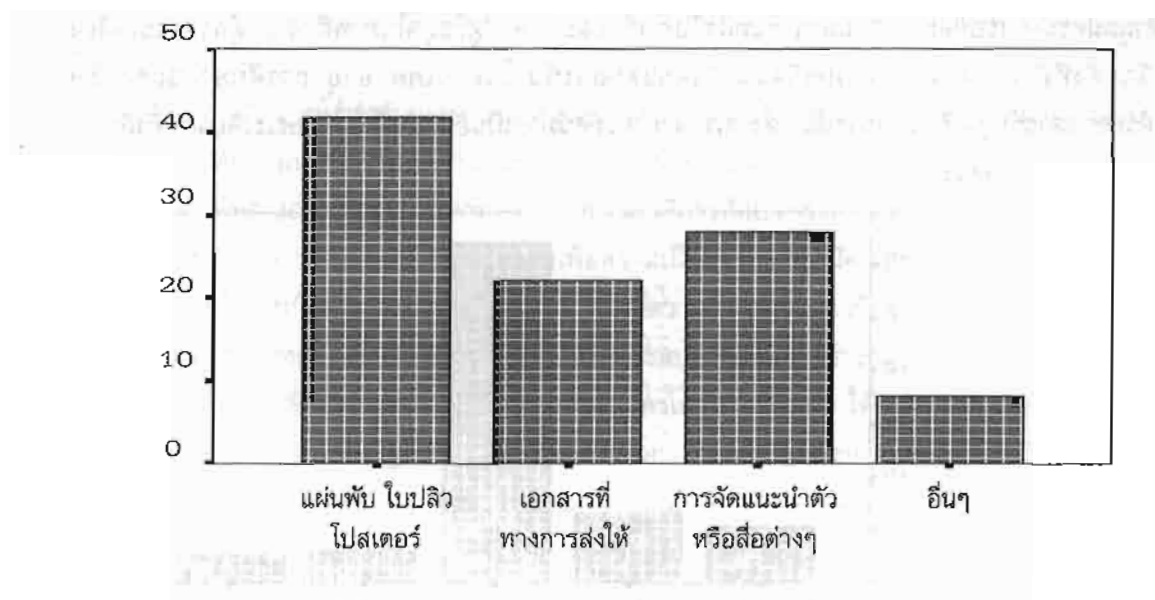


ข้อ 17. ท่านทราบข่าวเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ส.ว. จากแหล่งใดเป็นสำคัญ						
หนังสือพิมพ์	วิทยุ	โทรทัศน์	ผู้สมัคร	อื่นๆ	รวม	ค่าสถิติ
1,443	1,755	8,606	823	737	13,364	M = 2.82
10.8%	13.1%	64.4%	6.2%	5.5%	100.0%	SD = .90

ภาพที่ 4.1 แหล่งข่าวที่สำคัญในการรับทราบข่าวเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ส.ว.

อิทธิพลของข่าวสารที่มีต่อการตัดสินใจเลือกผู้สมัคร กลุ่มตัวอย่างส่วนมาก คือ ร้อยละ 41.1 ตัดสินใจเลือกผู้สมัคร ส.ว. คนใดคนหนึ่ง จากแผ่นพับ ใบปลิว โปสเตอร์ เป็นสำคัญ จำนวนร้อยละ 29.2 ตัดสินใจเลือกจากสื่อต่างๆ ส่วนเอกสารที่ทางการส่งให้นั้นมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเลือกร้อยละ 22.4 อนึ่ง เป็นที่น่าสังเกตว่า แม้ว่ากลุ่มตัวอย่างที่มีสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมแตกต่างกัน แต่ก็ ตัดสินใจเลือกผู้สมัครจากแหล่งข้อมูลดังกล่าวนี้ในลักษณะคล้ายคลึงกัน (ดูข้อมูลในภาพที่ 4.2) ในลักษณะเช่นนี้อาจกล่าวได้ว่า กลุ่มตัวอย่างอาศัยข่าวสารข้อมูลจากแผ่นพับ ใบปลิว โปสเตอร์ ฯลฯ สำหรับ “แนะนำตัว” ของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งที่จริงคือ “การหาเสียง” ประมาณ 1 ใน 4 และอาศัย ข้อมูลผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ กกต.ส่งให้ประมาณ 1 ใน 3 เช่นเดียวกัน และที่เหลืออีกประมาณ 1 ใน 3 กลุ่มตัวอย่างซึ่งเป็นผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้ข่าวสารข้อมูลจากแหล่งอื่นๆ

ร้อยละ



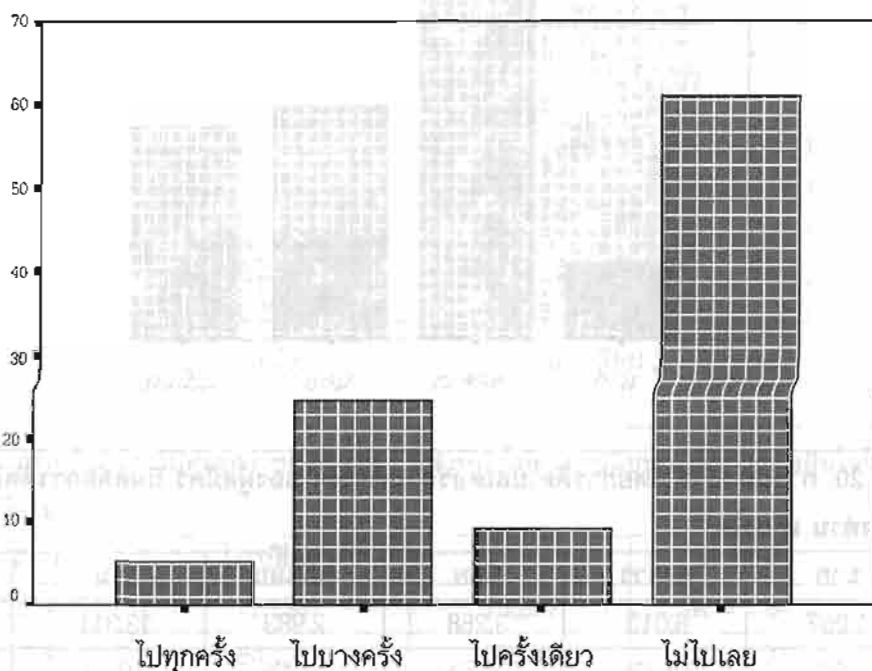
ข้อ 18. ท่านตัดสินใจเลือกผู้สมัคร ส.ว. คนใดคนหนึ่ง จากข้อมูลที่ได้รับทางใด					
แผ่นพับ ใบปลิว โปสเตอร์	เอกสารที่ ทางการส่งให้	การจัดแนะนำตัว หรือสื่อต่างๆ	อื่นๆ	รวม	ค่าสถิติ
5,345	2,912	3,805	955	13,018	M = 2.03
41.1%	22.4%	29.2%	7.3%	100.0%	SD = 1.00

ภาพที่ 4.2 แหล่งข้อมูลที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกผู้สมัคร ส.ว.

ความสนใจในการรับรู้ข่าวสารจากแหล่งต่างๆ

อิทธิพลของการแนะนำตัวต่อการตัดสินใจเลือกผู้สมัคร จากการที่ทางราชการได้จัดให้มีการแนะนำตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ว. ตามสถานที่ต่างๆ นั้น ปรากฏว่า กลุ่มตัวอย่างจำนวน 2 ใน 3 ไม่ได้ไปฟังการแนะนำตัวดังกล่าวเลย ส่วนที่ระบุว่าไปบ้างมีเพียง 1 ใน 4 และร้อยละ 9.2 ตอบว่าไปครั้งเดียว (ดูข้อมูลในภาพที่ 4.3)

ร้อยละ

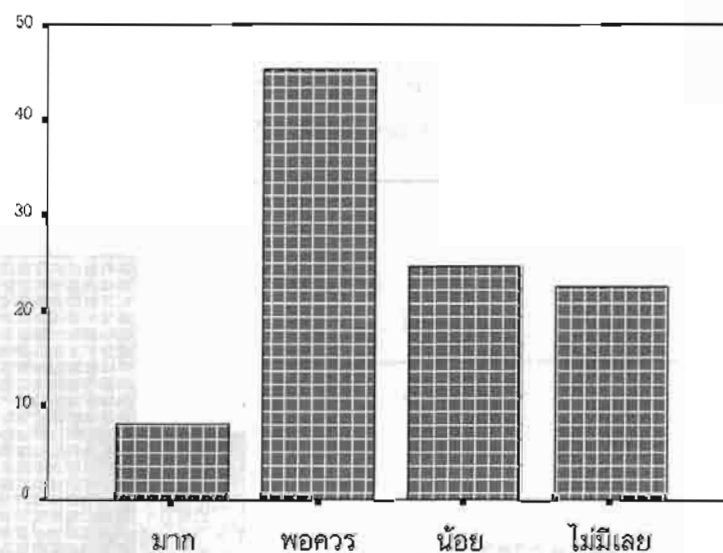


ข้อ 19. ก่อนการเลือกตั้งท่านได้ไปฟังการแนะนำตัวของผู้สมัคร ตามสถานที่ต่างๆ ที่ทางการจัดให้มีขึ้นหรือไม่					
ไปทุกครั้ง	ไปบางครั้ง	ไปครั้งเดียว	ไม่ไปเลย	รวม	ค่าสถิติ
708	3,266	1,223	8,117	13,314	M = 3.26
5.3%	24.5%	9.2%	61.0%	100.0%	SD = 1.00

ภาพที่ 4.3 การไปฟังการแนะนำตัวของผู้สมัครตามสถานที่ต่างๆ

อิทธิพลของโปสเตอร์ที่มีต่อการตัดสินใจเลือกผู้สมัคร ผลการสำรวจพบว่า โปสเตอร์ของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ว. ที่ปิดประกาศอย่างหลากหลายตามสถานที่ต่างๆ นั้น มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งพอสมควร (ร้อยละ 45.2) ผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 22.4 บอกว่าไม่มีอิทธิพลใดๆ ต่อการตัดสินใจเลย (ดูข้อมูลในภาพที่ 4.4)

ร้อยละ

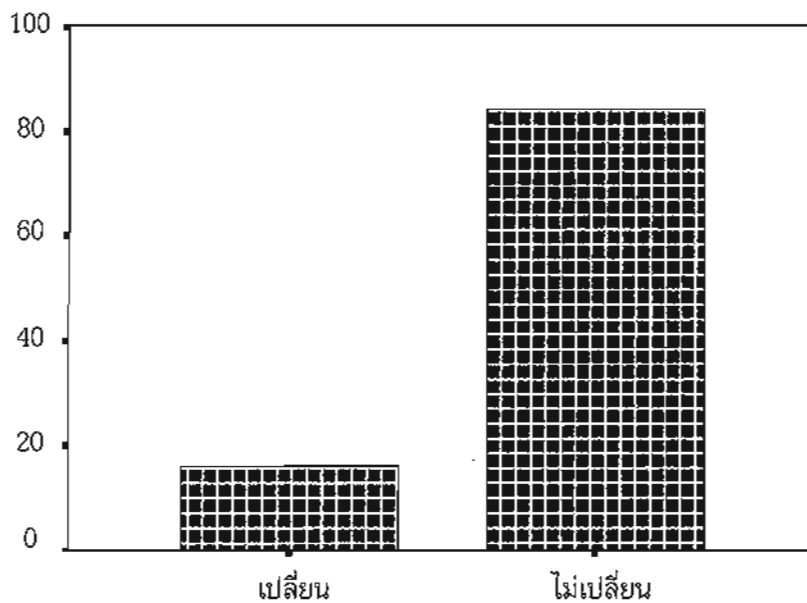


ข้อ 20. การแนะนำตัวโดยการติดโปสเตอร์ตามี่ต่างๆ ของผู้สมัคร มีผลต่อการตัดสินใจเลือกของท่าน เพียงใด					
มาก	พอควร	น้อย	ไม่มีเลย	รวม	ค่าสถิติ
1,057	6,013	3,258	2,983	13,311	M = 2.61
7.9%	45.2%	24.5%	22.4%	100.0	SD = .92

ภาพที่ 4.4 อิทธิพลของการติดโปสเตอร์มีผลต่อการตัดสินใจลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

อิทธิพลของแผ่นพับต่อการตัดสินใจเลือกผู้สมัคร จากการสอบถามเกี่ยวกับอิทธิพลของแผ่นพับ ใบปลิว และโปสเตอร์ของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีส่วนทำให้ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจไปจากเดิมนั้น กลุ่มตัวอย่างส่วนมาก (ร้อยละ 84.1) ตอบว่าไม่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจแต่อย่างใด (ดูข้อมูลในภาพที่ 4.5) ในรายละเอียด กลุ่มตัวอย่างต่างเพศกันระบุว่าไม่เปลี่ยนแปลงการตัดสินใจในลักษณะเดียวกัน กลุ่มตัวอย่างที่อยู่ในถิ่นที่อยู่อาศัยแตกต่างกัน การศึกษาแตกต่างกัน อาชีพแตกต่างกัน ก็ยืนยันว่า แผ่นพับ ใบปลิว และโปสเตอร์ของผู้สมัครไม่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจอย่างมีนัยสำคัญแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่า ปัจจัยด้านอายุมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจจากแหล่งข้อมูลดังกล่าวแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ ยิ่งมีอายุสูงขึ้นก็ยิ่งมีการเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจจากแหล่งข้อมูลดังกล่าวมากขึ้นด้วย (ร้อยละ 82.4 86.6 89.1 92.8 94.7 ตามระดับอายุจากหนุ่มไปจนถึงสูงอายุ)

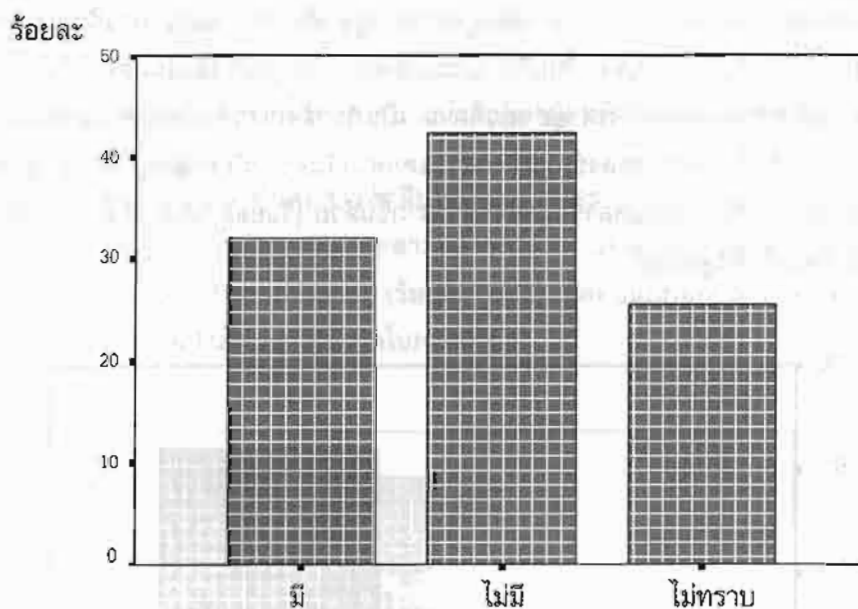
ร้อยละ



ข้อ 21. แผ่นพับ ใบปลิว โปสเตอร์ ของผู้สมัคร มีส่วนทำให้ท่านเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจไปจากเดิม หรือไม่			
เปลี่ยน	ไม่เปลี่ยน	รวม	ค่าสถิติ
2,104	11,133	13,237	M = 1.84
15.2%	84.1%	100.0%	SD = .37

ภาพที่ 4.5 อิทธิพลของแผ่นพับ ใบปลิว โปสเตอร์ ต่อการเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจ

อิทธิพลของการหาเสียงแบบถึงตัวผู้สมัครต่อการตัดสินใจเลือกผู้สมัคร ผลการสำรวจพบว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งส.ว. ประมาณ 1 ใน 3 ไปแนะนำตัวเองในชุมชนหรือตามบ้านเรือนของผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง (ดูข้อมูลในภาพที่ 4.6) โดยผู้สมัครรับเลือกตั้งไปปรากฏตัวในเขตเลื่อมโทรมหรือชุมชนหนาแน่นมากกว่าในเขตเมือง และเขตชนบทตามลำดับ



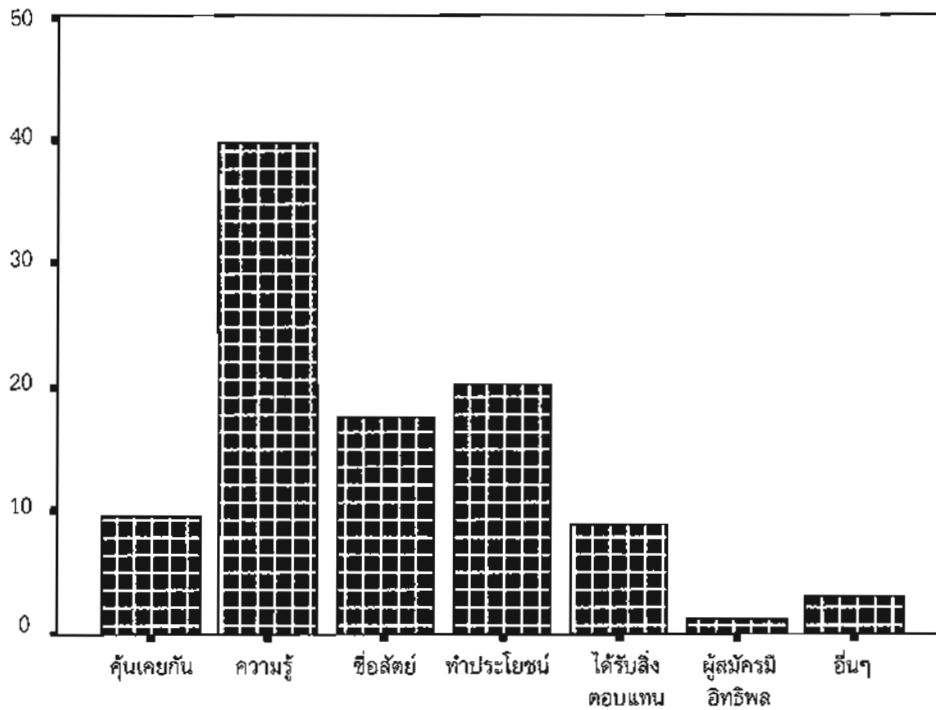
ข้อ 22. ก่อนการเลือกตั้ง มีผู้สมัครหรือตัวแทนมาแนะนำตัวในชุมชนของท่านบ้างหรือไม่				
มี	ไม่มี	ไม่ทราบ	รวม	ค่าสถิติ
4,276	5,646	3,404	13,326	M = 1.93
32.1%	42.4%	25.5%	100.0%	SD = .76

ภาพที่ 4.6 การแนะนำตัวผู้สมัครในชุมชนของการเลือกตั้ง

เกณฑ์การตัดสินใจเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ว.

จากการสำรวจ เมื่อถามกลุ่มตัวอย่างว่า “คนในชุมชนของท่านเลือกผู้สมัครโดยถือเกณฑ์อะไรเป็นสำคัญ” ได้รับคำตอบว่า ส่วนมากแล้วจะพิจารณาด้านความรู้ความสามารถของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นเกณฑ์สำคัญอันดับหนึ่ง (ร้อยละ 39.6) รองลงมาได้แก่การทำประโยชน์ให้แก่ชุมชน (ร้อยละ 20.2) ความซื่อสัตย์สุจริต (ร้อยละ 17.5) ความคุ้นเคยกัน (ร้อยละ 9.5) ได้รับสิ่งตอบแทน (ร้อยละ 8.9) และเป็นเพราะผู้สมัครมีอิทธิพลกดดันให้ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง (ร้อยละ 1.2) (ดูข้อมูลในภาพที่ 4.7)

ร้อยละ



ข้อ 23. ท่านคิดว่า คนในชุมชนของท่าน เลือกผู้สมัครโดยถือเกณฑ์อะไรเป็นสำคัญ								
คำนึงกัน	ความรู้	ชื่อสัตย์	ทำประโยชน์	ได้รับสิ่งตอบแทน	ผู้สมัครมีอิทธิพล	อื่นๆ	รวม	ค่าสถิติ
1,268	5,269	2,323	2,691	1,189	155	397	13,292	M = 2.95
9.5%	39.6%	17.5%	20.2%	8.9%	1.2%	3.0%	100.0%	SD = 1.39

ภาพที่ 4.7 เกณฑ์การเลือกตั้งผู้สมัครของคนในชุมชน

การทุจริตการเลือกตั้ง

การทุจริตเลือกตั้งซึ่งมีพื้นฐานมาจากอิทธิพลของปัจจัยต่างๆ ทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ในการเลือกตั้งของไทยนับว่าเป็นปัญหาที่ยากต่อความสำเร็จของมาตรการต่างๆ ในการแก้ไข เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการปฏิรูปการเมือง เพื่อที่จะลดหรือขจัดการซื้อเสียงเลือกตั้งให้หมดไปจากกระบวนการเลือกตั้งของไทยดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ในการวิจัยเรื่องนี้ได้มีการสำรวจอิทธิพลของปัจจัยต่างๆ ที่มีต่อการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในด้านการแจกเงินซื้อเสียง การให้สัญญาว่าจะให้ประโยชน์ การจัดเลี้ยง การใช้อิทธิพล ช่มชู้ และอิทธิพลจากการสนับสนุนจากพรรคการเมือง ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้ (ดูรายละเอียดในภาพที่ 4.8 และตาราง 4.1)

การแจกเงินซื้อเสียง จากการสอบถามว่า “ประมาณ 1 เดือนที่ผ่านมาท่านได้เห็นการแจกเงินซื้อเสียงมากน้อยเพียงใด” ร้อยละ 31.2 ตอบว่ามี ซึ่งข้อมูลการแจกเงินซื้อเสียงดังกล่าวปรากฏสูงมากในเขตสลัม (ร้อยละ 43.2) การซื้อเสียงอย่างเปิดเผยเสี่ยงต่อการถูกจับว่ากระทำความผิดกฎหมายเลือกตั้ง แต่ก็ยังมีการกระทำกันอย่างดาษดื่น ดังข้อมูลเชิงประจักษ์ข้างต้น โดยเฉพาะในกลุ่มผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสังคมต่ำ เช่นผู้ที่อาศัยอยู่ในสลัมเกือบกึ่งหนึ่งยืนยันการแจกเงินซื้อเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ว. การซื้อเสียงในกลุ่มที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสังคมต่ำยังเป็นวิธีปฏิบัติการที่มีประสิทธิภาพสูงในการได้มาซึ่งคะแนนเสียงเลือกตั้ง ทั้งนี้ กระบวนการซื้อเสียงได้พลิกแพลงไปตามสถานการณ์และพื้นที่ ในการสำรวจครั้งนี้ ผู้มีการศึกษาสูง โดยเฉพาะผู้มีระดับการศึกษาปริญญาเอกได้ยืนยันอย่างหนักแน่นถึงการแจกเงินซื้อเสียงในการเลือกตั้ง (ร้อยละ 42 ของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งสิ้น 38 คน)

การให้สัญญาว่าจะให้ประโยชน์ การสัญญาว่าจะให้ประโยชน์เป็นวิธีการหนึ่งของการ “ซื้อเสียง” โดยผู้สมัครให้คำมั่นว่าจะให้ประโยชน์แก่ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในชุมชนต่างๆ ตามสภาพการณ์ที่ชุมชนต้องการ เช่น ถนน บ่อน้ำ ประปา และสรรพประโยชน์อื่นๆ ผลการสำรวจในเรื่องการให้สัญญาว่าจะให้ประโยชน์มากกว่าร้อยละ 30 (ร้อยละ 28.2 ของผู้ตอบแบบสอบถาม โดยที่ผู้ตอบแบบสอบถามในสลัมยืนยันว่ามีการให้สัญญาว่าจะให้ประโยชน์สูงมากถึงร้อยละ 51.6)

การจัดเลี้ยง การจัดเลี้ยงเป็นอีกวิธีหนึ่งที่นิยมกันมากในการหาเสียงเลือกตั้ง โดยประเพณีไทยการไปมาสู่หาสุกันต้อง “เลี้ยงข้าวเลี้ยงน้ำกัน” ยิ่งถ้าไป “บ้านผู้แทน” ส่วนมากแล้วก็ต้องได้กินเต็มอิ่มทั้งข้าวปลาอาหารและเหล้าเบียร์ จึงจะสมศักดิ์ศรี จากการสำรวจ ประมาณ 1 ใน 4 ของผู้ตอบแบบสอบถามระบุว่ามีการจัดเลี้ยงโดยผู้สมัครรับเลือกตั้ง ข้อมูลนี้ยืนยันหนักแน่นขึ้นในกลุ่มผู้ตอบที่อาศัยอยู่ในเขตสลัม (ร้อยละ 32.8) ในการเลือกตั้ง ส.ว. ครั้งแรกที่ผ่านมา ผู้สมัครบางจังหวัดได้พลิกแพลงการจัดเลี้ยงเพื่อหาเสียงในนอกเขตจังหวัดซึ่งมีพื้นที่ใกล้เคียงกัน

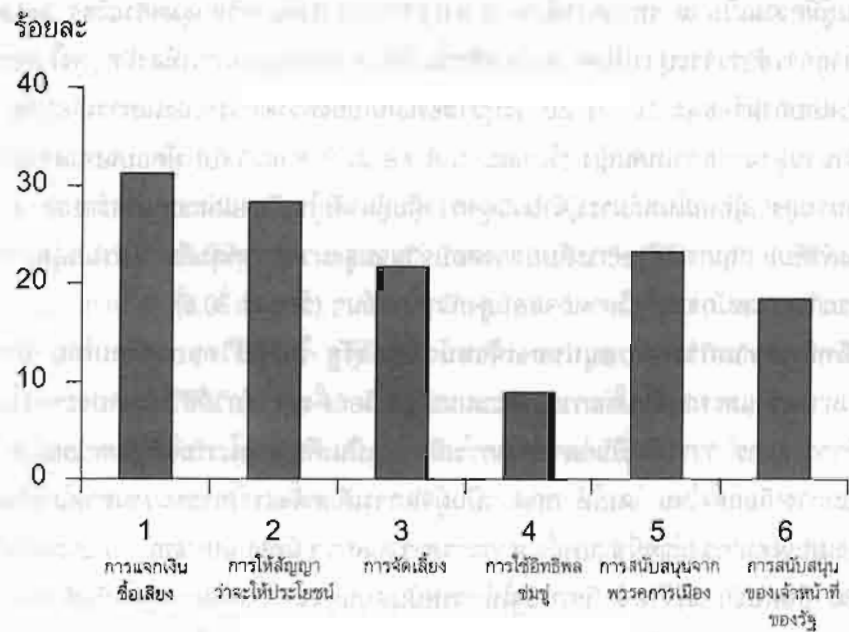
การใช้อิทธิพลข่มขู่ โดยทั่วไปแล้ว ผู้สมัครรับเลือกตั้งมักจะเป็นผู้มีอำนาจและอิทธิพล นอกจากการดำเนินการในทางบวก เช่น การแจกเงิน การจัดเลี้ยง และการสัญญาว่าจะให้ประโยชน์แล้วยังดำเนินการในด้านลบ เช่น การข่มขู่อีกด้วย จากการสำรวจพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามประมาณร้อยละ 10 ถึงร้อยละ 20 ระบุว่ามีการใช้อิทธิพลข่มขู่ทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อการให้ไปลงคะแนนเสียงให้ผู้สมัครคนใดคนหนึ่ง โดยเฉพาะชายระบุจำนวนสูงกว่าเพศหญิงเล็กน้อย (ร้อยละ 10.8 ต่อ 9.7) กลุ่มอายุวัยหนุ่มและวัยสูงอายุระบุจำนวนสูงกว่ากลุ่มอายุอื่นๆ กลุ่มที่อยู่อาศัยในสลัมระบุจำนวนมากกว่ากลุ่มในเมืองและในชนบทสูงมาก (ร้อยละ 17.4 ต่อ 10.9 และ 8.0) ในด้านกลุ่มอาชีพ กลุ่มค้า ผู้ตอบแบบสอบถามที่มีอาชีพค้าขายระบุจำนวนสูงสุด (ร้อยละ 21.4) ในขณะที่กลุ่มข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจระบุจำนวนต่ำสุด (ร้อยละ 8.2)

อิทธิพลจากการสนับสนุนของพรรคการเมือง กล่าวกันว่า ไม่มีพื้นที่ใดในประเทศปลอดจาก “อิทธิพล” ของพรรคการเมืองหรือนักการเมือง แม้ว่าโดยเจตนาของกฎหมายรัฐธรรมนูญจะกำหนดว่า การเลือกตั้ง ส.ว.จะต้อง “ปลอด” จากอิทธิพลของพรรคการเมืองและนักการเมืองในท้องถิ่น ดังนั้น ส.ว.

จึงต้องเป็นผู้มีความเป็นกลางทางการเมือง ไม่สังกัดพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมือง และต้องไม่หาเสียงเลือกตั้ง จากการสำรวจระบุว่า ในความเป็นจริงนั้น อิทธิพลของพรรคการเมืองมีอยู่สูงในการเลือกตั้ง ส.ว. ผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 10 ถึง 30 ระบุว่าอิทธิพลของพรรคการเมืองในการเลือกตั้ง ส.ว. โดยเพศชายระบุจำนวนสูงมากกว่าเพศหญิง (ร้อยละ 27.8 ต่อ 22.8 ตามลำดับ) ผู้ตอบแบบสอบถามอายุยังน้อยยังตอบจำนวนสูง ผู้ตอบในสัณฐานระบุจำนวนสูงกว่าผู้อยู่อาศัยในเมืองและชนบท (ร้อยละ 31.7, 27.2 และ 23.0 ตามลำดับ) กลุ่มการศึกษาระดับกลางตอบจำนวนสูงมากกว่ากลุ่มอื่นๆ ส่วนกลุ่มอาชีพนั้นผู้ตอบที่เป็นข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจตอบสูงกว่ากลุ่มอื่นๆ (ร้อยละ 30.8)

อิทธิพลจากการสนับสนุนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในวิถีชีวิตของสังคมไทย ข้าราชการ จะมีบทบาททั้งทางตรงและทางอ้อมต่อการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งและต่อวิถีชีวิตของประชาชนส่วนมาก การกำหนดให้ข้าราชการ “วางตัวเป็นกลางทางการเมือง” เป็นเพียงเจตนารมณ์ที่มีผลน้อยในทางปฏิบัติ การปฏิรูประบบการเลือกตั้งใหม่ โดยให้ กกต. เป็นผู้จัดการเลือกตั้งแทนกระทรวงมหาดไทยก็มีสาเหตุมาจากความเบี่ยงเบนเจตนารมณ์ข้อนี้ส่วนหนึ่ง จากการสำรวจพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามประมาณร้อยละ 11 ถึงร้อยละ 30 ยืนยันว่า มีเจ้าหน้าที่ของรัฐให้การสนับสนุนผู้สมัครคนใดคนหนึ่งเป็นพิเศษ โดยที่เพศชายยืนยันจำนวนมากกว่าเพศหญิงเล็กน้อย (ร้อยละ 20.8 ต่อ 18.5) กลุ่มผู้อายุน้อยยืนยันการสนับสนุนของเจ้าหน้าที่ของรัฐมากกว่ากลุ่มอายุอื่นๆ ผู้ตอบแบบสอบถามที่อาศัยอยู่ในสลัมยืนยันสูงกว่ากลุ่มในเมืองและชนบท (ร้อยละ 24.4 20.2 และ 16.6 ตามลำดับ) ในด้านการศึกษากลุ่มที่ยังมีการศึกษาสูงยังยืนยันการสนับสนุนของเจ้าหน้าที่ของรัฐสูง ในด้านอาชีพกลุ่มข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจยืนยันการให้การสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่ของรัฐในจำนวนสูงสุด (ร้อยละ 23.3)

กล่าวโดยรวม ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการลงคะแนนเสียง ทั้งที่เป็น “การทุจริต” ตามกฎหมายเลือกตั้งที่ชัดเจน เช่น การแจกเงินซื้อเสียง การสัญญาว่าจะให้ประโยชน์ตอบแทนถ้าลงคะแนนเสียงให้การจัดเลี้ยง ฯลฯ และ “สื่อทุจริต” ในการเลือกตั้ง เช่น การใช้อิทธิพลอย่างใดอย่างหนึ่งข่มขู่ผู้ลงคะแนนเสียง การเอื้อประโยชน์จากอำนาจหน้าที่หรือกิจกรรมอื่นใดนั้น ยังมีจำนวนมากในสังคมไทย จากการสำรวจ 6 กรณีในภาพรวมจาก “ปากคำ” ของผู้ตอบแบบสอบถาม ปรากฏว่า มีการใช้อิทธิพลในด้านต่างๆ จากร้อยละ 8.8 ถึงร้อยละ 31.2 เพื่อให้มีผลต่อการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง โดยที่การแจกเงินซื้อเสียงโดยตรงมีอัตราสูงสุดถึงร้อยละ 31.2 รองลงมาได้แก่ การสัญญาว่าจะให้ประโยชน์ในด้านต่างๆ ร้อยละ 28.2 การใช้อิทธิพลสนับสนุนของพรรคการเมือง ร้อยละ 23.1 การจัดเลี้ยงเพื่อหาคะแนนเสียงในวาระในโอกาสต่างๆ ร้อยละ 21.7 การใช้อิทธิพลผ่านเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ร้อยละ 18.4 และการใช้อำนาจข่มขู่โดยตรงร้อยละ 8.8



ภาพที่ 4.8 การรับรู้เกี่ยวกับปัจจัยต่างๆ ที่มีอิทธิพลต่อการลงคะแนนเสียง

ตารางที่ 4.1 การรับรู้เกี่ยวกับการทุจริตเลือกตั้งแบบต่างๆ

คำถาม	คำตอบ			
	มี	ไม่มี	ไม่ทราบ	รวม
24. (1) ประมาณ 1 เดือนที่ผ่านมา ท่านเห็นการแจกเงินซื้อเสียงมากน้อยเพียงใด	4,110 31.2%	4,367 33.2%	4,682 35.6%	13,159 100.0%
24.(2) ประมาณ 1 เดือนที่ผ่านมา ท่านเห็นการสัญญาว่าจะให้ประโยชน์มากน้อยเพียงใด	3,497 28.2%	4,457 35.9%	4,451 35.9%	12,405 100.0%
24. (3) ประมาณ 1 เดือนที่ผ่านมา ท่านเห็นการจัดเลี้ยงมากน้อยเพียงใด	2,756 21.7%	5,448 43.0%	4,468 35.3%	12,672 100.0%
24. (4) ประมาณ 1 เดือนที่ผ่านมา ท่านเห็นการใช้สิทธิพลข่มขู่ มากน้อยเพียงใด	1,103 8.8%	6,188 49.1%	5,301 42.1%	12,593 100.0%
24. (5) ประมาณ 1 เดือนที่ผ่านมา ท่านเห็นการสนับสนุนของพรรคการเมืองมากน้อยเพียงใด	2,925 23.1%	3,987 31.5%	5,760 45.5%	12,672 100.0%
24.(6) ประมาณ 1 เดือนที่ผ่านมา ท่านเห็นการสนับสนุนของเจ้าหน้าที่ของรัฐมากน้อยเพียงใด	2,334 18.4%	4,114 32.5%	6,217 49.1%	12,665 100.0%

ปัญหาสำคัญที่เกิดจากบทบาทผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาในการเลือกตั้งที่ผ่านมา คือ

1. ความไม่เป็นกลางทางการเมือง กล่าวคือประมาณร้อยละ 60 ของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา มีความเป็นกลางทางการเมือง ในขณะที่อีกร้อยละ 40 มีความเชื่อมโยงกับพรรคการเมืองซึ่งเป็นคุณสมบัติต้องห้ามตามมาตรา 36 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541

2. การทุจริตการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยเฉพาะการห้ามหาเสียงหรือการกระทำที่เข้าข่ายต้องห้ามตามมาตรา 44 และมาตรา 91 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ซึ่งเป็นผลให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศไม่รับรองผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2543 จำนวน 78 คน ใน 35 จังหวัด ไม่รับรองผลการเลือกตั้งรอบสองเมื่อวันที่ 29 มีนาคม 2542 จำนวน 12 คน ใน 9 จังหวัด ไม่รับรองผลการเลือกตั้งรอบสาม เมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 2543 จำนวน 4 คน ใน 4 จังหวัด ไม่รับรองผลการเลือกตั้งรอบที่สี่ เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2543 และ วันที่ 9 กรกฎาคม 2543 จำนวน 1 คน ทำให้มีการเลือกตั้งรอบที่ห้า เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2543 จำนวน 1 คน จังหวัดที่มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งเป็นผลมาจากการประกาศไม่รับรองการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งมากที่สุดคือ จังหวัดอุบลราชธานี 5 ครั้ง รองลงมา ได้แก่ จังหวัดมหาสารคาม หนองคายและอุดรธานี 4 ครั้ง จังหวัดที่เลือกตั้ง 3 ครั้ง มี 5 จังหวัด คือ ขอนแก่น นครราชสีมา ลำปาง สุพรรณบุรี และอำนาจเจริญ

ข้อหาการกระทำทุจริตเลือกตั้ง ได้แก่ การซื้อขายเสียง การจัดเลี้ยงเพื่อหาเสียงในลักษณะต่างๆ รวมถึงการแจกของให้แก่ประชาชนในพื้นที่ชุมชนต่างๆ ทัวไป การจัดทำป้ายประกาศแนะนำตัวของผู้สมัคร จัดทำเกินกว่าจำนวน 10 เท่าของหน่วยเลือกตั้ง และบางรายพิมพ์ข้อความที่ผิดไปจากกฎเกณฑ์ที่กักต. กำหนด การหาเสียงหรือนำตัวผ่านเครือข่ายหรือผู้ใกล้ชิดซึ่งมีตำแหน่งหรือบทบาทสำคัญในชุมชน การแนะนำตัวหรือการหาเสียงผ่านสื่อต่างๆ ทั้งทางตรงและทางอ้อม การสัญญาจะให้ประโยชน์ทางทรัพย์สิน การใช้อิทธิพลข่มขู่ และการปลอมแปลงวุฒิการศึกษา ตัวอย่างของการทุจริตการเลือกตั้งที่คณะกรรมการการเลือกตั้งให้ใบแดงคือ เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง 1 ปี มาตรา 85/1 ได้แก่ นายสวัสดิ์ คำประกอบ ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาซึ่งอาศัยการจูงใจคนนครสวรรค์ในฐานะอัยการ คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดนครสวรรค์ ได้ยื่นฟ้องทางแพ่งเรียกค่าเสียหายจากนายสวัสดิ์ คำประกอบ เป็นจำเลยที่ 1 นายภานุวัฒน์ คำประกอบ (บุตรชาย) เป็นจำเลยที่ 2 ในข้อหาร่วมกันทำเอกสารแจกจ่ายแก่บุคคลทั่วไปมีข้อความบ่งบอกความหมายวิธีการเสนอให้สัญญาว่าจะให้ประโยชน์ทางทรัพย์สินแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อดึงใจให้ลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ตน และผลการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2543 นายสวัสดิ์ คำประกอบ ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ดำเนินการสอบสวนปรากฏว่า เป็นความจริงจึงไม่รับรองผลการเลือกตั้ง และได้จัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ในวันที่ 29 เมษายน 2543 โดยใช้งบประมาณของแผ่นดินเป็นค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง 9,832,818 บาท จึงฟ้องเรียกค่าเสียหายจากนายสวัสดิ์ คำประกอบ และนายภานุวัฒน์ คำประกอบ เป็นเงินทั้งสิ้น 9,832,818

บาท พร้อมดอกเบี้ยยอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี นับตั้งแต่วันที่ 4 มีนาคม 2543 ซึ่งศาลจังหวัดนครสวรรค์ ได้รับฟ้องไว้ นอกจากนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งยังได้สั่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่ จำนวน 10 คน ซึ่งถูกถอดถอนสถานภาพความเป็นสมาชิกวุฒิสภาอันเนื่องมาจากการทุจริตการเลือกตั้งดังกล่าวข้างต้น

3. การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งนี้ มีการร้องเรียน จำนวน 1,347 เรื่อง และมีการยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งตามมาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 67 เรื่อง ใน 43 เขตเลือกตั้งจังหวัด

สรุป

วุฒิสภาตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มีจุดมุ่งหมายหลักเพื่อเป็นเครื่องเหนี่ยวรั้งการใช้อำนาจทางการเมืองซึ่งไม่ชอบธรรมของนักการเมืองและข้าราชการระดับสูง มีอำนาจหน้าที่หลักที่สำคัญคือการกลั่นกรองกฎหมาย การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน การเลือกและแต่งตั้งให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ในองค์กรอิสระ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญระดับสูง ซึ่งนอกจากบทบาทดังกล่าวนี้ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญยังกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีบทบาทที่แตกต่างไปจากบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือการไม่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง ซึ่งผู้ที่สมัครรับเลือกตั้งเป็น ส.ว. ต้องไม่เป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งใดของพรรคการเมือง และถ้าเคยเป็น ส.ส. จะต้องพ้นจากการเป็น ส.ส. มาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี ก่อนสมัครรับเลือกตั้งเป็น ส.ว. การกำหนดให้ ส.ว. ต้องมีอายุ 40 ปี และต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า ซึ่งแสดงให้เห็นว่าผู้ที่จะมาเป็น ส.ว. ได้นั้น จะต้องมีความวุฒิภาวะสูง วุฒิสภาและสมาชิกวุฒิสภา คือสภาแห่งความถูกต้องและชอบธรรม มีอำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงได้ ดังนั้น วุฒิสภาและสมาชิกวุฒิสภาจะต้องดำรงตนให้อยู่บนพื้นฐานหลักแห่งความถูกต้อง มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่โดยปลอดจากนักการเมืองและพรรคการเมือง ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม มีความเป็นกลางทางการเมือง เป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชน นอกจากนี้ วุฒิสภาจะต้องเป็นสภาแห่งความต่อเนื่อง ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ ส.ว. มีวาระในการดำรงตำแหน่ง 6 ปี ซึ่งมากกว่า ส.ส. ที่มีวาระการดำรงตำแหน่งเพียง 4 ปี และไม่มีการยุบวุฒิสภา

จากบทบาทที่ได้กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าคุณลักษณะของผู้ที่จะมาเป็น ส.ว. ได้นั้น สิ่งสำคัญคือจะต้องเป็นคนดี มีความรู้ความสามารถ ซื่อสัตย์สุจริต และที่สำคัญที่สุดคือ จะต้องมีความเป็นกลางและอิสระจากการเมือง ดังนั้น บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องจึงได้กำหนดให้ ส.ว. มาจากการเลือกตั้งของประชาชน การห้ามมิให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ว. หาเสียง ยกเว้นการแนะนำตัวตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ กกต. กำหนด การห้ามมิให้พรรคการเมืองช่วยเหลือหรือสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็น ส.ว. ไม่ว่าทั้งทางตรงและทางอ้อม การห้ามมิให้ผู้สมัครหรือผู้ใดกระทำการใดๆ อย่างใดอย่างหนึ่ง

เพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้แก่ตนเองหรือผู้สมัครอื่นหรือพรรคการเมืองใด หรือให้งดเว้นการลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองด้วยวิธีการจัดทำ ให้ เสนอให้ สัญญาว่าจะให้ หรือจัดเตรียมเพื่อจะให้ทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อื่นใดที่สามารถคำนวณเป็นเงินได้ รวมทั้งการโฆษณาหาเสียงด้วยการจัดให้มีหรืสหต่างๆ เลี้ยงหรือรับจะจัดเลี้ยงผู้ใด หลอกลวง บังคับขู่เข็ญ ใช้อิทธิพลคุกคาม ใส่ร้ายด้วยความเท็จเพื่อจูงใจให้เข้าใจผิดในคะแนนนิยมของผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด จากมาตรการดังกล่าวนำมาสู่การปฏิบัติในการเลือกตั้ง ส.ว. ครั้งแรก เมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2543 และพบว่า พฤติกรรมของผู้สมัครรับเลือกตั้ง มีลักษณะการดำเนินพฤติกรรมที่เป็นไปตามข้อกำหนดของกฎหมายเลือกตั้ง แต่อย่างไรก็ตาม ยังมีผู้สมัครรับเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยที่มีพฤติกรรมเบี่ยงเบนหรือทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง ซึ่งถือว่าเป็นปัญหาที่ยากต่อความสำเร็จของมาตรการต่างๆ ในการแก้ไข และเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการปฏิรูปการเมือง แม้ว่าตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องจะกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อลดหรือขจัดการซื้อเสียงเลือกตั้งให้หมดไปจากกระบวนการเลือกตั้งของไทย แต่ก็ยังพบว่าการแจกเงินซื้อเสียง ซึ่งปรากฏสูงมากในเขตที่ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมต่ำ มีการให้สัญญาว่าจะให้ประโยชน์ โดยเฉพาะในเขตพื้นที่สลัมที่สัญญาว่าจะให้ประโยชน์สูงถึงร้อยละ 51.6 มีการจัดเลี้ยงโดยผู้สมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งเป็นวิธีหนึ่งที่นิยมใช้กันมากในการหาเสียงเลือกตั้ง การใช้อิทธิพลข่มขู่ การสนับสนุนของพรรคการเมือง แม้ว่าโดยเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญจะกำหนดว่า การเลือกตั้ง ส.ว. จะต้องปลอดจากอิทธิพลของพรรคการเมืองและนักการเมืองในท้องถิ่น และจะต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง แต่ในความเป็นจริงพบว่า อิทธิพลของพรรคการเมืองยังมีอยู่สูงในการเลือกตั้ง ส.ว. และการสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ แม้ว่าจะมีการกำหนดให้ข้าราชการต้องวางตัวเป็นกลางทางการเมือง แต่ก็ยังมีเจ้าหน้าที่ของรัฐให้การสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งบางคน

ดังนั้น อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ปัญหาสำคัญที่เกิดจากผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็น ส.ว. ในการเลือกตั้งที่ผ่านมา ยังมีการกระทำผิดต่อกฎหมายเลือกตั้ง โดยเฉพาะการแจกเงินซื้อเสียง การสัญญาว่าจะให้ประโยชน์ตอบแทน การจัดเลี้ยงในลักษณะต่างๆ การใช้อิทธิพลข่มขู่ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การจัดทำป้ายประกาศแนะนำตัวของผู้สมัครเกินจำนวนที่ กกต. กำหนด การปลอมแปลงวุฒิการศึกษา และความไม่เป็นกลางทางการเมือง ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นสาเหตุทำให้ กกต. ไม่สามารถประกาศรับรองผลการเลือกตั้ง ส.ว. และเป็นเหตุทำให้มีการจัดการเลือกตั้ง ส.ว. ถึง 5 ครั้ง ทำให้ต้องสิ้นเปลืองทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดทั้งทรัพยากรบุคคลและงบประมาณแผ่นดิน

5

บทบาทของพรรคการเมืองกับผู้สมัครรับเลือกตั้ง

ความสำคัญของพรรคการเมือง

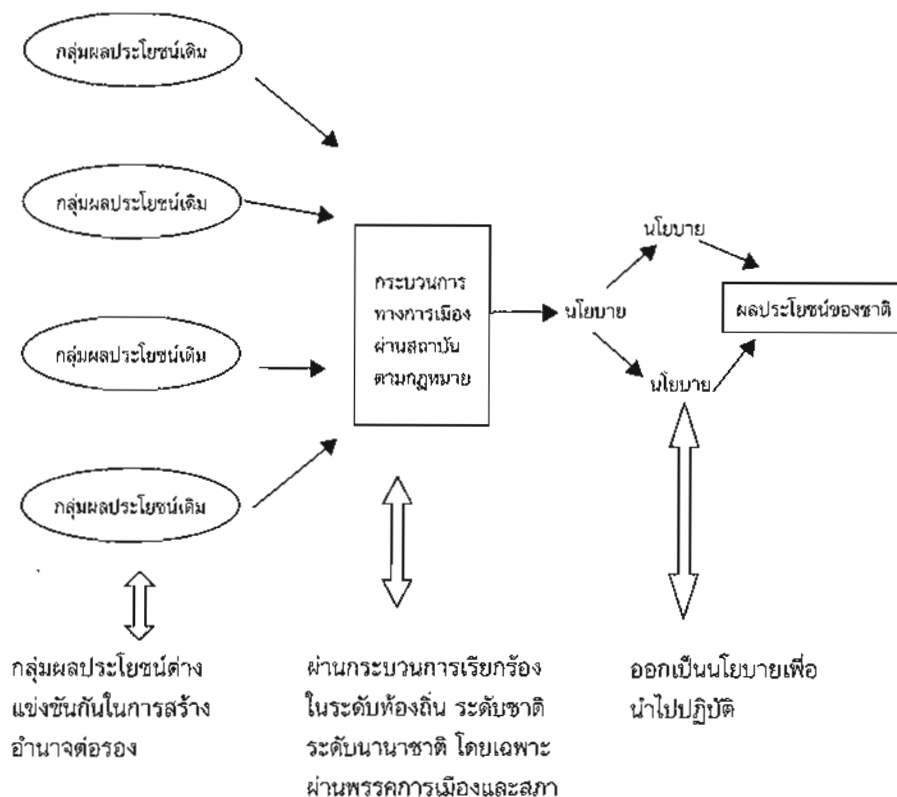
พรรคการเมือง (political party) เป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญยิ่ง และขาดเสียมิได้ในระบอบประชาธิปไตยโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบรัฐสภา ทั้งนี้เนื่องมาจากปรัชญาทางรัฐศาสตร์ที่ว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลจำนวนมากที่สุด (majority) เข้ามามีอิทธิพลเหนือรัฐบาลหรือจัดตั้งรัฐบาล และเปิดโอกาสให้มีการต่อสู้แข่งขันทางการเมือง เพื่อเลือกเฟ้นกลุ่มหรือคณะบุคคลที่จะเข้ามาเป็นรัฐบาล หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะต้องมีกลุ่มของบุคคลที่รวมตัวกันขึ้นเนื่องจากความคิดเห็นทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในแนวทางกว้างๆ คล้ายคลึงกันมารวมกัน และมีการต่อสู้แข่งขันทางการเมืองโดยวิถีทางแห่งระบอบประชาธิปไตย เพื่อต่อรองผลประโยชน์ต่างๆ ให้เกิดแก่ประชาชนส่วนใหญ่มากที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ และขณะเดียวกันก็พยายามสร้างอิทธิพลในการเป็นรัฐบาล เพื่ออำนาจการบริหารประเทศตามนโยบายของพรรคการเมืองของตน กลุ่มบุคคลดังกล่าวก็คือ พรรคการเมือง นั่นเอง ¹

ยิ่งกว่านั้น พรรคการเมืองยังเป็นเครื่องประกันเสรีภาพ (liberty) และความเสมอภาค (equality) ของประชาชน มิให้ผู้มีอำนาจทางการเมืองดำเนินการปกครองแบบเผด็จการ รวมทั้งรัฐประหารหรือการปฏิวัติที่มุ่งจะเปลี่ยนแปลงรัฐบาลอันมิใช่วิถีทางแห่งระบอบประชาธิปไตย จึงกล่าวได้ว่า พรรคการเมืองเป็นทั้งสัญลักษณ์ (symbol) ของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย และเป็นเครื่องช่วยให้การเมืองพัฒนาไปตามแนวทางของอุดมการณ์ประชาธิปไตยมากขึ้น ²

¹ Robert Michels, *Political parties : A sociological study of the oligarchical Tendencies of modern democracy* 2nd ed. (New York: The Free Press, 1968), pp.20-25.

² ปรีชา พงษ์ไกรเลิศ, *การพัฒนากระบวนการเมืองเพื่อสร้างเสถียรภาพทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย* (เอกสารวิจัยส่วนบุคคลหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐร่วมเอกชน รุ่นที่ 2 วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2533), หน้า 8.

บทบาทหน้าที่สำคัญของพรรคการเมืองก็คือ³ เป็นองค์กรในการรวมมวลผลประโยชน์ของประชาชนในชาติเข้าด้วยกัน เพื่อนำมาจัดทำเป็นนโยบายของชาติและการปฏิบัติตามนโยบายเหล่านั้น โดยแสดงออกในรูปของการกำหนดนโยบายทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในแนวทางกว้างๆ ว่า หากตนได้เป็นรัฐบาลแล้วจะดำเนินการไปแนวทางใด จึงจะเกิดประโยชน์แก่ประชาชนมากที่สุด อีกนัยหนึ่งพรรคการเมืองเป็นศูนย์รวมสำคัญของแนวความคิดในการแบ่งทรัพยากรให้แก่คนในชาติและกระบวนการจัดสรรทรัพยากรดังกล่าวนี้ รวมทั้งเป็นตัวกลางเชื่อมประสานกลุ่มประชาชน หรือกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ให้เกิดความเข้าใจและประสานการทำงานในสังคมร่วมกัน นอกจากนี้พรรคการเมืองยังเป็นผู้กลั่นกรองและเลือกสรรบุคลากรทางการเมืองมาเป็นผู้ดำเนินการในด้านต่างๆ เช่น เป็นกรรมการบริหารกลางหรือสาขาพรรค การคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งในระดับต่างๆ ถ้าบุคลากรของพรรคได้รับเลือกตั้งก็อาจเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของตนเป็นประธานหรือกรรมการสามัญ ถ้าได้จัดตั้งรัฐบาลก็เลือกบุคลากรของตนเป็นรัฐมนตรี



แผนภูมิที่ 5.1 รูปแบบกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะและความสำคัญของพรรคการเมือง

³ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, รายงานผลการวิจัยเรื่อง รูปแบบและวิธีการที่เหมาะสมในการให้การเงินสนับสนุนพรรคการเมือง เสนอต่สภาวิจัยแห่งชาติ 2538, หน้า 19-22; วิสุทธิ์ โพธิ์แทน, การดำเนินกิจการของพรรคการเมือง (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2544), หน้า 5.

หรือเป็นข้าราชการการเมืองในตำแหน่งต่างๆ เป็นต้น ยิ่งกว่านั้นพรรคการเมืองยังเป็นองค์กรสำคัญในการให้การศึกษาเรียนรู้ทางการเมืองทั้งทางตรงและทางอ้อม และระดมมวลชนเข้าสู่กระบวนการทางการเมืองของประเทศ ซึ่งมีความจำเป็นอย่างยิ่งในกระบวนการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพื่อเป็นช่องทางของประชาชนในการแสดงออก อันจะช่วยผ่อนคลายความตึงเครียดทางการเมืองที่อาจเกิดขึ้นกับประชาชนได้ (ดูข้อมูลในแผนภูมิที่ 5.1)

นอกจากนั้น พรรคการเมืองยังมีบทบาทในการพัฒนาทางการเมือง กล่าวคือ การทำให้ได้รับประโยชน์จากการกำหนดนโยบายของพรรคการเมืองมากที่สุดเท่าที่จะมากได้ ไม่ว่าจะเป็นพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมาก (พรรครัฐบาล) หรือพรรคที่มีเสียงข้างน้อย (พรรคฝ่ายค้าน) ทั้งนี้ เนื่องจากพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลก็ย่อมที่จะบริหารประเทศไปตามแนวทางนโยบายต่างๆ ตามที่ได้แถลงไว้กับรัฐสภา และทำนองเดียวกันพรรคการเมืองที่เป็นฝ่ายค้านก็ย่อมที่จะมุ่งปกป้องรักษาผลประโยชน์ของประชาชน โดยพยายามชี้จุดอ่อนของนโยบายของรัฐบาล เพื่อที่จะให้รัฐบาลแก้ไขข้อบกพร่องนั้นๆ โดยวิธีการในระบอบประชาธิปไตย อาทิ การเสนอกระทู้ การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ การอนุมัติหรือไม่อนุมัติร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี

ลักษณะพรรคการเมืองก่อนรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

เป็นที่เห็นพ้องต้องกันโดยทั่วไปว่า พรรคการเมืองไทยยังมีความอ่อนแอมาก กล่าวคือ แม้ว่าประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 แต่ระบบพรรคการเมืองของไทยยังมิได้พัฒนาให้เป็นสถาบันทางการเมืองอย่างเข้มแข็ง ดังจะเห็นได้จากพรรคการเมืองส่วนใหญ่เป็นพรรคของบุคคลคนเดียวหรือกลุ่มบุคคลเพียงไม่กี่กลุ่ม ทั้งนี้เนื่องมาจากเหตุผลสำคัญประการหนึ่งคือ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 กำหนดเรื่องเกี่ยวกับการจัดตั้งพรรคการเมืองของประเทศไทยไว้ให้จัดตั้งได้ค่อนข้างยาก จึงทำให้เกิดระบบนายทุนของพรรคขึ้นอย่างแพร่หลาย และทำให้เกิดการผูกขาดอำนาจ อิทธิพล และผลประโยชน์โดยนายทุนของพรรคหรือผู้นำพรรค ทำให้คนทั่วไปแทบจะหมดโอกาสรวมตัวกันเป็นพรรคการเมือง และบางพรรคถึงกับมีการสืบทอดความเป็นผู้นำพรรคทางมรดก⁴ ทั้งนี้ เรื่องของพรรคการเมืองเป็นเรื่องของการที่จะต้องเข้ามาเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของส่วนรวมหรืออีกนัยหนึ่งคือ ทำให้พรรคการเมืองไทยกลายเป็นสถาบันทางการเมืองของคนร่ำรวยและผู้มีอิทธิพลแทนที่จะเป็นของประชาชนทั่วไป

เพื่อแก้ไขสภาพปัญหาข้างต้น จึงได้มีการกำหนดหลักการใหม่เกี่ยวกับพรรคการเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541

⁴ บุญศรี มีวงศ์โสม. การปรับปรุงระบบพรรคการเมืองไทย (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538), หน้า 71.

บทบัญญัติที่สำคัญในรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับพรรคการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีบทบัญญัติอยู่ 2 มาตราที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดตั้ง การจัดองค์กร การดำเนินการ สมาชิกภาพ และอำนาจหน้าที่ของพรรคการเมือง ดังนี้⁵

มาตรา 47 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองเพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชน และเพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์นั้น ตามวิถีทางการเมืองปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้

การจัดตั้งองค์กรภายใน การดำเนินกิจการ และข้อบังคับของพรรคการเมืองต้องสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง กรรมการบริหารของพรรคการเมือง หรือสมาชิกพรรคการเมืองตามจำนวนที่กำหนดในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ซึ่งเห็นวามติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้น จะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีสิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับดังกล่าวขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ให้มติหรือข้อบังคับนั้นเป็นอันยกเลิกไป

มาตรา 328 นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การจัดตั้งพรรคการเมือง ซึ่งอย่างน้อยให้กระทำได้โดยบุคคลตั้งแต่สิบห้าคนขึ้นไป และการจัดตั้งพรรคการเมืองในทะเบียนพรรคการเมือง

(2) การเลิกพรรคการเมือง ทั้งนี้ โดยมีให้น้ำเอาเหตุที่พรรคการเมืองไม่ส่งสมาชิกรับเลือกตั้ง หรือเหตุที่ไม่มีสมาชิกของพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งมาเป็นเหตุให้ต้องเลิกหรือยุบพรรค

(3) การดำเนินกิจการของพรรคการเมือง และการจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง

(4) การสนับสนุนการจัดตั้งและพัฒนาสาขาพรรคโดยรัฐ

(5) การสนับสนุนทางการเงิน หรือประโยชน์อย่างอื่นแก่พรรคการเมืองโดยรัฐ การจำกัดวงเงินค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองในการเลือกตั้ง และการควบคุมการรับบริจาคของพรรคการเมือง

⁵ วิสutti โพธิ์แทน, การดำเนินกิจการของพรรคการเมือง (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2544), หน้า 9.

(6) การตรวจสอบสถานะทางการเงินของพรรคการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบและการเปิดเผยที่มาของรายได้ และการใช้จ่ายของพรรคการเมือง

(7) การจัดทำบัญชีแสดงรายรับและรายจ่ายของพรรคการเมือง และบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของพรรคการเมือง ซึ่งต้องแสดงโดยเปิดเผยซึ่งที่มาของรายได้และการใช้จ่ายประจำปีของพรรคการเมืองในทุกรอบปีปฏิทิน เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อตรวจสอบและประกาศให้สาธารณชนทราบ

บทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าว จึงเป็นที่มาสำคัญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พุทธศักราช 2541⁶

อำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับพรรคการเมืองของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับพรรคการเมืองของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ในมาตรา 144 โดยกำหนดให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง และมาตรา 145 กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับพรรคการเมือง คือ⁷ (1) ออกประกาศกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมายพรรคการเมือง (2) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมายพรรคการเมือง (3) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายพรรคการเมือง และ (4) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายพรรคการเมืองบัญญัติ ทั้งนี้ ในการปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานอันเกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ ตลอดจนขอให้ศาล พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่การสืบสวนสอบสวน หรือวินิจฉัยชี้ขาด⁸ และคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจแต่งตั้งบุคคล คณะบุคคล หรือผู้แทนองค์กรเอกชนเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมายได้

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่

⁶ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 115 ตอนที่ 35 ก ลงวันที่ 9 มิถุนายน 2541 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 10 มิถุนายน 2541 เป็นต้นมา ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีผลให้ยกเลิกพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 พระราชบัญญัติพรรคการเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 พ.ศ. 2538.

⁷ วิสุทธิ โพธิ์แท่น, *การดำเนินกิจการของพรรคการเมือง*. (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า 2544), หน้า 11.

⁸ วิสุทธิ โพธิ์แท่น, *การดำเนินกิจการของพรรคการเมือง*. (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า 2544), หน้า 11.

ของประธานกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ดังนี้

มาตรา 5 ให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งรักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และให้มีอำนาจออกประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

มาตรา 6 ให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่รับคำจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง ควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานของพรรคการเมืองและปฏิบัติงานให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

มาตรา 7 ให้นายทะเบียนพรรคการเมืองมีอำนาจเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้คำชี้แจง หรือให้ส่งเอกสารมาเพื่อประกอบการพิจารณาหรือตรวจสอบได้ในการปฏิบัติหน้าที่ของนายทะเบียนพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ โดยได้มีบทกำหนดโทษไว้ในมาตรา 74 ว่า “ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายทะเบียนพรรคการเมืองซึ่งสั่งตามมาตรา 7 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 ได้บัญญัติเกี่ยวกับสถานะของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ว่า เป็นหน่วยงานของรัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคล และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยมีประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด (มาตรา 25 วรรคหนึ่ง) มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการทั่วไปของคณะกรรมการการเลือกตั้งและนายทะเบียนพรรคการเมือง และมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (มาตรา 26)

(1) รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการการเลือกตั้งและนายทะเบียนพรรคการเมือง ศึกษาและรวบรวมข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งและนายทะเบียนพรรคการเมือง

(2) ศึกษาและสนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการเลือกตั้ง การออกเสียงประชามติ และการพัฒนาพรรคการเมือง

(3) เผยแพร่วิชาการและให้ความรู้และการศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(4) รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้มีอำนาจเกี่ยวข้องกับการออกเสียงประชามติ ผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยในการเลือกตั้งหรือเกี่ยวกับการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง หรือเกี่ยวกับการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ผู้เลือกตั้ง พรรคการเมือง หรือบุคคลอื่นใดเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(5) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมาย

การกำกับดูแลสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นในเรื่องต่างๆ ที่กำหนดไว้ในมาตรา 27 ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ได้แบ่งส่วนงานภายในสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งออกเป็นด้านๆ โดยกำหนดให้ด้านกิจการพรรคการเมือง และการออกเสียงประชามติ มีอำนาจหน้าที่รับคำขอจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมือง ควบคุม ตรวจสอบการดำเนินงานของพรรคการเมือง และปฏิบัติงานให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ปฏิบัติงานธุรการให้แก่นายทะเบียนพรรคการเมือง ศึกษาและรวบรวมข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวกับงานของนายทะเบียนพรรคการเมือง ปฏิบัติงานสนับสนุนพรรคการเมืองโดยรัฐ ประสานงานและสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและหน่วยงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งในส่วนภูมิภาค และปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมาย แบ่งส่วนงานภายในด้านกิจการออกเป็น 2 สำนัก คือ

(1) สำนักกิจการพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ มีอำนาจหน้าที่รับคำขอจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมือง ควบคุม ตรวจสอบการดำเนินงานของพรรคการเมือง และปฏิบัติงานให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ปฏิบัติงานธุรการให้แก่นายทะเบียนพรรคการเมือง ศึกษาและรวบรวมข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวกับงานของนายทะเบียนพรรคการเมือง และปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมาย โดยแบ่งงานภายในออกเป็น 4 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายอำนวยการ ฝ่ายกิจการพรรคการเมือง ฝ่ายตรวจสอบระบบบัญชี การเงิน และทรัพย์สิน และฝ่ายพัฒนาพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ

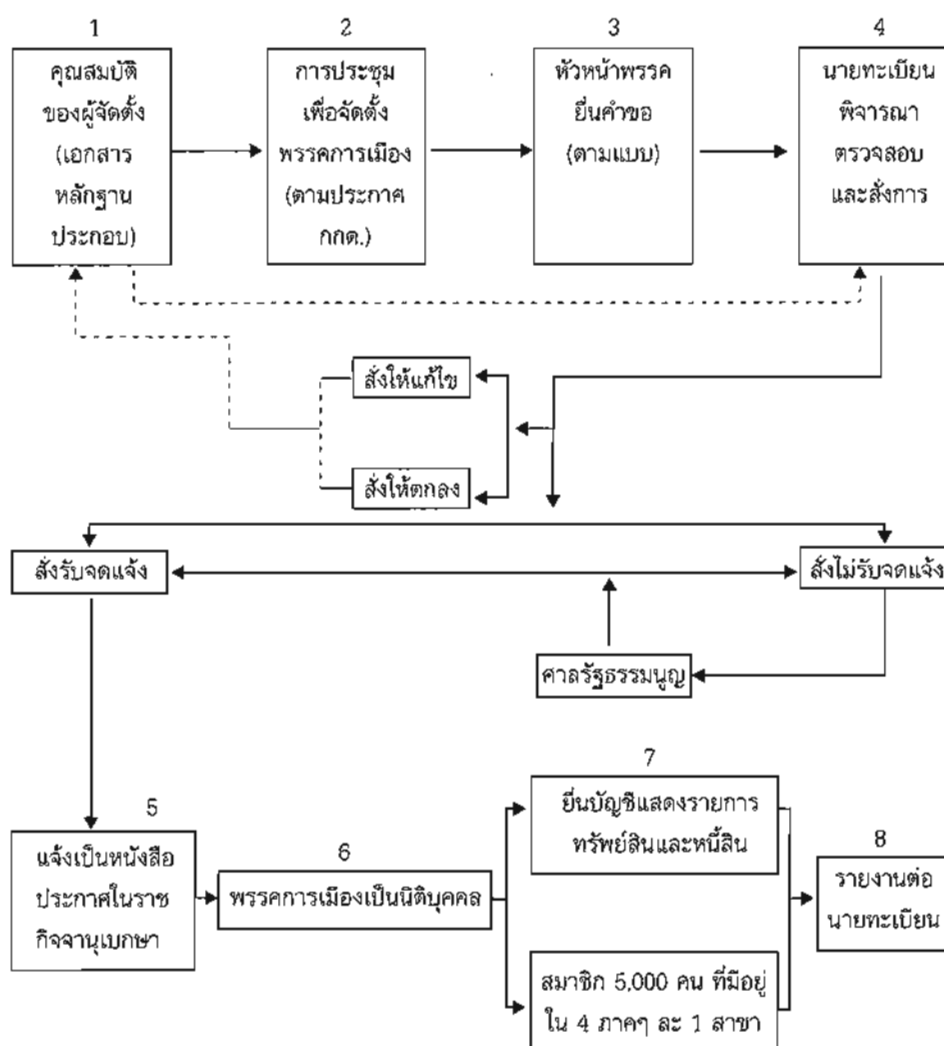
(2) สำนักบริหารการสนับสนุนโดยรัฐมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารการสนับสนุนพรรคการเมืองโดยรัฐตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการพรรคการเมือง เช่น การจัดตั้งและบริหารกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง การจัดสรรเวลาออกอากาศให้พรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดแถลงผลงานทางสถานีวิทยุกระจายเสียงและสถานีโทรทัศน์ของรัฐโดยมีคิดค่าใช้จ่าย การเสนอแนะให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสนับสนุนพรรคการเมืองในเรื่องค่าไปรษณียากร ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับสาธารณูปโภค และด้านอื่นๆ และปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมาย โดยแบ่งงานภายในออกเป็น 3 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายอำนวยการ สำนักงานกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง และฝ่ายปฏิบัติการสนับสนุน

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นว่า ประธานกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งมีภารกิจในการอำนวยความสะดวกในกิจการเกี่ยวกับพรรคการเมือง การควบคุม และกำกับกับการดำเนินงานของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการสนับสนุนพรรคการเมืองตามนัยที่บทบัญญัติของกฎหมายกำหนด โดยมีสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งรับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และนายทะเบียนพรรคการเมือง มีอำนาจหน้าที่รับคำขอจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมือง ควบคุม ตรวจสอบการดำเนินงานของพรรคการเมือง และปฏิบัติงานให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ตลอดจนปฏิบัติงานสนับสนุนพรรคการเมืองโดยรัฐ กล่าวคือ ดำเนินการตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ตามภารกิจของประธานกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งตามที่กฎหมายกำหนด

การดำเนินการตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ได้กำหนดหลักการในการดำเนินการเกี่ยวกับพรรคการเมือง และให้อำนาจประธานกรรมการการเลือกตั้งออกประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อปฏิบัติการเกี่ยวกับพรรคการเมือง ดังนี้

1. การจัดตั้งพรรคการเมือง ผู้จัดตั้งพรรคการเมืองจะต้องดำเนินการตามกระบวนการขอจัดตั้งพรรคการเมือง (ดูข้อมูลในแผนภูมิที่ 5.2)



แผนภูมิที่ 5.2 กระบวนการขอจัดตั้งพรรคการเมือง

ที่มา : คู่มือการปฏิบัติงานของพรรคการเมือง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

จากแผนภูมิดังกล่าว สามารถแยกขั้นตอนดำเนินการตามกระบวนการขอจัดตั้งพรรคการเมืองได้เป็น 8 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 : คุณสมบัติของผู้ที่จะรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมืองจะต้อง (1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด (2) มีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์ และ (3) ไม่มีลักษณะที่ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 106 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ ในวันเลือกตั้งเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง คือ (1) วิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือน (2) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช (3) ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย (4) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง นอกจากนี้ยังต้องพิจารณาถึงกฎหมายและข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้จัดตั้งต้องไม่ใช่ผู้เคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ต้องยุบเพราะไม่ดำเนินการตามมาตรา 35 หรือมาตรา 62 หรือกระทำการตามมาตรา 66 เพราะบุคคลดังกล่าวต้องห้ามมิให้ขอจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือมีส่วนร่วมในการขอจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ตามมาตรา 8 โดยมีกำหนดห้าปี นับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นต้องยุบไป ทั้งนี้ตามมาตรา 69 รวมทั้งผู้ขอจัดตั้งต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้เป็นสมาชิกพรรคการเมืองตามข้อบังคับพรรคนั้นๆ หรือในระหว่างขอจัดตั้งได้สมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ซึ่งทำให้ความเป็นสมาชิกภาพของสมาชิกพรรคสิ้นสุดเมื่อข้อบังคับพรรคได้รับจัดแจ้งจากนายทะเบียน โดยมีเอกสารและหลักฐานประกอบการพิจารณา คือ (1) สำเนาทะเบียนบ้าน ซึ่งรับรองสำเนาถูกต้อง (2) บัตรประจำตัวประชาชน ซึ่งรับรองสำเนาถูกต้อง และ (3) หนังสือรับรองสถานที่เกิด (ถ้ามี)

ขั้นตอนที่ 2 : การประชุมจัดตั้งพรรคการเมือง ผู้จัดตั้งพรรคการเมืองต้องจัดให้มีการประชุมเพื่อกำหนดนโยบายพรรคการเมือง กำหนดข้อบังคับพรรคการเมืองและเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

1. ผู้จัดตั้งพรรคการเมืองต้องจัดให้มีการประชุมก่อนยื่นคำขอจัดตั้งพรรคการเมือง โดยจะต้องมีผู้เข้าร่วมประชุมไม่น้อยกว่า 15 คน โดยดำเนินการเลือกประธานและเลขานุการในที่ประชุมด้วยการให้ผู้เข้าร่วมประชุมเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานที่ประชุม คนหนึ่งเป็นเลขานุการในที่ประชุม การดำเนินงานของเลขานุการในที่ประชุม ผู้ได้รับเลือกเป็นเลขานุการในที่ประชุมต้องจัดให้ผู้เข้าร่วมประชุมกรอกรายการและลงลายมือชื่อในแบบบัญชีลงลายมือชื่อของผู้เข้าร่วมประชุมจัดตั้งพรรคการเมือง (แบบ พ.ก.1) และแบบบันทึกประวัติผู้จัดตั้งพรรคการเมือง (แบบ พ.ก.2) ประธานและเลขานุการในที่ประชุมลงลายมือชื่อรับรองในแบบบัญชีลงลายมือชื่อของผู้เข้าร่วมประชุมจัดตั้งพรรคการเมือง (แบบ พ.ก.1)

2. กิจกรรมที่จะต้องดำเนินการในที่ประชุม คือ การกำหนดนโยบายพรรคการเมือง ข้อบังคับพรรคการเมือง และการเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง การลงมติในที่ประชุมจัดตั้งพรรคการเมือง มติของที่ประชุมจัดตั้งพรรคการเมืองในทุกๆ กรณี ให้เป็นไปตามเสียงข้างมาก ผู้เข้าร่วมประชุมคนหนึ่งมีเสียงหนึ่งในการออกเสียงลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียง

เพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด ผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นกรรมการบริหารพรรค กรอกรายการ และลงลายมือชื่อในแบบพิมพ์และลงลายมือชื่อในแบบบัญชีรายชื่อคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง (แบบ พ.ก.3) และแบบบันทึกประวัติผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง (แบบ พ.ก.4)

3. การจดและรับรองความถูกต้องของรายงานการประชุม เลขานุการในที่ประชุมต้องเป็นผู้จดยกรายงานการประชุมโดยลงลายมือชื่อกำกับไว้ในฐานะผู้จดยกรายงานการประชุม และประธานในที่ประชุมเป็นผู้ลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้องของรายการประชุม

นโยบายพรรคการเมืองและข้อบังคับพรรคการเมืองที่จะกำหนดจะต้องไม่ก่อให้เกิดความแตกแยกในเรื่องเชื้อชาติหรือศาสนาระหว่างชนในชาติ ไม่เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐและไม่ขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ (มาตรา 10) การใช้ถ้อยคำในนโยบายและข้อบังคับพรรคการเมืองต้องสุภาพ ชัดเจน ไม่พุ่มเพุยหรือเลียดลี โดยข้อบังคับพรรคการเมืองอย่างน้อยต้องมีรายการดังนี้

(1) ชื่อพรรคการเมือง

(2) ภาพเครื่องหมายพรรคการเมือง (มาตรา 14 วรรคหนึ่ง (5)) ชื่อพรรคการเมือง (ทั้งชื่อภาษาไทย ชื่อภาษาอังกฤษ ชื่อย่อภาษาไทย และชื่อย่อภาษาอังกฤษ) และภาพเครื่องหมายพรรคการเมืองของพรรคการเมืองที่จะจัดตั้ง จะต้องไม่ซ้ำหรือพ้องหรือมีลักษณะคล้ายคลึงกับชื่อพรรคการเมืองหรือภาพเครื่องหมายพรรคการเมืองของผู้ขอจัดตั้งพรรคการเมืองอื่นที่ได้ยื่นคำขอจัดตั้งพรรคการเมืองต่อนายทะเบียนไว้ก่อนแล้วหรือของพรรคการเมืองอื่นที่นายทะเบียนได้รับแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ก่อนแล้ว ผู้ที่จะจัดตั้งพรรคการเมืองสามารถขอตรวจสอบชื่อพรรคการเมืองและภาพเครื่องหมายพรรคการเมืองของพรรคการเมืองต่างๆ ได้ที่สำนักงานกิจการพรรคการเมืองฯ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการพรรคการเมืองฯ

(3) ที่ตั้งสำนักงานใหญ่พรรคการเมือง กรณีอาคารซึ่งเป็นที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของพรรคการเมืองเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลอื่น ซึ่งมีใช้ผู้จัดตั้งหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองจะต้องมีเอกสารหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่าเจ้าของกรรมสิทธิ์ยินยอมให้ใช้อาคารดังกล่าว

(4) การเลือกตั้ง การดำรงตำแหน่ง การสิ้นสุด และการออกจากตำแหน่งของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมือง และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมือง

(5) องค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการบริหารพรรค (มาตรา 12) คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองประกอบด้วย หัวหน้าพรรคการเมือง รองหัวหน้าพรรคการเมือง เลขานุการพรรคการเมือง รองเลขานุการพรรคการเมือง เภรัณยิกพรรคการเมือง โฆษกพรรคการเมือง และกรรมการบริหารอื่น ซึ่งเลือกตั้งจากสมาชิกซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์ และไม่มีลักษณะที่ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ

การเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมือง (มาตรา 25 (3)) ได้กำหนดไว้ว่า เมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองได้รับแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองแล้ว การดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้งหัวหน้าพรรคการเมือง รองหัวหน้าพรรคการเมือง เลขานุการพรรคการเมือง รองเลขานุการพรรคการเมือง เภรัณุกพรรคการเมือง โฆษกพรรคการเมือง และกรรมการบริหารอื่น จะต้องกระทำโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง หากไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา 25 มีบทกำหนดโทษไว้ในมาตรา 25 วรรคหนึ่ง (5) ซึ่งกำหนดว่าพรรคการเมืองย่อมเลิกหรือยุบพรรคการเมืองด้วยเหตุไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา 25

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามนโยบายพรรคการเมือง ข้อบังคับพรรคการเมือง และมติของที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง (มาตรา 20 วรรคหนึ่ง) มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารการเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดของพรรคการเมืองและสาขาพรรคการเมือง ตลอดจนจัดให้มีการทำบัญชีตามมาตรา 38 ซึ่งประกอบด้วย บัญชีรายวันแสดงรายได้หรือรายรับและแสดงค่าใช้จ่ายหรือรายจ่าย บัญชีแสดงรายรับจากการบริจาคตามมาตรา 48 บัญชีแยกประเภท และบัญชีแสดงสินทรัพย์และหนี้สิน ให้ถูกต้องตามความเป็นจริง (มาตรา 37 วรรคหนึ่ง) โดยมีบทกำหนดโทษไว้ในมาตรา 83 ซึ่งกำหนดว่า คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือประธานสาขาพรรคการเมืองผู้ใดไม่จัดให้มีการทำบัญชีของพรรคการเมืองหรือสาขาพรรคการเมือง แล้วแต่กรณี ตามมาตรา 37 หรือจัดให้มีการทำบัญชีของพรรคการเมืองหรือสาขาพรรคการเมืองโดยละเว้นการลงรายการในบัญชี ลงรายการเท็จในบัญชี แก้ไขบัญชี ซ่อนเร้นหรือทำลายหลักฐานในการลงบัญชีอันจะเป็นผลให้การแสดงที่มาของรายได้และการใช้จ่ายของพรรคการเมืองไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 100,000 บาท มีหน้าที่ปิดบัญชีของพรรคการเมืองครั้งแรกในวันสิ้นปีปฏิทินที่ได้แจ้งการจัดตั้งขึ้น และครั้งต่อไปเป็นประจำทุกปีในวันสิ้นปีปฏิทิน การปิดบัญชีให้จัดทำงบการเงินซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วย งบดุลและงบรายได้ และค่าใช้จ่ายของพรรคการเมือง ในกรณีที่มิใช่สาขาพรรคการเมือง งบการเงินให้รวมถึงงบการเงินของสาขาพรรคการเมืองทุกสาขาพรรคการเมืองด้วย งบดุลต้องแสดงรายการ สินทรัพย์ หนี้สินและทุนของพรรคการเมือง งบรายได้และค่าใช้จ่ายอย่างน้อยต้องแสดงที่มาของรายได้ ซึ่งได้รับจากเงินบริจาค เงินสนับสนุนจากรัฐ และรายได้อื่นที่มีกับทางใช้ไปของค่าใช้จ่ายดำเนินการของพรรคการเมือง โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งต้องแสดงไว้โดยชัดเจน งบดุลต้องจัดให้มีผู้สอบบัญชีรับอนุญาตตรวจสอบและรับรองการสอบบัญชี (มาตรา 39) หากไม่ปฏิบัติตามมีบทกำหนดโทษไว้ในมาตรา 83 ซึ่งกำหนดว่า คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือประธานสาขาพรรคการเมืองผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 39 ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 100,000 บาท และเมื่อได้มีประกาศพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองมีหน้าที่ควบคุมพรรคการเมืองไม่ให้ใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งของพรรคการเมืองนั้นเกินวงเงินที่นายทะเบียนกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และควบคุมไม่ให้ผู้สมัคร

รับเลือกตั้งของพรรคการเมืองใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งเกินวงเงินตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (มาตรา 43) หากไม่ปฏิบัติตามมีบทกำหนดโทษไว้ในมาตรา 85 ซึ่งกำหนดว่า คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 43 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 500,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ต้องจัดสรรเงินเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมือง (มาตรา 44) ได้แก่ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อให้จัดสรรเป็นจำนวนรวม โดยพิจารณาตามจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งที่พรรคการเมืองเสนอไว้ในบัญชีรายชื่อที่ยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง และค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งให้จัดสรรให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองเป็นรายบุคคล โดยค่าใช้จ่ายที่จัดสรรดังกล่าวให้เป็นไปตามมติของที่ประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง ห้ามมิให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองจัดสรรเงินเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองข้างต้น เกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา หากไม่ปฏิบัติตามมีบทกำหนดโทษไว้ในมาตรา 85 ซึ่งกำหนดว่า คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 44 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือนหรือปรับไม่เกิน 500,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

อำนาจหน้าที่ของหัวหน้าพรรคการเมือง คือเป็นผู้แทนของพรรคการเมืองในกิจการอันเกี่ยวกับบุคคลภายนอก เพื่อการนี้หัวหน้าพรรคการเมืองจะมอบหมายเป็นหนังสือให้กรรมการบริหารคนหนึ่งหรือหลายคนทำการแทนก็ได้ (มาตรา 20 วรรคสอง) มีหน้าที่ส่งรายงานหรือเอกสารเกี่ยวกับการมีมติของพรรคการเมืองให้สมาชิกพรรคการเมืองซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย นอกจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองตามข้อบังคับพรรคการเมืองตามนัยมาตรา 22 วรรคหนึ่ง (4) และ วรรคสอง (มาตรา 22 วรรคสี่) หากไม่ปฏิบัติตามมีบทกำหนดโทษไว้ในมาตรา 76 ซึ่งกำหนดว่าหัวหน้าพรรคการเมืองผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 22 วรรคสี่ ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 50,000 บาทและปรับอีกไม่เกินวันละ 500 บาทตลอดเวลาที่ยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง มีหน้าที่แจ้งการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองเป็นหนังสือตามแบบที่นายทะเบียนกำหนดต่อนายทะเบียนภายใน 15 วันนับแต่วันที่จัดตั้งสาขาพรรคการเมืองนั้น (มาตรา 30 วรรคหนึ่ง) หากไม่ปฏิบัติตามมีบทกำหนดโทษไว้ในมาตรา 76 ซึ่งกำหนดว่าหัวหน้าพรรคการเมืองผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 50,000 บาท และปรับอีกไม่เกินวันละ 500 บาทตลอดเวลาที่ยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง มีหน้าที่แจ้งการเปลี่ยนแปลงนโยบายพรรคการเมือง ข้อบังคับพรรคการเมือง หรือรายการตามมาตรา 13 วรรคสอง (5) ได้แก่ ชื่อ อาชีพ ที่อยู่ และลายมือชื่อของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองที่จัดแจ้งไว้กับนายทะเบียน หรือรายละเอียดที่แจ้งไว้ในแบบตามมาตรา 30 (ได้แก่ แบบหนังสือแจ้งการจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง) เป็นหนังสือต่อนายทะเบียนภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้พิจารณาแก้ไขรายละเอียด ดังกล่าว (มาตรา 33 วรรคหนึ่ง) หากไม่ปฏิบัติตามมีบทกำหนดโทษไว้ในมาตรา 76 ซึ่งกำหนดว่า หัวหน้าพรรคการเมืองผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 33 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 50,000 บาท และปรับอีกไม่เกิน วันละ 500 บาทตลอด

เวลาที่ยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง ถ้าหัวหน้าพรรคการเมืองไม่แจ้งการเปลี่ยนแปลงภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้หัวหน้าพรรคการเมืองแจ้งการเปลี่ยนแปลงนั้นภายในระยะเวลาที่นายทะเบียนกำหนด (มาตรา 33 วรรคสาม) หากไม่ปฏิบัติตามมีบทกำหนดโทษไว้ในมาตรา 80 ซึ่งกำหนดว่า หัวหน้าพรรคการเมืองผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายทะเบียนซึ่งสั่งตามมาตรา 33 วรรคสาม ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 100,000 บาท มีหน้าที่จัดทำทะเบียนสมาชิกพรรคการเมืองตามแบบที่นายทะเบียนกำหนด ให้ถูกต้องตามความเป็นจริง เก็บรักษาไว้ ณ ที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของพรรคการเมืองและพร้อมที่จะให้นายทะเบียนหรือผู้ซึ่งนายทะเบียนมอบหมายตรวจสอบได้ (มาตรา 34 วรรคหนึ่ง) และมีหน้าที่แจ้งจำนวนสมาชิกที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมา พร้อมด้วยรายชื่อ อาชีพและที่อยู่ของสมาชิกดังกล่าวตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนดให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมกราคมของทุกปี (มาตรา 34 วรรคสอง) หากไม่ปฏิบัติตามมีบทกำหนดโทษไว้ในมาตรา 81 ซึ่งกำหนดว่าหัวหน้าพรรคการเมืองผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 34 วรรคหนึ่ง หรือวรรคสอง ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 50,000 บาท ถ้าหัวหน้าพรรคการเมืองไม่แจ้งนายทะเบียนภายในระยะเวลาตามมาตรา 34 วรรคสอง นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้หัวหน้าพรรคการเมืองแจ้งภายในระยะเวลาที่นายทะเบียนกำหนด (มาตรา 34 วรรคสาม) หากไม่ปฏิบัติตามมีบทกำหนดโทษไว้ในมาตรา 80 ซึ่งกำหนดว่า หัวหน้าพรรคการเมืองผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายทะเบียนซึ่งสั่งตามมาตรา 34 วรรคสาม ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 100,000 บาท มีหน้าที่จัดทำรายงานการดำเนินการกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด และแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปีเพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ เว้นแต่พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นยังไม่ถึง 90 วันนับจนถึงวันสิ้นปีปฏิทิน (มาตรา 35) หากไม่ปฏิบัติตามมีบทกำหนดโทษไว้ในมาตรา 80 ซึ่งกำหนดว่า หัวหน้าพรรคการเมืองผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 35 ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 100,000 บาท และมีบทกำหนดโทษไว้ในมาตรา 65 วรรคหนึ่ง (5) ซึ่งกำหนดว่าพรรคการเมืองมีเหตุต้องเลิกหรือยุบพรรคการเมืองเนื่องจากไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา 35 มีหน้าที่นำงบการเงินที่ปิดบัญชีในวันสิ้นปีปฏิทินของพรรคการเมืองที่ผู้สอบบัญชีรับอนุญาตตรวจสอบและรับรองแล้วเสนอที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองอนุมัติภายในเดือนเมษายนของทุกปี โดยแจ้งให้สมาชิกพรรคการเมืองทราบล่วงหน้า และปิดประกาศไว้ ณ ที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของพรรคการเมืองและสาขาพรรคการเมืองไม่น้อยกว่า 15 วัน (มาตรา 40 วรรคหนึ่ง) หากไม่ปฏิบัติตามมีบทกำหนดโทษไว้ในมาตรา 81 ซึ่งกำหนดว่า หัวหน้าพรรคการเมืองผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 40 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 50,000 บาท และปรับอีกไม่เกินวันละ 500 บาทตลอดเวลาที่ยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง มีหน้าที่รับรองความถูกต้องของงบการเงินซึ่งที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองอนุมัติแล้วร่วมกับเหรียญกษาปณ์พรรคการเมือง และมีหน้าที่ส่งงบการเงินดังกล่าวต่อนายทะเบียนภายใน 30 วันนับแต่วันที่ที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองอนุมัติพร้อมทั้งสำเนาบัญชีตามมาตรา 38 (มาตรา 40 วรรคสอง) หากไม่ปฏิบัติตามมีบทกำหนดโทษไว้ในมาตรา 76 ซึ่งกำหนดว่าหัวหน้าพรรคการเมืองผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 40 วรรคสอง ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 50,000 บาทและปรับอีกไม่เกินวันละ 500 บาทตลอดเวลาที่ยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง มีหน้าที่จัด

เวลาที่ยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง ถ้าหัวหน้าพรรคการเมืองไม่แจ้งการเปลี่ยนแปลงภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้หัวหน้าพรรคการเมืองแจ้งการเปลี่ยนแปลงนั้นภายในระยะเวลาที่นายทะเบียนกำหนด (มาตรา 33 วรรคสาม) หากไม่ปฏิบัติตามมีบทกำหนดโทษไว้ในมาตรา 80 ซึ่งกำหนดว่า หัวหน้าพรรคการเมืองผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายทะเบียนซึ่งสั่งตามมาตรา 33 วรรคสาม ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 100,000 บาท มีหน้าที่จัดทำทะเบียนสมาชิกพรรคการเมืองตามแบบที่นายทะเบียนกำหนด ให้ถูกต้องตามความเป็นจริง เก็บรักษาไว้ ณ ที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของพรรคการเมืองและพร้อมที่จะให้นายทะเบียนหรือผู้ซึ่งนายทะเบียนมอบหมายตรวจสอบได้ (มาตรา 34 วรรคหนึ่ง) และมีหน้าที่แจ้งจำนวนสมาชิกที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมา พร้อมด้วยรายชื่อ อาชีพและที่อยู่ของสมาชิกดังกล่าวตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนดให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมกราคมของทุกปี (มาตรา 34 วรรคสอง) หากไม่ปฏิบัติตามมีบทกำหนดโทษไว้ในมาตรา 81 ซึ่งกำหนดว่า หัวหน้าพรรคการเมืองผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 34 วรรคหนึ่ง หรือวรรคสอง ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 50,000 บาท ถ้าหัวหน้าพรรคการเมืองไม่แจ้งนายทะเบียนภายในระยะเวลาตามมาตรา 34 วรรคสอง นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้หัวหน้าพรรคการเมืองแจ้งภายในระยะเวลาที่นายทะเบียนกำหนด (มาตรา 34 วรรคสาม) หากไม่ปฏิบัติตามมีบทกำหนดโทษไว้ในมาตรา 80 ซึ่งกำหนดว่า หัวหน้าพรรคการเมืองผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายทะเบียนซึ่งสั่งตามมาตรา 34 วรรคสาม ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 100,000 บาท มีหน้าที่จัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด และแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปีเพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ เว้นแต่พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นยังไม่ถึง 90 วันนับจนถึงวันสิ้นปีปฏิทิน (มาตรา 35) หากไม่ปฏิบัติตามมีบทกำหนดโทษไว้ในมาตรา 80 ซึ่งกำหนดว่า หัวหน้าพรรคการเมืองผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 35 ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 100,000 บาท และมีบทกำหนดโทษไว้ในมาตรา 65 วรรคหนึ่ง (5) ซึ่งกำหนดว่า พรรคการเมืองมีเหตุต้องเลิกหรือยุบพรรคการเมืองเนื่องจากไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา 35 มีหน้าที่นำงบการเงินที่ปิดบัญชีในวันสิ้นปีปฏิทินของพรรคการเมืองที่ผู้สอบบัญชีรับอนุญาตตรวจสอบและรับรองแล้วเสนอที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองอนุมัติภายในเดือนเมษายนของทุกปี โดยแจ้งให้สมาชิกพรรคการเมืองทราบล่วงหน้า และปิดประกาศไว้ ณ ที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของพรรคการเมืองและสาขาพรรคการเมืองไม่น้อยกว่า 15 วัน (มาตรา 40 วรรคหนึ่ง) หากไม่ปฏิบัติตามมีบทกำหนดโทษไว้ในมาตรา 81 ซึ่งกำหนดว่า หัวหน้าพรรคการเมืองผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 40 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 50,000 บาท และปรับอีกไม่เกินวันละ 500 บาทตลอดเวลาที่ยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง มีหน้าที่รับรองความถูกต้องของงบการเงินซึ่งที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองอนุมัติแล้วร่วมกับเหรียญกษาปณ์พรรคการเมือง และมีหน้าที่ส่งงบการเงินดังกล่าวต่อนายทะเบียนภายใน 30 วันนับแต่วันที่ที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองอนุมัติพร้อมทั้งสำเนาบัญชีตามมาตรา 38 (มาตรา 40 วรรคสอง) หากไม่ปฏิบัติตามมีบทกำหนดโทษไว้ในมาตรา 76 ซึ่งกำหนดว่า หัวหน้าพรรคการเมืองผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 40 วรรคสอง ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 50,000 บาทและปรับอีกไม่เกินวันละ 500 บาทตลอดเวลาที่ยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง มีหน้าที่จัด

ให้มีบัญชีแสดงรายรับจากการบริจาค (มาตรา 48) หากไม่ปฏิบัติตามมีบทกำหนดโทษไว้ในมาตรา 87 ซึ่งกำหนดว่า หัวหน้าพรรคการเมืองผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 48 ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 100,000 บาท มีหน้าที่ร่วมกับเหรียญพรรคการเมืองในการนำเงินที่พรรคการเมืองได้รับบริจาคมา ไปฝากไว้กับธนาคารพาณิชย์โดยระบุชื่อเจ้าของบัญชีในนามของพรรคการเมืองนั้น และมีหน้าที่แจ้งหมายเลขบัญชีของบัญชีเงินฝากและจำนวนเงินที่เปิดบัญชีของทุกบัญชีพร้อมทั้งส่งสำเนาบัญชีเงินฝากที่ธนาคารพาณิชย์รับรองแก่นายทะเบียนภายใน 7 วัน นับแต่วันที่เปิดบัญชีของทุกบัญชี (มาตรา 50) หากไม่ปฏิบัติตามมีบทกำหนดโทษไว้ในมาตรา 87 ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 100,000 บาท มีหน้าที่จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนที่พรรคการเมืองได้รับจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริง และยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไป (มาตรา 62) หากไม่ปฏิบัติตามมีบทกำหนดโทษไว้ในมาตรา 80 ซึ่งกำหนดว่า หัวหน้าพรรคการเมืองผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 62 ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 100,000 บาท และมีบทกำหนดโทษไว้ในมาตรา 65 วรรคหนึ่ง (5) ซึ่งกำหนดว่า พรรคการเมืองมีเหตุต้องเลิกหรือยุบพรรคการเมืองเนื่องจากไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา 62

4. แผนและกำหนดเวลาในการจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง อำนาจหน้าที่ของสาขาพรรคการเมือง การเลือกตั้ง การดำรงตำแหน่ง การสิ้นสุด และการออกจากตำแหน่งของกรรมการสาขาพรรคการเมือง และอำนาจหน้าที่ของกรรมการสาขาพรรคการเมือง

(1) องค์ประกอบของคณะกรรมการสาขาพรรคการเมือง (มาตรา 31) กำหนดให้ประกอบด้วย ประธานสาขาพรรคการเมือง รองประธานสาขาพรรคการเมือง เลขานุการสาขาพรรคการเมือง รองเลขานุการสาขาพรรคการเมือง เหรัญญิกสาขาพรรคการเมือง โฆษกสาขาพรรคการเมือง และกรรมการอื่นของสาขาพรรคการเมือง กรรมการสาขาพรรคการเมืองทั้งคณะจะมีจำนวนเท่าใดนั้นเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับพรรคการเมือง แต่ทั้งนี้ต้องไม่น้อยกว่า 7 คน เพื่อให้ครบทั้ง 7 ตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนด คนละ 1 ตำแหน่ง

(2) หน้าที่ของประธานสาขาพรรคการเมือง (มาตรา 32) มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายพรรคการเมืองและข้อบังคับพรรคการเมืองตามที่ได้รับมอบหมาย โดยประธานสาขาพรรคการเมืองมีหน้าที่จัดให้มีการทำบัญชีของสาขาพรรคการเมืองตามมาตรา 38 'ซึ่งประกอบด้วย บัญชีรายวันแสดงรายได้หรือรายรับและแสดงค่าใช้จ่ายหรือรายจ่าย บัญชีแสดงรายรับจากการบริจาคตามมาตรา 48 บัญชีแยกประเภท และบัญชีแสดงสินทรัพย์และหนี้สิน และรับรองความถูกต้องตลอดจนจัดส่งบัญชีของสาขาพรรคการเมืองเพื่อแสดงรวมไว้ในบัญชีของพรรคการเมือง (มาตรา 37 วรรคสอง) โดยมีบทกำหนดโทษไว้ในมาตรา 83 ซึ่งกำหนดว่า ประธานสาขาพรรคการเมือง ผู้ใดไม่จัดให้มีการทำบัญชีของสาขาพรรคการเมืองผู้ใดตามมาตรา 37 หรือจัดให้มีการทำบัญชีของสาขาพรรคการเมืองโดยละเว้นการลงรายการในบัญชี ลงรายการเท็จในบัญชี แก้ไขบัญชี ซอนเร้นหรือทำหลักฐานในการลงบัญชีอันจะเป็นผลให้การแสดงที่มาของรายได้และการใช้จ่ายของพรรคการเมืองไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 100,000 บาท มีหน้าที่ปิดบัญชีของสาขาพรรคการเมืองครั้งแรกในวันสิ้นปีปฏิทินที่ได้แจ้งการจัดตั้งขึ้น และ

ครั้งต่อไปเป็นประจำทุกปีในวันสิ้นปีปฏิทิน การปิดบัญชีให้จัดทำงบการเงิน ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วย งบดุลและงบรายได้ และค่าใช้จ่ายของสาขาพรรคการเมืองงบดุลต้องแสดงรายการ สินทรัพย์ หนี้สิน และทุนของสาขาพรรคการเมืองงบรายได้และค่าใช้จ่ายอย่างน้อยต้องแสดงที่มาของรายได้ ซึ่งได้รับจาก เงินบริจาค เงินสนับสนุนจากรัฐ และรายได้อื่นที่มีกับทางค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของสาขาพรรคการเมือง โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งต้องแสดงไว้โดยชัดเจน งบดุลต้องจัดให้มีผู้สอบบัญชี รับอนุญาตตรวจสอบและรับรองการสอบบัญชี (มาตรา 39) หากไม่ปฏิบัติตามมีบทกำหนดโทษไว้ในมาตรา 83 ว่า ประธานสาขาพรรคการเมืองผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 39 ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 100,000 บาท และมีหน้าที่แจ้งเป็นหนังสือให้หัวหน้าพรรคการเมืองทราบเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดที่แจ้งไว้ใน แบบหนังสือแจ้งการจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง ได้แก่ มีการเปลี่ยนแปลงสถานที่ตั้ง มีการเปลี่ยนแปลง เกี่ยวกับการรวมการสาขาพรรคการเมือง การพ้นจากตำแหน่งหรือการเข้าดำรงตำแหน่งใหม่ตามข้อบังคับ พรรคการเมือง มีการเปลี่ยนแปลงกรรมการสาขาพรรคการเมืองทั้งคณะตามข้อบังคับพรรคการเมืองโดย ด่วนที่สุด เพื่อที่หัวหน้าพรรคการเมืองจะได้แจ้งเป็นหนังสือให้นายทะเบียนตอบรับการเปลี่ยนแปลงตามที่ กำหนดไว้ในมาตรา 33 วรรคหนึ่ง เนื่องจากหากแจ้งเกินกำหนดเวลาดังกล่าว หัวหน้าพรรคการเมือง จะมีความผิดตามมาตรา 76 ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 50,000 บาท และปรับอีกไม่เกินวันละ 500 บาท ตลอดเวลาที่ยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง ซึ่งได้กล่าวถึงไปแล้วในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของหัวหน้า พรรคการเมือง

5. การประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองและการประชุมของสาขาพรรคการเมือง (มาตรา 25) กำหนด ว่า กิจการที่ต้องกระทำโดยที่ประชุมใหญ่ เมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองได้รับแจ้งการจัดตั้ง พรรคการเมืองแล้ว ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงนโยบายพรรคการเมือง การเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคการเมือง การเลือกตั้งหัวหน้าพรรคการเมือง รองหัวหน้าพรรคการเมือง เลขาธิการพรรคการเมือง รองเลขาธิการ พรรคการเมือง เภรัญญิกพรรคการเมือง โฆษกพรรคการเมืองและกรรมการบริหารอื่น และการอื่นตามที่ กำหนดในประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง องค์ประกอบของที่ประชุมใหญ่ (มาตรา 26) กำหนดว่า ที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองต้องประกอบด้วยคณะกรรมการการบริหารพรรคการเมือง ผู้แทนของ สาขาพรรคการเมือง และสมาชิกพรรคการเมือง ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในบังคับพรรคการเมือง ในระหว่างที่พรรคการเมืองใดดำเนินการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองตามมาตรา 29 ให้ที่ประชุมใหญ่ของ พรรคการเมืองนั้นประกอบด้วยคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง และสมาชิกพรรคการเมือง ตาม หลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับพรรคการเมือง บทกำหนดโทษ (มาตรา 65 วรรคหนึ่ง (5)) กำหนดว่า พรรคการเมืองย่อมเลิกหรือยุบพรรคการเมืองด้วยเหตุไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา 25 หรือมาตรา 26

6. สิทธิและหน้าที่ของสมาชิกพรรคการเมือง (มาตรา 28 วรรคหนึ่ง) ในกรณีที่สมาชิกพรรค การเมืองซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกพรรคการเมืองซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรรมการบริหารพรรคการเมืองจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวน กรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือสมาชิกพรรคการเมืองจำนวนไม่น้อยกว่า 50 คน เห็นว่ามติหรือ

ข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้นจะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีสิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย (มาตรา 28 วรรคสอง) กรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับดังกล่าวขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ให้มติหรือข้อบังคับดังกล่าวเป็นอันยกเลิกไป

7. ความรับผิดชอบของพรรคการเมืองต่อสมาชิกพรรคการเมือง และการรับเข้าเป็นสมาชิกและการให้ออกจากสมาชิกพรรคการเมือง (มาตรา 21) ผู้ซึ่งจะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์ และไม่มีลักษณะที่ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ (มาตรา 23 วรรคหนึ่ง) ห้ามมิให้พรรคการเมืองรับบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยโดยการเกิดเข้าเป็นสมาชิกหรือดำรงตำแหน่งใดๆ ในพรรคการเมือง หรือยอมให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อประโยชน์ของพรรคการเมือง หากฝ่าฝืนมีบทกำหนดโทษไว้ในมาตรา 77 ซึ่งกำหนดว่า กรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือกรรมการสาขาพรรคการเมืองผู้ใดรู้อยู่แล้วแต่จัดให้พรรคการเมืองกระทำการฝ่าฝืนมาตรา 23 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี และมีบทกำหนดโทษไว้ในมาตรา 66 (4) ซึ่งกำหนดว่า เมื่อพรรคการเมืองกระทำการฝ่าฝืนมาตรา 23 วรรคหนึ่ง อาจถูกศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมือง (มาตรา 23 วรรคสอง) ห้ามมิให้ผู้ไม่มีสัญชาติไทยโดยการเกิดเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองหรือดำรงตำแหน่งใดๆ ในพรรคการเมือง หรือร่วมกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งในการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง หากฝ่าฝืนมีบทกำหนดโทษไว้ในมาตรา 78 ซึ่งกำหนดว่า ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 23 วรรคสอง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 40,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และถ้าผู้ฝ่าฝืนใดไม่มีสัญชาติไทยโดยการเกิด ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งเพิกถอนสัญชาติไทยและเนรเทศออกนอกราชอาณาจักรด้วย

การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกพรรคการเมือง (มาตรา 22 วรรคหนึ่ง) สมาชิกภาพของสมาชิกสิ้นสุดลง (1) ตาย (2) ลาออก (3) ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 21 (4) พรรคการเมืองมีมติให้ออกตามข้อบังคับพรรคการเมือง (5) พรรคการเมืองที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกเลิกหรือยุบไป (มาตรา 22 วรรคสอง) การสิ้นสุดสมาชิกภาพตาม (4) ถ้าสมาชิกพรรคการเมืองผู้นั้นดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย มติของพรรคการเมืองต้องเป็นมติของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น และมติดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด และการลงมติให้ลงคะแนนลับ แต่ถ้าสมาชิกผู้นั้นไดุ้ทธธน์ต่อศาลรัฐธรรมนูญภายใน 30 วัน นับแต่วันที่พรรคการเมืองมีมติคัดค้านว่ามติพรรคการเมืองดังกล่าวมีลักษณะตามมาตรา 47 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ และศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติดังกล่าว มีได้มีลักษณะตามมาตรา 47 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ ให้ถือว่าสมาชิกภาพสิ้นสุดลงนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย (อันจะมีผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของสมาชิกพรรคการเมืองผู้นั้นสิ้นสุดลงนับแต่วันที่พรรคการเมืองมีมติ ตามนัยมาตรา 118 (8) ของรัฐธรรมนูญด้วย) แต่ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติดังกล่าวมีลักษณะตามมาตรา 47 วรรคสาม ของ

รัฐธรรมนูญ สมาชิกผู้นั้นอาจเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย (มาตรา 22 วรรคสาม) การอุทธรณ์ของสมาชิกต่อศาลรัฐธรรมนูญตามวรรคสองให้เป็นไปตามวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา 22 วรรคสี่) ให้หัวหน้าพรรคการเมืองส่งรายงานหรือเอกสารเกี่ยวกับการมีมติตามวรรคสองไปยังประธานสภาผู้แทนราษฎรและนายทะเบียนภายใน 7 วันนับแต่วันที่พรรคการเมืองมีมติ หากไม่ปฏิบัติตามมีบทกำหนดไว้ในมาตรา 76 ซึ่งกำหนดว่า หัวหน้าพรรคการเมืองผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 22 วรรคสี่ ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 50,000 บาท และปรับอีกไม่เกินวันละ 500 บาทตลอดเวลาที่ยังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง (มาตรา 22 วรรคห้า) การสิ้นสุดของสมาชิกภาพตาม (5) (พรรคการเมืองที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกเลิกหรือยุบไป) ถ้าสมาชิกผู้นั้นดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยและไม่อาจเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ภายใน 60 วันนับแต่วันที่พรรคการเมืองเลิกหรือยุบไป ให้ถือว่าสมาชิกผู้นั้นสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันถัดจากวันที่ครบ 60 วันนั้น (อันจะมีผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของสมาชิกพรรคการเมืองผู้นั้นสิ้นสุดลงนับแต่วันที่ครบ 60 วันนั้น ตามนัยมาตรา 118 (9) ของรัฐธรรมนูญด้วย)

8. วินัยและจรรยาบรรณของสมาชิกพรรคการเมือง
9. หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกสมาชิกพรรคการเมืองเพื่อส่งสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อและแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง
10. การบริหารการเงินและทรัพย์สิน และการจัดการทำบัญชีของพรรคการเมืองและสาขาพรรคการเมือง
11. การให้ความรู้ทางการเมืองแก่สมาชิกพรรคการเมืองและประชาชนทั่วไป
12. การเลิกพรรคการเมืองและสาขาพรรคการเมือง

ขั้นตอนที่ 3 : หัวหน้าพรรคยื่นคำขอจัดตั้งพรรคการเมือง เอกสารที่ต้องยื่นพร้อมกับคำขอจัดตั้งพรรคการเมือง (มาตรา 13 วรรคหนึ่ง) ให้ผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองยื่นคำขอจัดตั้งพรรคการเมืองต่อนายทะเบียนพร้อมกันนโยบายพรรคการเมือง ข้อบังคับพรรคการเมือง บัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของพรรคการเมือง และสำเนารายงานการประชุมของผู้จัดตั้งพรรคการเมือง คำขอจัดตั้งพรรคการเมืองให้เป็นไปตามแบบที่นายทะเบียนกำหนดซึ่งอย่างน้อยต้องมีรายการดังต่อไปนี้ (1) ชื่อพรรคการเมือง (2) ภาพเครื่องหมายพรรคการเมือง (3) ที่ตั้งสำนักงานใหญ่พรรคการเมือง (4) ชื่อ อาชีพ ที่อยู่และลายมือชื่อของผู้จัดตั้งพรรคการเมือง (5) ชื่อ อาชีพ ที่อยู่และลายมือชื่อของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง ผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองต้องจัดเตรียมเอกสารต่างๆ ให้พร้อม ก่อนที่จะยื่นคำขอจัดตั้งพรรคการเมือง ดังนี้

1. แบบคำขอจัดตั้งพรรคการเมือง (แบบ ท.พ.1) จำนวน 1 ชุด ผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองต้องกรอกรายการในแบบ ท.พ.1 ให้ครบถ้วนและถูกต้องตามมติของที่ประชุมผู้จัดตั้งพรรคการเมือง ในกรณีที่จะเป็นจะต้องมีการชุด ลบ หรือขีดฆ่า ผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองจะต้องลงลายมือชื่อกำกับไว้ทุกที่ที่มีการชุดลบขีดฆ่า

2. รายงานการประชุมจัดตั้งพรรคการเมือง พร้อมเอกสารแนบท้ายรายงานการประชุม จำนวน 1 ชุด
3. แบบ พ.ก.2 พร้อมสำเนาทะเบียนบ้านและสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน ของผู้จัดตั้งพรรคการเมืองทุกคน จำนวนคนละ 3 ชุด
4. บัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของพรรคการเมือง ซึ่งผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองจัดทำขึ้นและลงลายมือชื่อรับรอง จำนวน 3 ชุด
5. แบบ พ.ก.3 จำนวน 3 ชุด
6. แบบ พ.ก.4 พร้อมสำเนาทะเบียนบ้านและสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน ของกรรมการบริหารพรรคการเมืองทุกคน จำนวนคนละ 3 ชุด
7. เอกสาร “นโยบายพรรคการเมือง พ.ศ.” ซึ่งผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองลงลายมือชื่อรับรองทุกหน้า จำนวน 3 ชุด
8. เอกสาร “ข้อบังคับพรรคการเมือง พ.ศ.” ซึ่งผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองลงลายมือชื่อรับรองทุกหน้า จำนวน 3 ชุด
9. เอกสาร “ภาพเครื่องหมายพรรคการเมือง” ซึ่งจะต้องมีภาพเครื่องหมายพรรคการเมืองเป็นภาพสีขนาด 4x4 นิ้ว พร้อมคำอธิบายภาพเครื่องหมายพรรคการเมืองอยู่ในหน้าเดียวกัน เช่นเดียวกับที่แนบท้ายรายงานการประชุม ซึ่งผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองลงลายมือชื่อรับรอง อีก 3 ชุด
10. แผนที่แสดงที่ตั้งของสำนักงานใหญ่ ซึ่งเขียนบนกระดาษขนาด A4 (ขนาด 8.27x11.69 นิ้ว โดยประมาณ) จำนวน 3 ชุด โดยในแผนที่ดังกล่าวจะต้องแสดงให้เห็นถึงถนนสายหลัก ถนนสายรอง สถานที่สำคัญๆ ซึ่งอยู่ใกล้เคียงกับสถานที่ตั้งสำนักงานใหญ่ และเป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไปของประชาชนในท้องถิ่น

สถานที่ยื่นคำขอจัดตั้งพรรคการเมือง ผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองยื่นคำขอจัดตั้งพรรคการเมือง (แบบ พ.พ.1) พร้อมเอกสารตามที่มิประกาศกำหนดไว้ ต่อนายทะเบียน ณ ฝ่ายกิจการพรรคการเมือง สำนักกิจการพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ด้านกิจการพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ

ขั้นตอนที่ 4 : การพิจารณาตรวจสอบของนายทะเบียน (มาตรา 14 วรรคหนึ่ง) เมื่อได้รับคำขอจัดตั้งพรรคการเมือง ให้นายทะเบียนพิจารณาตรวจสอบ

1. ผู้จัดตั้งพรรคการเมืองเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 8 และมีจำนวนไม่น้อยกว่า 15 คน
2. นโยบายและข้อบังคับพรรคการเมืองมีลักษณะไม่ขัดกับมาตรา 10
3. เอกสารการขอจัดตั้งพรรคการเมืองมีรายการครบถ้วนตามมาตรา 11 และมาตรา 13
4. คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองมีคุณสมบัติตามมาตรา 13 และ
5. ชื่อพรรคการเมืองและภาพเครื่องหมายพรรคการเมืองไม่ซ้ำหรือพ้องหรือมีลักษณะคล้ายคลึง

กับชื่อพรรคการเมืองหรือภาพเครื่องหมายพรรคการเมืองของผู้ขอจัดตั้งพรรคการเมืองอื่นที่ได้ยื่นคำขอไว้ ตามมาตรา 13 หรือชื่อพรรคการเมืองอื่นที่นายทะเบียนได้รับจดแจ้งตั้งพรรคการเมืองไว้ก่อนแล้ว

ขั้นตอนที่ 5 : การสั่งการของนายทะเบียน

1. สั่งรับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมือง (มาตรา 14 วรรคสอง) กรณีที่นายทะเบียนได้ตรวจสอบ แล้วเห็นว่าถูกต้องและครบถ้วน ให้นายทะเบียนรับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมือง และแจ้งเป็นหนังสือ ให้ผู้ขอจัดตั้งพรรคการเมืองทราบภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับคำขอจัดตั้งพรรคการเมือง (มาตรา 18) ให้นายทะเบียนจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองในทะเบียนพรรคการเมือง และประกาศการจัดตั้ง พรรคการเมืองในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา 19) พรรคการเมืองที่นายทะเบียนรับจดแจ้งการจัดตั้งแล้ว เป็นนิติบุคคล

2. สั่งไม่รับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมือง (มาตรา 14 วรรคสาม) กรณีที่นายทะเบียนตรวจสอบ แล้วเห็นว่าคุณสมบัติหรือจำนวนของผู้จัดตั้งพรรคการเมือง หรือนโยบายและข้อบังคับพรรคการเมือง หรือคุณสมบัติของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือชื่อพรรคการเมืองหรือภาพเครื่องหมาย พรรคการเมืองไม่เป็นไปตามวรรคหนึ่ง (1) (2) (4) หรือ (5) ให้นายทะเบียนสั่งไม่รับจดแจ้งการจัดตั้ง พรรคการเมือง และแจ้งเป็นหนังสือพร้อมทั้งเหตุผลให้ผู้ขอจัดตั้งพรรคการเมืองทราบ ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่นายทะเบียนได้รับคำขอจัดตั้งพรรคการเมือง

3. สั่งให้แก้ไขเอกสารแล้วมีคำสั่ง (มาตรา 14 วรรคหนึ่ง) ในกรณีที่นายทะเบียนได้ตรวจสอบ แล้วเห็นว่า เอกสารการขอจัดตั้งพรรคการเมืองตามมาตรา 14 (3) มีรายการไม่ครบถ้วนตามมาตรา 11 หรือมาตรา 13 หรือมีข้อความไม่ชัดเจนหรือบกพร่อง นายทะเบียนต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ ผู้ขอจัดตั้ง ทราบภายใน 7 วันนับแต่วันที่นายทะเบียนได้รับคำขอจัดตั้งพรรคการเมือง เพื่อดำเนินการแก้ไขภายใน 7 วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งจากนายทะเบียน (มาตรา 15 วรรคสอง) เมื่อผู้ขอจัดตั้งพรรคการเมือง ได้แก้ไขเอกสารการขอจัดตั้งพรรคการเมืองให้ถูกต้องและครบถ้วนภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้นายทะเบียนรับจัดตั้งพรรคการเมืองและแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ขอจัดตั้งพรรคการเมืองทราบภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับเอกสารดังกล่าว (มาตรา 15 วรรคสาม) ถ้าผู้ขอจัดตั้งพรรคการเมืองไม่ดำเนินการ แก้ไขเอกสารการขอจัดตั้งพรรคการเมืองหรือดำเนินการแก้ไขแล้วแต่ยังไม่ถูกต้องให้นายทะเบียนสั่งไม่รับ จดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมือง และให้นายทะเบียนแจ้งเป็นหนังสือพร้อมทั้งเหตุผลให้ผู้ขอจัดตั้งพรรค การเมืองทราบภายใน 7 วันนับแต่วันที่สั่งให้รับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมือง

4. สั่งให้ทำความตกลงกันก่อนมีคำสั่ง กรณีที่มีผู้ขอจัดตั้งพรรคการเมืองซึ่งมีชื่อพรรคการเมือง หรือภาพเครื่องหมายพรรคการเมืองซ้ำหรือพ้องหรือมีลักษณะคล้ายคลึงกันและยื่นคำขอจัดตั้งพรรค การเมืองในวันเดียวกันนายทะเบียนจะดำเนินการ (1) สั่งให้ทำความตกลงกัน (มาตรา 16 วรรคหนึ่ง (1)) กรณีที่นายทะเบียนเห็นว่าชื่อพรรคการเมืองหรือภาพเครื่องหมายพรรคการเมืองตามที่ปรากฏอยู่ใน เอกสารการขอจัดตั้งพรรคการเมือง ซ้ำหรือพ้องหรือมีลักษณะคล้ายคลึงกับชื่อพรรคการเมืองหรือภาพ เครื่องหมายพรรคการเมืองของผู้จัดตั้งพรรคการเมืองอื่นที่ได้ยื่นคำขอจัดตั้งพรรคการเมืองในวันเดียวกัน

ให้นายทะเบียนแจ้งเป็นหนังสือไปยังผู้ขอจัดตั้งพรรคการเมืองที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ทำความเข้าใจความตกลงกันว่าผู้จัดตั้งพรรคการเมืองคณะใดจะเป็นผู้มีสิทธิใช้ชื่อพรรคการเมืองหรือภาพเครื่องหมายพรรคการเมืองนั้น เมื่อได้ตกลงกันดังกล่าวให้กระทำให้เสร็จสิ้นภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งจากนายทะเบียน เมื่อได้ตกลงกันเป็นประการใดแล้ว นายทะเบียนจะรับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมืองตามที่ได้ตกลงกัน ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในมาตรา 16 วรรคหนึ่ง (1) กรณีไม่ยอมตกลงกันหรือตกลงกันไม่ได้ (มาตรา 16 วรรคหนึ่ง (2)) กรณีที่ผู้ขอจัดตั้งพรรคการเมืองที่เกี่ยวข้องยืนยันไม่ยอมตกลงกันหรือเมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวใน (1) แล้วยังตกลงกันไม่ได้ ให้นายทะเบียนพิจารณาปรับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมืองจากผู้ขอจัดตั้งพรรคการเมืองที่เห็นว่าผู้มีสิทธิจะใช้ชื่อพรรคการเมืองหรือภาพเครื่องหมายพรรคการเมืองนั้นดีกว่า โดยพิจารณาจากหลักเกณฑ์ ดังนี้

(1) ผู้ขอจัดตั้งพรรคการเมืองคณะใดมีจำนวนผู้จัดตั้งพรรคการเมืองซึ่งเคยได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของการเลือกตั้งทั่วไปครั้งหลังสุดในนามของพรรคการเมืองตามหลักฐานใบสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เคยใช้ชื่อพรรคการเมืองหรือภาพเครื่องหมายพรรคการเมืองนั้นมากกว่า ผู้ขอจัดตั้งพรรคการเมืองคณะนั้นย่อมมีสิทธิดีกว่า

(2) ในกรณีที่จำนวนผู้จัดตั้งพรรคการเมืองตาม (1) มีจำนวนเท่ากันผู้ขอจัดตั้งพรรคการเมืองคณะใดมีจำนวนผู้จัดตั้งพรรคการเมืองซึ่งเคยสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของการเลือกตั้งทั่วไปครั้งหลังสุดในนามของพรรคการเมืองตามหลักฐานใบสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เคยใช้ชื่อพรรคการเมืองหรือภาพเครื่องหมายพรรคการเมืองนั้นมากกว่า ผู้ขอจัดตั้งพรรคการเมืองคณะนั้นย่อมมีสิทธิดีกว่า

(3) ในกรณีที่จำนวนผู้จัดตั้งพรรคการเมืองตาม (2) มีจำนวนเท่ากันให้นายทะเบียนดำเนินการจับสลากโดยเปิดเผยเพื่อให้ได้ผู้มีสิทธิใช้ชื่อพรรคการเมืองหรือภาพเครื่องหมายพรรคการเมืองนั้น (มาตรา 16 วรรคหนึ่ง (3)) กรณีที่ชื่อพรรคการเมืองหรือภาพเครื่องหมายพรรคการเมืองนั้นเป็นชื่อพรรคการเมืองหรือภาพเครื่องหมายพรรคการเมืองที่ไม่เคยมีการใช้มาก่อนและตกลงกันไม่ได้ ให้นายทะเบียนดำเนินการจับสลากโดยเปิดเผยเพื่อให้ได้ผู้มีสิทธิใช้ชื่อพรรคการเมืองหรือภาพเครื่องหมายพรรคการเมืองนั้น (มาตรา 16 วรรคสอง) ให้นายทะเบียนแจ้งการรับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมืองตามมาตรา 16 วรรคหนึ่ง (2) และ (3) เป็นหนังสือไปยังผู้ขอจัดตั้งพรรคการเมืองที่เกี่ยวข้องเพื่อทราบภายใน 7 วันนับแต่วันที่รับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมือง

ขั้นตอนที่ 6 : การโต้แย้งคำสั่งไม่รับจดทะเบียนการจัดตั้ง (มาตรา 17 วรรคหนึ่ง) ผู้จัดตั้งพรรคการเมืองซึ่งไม่เห็นด้วยกับคำสั่งไม่รับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมืองของนายทะเบียนตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้วินิจฉัยชี้ขาดภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งคำสั่งไม่รับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมืองจากนายทะเบียน (มาตรา 17 วรรคสอง) เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดเป็นประการใดแล้ว ให้นายทะเบียนปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

ขั้นตอนที่ 7 :การดำเนินการตามเงื่อนไขเวลาที่กฎหมายกำหนดหลังจากได้รับแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมือง

1. การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของหัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ (มาตรา 42) หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง และกรรมการสาขาพรรคการเมือง มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อนายทะเบียนภายใน 30 วันนับแต่วันที่เข้าดำรงตำแหน่งและภายใน 30 วันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามแบบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด หากไม่ปฏิบัติตามมีบทกำหนดโทษไว้ในมาตรา 84 ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 100,000 บาท และปรับอีกไม่เกินวันละ 500 บาท ตลอดเวลาที่ยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง

ดังนั้น เมื่อนายทะเบียนได้มีหนังสือแจ้งการรับแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองให้พรรคการเมืองทราบแล้ว หัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองทุกคนต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อนายทะเบียนภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งจากนายทะเบียน โดยให้ถือเอาวันที่ได้รับหนังสือแจ้งจากนายทะเบียนเป็นวันที่เข้าดำรงตำแหน่ง

2. การดำเนินการตามมาตรา 29 ภายใน 180 วันนับแต่วันที่นายทะเบียนรับแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมือง พรรคการเมืองต้องดำเนินการให้มีสมาชิกตั้งแต่ 5,000 คนขึ้นไป ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนประกาศกำหนดและมีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละ 1 สาขา ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

(1) ภาคกลาง ประกอบด้วย กรุงเทพมหานคร และอีก 26 จังหวัด ได้แก่ กาญจนบุรี จันทบุรี ฉะเชิงเทรา ชัยนาท ชลบุรี ตราด นครนายก นครปฐม นนทบุรี ปทุมธานี ประจวบคีรีขันธ์ ปราจีนบุรี พระนครศรีอยุธยา เพชรบุรี ระยอง ราชบุรี ลพบุรี สมุทรปราการ สมุทรสาคร สมุทรสงคราม สระแก้ว สระบุรี สิงห์บุรี สุพรรณบุรี อ่างทอง อุทัยธานี

(2) ภาคใต้ ประกอบด้วย 14 จังหวัด ได้แก่ กระบี่ ชุมพร ตรัง นครศรีธรรมราช นราธิวาส ปัตตานี พังงา พัทลุง ภูเก็ต ยะลา ระนอง สงขลา สตูล สุราษฎร์ธานี

(3) ภาคเหนือ ประกอบด้วย 16 จังหวัด ได้แก่ กำแพงเพชร เชียงราย เชียงใหม่ ตาก นครสวรรค์ น่าน พะเยา พิษณุโลก เพชรบูรณ์ แพร่ แม่ฮ่องสอน ลำปาง ลำพูน สุโขทัย อุตรดิตถ์

(4) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประกอบด้วย 19 จังหวัด ได้แก่ กาฬสินธุ์ ขอนแก่น ชัยภูมิ นครพนม นครราชสีมา บุรีรัมย์ มหาสารคาม มุกดาหาร ยโสธร ร้อยเอ็ด เลย ศรีสะเกษ สกลนคร สุรินทร์ หนองคาย หนองบัวลำภู อุดรธานี อุบลราชธานี อำนาจเจริญ

3. การจัดทำทะเบียนสมาชิกพรรคการเมือง (มาตรา 34 วรรคหนึ่งและวรรคสี่) หัวหน้าพรรคการเมืองต้องจัดทำทะเบียนสมาชิกพรรคการเมืองตามที่นายทะเบียนกำหนดให้ตรงตามความเป็นจริง

เก็บรักษาไว้ ณ สำนักงานใหญ่ของพรรคการเมือง และพร้อมที่จะให้นายทะเบียนหรือผู้ซึ่งนายทะเบียนมอบหมายตรวจสอบได้ หากฝ่าฝืนมีบทกำหนดโทษไว้ในมาตรา 81 ซึ่งกำหนดว่า หัวหน้าพรรคการเมืองผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 34 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 50,000 บาท

4. การจัดตั้งสาขาพรรคอย่างน้อยภาคละ 1 สาขา รวมอย่างน้อย 4 สาขาภายใน 180 วัน นับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนการจดทะเบียนพรรคการเมือง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองที่กำหนดไว้ในกฎหมาย (มาตรา 30 วรรคหนึ่ง) กรณีที่พรรคการเมืองใดจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองขึ้น ให้หัวหน้าพรรคการเมืองมีหนังสือแจ้งการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองต่อนายทะเบียนภายใน 15 วันนับแต่วันที่จัดตั้งสาขาพรรคการเมืองนั้น หากไม่ปฏิบัติตามมีบทกำหนดโทษไว้ในมาตรา 76 ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 50,000 บาท และปรับอีกไม่เกินวันละ 500 บาทตลอดเวลายังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง (มาตรา 30 วรรคสอง) หนังสือแจ้งการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองให้เป็นไปตามแบบที่นายทะเบียนกำหนดและอย่างน้อยจะต้องมีรายการแสดงที่ตั้งสาขาพรรคการเมือง รายชื่อ อาชีพ และที่อยู่ของกรรมการสาขาพรรคการเมืองนั้น (มาตรา 30 วรรคสาม) เมื่อนายทะเบียนได้รับแจ้งการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองแล้ว ให้ออกหนังสือรับรองการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง และ (มาตรา 42) กำหนดให้กรรมการสาขาพรรคการเมืองมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อนายทะเบียนภายใน 30 วันนับแต่วันที่เข้าดำรงตำแหน่งและภายใน 30 วันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง ซึ่งมีหลักเกณฑ์ วิธีการแบบพิมพ์ และบทลงโทษเหมือนกับการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมือง ซึ่งได้กล่าว

การจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอน หลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดไว้ในข้อบังคับพรรคการเมืองโดยเคร่งครัด และต้องจัดส่งสำเนาเอกสารหลักฐานต่างๆ ที่แสดงให้เห็นว่าได้ดำเนินการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองถูกต้องตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับพรรคการเมือง ไปให้นายทะเบียนเพื่อประกอบการพิจารณาด้วย เช่น ข้อบังคับพรรคการเมืองกำหนดว่าต้องมีสมาชิกพรรคการเมืองในท้องที่ที่จะตั้งสาขาพรรคการเมืองไม่น้อยกว่า 100 คน จะต้องแนบบัญชีรายชื่อสมาชิกไม่น้อยกว่า 100 คน ดังกล่าวไปด้วย หรือข้อบังคับพรรคการเมืองกำหนดว่าต้องมีสมาชิกร่วมประชุมจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองไม่น้อยกว่า 50 คน จะต้องแนบสำเนารายงานการประชุมพร้อมกับสำเนาบัญชีลงนามสมาชิกผู้เข้าร่วมประชุมจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองดังกล่าวไปด้วย หรือข้อบังคับพรรคการเมืองกำหนดว่าคณะกรรมการบริหารพรรคเป็นผู้อนุมัติให้จัดตั้งสาขาพรรคการเมืองจะต้องแนบสำเนารายงานการประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองครั้งที่อนุมัติให้จัดตั้งสาขาพรรคการเมืองดังกล่าวไปด้วย เป็นต้น

การแจ้งการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองแต่ละสาขานั้นจะต้องเรียงลำดับที่ของสาขาพรรคการเมืองตามลำดับก่อนหลังของวันเดือนปีที่จัดตั้งขึ้น และควรทยอยแจ้งการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองตามลำดับของการจัดตั้ง โดยต้องคำนึงถึงระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด คือ แจ้งการจัดตั้งภายใน 15 วันนับแต่วันที่มีการจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง

กรณีที่พรรคการเมืองใดไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา 29 พรรคการเมืองนั้นมีเหตุต้องเลิกหรือยุบพรรคการเมืองตามมาตรา 65 วรรคหนึ่ง (5) ซึ่งนายทะเบียนต้องดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายใน 15 วันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียนเมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่ามีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียน ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองได้แล้ว นายทะเบียนต้องประกาศคำสั่งยุบพรรคการเมืองในราชกิจจานุเบกษา ตามนัยมาตรา 65 วรรคสาม และ (มาตรา 68 วรรคหนึ่ง) กรณีที่พรรคการเมืองเลิกหรือยุบตามมาตรา 65 นอกจากกรณีตามมาตรา 65 (3) (มีการยุบพรรคการเมืองไปรวมกับพรรคการเมืองอื่นตามหมวด 5) ให้หัวหน้าพรรคการเมืองส่งบัญชีและงบดุลรวมทั้งเอกสารเกี่ยวกับการเงินของพรรคการเมืองต่อนายทะเบียนภายใน 15 วันนับแต่วันที่พรรคการเมืองเลิกหรือยุบ และให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ชำระบัญชีให้เสร็จสิ้นภายใน 6 เดือนนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากนายทะเบียน ถ้าสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ชำระบัญชีไม่เสร็จภายในเวลาดังกล่าวให้ขอขยายเวลาได้อีกไม่เกิน 6 เดือน หากไม่ปฏิบัติตามมีบทกำหนดโทษไว้ในมาตรา 76 ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 50,000 บาท และปรับไม่เกินวันละ 500 บาทตลอดเวลายังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง (มาตรา 68 วรรคสอง) ในการชำระบัญชี เมื่อได้หักหนี้สินและค่าใช้จ่ายแล้ว ยังมีทรัพย์สินเหลืออยู่เท่าใด ให้โอนให้แก่องค์การสาธารณกุศลตามที่ระบุไว้ในข้อบังคับพรรคการเมือง ถ้าในข้อบังคับพรรคการเมืองไม่ได้ระบุไว้ ให้ทรัพย์สินที่เหลือนั้นตกเป็นของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง

ขั้นตอนที่ 8 :เมื่อพรรคการเมืองดำเนินการตามเงื่อนไขที่กำหนดให้รายงานต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง และมีหน้าที่ดำเนินกิจการพรรคการเมือง กิจการทางการเงิน การรับบริจาค ตลอดจนการขอรับการสนับสนุนทางการเงินหรือประโยชน์อย่างอื่นแก่พรรคการเมืองโดยรัฐ รวมทั้งมีภารกิจที่จะต้องดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด

2. การควบคุมกำกับกับการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง การดำเนินกิจการของพรรคการเมืองโดยทั่วไป⁹

2.1 กำหนดให้คณะกรรมการบริหารพรรคมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการตามนโยบายพรรค ข้อบังคับพรรค และมติของที่ประชุมใหญ่ของพรรค

2.2 กำหนดให้หัวหน้าพรรคเป็นผู้แทนของพรรคในกิจการอันเกี่ยวกับบุคคลภายนอก แต่หัวหน้าพรรคอาจมอบหมายเป็นหนังสือให้กรรมการบริหารพรรคคนหนึ่งหรือหลายคนทำการแทนได้

2.3 หัวหน้าพรรคต้องจัดทำทะเบียนสมาชิกพรรคตามแบบที่นายทะเบียนกำหนดให้ตรงตามความเป็นจริง เก็บรักษาไว้ ณ ที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของพรรค เพื่อให้นายทะเบียนหรือผู้ซึ่งนายทะเบียนมอบหมายตรวจสอบได้เสมอ โดยภายในเดือนมกราคมของทุกปี หัวหน้าพรรคจะต้องแจ้งจำนวนสมาชิกที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงให้นายทะเบียนทราบ ถ้าไม่ปฏิบัติตามจะต้องถูกปรับไม่เกิน 50,000 บาท

⁹ วิรุทธิ์ โพธิ์แท่น, การดำเนินกิจการของพรรคการเมือง. (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า 2544), หน้า 19.

2.4 หัวหน้าพรรคต้องจัดทำรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคในแต่ละปีแล้วแจ้งให้ทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของแต่ละปี เพื่อให้นายทะเบียนประกาศให้สาธารณชนทราบถ้าไม่ปฏิบัติตามจะถูปรับไม่เกิน 100,000 บาท และจะต้องถูกศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้นด้วย

2.5 กฎหมายห้ามพรรคการเมืองช่วยเหลือสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม ถ้าฝ่าฝืนจะถูกปรับไม่เกิน 100,000 บาท

2.6 พรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือสมาชิกจะต้องไม่¹⁰

2.6.1 กระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

2.6.2 กระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองตามรัฐธรรมนูญ

2.6.3 กระทำการอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรือขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

2.6.4 รับคนไม่มีสัญชาติไทยโดยการเกิดเป็นสมาชิก หรือให้ดำรงตำแหน่งใดๆ ในพรรค หรือยอมให้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อประโยชน์ของพรรค (โทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 40,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง 5 ปี)

2.6.5 รับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดจากผู้ใด เพื่อ

1) กระทำการหรือสนับสนุนการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลาย

(1) ความมั่นคงของราชอาณาจักร

(2) ราชบัลลังก์

(3) เศรษฐกิจของประเทศ

(4) ราชการแผ่นดิน

2) กระทำการอันเป็นการก่อกวนหรือคุกคามความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

3) กระทำการอันเป็นการทำลายทรัพยากรของประเทศ

4) กระทำการอันเป็นการบั่นทอนสุขภาพอนามัยของประชาชน

2.6.6 รับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดจากผู้ใดเพื่อดำเนินกิจการของพรรคการเมืองหรือดำเนินกิจการในทางการเมือง จาก¹¹

¹⁰ วิสุทธิ์ โพธิ์แท่น, การดำเนินกิจการของพรรคการเมือง. (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า 2544), หน้า 20.

¹¹ วิสุทธิ์ โพธิ์แท่น, การดำเนินกิจการของพรรคการเมือง. (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า 2544), หน้า 20.

- (1) บุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย
- (2) นิติบุคคลตามกฎหมายต่างประเทศที่ประกอบธุรกิจหรือกิจการหรือจดทะเบียนสาขาอยู่ในหรือนอกราชอาณาจักร
- (3) นิติบุคคลที่จดทะเบียนในราชอาณาจักร ซึ่งมีบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยมีทุนหรือเป็นผู้ถือหุ้นเกินร้อยละ 25
- 4) องค์การ หรือนิติบุคคลที่ได้รับทุนหรือได้รับเงินอุดหนุนจากต่างประเทศซึ่งมีวัตถุประสงค์ดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ของบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยหรือมีผู้จัดการหรือกรรมการเป็นบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย
- 5) บุคคล องค์การ หรือนิติบุคคล ที่ได้รับเงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดเพื่อดำเนินกิจการของพรรคการเมืองหรือดำเนินกิจการในทางการเมืองจากบุคคล องค์การ หรือนิติบุคคล ทั้งสี่ข้อข้างต้น

6) บุคคล องค์การ หรือนิติบุคคลที่กำหนดในประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หากมีการฝ่าฝืนข้อห้ามในข้อ 6 นี้ ผลที่เกิดขึ้น คือ

- (1) พรรคอาจถูกศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบ (แม้ว่าจะฝ่าฝืนอย่างใดอย่างหนึ่ง) และ
- (2) จะถูกลงโทษตามกฎหมายอาญาที่ระบุนความผิดเกี่ยวกับการนั้น เช่น ในข้อ (2.6.1) (2.6.2) (2.6.3)
- (3) หากผิดข้อ (2.6.5) หรือ (2.6.6) ผู้กระทำจะถูกจำคุกตั้งแต่ 2 ปีถึง 10 ปีหรือปรับตั้งแต่ 200,000 บาทถึง 1,000,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และถูกศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง 5 ปี

2.7 คณะกรรมการบริหารพรรคหรือกรรมการผู้ใดจัดให้พรรคกระทำการใดๆ ฝ่าฝืนนโยบายพรรคหรือข้อบังคับพรรค จน

2.7.1 อาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ

2.7.2 ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

2.7.3 ขัดต่อการปกครองตามรัฐธรรมนูญ

ถ้าการกระทำยังไม่รุนแรงถึงขนาดต้องยุบพรรค จะถูกนายทะเบียนเตือนเป็นหนังสือให้ผู้นั้นระงับหรือแก้ไขการกระทำ ถ้าเตือนแล้วไม่ปฏิบัติตาม นายทะเบียนมีอำนาจยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งคือ (1) ให้ระงับหรือจัดการแก้ไขการกระทำดังกล่าว (2) ให้นำบุคคลหรือคณะบุคคลนั้นออกจากตำแหน่ง ถ้าเป็นกรณี (2) ผู้ที่ถูกออกจากตำแหน่งจะไม่มีสิทธิเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองใดๆ ได้อีกภายในสองปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่ง

2.8 การประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง ถือว่าสำคัญมากอย่างหนึ่ง ที่กฎหมายระบุว่าต้องประกอบด้วย (1) คณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง (2) ผู้แทนของสาขาพรรคการเมือง (3) สมาชิกพรรค ซึ่งรายละเอียดเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับพรรคการเมือง ถ้าหากองค์ประกอบของที่ประชุมใหญ่ไม่เป็นไปตามนี้พรรคอาจถูกยุบได้

3. การควบคุมกำกับกับการดำเนินกิจการเกี่ยวกับการเงินของพรรคการเมือง¹² การเงินของพรรคการเมืองโดยทั่วไป

3.1 คณะกรรมการบริหารพรรคมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารการเงินทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดของพรรคและสาขาพรรค และจัดให้มีการทำบัญชีให้ถูกต้อง ประธานสาขาพรรคก็ต้องจัดให้มีการทำบัญชีให้ถูกต้องเช่นเดียวกัน หากมีการฝ่าฝืน ผู้ฝ่าฝืนจะถูกปรับไม่เกิน 100,000 บาท

3.2 มีกำหนดรายละเอียดของการทำบัญชีและประเภทบัญชีของพรรคและของสาขาพรรค ตลอดจนวิธีการลงรายการในบัญชี กำหนดระยะเวลาที่ต้องดำเนินการแต่ละขั้นตอนให้แล้วเสร็จตาม มาตรา 38

3.3 มีการกำหนดให้พรรคและสาขาพรรคทำการปิดบัญชีภายในทุกสิ้นปีปฏิทินโดยให้ทำรายงานการเงินในรายละเอียด ที่อย่างน้อยต้องประกอบด้วยงบดุลงบรายได้และค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองแล้ว ต้องจัดให้ผู้สอบบัญชีรับอนุญาตตรวจสอบและรับรองการสอบบัญชีตามมาตรา 39 หากไม่ปฏิบัติตามจะถูกปรับไม่เกิน 100,000 บาท

3.4 งบการเงินของพรรคที่ผู้สอบบัญชีตรวจและรับรองแล้วต้องเสนอให้ที่ประชุมใหญ่ของพรรคอนุมัติภายในเดือนเมษายนของทุกปี หากไม่ดำเนินการจะถูกปรับไม่เกิน 50,000 บาท เมื่อที่ประชุมใหญ่อนุมัติแล้ว ให้หัวหน้าพรรคและเหรัญญิกพรรครับรองความถูกต้องแล้วส่งงบการเงินและสำเนาบัญชีให้นายทะเบียนพรรคการเมืองเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อตรวจสอบความถูกต้องแล้วประกาศให้สาธารณชนรับทราบ หากหัวหน้าพรรคใดไม่ทำตามจะถูกปรับไม่เกิน 50,000 บาท และวันละอีก 500 บาท จนกว่าจะทำให้ถูกต้อง

3.5 กฎหมายให้ยกเว้นภาษีให้รายได้และทรัพย์สินของพรรคการเมือง

การเงินของพรรคการเมืองในการเลือกตั้ง¹³ พรรคการเมืองจะใช้จ่ายเงินของพรรคการเมืองได้เฉพาะภายในวงเงินที่นายทะเบียนพรรคการเมืองกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งเท่านั้น และเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารพรรคที่จะต้องควบคุมไม่ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคใช้จ่ายเงินเกี่ยวกับการเลือกตั้งเกินวงเงินที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดตามมาตรา 41 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งฯ ถ้าคณะกรรมการบริหารพรรคไม่ควบคุมให้เป็นไปตามนี้ จะมีโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 500,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ นอกจากนั้น ถ้าผู้ใดฝ่าฝืนกฎหมายเลือกตั้งเกี่ยวกับการนี้อาจถูกจำคุกตั้งแต่ 1 ปี ถึง 5 ปีหรือปรับตั้งแต่ 20,000 บาท ถึง 100,000

¹² วิสสุทธิ์ โพธิ์แท่น, การดำเนินกิจการของพรรคการเมือง. (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า 2544). หน้า 22.

¹³ วิสสุทธิ์ โพธิ์แท่น, การดำเนินกิจการของพรรคการเมือง. (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า 2544). หน้า 23.

บาท หรือปรับเป็นเงินจำนวนสามเท่าของเงินที่ใช้จ่ายเกินหรือทั้งจำทั้งปรับและถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง 5 ปี

คณะกรรมการบริหารพรรคจะต้องมีมติของที่ประชุมคณะกรรมการบริหารในการจัดสรรเงินเป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคไม่ให้เกินวงเงินที่กฎหมายเลือกตั้งกำหนดไว้ โดย (1) ถ้าเป็นการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ ให้จัดสรรเป็นจำนวนรวมตามจำนวนผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อของพรรคทั้งหมด (2) ถ้าเป็นการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต ให้จัดสรรให้ผู้สมัครแต่ละคนหากฝ่าฝืนจะถูกจำคุกไม่เกิน 6 เดือนหรือปรับไม่เกิน 500,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

4. การควบคุมกำกับการบริจาคแก่พรรคการเมือง¹⁴ กฎหมายนิยามคำว่า “การบริจาค” ไว้ว่า การให้เงินทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดที่คำนวณเป็นเงินได้แก่พรรคการเมืองหรือสมาชิกเพื่อการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองหรือเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองในการเลือกตั้งนอกเหนือจากค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองตามข้อบังคับพรรคการเมือง กฎหมายกำหนดให้ผู้บริจาคและผู้รับบริจาคต้องกระทำอย่างเปิดเผยตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด ซึ่งจะต้องมีการเปิดเผยชื่อผู้บริจาค และจำนวนเงินที่บริจาคต่อนายทะเบียนและต่อสาธารณชนผู้บริจาค หรือผู้รับบริจาคที่ไม่เปิดเผย และไม่ทำตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังกล่าวจะถูกจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่น้อยกว่าสามเท่าของเงินหรือของราคาทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่บริจาคหรือทั้งจำทั้งปรับ และถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง 5 ปี เมื่อพรรคการเมืองหรือสมาชิกได้รับบริจาคแล้วต้องนำส่งเข้าบัญชีแสดงรายการรับบริจาคของพรรคภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับบริจาคม ถ้าฝ่าฝืนจะถูกปรับไม่น้อยกว่าสองเท่าแต่ไม่เกินสี่เท่าของเงินหรือราคาของสิ่งบริจาค หัวหน้าพรรคและเหรัญญิกพรรคจะต้องเปิดบัญชีเงินฝากจากการรับบริจาคกับธนาคารพาณิชย์โดยแจ้งหมายเลขบัญชีและสำเนาบัญชีเงินฝากดังกล่าวให้นายทะเบียนทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่เปิดบัญชี ถ้าฝ่าฝืนจะถูกปรับไม่เกิน 100,000 บาท

ผู้บริจาคเงินแก่พรรคการเมืองมีสิทธินำจำนวนเงินที่บริจาคไปหักเป็นค่าลดหย่อนภาษีเงินได้ตามที่กำหนดในประมวลรัษฎากร มีข้อห้ามพรรคการเมืองหรือสมาชิกรับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดเพื่อการต่างๆ และจากบุคคลหรือองค์การหรือนิติบุคคลต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 52 และมาตรา 53 บุคคล องค์การ หรือนิติบุคคลที่ห้ามบริจาคแก่พรรคการเมืองในมาตรา 54 ซึ่งจะมีโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปี หรือปรับไม่เกิน 1,000,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ถ้าผู้ฝ่าฝืนไม่มีสัญชาติไทยให้เนรเทศผู้นั้นออกนอกราชอาณาจักร ห้ามนิติบุคคลที่เป็นรัฐวิสาหกิจ หรือนิติบุคคลอื่นที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด (ขณะนี้ยังไม่ได้กำหนด) บริจาคเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่พรรคการเมือง ผู้ฝ่าฝืนจะถูกปรับไม่น้อยกว่าสามเท่าของเงินหรือราคาสินค้าที่บริจาค

¹⁴ วิสุทธิ์ โพธิ์แท่น, *การดำเนินกิจการของพรรคการเมือง*. (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า 2544), หน้า 24.

5. การสนับสนุนพรรคการเมืองโดยรัฐ กฎหมายให้มี “กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง” (ดูข้อมูลในแผนภูมิที่ 5.3) ในสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียน¹⁵ (1) ในการใช้จ่ายในการสนับสนุนพรรคการเมือง (2) ในการดำเนินการอื่นใดเกี่ยวกับการพัฒนาพรรคการเมือง ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด โดยเงินและทรัพย์สินของกองทุน¹⁶ มาจาก (1) เงินที่ได้รับจากงบประมาณรายจ่าย (2) เงินค่าธรรมเนียมการสมัครรับเลือกตั้งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (3) เงินค่าปรับที่ได้จากการลงโทษผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (4) เงินหรือทรัพย์สินที่พรรคการเมืองได้รับโดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (5) เงินหรือทรัพย์สินที่ตกเป็นกองทุนในกรณีพรรคการเมืองเล็กหรือยุบถ้าข้อบังคับพรรคการเมืองไม่ได้ระบุให้องค์การสาธารณกุศลใด (6) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อสมทบกองทุน (7) เงินดอกผลของกองทุน (8) เงินรายรับอื่นถ้ามี

5.1 การบริหารและกำกับดูแลกองทุน¹⁷ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดสรรเงินสนับสนุนแก่พรรคการเมือง และควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินทุนหมุนเวียน โดยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งคณะกรรมการกองทุนประกอบด้วยกรรมการ 9 คน คือ

- | | |
|---|-------------------------|
| (1) นายทะเบียนพรรคการเมือง | เป็นประธานกรรมการ |
| (2) กรรมการการเลือกตั้งที่คณะกรรมการ
การเลือกตั้งมอบหมาย หนึ่งคน | เป็นกรรมการ |
| (3) ผู้แทนกระทรวงการคลัง หนึ่งคน | เป็นกรรมการ |
| (4) ผู้แทนสำนักงานงบประมาณ หนึ่งคน | เป็นกรรมการ |
| (5) ผู้แทนพรรคการเมือง ซึ่งมีสมาชิกเป็น ส.ส.
โดยเลือกกันเอง สามคน | เป็นกรรมการ |
| (6) ผู้แทนพรรคการเมือง ซึ่งไม่มีสมาชิกเป็น ส.ส.
โดยเลือกกันเอง หนึ่งคน | เป็นกรรมการ |
| (7) เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง | เป็นกรรมการและเลขานุการ |

¹⁵ วิสุทธิ์ โพธิ์แท่น, การดำเนินกิจการของพรรคการเมือง. (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า 2544), หน้า 28.

¹⁶ วิสุทธิ์ โพธิ์แท่น, การดำเนินกิจการของพรรคการเมือง. (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า 2544), หน้า 27.

¹⁷ วิสุทธิ์ โพธิ์แท่น, การดำเนินกิจการของพรรคการเมือง. (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า 2544), หน้า 27.

5.2 หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินสนับสนุนแก่พรรคการเมือง¹⁸

(1) ให้จัดสรรเป็นรายปี

(2) ให้จัดสรรตามโครงการและแผนงานในการดำเนินกิจการของแต่ละพรรคการเมืองที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(3) การจัดสรรให้คำนึงถึงต่อไปนี้อย่างลำดับ (3.1) จำนวนสมาชิกพรรคที่เป็น ส.ส. (3.2) จำนวนคะแนนเสียงจากบัญชีรายชื่อของพรรคที่พรรคได้จากการเลือกตั้งทั่วไปครั้งล่าสุด (3.3) จำนวนสมาชิกของพรรค (3.4) จำนวนสาขาพรรค

5.3 หลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรเงินสนับสนุนพรรคการเมืองตามโครงการและแผนงาน จะพิจารณาจัดสรรตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

- | | |
|--|-----------|
| (1) จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมือง | ร้อยละ 35 |
| (2) จำนวนคะแนนเสียงจากบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมือง | ร้อยละ 30 |
| (3) จำนวนสมาชิกของแต่ละพรรคการเมือง | ร้อยละ 20 |
| (4) จำนวนสาขาของแต่ละพรรคการเมือง | ร้อยละ 15 |

5.4 เงื่อนไขที่พรรคการเมืองที่ได้รับเงินสนับสนุนจะต้องปฏิบัติ¹⁹

(1) ใช้จ่ายเงินสนับสนุนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง เพื่อกิจการต่อไปนี้ (1.1) การบริหารพรรคและสาขาพรรค (1.2) การหาสมาชิกเพิ่ม (1.3) การใช้จ่ายในการเลือกตั้ง (1.4) การให้ความรู้ทางการเมืองแก่สมาชิกและประชาชนทั่วไป

(2) พรรคจะต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องและยื่นรายงานต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไป ถ้าฝ่าฝืนจะถูกปรับไม่เกิน 100,000 บาท

5.5 พรรคใดที่ได้รับเงินสนับสนุนไปแล้ว ไม่ดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารการเงินที่จะต้องมีการทำบัญชีลงบัญชี ทำงบดุล ตรวจสอบบัญชีและงบดุล ฯลฯ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายให้กระทำทุกรายการจะถูกนายทะเบียนเรียกคืนเงินสนับสนุนส่งกลับคืนเข้ากองทุน

5.6 พรรคใดที่ได้รับเงินสนับสนุนไปแล้ว มีเหตุต้องเลิกหรือยุบ ต้องคืนเงินแก่กองทุน

6. การสนับสนุนอย่างอื่นแก่พรรคการเมืองโดยรัฐ²⁰ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีให้พรรคการเมืองได้รับการสนับสนุนอย่างอื่นอีกด้วย เช่น (1) ค่าไปรษณียากร (2) ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการสาธารณูปโภค (3) ด้านอื่นๆ ตามที่จะกำหนด ประสานงานกับผู้รับผิดชอบวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ของรัฐให้จัดสรรเวลาออกอากาศแก่พรรคที่มี ส.ส.ทุกพรรค เพื่อแถลงผลงานปีหนึ่งไม่น้อยกว่าสามครั้งโดยไม่คิดค่าใช้จ่ายโดยคำนึงถึงจำนวน ส.ส.ของแต่ละพรรคเป็นหลัก

¹⁸ วิสสุทธิ์ โพธิ์แท่น, การดำเนินกิจการของพรรคการเมือง. (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า 2544), หน้า 28.

¹⁹ วิสสุทธิ์ โพธิ์แท่น, การดำเนินกิจการของพรรคการเมือง. (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า 2544), หน้า 28.

²⁰ วิสสุทธิ์ โพธิ์แท่น, การดำเนินกิจการของพรรคการเมือง. (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า 2544), หน้า 29.

7. การรวมพรรคการเมือง พรรคการเมืองอาจรวมกันอย่างเป็นทางการได้ 2 กรณี คือ ²¹

7.1 การรวมกันเพื่อจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่ ให้กระทำโดย (ดูข้อมูลในแผนภูมิที่ 5.4)

(1) พรรคที่จะมารวมกันจัดให้มีการประชุมใหญ่ของแต่ละพรรคเพื่อขอความเห็นชอบในการที่จะรวมกันเป็นพรรคการเมืองใหม่ ในชื่อใหม่และภาพเครื่องหมายพรรคใหม่ ฯลฯ

(2) เมื่อที่ประชุมใหญ่เห็นชอบแล้ว ให้หัวหน้าและกรรมการบริหารพรรคฯ ละ 10 คน ร่วมประชุมเพื่อกำหนดนโยบายพรรคใหม่ และกำหนดข้อบังคับพรรคใหม่

(3) แจ้งให้มีการประชุมร่วมของสมาชิกของทุกพรรค โดยดำเนินการประชุมในลักษณะประชุมเพื่อจัดตั้งพรรคการเมือง และให้ดำเนินการเช่นเดียวกับการดำเนินการจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่ดังที่ได้อธิบายในตอนต้นของคู่มือนี้แล้ว

(4) เมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองรับจดทะเบียนพรรคการเมืองใหม่ที่เป็นผลจากการรวมกันแล้ว ให้นายทะเบียนยื่นคำร้องขอต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้พรรคที่มารวมกันยุบไป แล้วให้ ส.ส. ของพรรคเดิมเป็น ส.ส. ของพรรคใหม่ หรืออาจไปสมัครเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่น ภายใน 60 วัน นับจากวันที่จดทะเบียนการรวมพรรค แล้วสมาชิกพรรคเดิมเป็นสมาชิกพรรคใหม่โดยโอนทรัพย์สินหนี้สิน สิทธิ และความรับผิดชอบของพรรคเดิมไปให้พรรคใหม่ด้วย

7.2 การรวมเข้าเป็นพรรคเดียวกันกับอีกพรรคการเมืองที่เป็นหลัก ให้กระทำโดย (1) พรรคที่จะมารวมกันขอความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่ของแต่ละพรรคว่าจะรวมเข้ากับพรรคใด (2) เมื่อเห็นชอบ ให้หัวหน้าพรรคทุกพรรคที่จะรวมกัน ร่วมกันแจ้งการรวมพรรคต่อนายทะเบียนเพื่อให้จดทะเบียนจดทะเบียนการรวมพรรค (3) นายทะเบียนยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญยุบพรรคที่จะมารวมเข้ากับพรรคที่เป็นหลักตามข้อ (1) ข้างต้น

8. การเลิกหรือยุบพรรคการเมือง ²² เหตุแห่งการเลิกหรือยุบพรรคการเมือง พรรคการเมืองย่อมเลิกหรือยุบโดยคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

8.1 พรรคการเมืองย่อมเลิกหรือยุบด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้ (มาตรา 65 วรรคหนึ่ง)

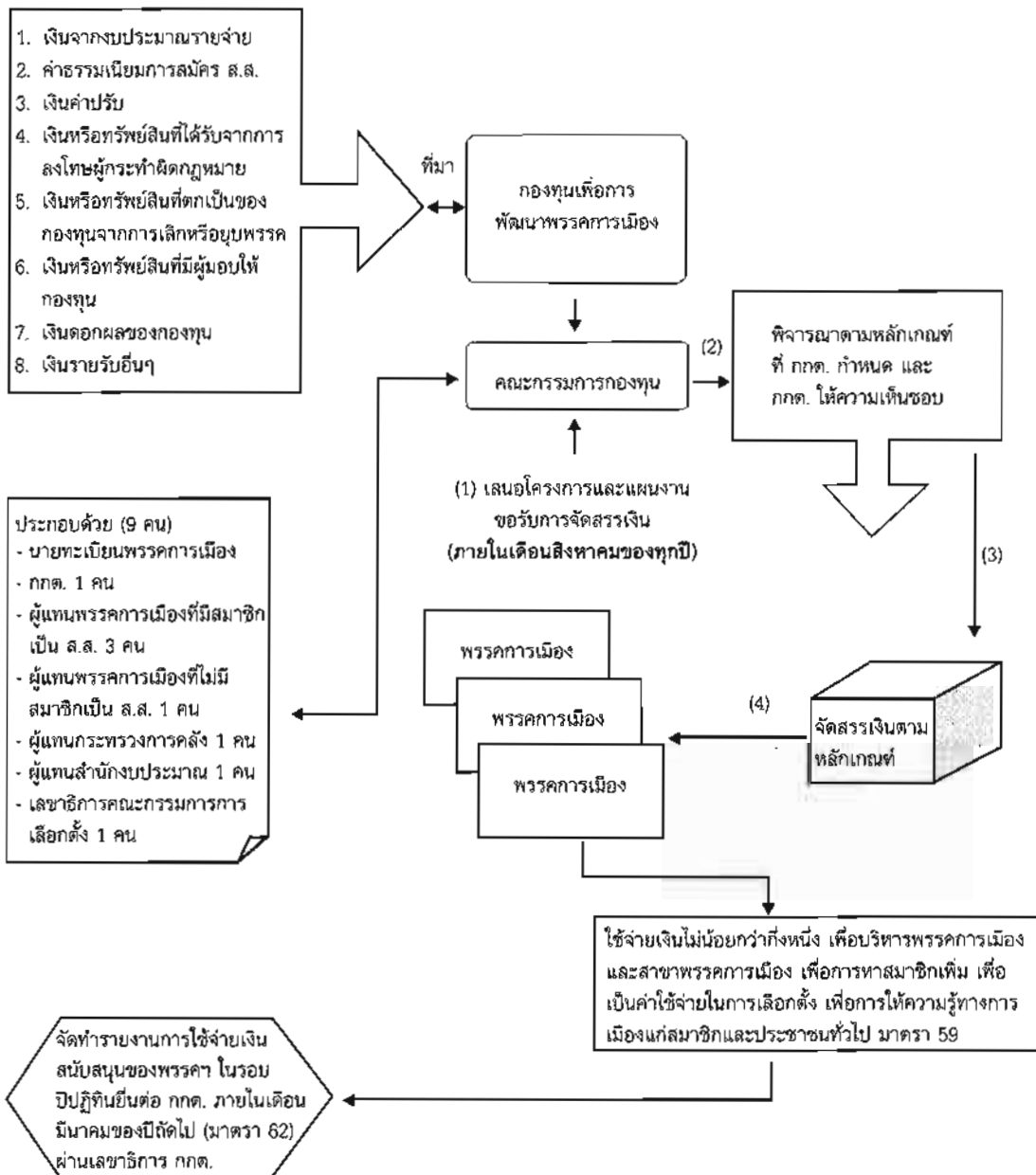
8.1.1 มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรค (มาตรา 65 (1))

8.1.2 มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงสิบห้าคน (มาตรา 65(2))

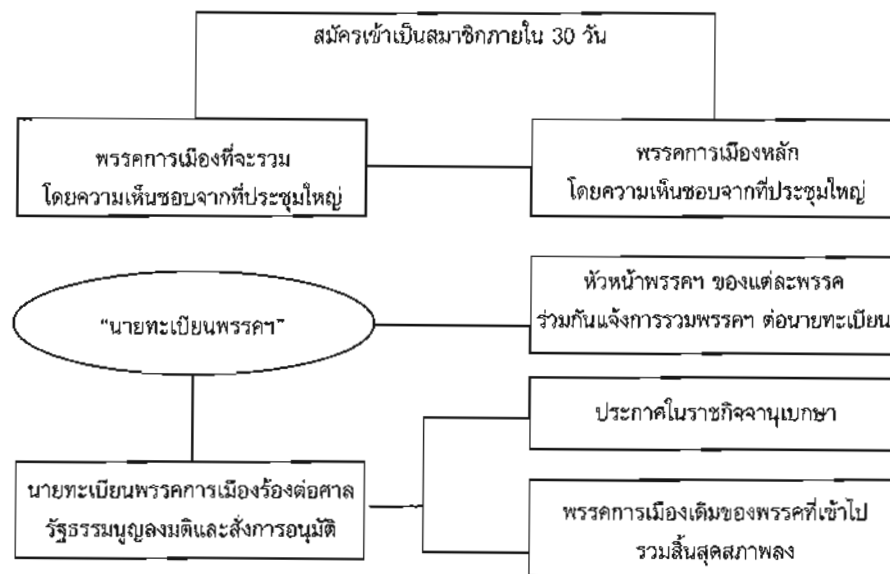
8.1.3 มีการยุบพรรคการเมืองไปรวมกับพรรคการเมืองอื่นตามหมวด 5 การรวมพรรคการเมือง มาตรา 70 - 73 (มาตรา 65(3))

²¹ วิสุทธิ์ โพธิ์แท่น, การดำเนินกิจการของพรรคการเมือง. (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า 2544), หน้า 31.

²² กลุ่มงานคดี 2, สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, สาระสำคัญเกี่ยวกับการสั่งยุบพรรคการเมืองโดยศาลรัฐธรรมนูญ, 30 สิงหาคม 2545, หน้า 1-10.



แผนภูมิที่ 5.3 ขั้นตอนการบริหารกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง

แผนภูมิที่ 5.4 กระบวนการรวมพรรคการเมือง ²³

8.1.4 ไม่ดำเนินการดังต่อไปนี้ (มาตรา 65 (5))

8.1.4.1 ไม่ทำการประชุมใหญ่ในการเปลี่ยนแปลงรายการสำคัญ ได้แก่ นโยบายพรรค ข้อบังคับพรรค และการเลือกตั้งกรรมการบริหารพรรคตามบทบัญญัติ มาตรา 25

8.1.4.2 องค์ประชุมใหญ่ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติ มาตรา 26

8.1.4.3 ไม่จัดให้มีสมาชิกครบ 5,000 คน จากทุกภาค (4 ภาค) และไม่มีสาขาพรรคในทุกภาค ภายใน 180 วันนับแต่ได้รับจดแจ้งการเป็นพรรคการเมืองจากนายทะเบียนตามบทบัญญัติ มาตรา 29

8.1.4.4 ไม่จัดทำรายการการดำเนินการกิจการของพรรคในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด และแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปี เพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบตามบทบัญญัติ มาตรา 35

8.1.4.5 ไม่ใช้จ่ายเงินที่ได้รับสนับสนุนจากกองทุนให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และไม่จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริง และยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไปตามบทบัญญัติ มาตรา 26

ทั้งนี้ เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดมีเหตุตามที่ระบุไว้ใน มาตรา 65 (1) (2) (3) หรือ (5) ให้นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายใน 15 วัน นับแต่วันที่มีความปรากฏต่อนายทะเบียน (ซึ่งในทางปฏิบัติอาจปรากฏเหตุยุบพรรคหลายเหตุในพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งต่อนายทะเบียนก็ได้) เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า มีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของ

²³ อธิบายโดยแผนภูมิที่ผู้เขียนปรับปรุงขึ้นเองจากแผนภูมิกระบวนการรวมพรรคการเมืองชุดเดิม ฉบับที่จัดทำขึ้นโดยศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้าสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

นายทะเบียนให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น (มาตรา 65 วรรคสอง) และในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใดแล้วให้นายทะเบียนประกาศคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา 65 วรรคสาม)

8.2 พรรคการเมืองอาจถูกสั่งยุบพรรคการเมืองเมื่อกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้ (มาตรา 66)

8.2.1 กระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ (มาตรา 66 (1))

8.2.2 กระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองตามรัฐธรรมนูญ (มาตรา 66 (2))

8.2.3 กระทำการอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรือขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน (มาตรา 66 (3))

8.2.4 กระทำการฝ่าฝืน มาตรา 23 วรรคหนึ่ง มาตรา 52 หรือ มาตรา 53 (มาตรา 66 (4)) กล่าวคือ

8.2.4.1 รับคนไม่มีสัญชาติไทยโดยการเกิดเป็นสมาชิก หรือให้ดำรงตำแหน่งใดๆ ในพรรค หรือยอมให้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อประโยชน์ของพรรค (มาตรา 23 วรรคหนึ่ง)

8.2.4.2 รับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดจากผู้ใด เพื่อ (มาตรา 52)

1) กระทำการหรือสนับสนุนการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลาย

(1) ความมั่นคงของราชอาณาจักร

(2) ราชบัลลังก์

(3) เศรษฐกิจของประเทศ

(4) ราชการแผ่นดิน

2) กระทำการอันเป็นการก่อกวนหรือคุกคามความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

3) กระทำการอันเป็นการทำลายทรัพยากรของประเทศ

4) กระทำการอันเป็นการบั่นทอนสุขภาพอนามัยของประชาชน

8.2.4.3 รับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดเพื่อดำเนินกิจการของพรรคการเมืองหรือดำเนินกิจการในทางการเมือง จาก (มาตรา 53)

1) บุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย

2) นิติบุคคลตามกฎหมายต่างประเทศที่ประกอบธุรกิจหรือกิจการหรือจดทะเบียนสาขาอยู่ในหรือนอกราชอาณาจักร

3) นิติบุคคลที่จดทะเบียนในราชอาณาจักร ซึ่งมีบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยมีทุนหรือเป็นผู้ถือหุ้นเกินร้อยละ 25

4) องค์การ หรือนิติบุคคลที่ได้รับทุนหรือได้รับเงินอุดหนุนจากต่างประเทศ ซึ่งมีวัตถุประสงค์

ดำเนินการเพื่อประโยชน์ของบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย หรือมีผู้จัดการหรือกรรมการเป็นบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย

5) บุคคล องค์กร หรือนิติบุคคลที่ได้รับเงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดเพื่อดำเนินกิจการของพรรคหรือดำเนินการในทางการเมืองจากบุคคล องค์กร หรือนิติบุคคลทั้งสี่ข้อข้างต้น (2) - (4)

6) บุคคล องค์กร หรือนิติบุคคลที่กำหนดในประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ขณะนี้ยังไม่มีประกาศดังกล่าว)

ทั้งนี้ เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียน หรือเมื่อนายทะเบียนได้รับแจ้งจากคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองว่า พรรคการเมืองใดกระทำการตามมาตรา 66 ให้นายทะเบียนแจ้งต่ออัยการสูงสุดพร้อมด้วยหลักฐาน ถ้าอัยการสูงสุดเห็นสมควรก็ให้ยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองดังกล่าว ถ้าอัยการสูงสุดไม่ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ให้นายทะเบียนตั้งคณะทำงานขึ้นคณะหนึ่งโดยมีผู้แทนจากนายทะเบียนและผู้แทนจากอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐาน แล้วส่งให้อัยการสูงสุด เพื่อยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญต่อไป ในกรณีที่คณะทำงานดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการยื่นคำร้องได้ ให้นายทะเบียนมีอำนาจยื่นคำร้อง (มาตรา 67 วรรคหนึ่ง) และให้กรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใดแล้ว ให้นายทะเบียนประกาศคำสั่งยุบพรรคการเมือง นั้นในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา 67 วรรคสอง)

9. บทบาทหน้าที่ของพรรคการเมือง และเมื่อพรรคการเมืองได้จัดแจ้งจัดตั้งต่อนายทะเบียนแล้ว จะมีหน้าที่ทั้งที่เป็นหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย และหน้าที่ที่ควรปฏิบัติในฐานะที่เป็นสถาบันหลักทางการเมือง โดยสามารถจำแนกได้เป็น

1. หน้าที่ที่พรรคการเมืองต้องปฏิบัติตามกฎหมาย โดยหากพรรคการเมืองไม่ดำเนินการให้ถูกต้องครบถ้วนตามกำหนดระยะเวลา อาจมีความผิดและต้องรับโทษตามที่กฎหมายบัญญัติและในบางกรณีถือเป็นเหตุยุบพรรคการเมือง ตามมาตรา 65 (5) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ประกอบด้วย

1.1 หน้าที่ในการให้มีสมาชิกตั้งแต่ 5,000 คนขึ้นไป ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมีอยู่ในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนกำหนด และมีสาขาพรรคอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา ทั้งนี้ภายใน 180 วัน นับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองนั้น (มาตรา 29)

1.2 หน้าที่ในการจัดทำรายงานการดำเนินการของพรรคการเมือง ในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริง และแจ้งต่อนายทะเบียนภายในเดือนมีนาคมของทุกปี เว้นแต่พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นไม่ถึง 90 วัน นับจนถึงวันสิ้นปีปฏิทิน (มาตรา 35)

1.3 หน้าที่ในการรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุน ซึ่งกำหนดให้พรรคการเมืองที่ได้รับเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริงและยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไป

หน้าที่ที่พรรคการเมืองต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 และประกาศ/ระเบียบที่เกี่ยวข้อง มีทั้งสิ้น 18 กิจกรรม (รายละเอียดปรากฏในตารางที่ 5.1)

ตารางที่ 5.1 กิจกรรมที่พรรคการเมืองต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 และประกาศ/ระเบียบที่เกี่ยวข้อง

ที่	รายละเอียดกิจกรรม	ห้วงเวลาที่กำหนด	บทกำหนดโทษ	ข้อกฎหมาย
1	ให้มีสมาชิกและจัดตั้งสาขา พรรคการเมืองต้องดำเนินการให้มีสมาชิกตั้งแต่ 5,000 คน ขึ้นไป ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วย สมาชิกซึ่งมีอยู่ในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อและจังหวัดที่นายทะเบียนกำหนด และมีสาขาพรรคอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา	ภายใน 180 วัน นับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมือง	มีเหตุต้องเลิกหรือยุบพรรคการเมืองตามมาตรา 65 (5) ซึ่งนายทะเบียนต้องร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมือง	มาตรา 29 และ มาตรา 65 (5)
2	แจ้งการจัดตั้งสาขา เมื่อมีการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองขึ้น หัวหน้าพรรคการเมืองต้องแจ้งการจัดตั้งสาขาพรรคต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง	ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ตั้งตั้งสาขาการเมือง	ปรับไม่เกิน 50,000 บาท และปรับอีกไม่เกินวันละ 500 บาท ตลอดเวลาที่ยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง	มาตรา 30 และ มาตรา 76
3	แจ้งการเปลี่ยนแปลง หัวหน้าพรรคการเมืองต้องแจ้งการเปลี่ยนแปลงนโยบาย ข้อบังคับพรรค หรือรายการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดโดยแจ้งเป็นหนังสือต่อนายทะเบียน ถ้าหัวหน้าพรรคการเมืองไม่แจ้งภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดนายทะเบียนมีอำนาจสั่ง	ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้มีการเปลี่ยนแปลง ภายในระยะเวลาที่นายทะเบียนกำหนด	ปรับไม่เกิน 50,000 บาทและปรับอีกไม่เกิน วันละ 500 บาท ตลอดเวลาที่ยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องปรับไม่เกิน 50,000 บาท	มาตรา 33 และ มาตรา 76 มาตรา 33 และ มาตรา 80

ตารางที่ 5.1 (ต่อ)

ที่	รายละเอียดกิจกรรม	ห้วงเวลาที่กำหนด	บทกำหนดโทษ	ข้อกฎหมาย
	ให้หัวหน้าพรรคการเมืองแจ้งการเปลี่ยนแปลง			
4	แจ้งจำนวนสมาชิกเพิ่ม - ลด หัวหน้าพรรคการเมืองต้องจัดทำทะเบียนสมาชิกให้ตรงตามความเป็นจริงเก็บรักษาไว้ ณ ที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของพรรคการเมืองและแจ้งจำนวนสมาชิกที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาต่อนายทะเบียน ถ้าหัวหน้าพรรคไม่แจ้งนายทะเบียนภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้หัวหน้าพรรคแจ้งจำนวนสมาชิก	ภายในเดือนมกราคม ของทุกปี	ปรับไม่เกิน 50,000 บาท	มาตรา 34 วรรคสองและ มาตรา 81
5	จัดทำรายงานการดำเนินกิจการ หัวหน้าพรรคการเมืองต้องจัดทำรายงานการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมือง ในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงและแจ้งต่อนายทะเบียน	ภายในเดือนมีนาคม ของทุกปี	(1) ปรับไม่เกิน 100,000 บาท (2) มีเหตุต้องเลิกหรือยุบพรรคการเมือง	มาตรา 35 และ มาตรา 80 มาตรา 35 และ มาตรา 65 (5)
6	ยื่นบัญชีทรัพย์สินฯ หัวหน้าพรรค กรรมการบริหารพรรคและกรรมการสาขาพรรคต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ	ภายใน 30 วันนับแต่วันที่เข้าดำรงตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง	ปรับไม่เกิน 100,000 บาท ปรับอีกไม่เกินวันละ 500 บาท ตลอดเวลาที่ยัง	มาตรา 42 และ มาตรา 84

ตารางที่ 5.1 (ต่อ)

ที่	รายละเอียดกิจกรรม	ห้วงเวลาที่กำหนด	บทกำหนดโทษ	ข้อกฎหมาย
	ต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง		มิได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง	
7	ส่งมติพรรคกรณีให้สมาชิกที่เป็น ส.ส. ออก หัวหน้าพรรคการเมืองต้องส่ง รายงานหรือเอกสารเกี่ยวกับการที่พรรคการเมือง มีมติให้ สมาชิกพรรคการเมืองซึ่งดำรง ตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรออกจากการเป็นสมาชิก พรรคการเมือง ตามข้อบังคับ พรรคการเมืองไปยังประธาน รัฐสภาและนายทะเบียน	ภายใน 7 วันนับแต่ วันที่พรรคการเมืองมี มติ	ปรับไม่เกิน 50,000 บาท และ ปรับอีกไม่เกินวันละ 500 บาทตลอด เวลาที่ยังมิได้ปฏิบัติ ให้ถูกต้อง	มาตรา 22 วรรคสี่และ มาตรา 76
8	การจัดทำบัญชีของพรรคและ สาขาพรรค คณะกรรมการบริหารพรรคมี หน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการ บริหารการเงิน ทรัพย์สิน หรือ ประโยชน์อื่นใดของพรรคการเมืองและสาขาพรรคการเมือง และต้องมีการจัดทำบัญชีตาม มาตรา 38 ให้ถูกต้องตามความเป็นจริง ในกรณีที่มีการจัดตั้งสาขา พรรคให้ประธานสาขาพรรค จัดให้มีการทำบัญชีของสาขา พรรคตามมาตรา 38 และจัดส่ง บัญชีของสาขาพรรคเพื่อแสดง รวมไว้ในบัญชีของพรรค การเมือง	-	ปรับไม่เกิน 100,000 บาท	มาตรา 37, 38, และ มาตรา 83

ตารางที่ 5.1 (ต่อ)

ที่	รายละเอียดกิจกรรม	ห้วงเวลาที่กำหนด	บทกำหนดโทษ	ข้อกฎหมาย
9	การเปิดบัญชีพรรคการเมืองและสาขาพรรคการเมืองต้องเปิดบัญชีเป็นประจำทุกปีในวันสิ้นปีปฏิทิน	ภายในวันที่ 31 ธันวาคมของทุกปี	ปรับไม่เกิน 100,000 บาท	มาตรา 39, และ มาตรา 83
10	ประชุมใหญ่เพื่ออนุมัติงบการเงิน หัวหน้าพรรคต้องนำงบการเงินที่ผู้สอบบัญชีรับอนุญาตตรวจสอบและรับรองแล้วเสนอที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองเพื่ออนุมัติโดยแจ้งให้สมาชิกทราบล่วงหน้า และเปิดเผยไว้ ณ ที่ตั้งสำนักงานของพรรคการเมืองและสาขาพรรคการเมืองไม่น้อยกว่า 15 วัน	ภายในเดือนเมษายนของทุกปี	ปรับไม่เกิน 50,000 บาท	มาตรา 40 วรรคหนึ่ง และ มาตรา 81
11	ส่งงบการเงิน หัวหน้าพรรคต้องส่งงบการเงินซึ่งที่ประชุมใหญ่อนุมัติแล้วต่อนายทะเบียนพร้อมสำเนาบัญชีตามมาตรา 38	ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ที่ประชุมใหญ่อนุมัติ	ปรับไม่เกิน 50,000 บาทและปรับอีกไม่เกินวันละ 500 บาทตลอดเวลาที่ยังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง	มาตรา 40 วรรคสอง และ มาตรา 76
12	การจัดทำและส่งประกาศการรับบริจาค พรรคการเมืองต้องออกหลักฐานการรับบริจาคให้แก่ผู้บริจาคและจัดทำประกาศบัญชีรายชื่อผู้บริจาคและจำนวนเงินที่ได้รับบริจาคแต่ละรายในจำนวนเงินที่ได้รับบริจาคแต่ละรายในรอบ	ภายใน 7 วันนับแต่วันที่ประกาศ	จำคุกไม่เกิน 3 ปีหรือปรับไม่น้อยกว่า 3 เท่า ของจำนวนเงินทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่	มาตรา 46, มาตรา 86 และประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งเรื่อง

ตารางที่ 5.1 (ต่อ)

ที่	รายละเอียดกิจกรรม	ช่วงเวลาที่กำหนด	บทกำหนดโทษ	ข้อกฎหมาย
	สัปดาห์ที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงให้แล้วเสร็จภายในวันทำการแรกของสัปดาห์ถัดมา แล้วปิดประกาศไว้โดยเปิดเผยในวันนั้น ณ ที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของพรรคการเมืองเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 15 วัน โดยทุกครั้งที่มีการจัดทำประกาศดังกล่าวให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดส่งประกาศให้นายทะเบียน		ให้แก่พรรคการเมืองหรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนด 5 ปี	หลักเกณฑ์และวิธีการในการบริจาคมแก่พรรคการเมืองและการรับบริจาคของพรรคการเมือง
13	การส่งเข้าบัญชีการรับบริจาค หัวหน้าพรรค กรรมการบริหารพรรค กรรมการสาขาพรรค หรือสมาชิก ซึ่งได้รับการบริจาค ต้องนำส่งเข้าบัญชีแสดงรายรับจากการบริจาคตามมาตรา 48	ภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับการบริจาค	ปรับไม่น้อยกว่าสองเท่าแต่ไม่เกินสี่เท่าของจำนวนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่ได้รับการบริจาค	มาตรา 48, 49 และ มาตรา 88
14	การส่งสำเนาบัญชีเงินฝาก หัวหน้าพรรคและற்றுฎีกพรรคต้องนำเงินที่พรรคการเมืองได้รับการบริจาคไปฝากไว้กับธนาคารพาณิชย์ โดยระบุชื่อเจ้าหน้าที่ของบัญชีในนามของพรรคการเมืองนั้น และแจ้งหมายเลขบัญชีของบัญชีเงินฝาก และจำนวนเงินที่เปิดบัญชีของทุกบัญชี พร้อมทั้งส่งสำเนาบัญชีเงินฝากที่ธนาคารพาณิชย์รับรองแก่นายทะเบียน	ภายใน 7 วันนับแต่วันที่ได้เปิดบัญชี	ปรับไม่เกิน 100,000 บาท	มาตรา 50 วรรคสอง และ มาตรา 87

ตารางที่ 5.1 (ต่อ)

ที่	รายละเอียดกิจกรรม	ห้วงเวลาที่กำหนด	บทกำหนดโทษ	ข้อกฎหมาย
15	การยื่นโครงการและแผนงาน พรรคการเมืองที่มีสิทธิได้รับการ จัดสรรเงินสนับสนุนจากกองทุน เพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง จะต้องยื่นโครงการและแผนงาน และขอรับการสนับสนุนค่า ไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภค ของพรรคต่อคณะกรรมการ การเลือกตั้ง เพื่อขอรับการจั จัดสรรเงินสนับสนุนจากกองทุน ในรอบปีถัดไป	ภายในเดือน สิงหาคม ของทุกปี	หากไม่ดำเนินการ ภายในกำหนดให้ พรรคการเมืองนั้น หมดสิทธิได้รับการ จัดสรรเงินสนับสนุน จากกองทุนในรอบ ปีถัดไป	ประกาศ คณะกรรมการ การการเลือก ตั้งเรื่อง กอง ทุนเพื่อการ พัฒนาพรรค การเมืองลง วันที่ 1 พฤศจิกายน 2541 ข้อ 23
16	การรายงานการใช้จ่ายเงิน สนับสนุน พรรคการเมืองที่ได้รับเงิน สนับสนุนจากกองทุนต้องจัดทำ รายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุน ในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตาม ความเป็นจริงและยื่นต่อคณะ กรรมการการเลือกตั้ง	ภายในเดือนมีนาคม ของปีถัดไป	(1) ปรับไม่เกิน 100,000 บาท (2) มีเหตุต้องเลิก หรือยุบพรรคการ เมืองตามมาตรา 65 (5) (3) ผู้ซึ่งเคยดำรง ตำแหน่งกรรมการ บริหารของพรรค การเมืองที่ต้องยุบ ไปเพราะเหตุนี้ จะ ขอตั้งพรรคการ เมืองขึ้นใหม่หรือ เป็นกรรมการ บริหารของพรรค การเมืองหรือมี	มาตรา 62, 65 และ มาตรา 69

ตารางที่ 5.1 (ต่อ)

ที่	รายละเอียดกิจกรรม	ห้วงเวลาที่กำหนด	บทกำหนดโทษ	ข้อกฎหมาย
			ส่วนร่วมในการขอจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ ทั้งนี้ ภายในกำหนด 5 ปี นับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้น ต้องยุบไป	
17	ควบคุมค่าใช้จ่ายการเลือกตั้ง คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองต้องควบคุมพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ให้ใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งเกินวงเงินที่นายทะเบียนกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการเลือกตั้ง และต้องจัดสรรเงินเป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมือง	เมื่อมีประกาศพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	จำคุกไม่เกิน 6 เดือนหรือปรับไม่เกิน 500,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ	มาตรา 43, 44 และ มาตรา 85
18	การส่งบัญชีและงบดุลในกรณียุบพรรค พรรคการเมืองที่เลิกหรือยุบ (นอกจากกรณีการยุบพรรคการเมืองไปรวมกับพรรคอื่น ตาม มาตรา 65 (3) ต้องส่งบัญชีและงบดุลรวมทั้งเอกสารเกี่ยวกับการเงินของพรรคการเมืองให้นายทะเบียน	ภายใน 15 วันนับแต่วันที่พรรคการเมืองเลิกหรือยุบ	ปรับไม่เกิน 50,000 บาทและปรับอีกไม่เกินวันละ 500 บาทตลอดเวลาที่ยังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง	มาตรา 68 วรรคหนึ่ง และ มาตรา 75

บทบาทของพรรคการเมืองภายใต้หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญ

จากข้อมูลพรรคการเมืองที่ยังดำเนินการอยู่ จำนวน 62 พรรคการเมือง²⁴ แยกเป็นพรรคการเมืองที่ได้รับการจดทะเบียนตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 จำนวน 15 พรรค ที่เหลือเป็นพรรคการเมืองที่ได้รับการจดทะเบียนการจัดตั้งภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญได้ประกันเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองไว้ในมาตรา 47 กำหนดหลักการจัดตั้งพรรคการเมือง การเลิกพรรคการเมือง การดำเนินกิจการทางการเมือง การสนับสนุนการจัดตั้งและพัฒนาสาขาพรรคโดยรัฐ การสนับสนุนทางการเงินหรือประโยชน์อย่างอื่นแก่พรรคการเมืองโดยรัฐ การควบคุมการการรับบริจาคของพรรคการเมือง การตรวจสอบสถานะทางการเงินของพรรคการเมือง และการจัดทำบัญชีรายรับรายจ่ายของพรรคการเมืองไว้ในมาตรา 328 ซึ่งเป็นที่มาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดให้มีกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองในสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยได้รับเงินจากงบประมาณของแผ่นดินเป็นรายได้หลัก โดยมีเจตนารมณ์ที่จะส่งเสริมและพัฒนาพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่ได้มาตรฐานเช่นเดียวกับประเทศประชาธิปไตยตะวันตก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาไปสู่การเป็นพรรคมวลชน (mass party) และเป็นสถาบันหลักของกระบวนการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยของไทย อย่างไรก็ตาม ภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 พรรคการเมืองซึ่งจัดตั้งตามพระราชบัญญัติดังกล่าวยังมีลักษณะอ่อนแอ และขาดความเป็นสถาบัน (institutionalization) เช่นเดียวกับพรรคการเมืองก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 หรืออาจกล่าวได้ว่ามีสภาพดังกล่าวมากกว่าเดิม ยกเว้นพรรคไทยรักไทยเพียงพรรคเดียวที่มีความเข้มแข็งสามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมือง และมีแนวโน้มจะพัฒนาไปสู่ความเป็นสถาบันได้ ที่เหลือเป็นพรรคการเมืองที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติการเมือง พ.ศ. 2524 ที่ยังดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง ได้แก่ พรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติพัฒนา พรรคชาติไทย พรรคเสรีธรรม และพรรคความหวังใหม่ ซึ่งต่อมาพรรคความหวังใหม่ได้ยุบรวมเข้ากับพรรคไทยรักไทย สถานภาพของพรรคการเมืองพิจารณาได้จากประเด็นดังต่อไปนี้

1. ความเป็นประชาธิปไตยในการบริหารพรรค ลักษณะทางโครงสร้างของพรรคการเมืองไทยที่สำคัญ ประกอบด้วย โครงสร้างของสาขางาน โครงสร้างทางอำนาจ และโครงสร้างของกลุ่มฝักฝ่าย กล่าวคือ²⁵

²⁴ สำนักกิจการพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ, สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 23 พฤศจิกายน 2543.

²⁵ เซาวะเน ไตรมาส, พรรคการเมือง: ภูมิหลังทางโครงสร้าง-หน้าที่ และพัฒนาการทางสถาบัน (กรุงเทพมหานคร: สถาบันนโยบายศึกษา, 2540), หน้า 16-32.

1.1 โครงสร้างของสายงาน โครงสร้างพื้นฐานของพรรคการเมืองส่วนใหญ่มีแบบแผนหลักๆ ที่เหมือนหรือคล้ายคลึงกันมาก ซึ่งมักจะเป็นไปตามข้อบังคับของกฎหมายพรรคการเมืองคือ จะประกอบด้วยหัวหน้าพรรค รองหัวหน้าพรรค เลขาธิการพรรค รองเลขาธิการพรรค เทรย์ยูทิกพรรค โฆษกพรรค และกรรมการบริหารอื่น ลักษณะโครงสร้างของสายงานที่นอกเหนือไปจากแบบแผนพื้นฐานที่พรรคส่วนใหญ่ต้องถือปฏิบัติตามให้เป็นไปตามข้อกฎหมายแล้ว ยังมีสายงานอื่นๆ หรือตำแหน่งอื่นๆ ทำให้พรรคการเมืองมีความแตกต่างกันไปบ้าง เช่น การมีตำแหน่งประธานพรรค ผู้อำนวยการพรรค ประธานอาวุโสที่ปรึกษาหัวหน้าพรรค สำนักงานวิชาการหัวหน้าพรรค ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งตำแหน่งหรือสายงานเหล่านี้เป็นไปตามเหตุผลความต้องการห้วงเวลาหรือสถานการณ์เฉพาะของแต่ละพรรค ไม่มีแบบแผนที่แน่นอน โดยเฉพาะเหตุผลความต้องการของตัวบุคคลคือหัวหน้าพรรค เลขาธิการพรรค และกรรมการบริหารพรรค ซึ่งจะมิมีบทบาทโดยตรงในการกำหนดรูปแบบทางโครงสร้างให้แตกต่างกันไป

1.2 โครงสร้างทางอำนาจ พรรคการเมืองไทยส่วนใหญ่มีแบบแผนอันเดียวกันเกือบทุกพรรคและทุกยุคสมัยต่อเนื่องกันจนเป็นลักษณะร่วมของแบบแผนทางประเพณีปฏิบัติ คือ อำนาจจะรวมศูนย์อยู่ในตำแหน่งหลักๆ 3 กลุ่ม คือ หัวหน้าพรรค เลขาธิการพรรค และกรรมการบริหารพรรค โดยลักษณะของอำนาจมักจะลดหลั่นตามตำแหน่งด้วย กล่าวคือ หัวหน้าพรรคจะมีอำนาจค่อนข้างสูงแบบเบ็ดเสร็จโดยเฉพาะในอดีตการเกิดการดำรงอยู่ และการสั่นสลายของพรรคผูกพันอยู่กับหัวหน้าพรรคอย่างสิ้นเชิง แม้ในปัจจุบันก็ยังเห็นได้ว่าหัวหน้าพรรคจะเป็นศูนย์รวมอำนาจ ทั้งในฐานะผู้ริเริ่มก่อตั้งและรวบรวมสมัครพรรคพวกส่วนใหญ่หรือกลุ่มใหญ่ของพรรคไว้ พรรคการเมืองส่วนใหญ่จึงมีหัวหน้าพรรคคนเดิมดำรงตำแหน่งอยู่เป็นเวลานานเกือบจะตลอดชั่วอายุของพรรค หากจะมีการหมุนเวียนผลัดเปลี่ยนทางอำนาจบ้าง ก็จะเป็นการสืบทอดกันภายในกลุ่มเดียวกันหรือกลุ่มบริหารพรรคด้วยกันเอง ดังเช่น กรณีของพรรคประชาธิปัตย์ที่นายชวน หลีกภัย จะครบวาระการดำรงตำแหน่งหัวหน้าพรรคเดือนเมษายน 2546 และขุนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ซึ่งเป็นคนภายในกลุ่มเดียวกันกับนายชวน หลีกภัย ให้เป็นหัวหน้าพรรคคนต่อไป²⁶

ขณะเดียวกันหากมีการดำรงตำแหน่งสำคัญทางการเมือง ในลักษณะที่เรียกว่าตำแหน่งควบ ไม่ว่าจะเป็นตำแหน่งนายกรัฐมนตรีควบกับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่สำคัญ หรือตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีกับตำแหน่งรัฐมนตรีบางกระทรวง มักจะเป็นการผูกขาดของหัวหน้าพรรคแกนนำหรือพรรคร่วมรัฐบาลด้วยกันเอง ซึ่งเป็นแบบแผนทางประเพณีปฏิบัติที่สืบทอดต่อเนื่องกันมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหัวหน้าพรรคที่เป็นแกนนำรัฐบาลจะยังมีสถานะทางอำนาจสูงเหนือหัวหน้าพรรคปกติทั่วไป

นอกจากนี้ ในส่วนของกลุ่มแกนนำในคณะกรรมการบริหารพรรคก็จะเป็นกลุ่มอำนาจที่มีบทบาทสำคัญในการครอบงำทั้งนโยบายและการจัดสรรตำแหน่งสำคัญทางการเมืองร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาคัดเลือกบุคคลลงสมัครรับเลือกตั้ง หรือการจัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรีในคณะรัฐบาล ดังนั้น เมื่อมีการเลือกตั้ง

²⁶ เกษม ศิริสัมพันธ์, “ประชาธิปัตย์”ในชั้นสุดสัปดาห์, 16 กันยายน 2545, หน้า 20.

กรรมการบริหารพรรคก็มักจะมีการแข่งขันต่อสู้และจำกัดเฉพาะกลุ่มบุคคลเดิม หรือหากจะมีการเปลี่ยนแปลงก็มักจะเป็นไปตามความต้องการของกลุ่มอำนาจเดิม

กล่าวได้ว่าลักษณะทางอำนาจของพรรคการเมืองไทยเป็นอุปสรรคและขัดแย้งกับลักษณะทางธรรมชาติขององค์กรที่มีพลวัต เนื่องจากเป็นองค์กรปิด ไม่มีช่องทางให้มีการเคลื่อนไหวทางอำนาจของสมาชิกภายในองค์กร เกิดภาวะอุดตันของเส้นทางความก้าวหน้า ก่อให้เกิดปัญหาเบี่ยงเบนทางพฤติกรรม โดยเฉพาะปัญหาทางการเมืองภายในพรรค สร้างฝักฝ่ายของกลุ่มขึ้นมาแข่งขันต่อรองซึ่งเป็นสาเหตุของปัญหาความแตกแยก และการแยกตัวออกไปแสวงหาอำนาจและความก้าวหน้าภายนอก ซึ่งมีทั้งการย้ายพรรคและการออกไปตั้งพรรคใหม่

1.3 โครงสร้างของกลุ่มฝักฝ่าย มีส่วนสำคัญในการกำหนดความแตกต่างของพรรคการเมือง เนื่องจากพรรคต่างๆ มีการรวมกลุ่มย่อย และบทบาทของกลุ่มย่อยไม่เหมือนกัน บางพรรคกลุ่มย่อยมีผลกระทบทางบวกต่อพรรค ขณะที่บางพรรคกลุ่มย่อยสร้างผลกระทบในทางลบ ซึ่งส่วนใหญ่มักจะเป็นผลทางลบมากกว่าทางบวก พรรคการเมืองในอดีตมักมีประเพณีของการสร้างกลุ่มย่อยเพื่อผลในการสนับสนุนหรือคำจูนฐานอำนาจของหัวหน้าพรรคให้แข็งแกร่งยิ่งขึ้น หรือแม้กระทั่งการก่อตั้งขึ้นเป็นพรรคการเมืองอื่นนอกพรรคเดิมเพื่อสนับสนุนตัวบุคคลให้เป็นผู้นำเสียงข้างมากในรัฐบาล ซึ่งอาจจะมองว่าเป็นผลบวกต่อพรรคได้ เนื่องจากช่วยเพิ่มความเข้มแข็งทางอำนาจของผู้ภายในพรรคหรือภายในรัฐบาลให้เป็นปึกแผ่นมีเอกภาพ ระงับยับยั้งการแตกแยกแย่งชิงอำนาจในภาวะที่พรรคหรือรัฐบาลขาดดุลยภาพทางอำนาจ

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันกลุ่มย่อยมักจะมีการขยายบทบาทจนเกินอำนาจควบคุมของผู้นำพรรคหรือผู้นำรัฐบาล และมีผลกระทบในทางลบมากกว่าทางบวกซึ่งส่วนใหญ่มักจะนำไปสู่ความแตกแยกทั้งภายในพรรคและภายในรัฐบาลด้วย ซึ่งการแยกเป็นกลุ่มย่อยภายในพรรคนั้น ได้มีการพัฒนารูปแบบและบทบาทที่แตกต่างกันตามสถานการณ์ทางการเมือง และเหตุผลของกลุ่มย่อยค่อนข้างหลากหลาย เช่น บางกลุ่มเป็นการรวมตัวของบุคคลที่อยู่นอกศูนย์กลางอำนาจของพรรค บางกลุ่มเป็นการรวมตัวระหว่างบุคคลในศูนย์อำนาจของพรรคด้วยตนเอง หรือมีการเชื่อมโยงกันระหว่างบุคคลทั้งในและนอกฐานอำนาจพรรค หรือกลุ่มที่มีภูมิหลังอ้างอิงเดียวกับกลุ่มภูมิภาค กลุ่มศาสนา กลุ่มอายุ กลุ่มเก่า-ใหม่ กลุ่มสายญาติ-มิตรและพวกพ้อง ส่วนบทบาทของกลุ่ม ก็มีการกระจายในหลายบทบาท ทั้งฐานะแกนนำและฐานะแนวร่วม และบทบาทสำคัญของกลุ่มในปัจจุบัน มักมีเป้าหมายเพื่อการต่อสู้ช่วงชิงผลประโยชน์และอำนาจทางการเมืองเป็นหลัก เช่น การสร้างกลุ่มเพื่อสัดสวนโควตาของตำแหน่งรัฐมนตรี หรือการสร้างกลุ่มเพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองของบุคคลที่ไร้อำนาจ หรือการสร้างกลุ่มเพื่อร่วมพันธมิตรทางการเมืองระหว่างพรรค ฯลฯ เป็นต้น

ลักษณะทั่วไปที่เป็นแบบแผนทางโครงสร้างของพรรคการเมืองไทย มีลักษณะเด่นที่โครงสร้างทางฐานะอำนาจของกลุ่มเป็นสำคัญ กล่าวคือ นอกจากจะมีโครงสร้างอำนาจที่เป็นทางการภายในพรรคแล้วยังมีโครงสร้างอำนาจที่ไม่เป็นทางการคือ กลุ่มอำนาจต่างๆ คร่อมซ้อนอยู่ด้วย เป็นผลให้การจัดกระบวนการ

อำนาจภายในพรรคถูกกำหนดด้วยปัจจัยด้านอิทธิพลจากอำนาจต่อรองของกลุ่มที่ไม่เป็นทางการ

โดยลักษณะเด่นดังกล่าว นอกจากส่งผลกระทบโดยตรงต่อเอกภาพและความต้อประสิทธิภาพในอำนาจการนำของกลุ่มอำนาจภายในโครงสร้างที่เป็นทางการแล้ว ยังส่งผลทางอ้อมให้กลุ่มอำนาจที่ไม่เป็นทางการเข้ามามีอิทธิพลเหนืออำนาจของแกนนำอำนาจในโครงสร้างที่เป็นทางการได้อีกด้วย และในทางกลับกันกลุ่มแกนนำอำนาจในโครงสร้างที่เป็นทางการเองก็มีแนวโน้มที่จะทำการขยายฐานอำนาจเพื่อควบคุมและครอบงำอำนาจภายในพรรคให้มากกว่าที่มีอยู่ภายในโครงสร้างที่เป็นทางการเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ จนนำไปสู่การกระจุกตัวของกลุ่มแกนนำอำนาจที่คุมกฎเหล็ก ในฐานะศูนย์อำนาจของพรรคไปในที่สุด

ลักษณะเช่นนี้ ทำให้ระบบโครงสร้างที่เป็นทางการภายในพรรคล้มเหลว ไร้ความหมายสำคัญ และพัฒนาการของประชาธิปไตยภายในพรรคขาดความต่อเนื่อง องค์กรพรรคมีความสำคัญน้อยกว่ากลุ่มอำนาจที่ไม่เป็นทางการภายในพรรค กระบวนการจัดระเบียบทางอำนาจและการจัดการภายในพรรคขาดกติกาและไร้ระบบ

นอกจากนั้น ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งของการบริหารพรรคการเมืองคือ ปัญหาของสมาชิกพรรคการเมืองชาตินิยม กล่าวคือ วินัยเป็นสิ่งที่มีความสำคัญสำหรับสมาชิกพรรคการเมืองเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะวินัยของพรรค (party discipline) เพราะจะเป็นเครื่องมือควบคุมสมาชิกของพรรคการเมืองให้รวมกลุ่มกันมีความสามัคคี การร่วมแรงร่วมใจ การรักหมู่คณะ การทำงานประสานซึ่งกันและกัน ตลอดจนความร่วมมือต่างๆ ของสมาชิกพรรค ซึ่งย่อมจะทำให้พรรคการเมืองนั้นๆ มีความเข้มแข็งจนกลายเป็นสถาบันได้

เป็นที่น่าสังเกตว่า พรรคการเมืองไทยยังขาดวินัยของสมาชิกพรรคและยังมีสายการบังคับบัญชาไม่ดี กลไกของพรรคก็ยังทำงานอย่างไม่มีระเบียบ การประสานงานกับนโยบายของพรรคก็ไม่แน่นอน แม้ว่าจะเป็นนโยบายหลักใหญ่ๆ นโยบายของพรรคการเมืองไทยจะเปลี่ยนแปลงไปได้ตามลักษณะผลประโยชน์ของหัวหน้าพรรคหรือนักเคลื่อนไหวสำคัญภายในพรรค ด้านการเงินของพรรคนั้น ผู้ให้เงินสนับสนุนพรรคสามารถจะบีบบังคับหัวหน้าพรรคให้ทำตามที่ดินปรารถนาและมีเสียงสำคัญในพรรคได้²⁷

เราอาจพบเห็นบ่อยๆ เกี่ยวกับการโต้เถียงหรือขัดแย้งของลูกพรรคกับหัวหน้าพรรคโดยปราศจากระเบียบวินัย นอกจากนี้ การจัดการของพรรคไม่เป็นการจัดรูปแบบแบ่งอำนาจเป็นอำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ดังนั้น การจัดองค์กรของพรรคควรจะมีการแบ่งอำนาจดังกล่าว เพื่อแบ่งกันทำหน้าที่ของตน กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติของพรรคทำหน้าที่ออกกฎหมายมาบังคับสมาชิกพรรคให้อยู่ในกรอบวินัย ฝ่ายบริหารก็ทำหน้าที่บริหารกิจการพรรค และฝ่ายตุลาการเป็นฝ่ายพิพากษาโทษของสมาชิกพรรคเพื่อควบคุมสมาชิกพรรคให้อยู่ในกรอบวินัยของพรรค และสามารถใช้มาตรการการลงโทษสมาชิกพรรคได้ในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของพรรคได้

²⁷ ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ และคณะ, รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการจัดทำแผนและวางระบบการบริหารกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง เสนอสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2543, บทที่ 4, หน้า 7.

2. การจัดตั้งสาขาพรรค พรรคการเมืองของไทยส่วนใหญ่ไม่ค่อยให้ความสำคัญกับการมีสาขาพรรคมากเท่าที่ควร กล่าวคือ พรรคการเมืองขนาดใหญ่ๆ เท่านั้นที่ยังพอให้ความสำคัญกับการมีสาขาพรรคอยู่บ้าง เช่น พรรคประชาธิปัตย์ พรรคไทยรักไทย พรรคชาติพัฒนา พรรคชาติไทย เป็นต้น แต่สาขาของพรรคการเมืองเหล่านั้นก็ยังไม่มีความอ่อนแอ และมิได้รับมอบอำนาจจากสำนักงานใหญ่มากเท่าที่ควร ส่วนใหญ่มักใช้สาขาพรรคในการเป็นศูนย์กลางในการระดมหาสมาชิกใหม่เข้าพรรค จัดตั้งหัวคะแนน รณรงค์หาเสียงเลือกตั้งให้กับผู้สมัครของพรรค ประชาสัมพันธ์นโยบายของพรรค เป็นต้น บางพรรคการเมืองอาจใช้บทบาทของสาขาพรรคในการหาเงินจากสมาชิกของพรรคในท้องถิ่น และผู้ที่ เป็นแนวร่วมมาสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรค สำหรับพรรคขนาดปานกลาง เช่น พรรคราษฎร มักไม่เน้นความสำคัญของสาขาพรรคการเมืองมากเท่าที่ควร ส่วนพรรคการเมืองขนาดเล็กส่วนใหญ่ก็ไม่ให้ความสำคัญกับสาขาพรรค หรือบางพรรคอาจให้ความสำคัญบ้างแต่เพียงเล็กน้อย²⁸

จากการศึกษาของนักวิชาการมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์²⁹ และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย³⁰ พบว่า ภายหลังจากการมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้มีการสนับสนุนการช่วยเหลือทางการเงินแก่พรรคการเมืองตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้³¹ โดยกำหนดให้ถือเอาหลักเกณฑ์ของการจัดสรรตามจำนวนสาขาพรรคเอาไว้ด้วย จึงทำให้พรรคการเมืองส่วนใหญ่พากันขยายจำนวนการจัดตั้งสาขาพรรคเพื่อประโยชน์ในการได้รับการสนับสนุนเงินอุดหนุน ทั้งๆ ที่สาขาพรรคของแทบทุกพรรคการเมืองยังไม่มีความพร้อมทั้งในด้านความศรัทธาของประชาชน ด้านการเงิน และความรู้ความเข้าใจของสมาชิกของพรรคในท้องถิ่น หรืออีกนัยหนึ่งคือ เป็นสาขาพรรคที่ไม่มีตัวตนทางการเมืองอย่างแท้จริง

หลายพรรคการเมืองมีการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์ที่จะสนับสนุนผู้นำ หรือแกนนำในพรรคการเมือง เพราะข้อบังคับของพรรคการเมืองกำหนดให้ประธานสาขาพรรคสามารถ ออกเสียงเลือกตั้งหัวหน้าพรรคและคณะกรรมการกลางของพรรคได้ ดังนั้น การสนับสนุนให้มีสาขาพรรคการเมืองจึงเท่ากับไปสนับสนุนนักการเมืองที่มีอิทธิพลภายในพรรคมากกว่าจะเป็นการพัฒนากระบวนการกระจายอำนาจของพรรคจากสำนักงานใหญ่ในกรุงเทพมหานคร ไปสู่สาขาของพรรคในส่วนภูมิภาคและ

²⁸ ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ และคณะ. รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการจัดทำแผนและวางระบบการบริหารกองทุน เพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง เสนอสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2543, บทที่ 4, หน้า 4.

²⁹ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงาน การติดตามประเมินผลการใช้จ่ายเงิน ของพรรคการเมืองที่ได้รับการจัดสรรเงินจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ประจำปี 2544 เสนอสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2545.

³⁰ ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ และคณะ. รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการจัดทำแผนและวางระบบการบริหารกองทุนเพื่อ การพัฒนาพรรคการเมือง เสนอสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2543, บทที่ 4, หน้า 4-5.

³¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 29 มาตรา 30 และมาตรา 93.

ท้องถิ่น บางพรรคมีการสร้างอิทธิพลในระหว่างผู้นำพรรคในส่วนกลาง โดยที่ผู้นำแต่ละคนที่แย่งชิงอำนาจกัน ก็จะหาทางจัดตั้งสาขาเพื่อที่จะได้รับเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง เพราะผู้นำที่มีอำนาจดังกล่าวจะจัดสรรส่วนแบ่งของเงินอุดหนุนไปให้ เมื่อเป็นเช่นนี้จึงเท่ากับว่าการจัดตั้งสาขาพรรคเป็น “กลยุทธ์” (strategy) ที่จะแย่งชิงอำนาจทางการเมืองในระหว่างผู้นำภายในพรรคการเมืองนั้น ด้วยการนำเอาเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อพัฒนาพรรคการเมือง อันมาจากภาษีอากรของประชาชนมาใช้ให้เกิดประโยชน์เพื่อกลยุทธ์ของผู้นำที่มีอำนาจนั้นๆ นั้นเอง³²

นอกจากนั้น พรรคการเมืองส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกของ คณะกรรมการกลางของพรรคมากเป็นพิเศษ โดยเฉพาะตำแหน่งหัวหน้าพรรค รองหัวหน้าพรรค เลขาธิการพรรค รองเลขาธิการพรรค เภรียกพรรค โฆษกและรองโฆษกพรรค รองลงมาก็ได้แก่ผู้ที่เป็นกรรมการกลาง หรือกรรมการบริหารพรรค บางพรรคการเมืองกำหนดจำนวนคณะกรรมการกลางพรรคเอาไว้มาก การที่ พรรคการเมืองให้ความสำคัญกับตำแหน่งกรรมการที่มีตำแหน่งบริหารภายในพรรคเป็นอย่างมาก ทำให้ สมาชิกชั้นนำของพรรคต่างแก่งแย่งชิงกันเข้ามาดำรงตำแหน่งดังกล่าว บางพรรคการเมืองเปิดโอกาสให้ สมาชิกชั้นนำที่บริจาคเงินเข้าพรรคเป็นจำนวนมากได้ดำรงตำแหน่งสำคัญดังกล่าวอีกด้วย เพราะการที่ได้ ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการกลางของพรรคมีโอกาสร่วมบริหารหรือตำแหน่งทางการเมืองในระดับสูง ถ้าพรรคคนนั้นได้เป็นรัฐบาล (ไม่ว่าจะเป็นแกนนำหรือพรรคร่วม) เพราะถือว่าเป็นผู้ที่ “มีพระคุณ” ต่อพรรค การเมือง³³ ด้วยเหตุนี้พรรคการเมืองจึงไม่ค่อยให้ความสำคัญกับสาขาพรรคการเมืองมากเท่าที่ควร

3. การบริหารการเงินของพรรค พรรคการเมืองแทบทุกพรรคประสบกับปัญหาการขาดแคลน เงินในการบริหารพรรคการเมือง เพราะค่าใช้จ่ายในการบริหารพรรคในแต่ละเดือนยามปกติก็นับเป็นจำนวน มากมาย พรรคการเมืองขนาดใหญ่จะมีค่าใช้จ่ายตามปกติประมาณเดือนละ 15-30 ล้านบาท ถ้าเป็น พรรคการเมืองขนาดกลางก็จะตกประมาณ 5-20 ล้านบาท ส่วนพรรคการเมืองขนาดเล็กจะตกประมาณ เดือนละ 100,000 บาท ถึง 1,000,000 บาท ดังนั้นพรรคการเมืองส่วนใหญ่จึงต้องแสวงหาเงินเข้าพรรค ด้วยวิธีการต่างๆ นอกเหนือไปจากเงินสนับสนุนของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2540 แล้ว พรรคการเมืองมักเน้นรายได้จากการบริจาคของบุคคลธรรมดา แต่ส่วนใหญ่มักจะเป็นสมาชิกชั้นนำ ของพรรค ทั้งนี้ ผู้ที่บริจาครายใหญ่ๆ มักได้รับตำแหน่งสำคัญในคณะกรรมการบริหารพรรค ดังปรากฏ ตามตารางที่ 5.2

³² เรื่องเดียวกัน.

³³ เรื่องเดียวกัน, บทที่ 4, หน้า 5.

ตารางที่ 5.2 แสดงรายนามของสมาชิกชั้นนำที่บริจาคเงินให้พรรคไทยรักไทยในช่วง พ.ศ. 2543
(มกราคม - เมษายน 2543)

ลำดับ	ชื่อผู้บริจาค	วัน/เดือน/ปีที่ บริจาค	จำนวน เงิน (บาท)	ตำแหน่งในพรรค
1	นายพงษ์เทพ เทพกาญจนา	29 กุมภาพันธ์ 2543	3,000,000	รองเลขาธิการและ กรรมการบริหาร
2	นายพงษ์เทพ เทพกาญจนา	29 มีนาคม 2543	2,000,000	รองเลขาธิการและ กรรมการบริหาร
3	นายประชา คุณะเกษม	28 กุมภาพันธ์ 2543	3,000,000	กรรมการบริหาร
4	นายประชา คุณะเกษม	29 มีนาคม 2543	2,000,000	
5	นายสมศักดิ์ อาธิการ	27 มีนาคม 2543	3,000,000	
6	นายสมศักดิ์ รัตนพงษ์ไพศาล	25 มกราคม 2543	3,000,000	ผู้อำนวยการบริหาร
7	นายกันธีร์ ศุภมงคล	11 กุมภาพันธ์ 2543	2,000,000	โฆษกและกรรมการ บริหาร
8	นายพันธ์เลิศ ไบหยก	11 กุมภาพันธ์ 2543	2,000,000	รองเลขาธิการและ กรรมการบริหาร

ที่มา : พรรคไทยรักไทย พฤษภาคม 2543 อ้างถึงใน ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ และคณะ, รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการจัดทำแผนและวางระบบการบริหารกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง เสนอสํานักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2543, บทที่ 4, หน้า 6.

ในปี 2544 กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ได้จัดสรรเงินให้แก่พรรคการเมืองรวม 42 พรรค โดยแบ่งพรรคการเมืองออกเป็น 3 ขนาดตามเกณฑ์เดียวกันที่ใช้ในการประเมินผลในปี 2543 คือ พรรคการเมืองขนาดใหญ่จะได้รับเงินทุนสนับสนุนในวงเงินตั้งแต่ 20 ล้านบาทขึ้นไป พรรคการเมืองขนาดเล็กจะได้รับเงินสนับสนุนในวงเงินต่ำกว่า 5 ล้านบาท ตามแผนและโครงการที่เสนอขอรับการสนับสนุน จำนวน 211 โครงการ เป็นเงินงบประมาณ 252 ล้านบาท รวมทั้งการสนับสนุนค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภค แก่พรรคการเมือง 42 พรรค จำนวน 35 ล้านบาท

แผนงานและโครงการของพรรคการเมืองที่ได้รับการจัดสรรเงินจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองประกอบด้วย (1) แผนงานการบริหารพรรคการเมือง (2) แผนการบริหารสาขาพรรคการเมือง (3) แผนงานการส่งเสริมสมาชิกพรรคการเมืองและการหาสมาชิกเพิ่ม (4) แผนงานการใช้จ่ายในการเลือกตั้ง (ไม่ได้รับจัดสรรสำหรับปี 2544) (5) แผนงานการให้ความรู้ทางการเมืองแก่สมาชิกและประชาชนทั่วไป (6) แผนงานการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนและ (7) แผนงานด้านอื่นๆ ซึ่งผลการดำเนินการตามแผนงานและโครงการของพรรคการเมืองสามารถสรุปได้ดังนี้คือ

(1) แผนการบริหารพรรคการเมือง พรรคการเมืองต่างได้รับประโยชน์จากการใช้งบสนับสนุนในแผนนี้ ทำให้สามารถจัดซื้อ จัดหา อุปกรณ์สำนักงาน จัดจ้างบุคลากรประจำสำนักงาน และจ่ายเป็นค่าเช่าสำนักงานได้ โดยเฉพาะพรรคการเมืองขนาดเล็กได้ประโยชน์จากงบนี้มาก ดังนั้น การใช้จ่ายเงินในแผนงานนี้ จึงตอบสนองความต้องการของพรรคการเมือง มีผลทำให้การบริหารสำนักงานใหญ่มีความแข็งแกร่งขึ้นและเป็นการใช้จ่ายที่ค่อนข้างมีประสิทธิภาพ

(2) แผนงานการบริหารสาขาพรรคการเมือง พบว่าพรรคการเมืองขนาดใหญ่และขนาดกลาง เก่าได้ประโยชน์จากการใช้เงินในงบนี้มากกว่าพรรคการเมืองขนาดกลางและพรรคการเมืองขนาดเล็ก ซึ่งส่วนใหญ่จะตกอยู่ในสภาพที่สาขาพรรคยังมีความอ่อนแอและไม่มีหรือแทบไม่มีกิจกรรมทางการเมืองเลย แต่มีข้อยกเว้นสำหรับพรรคขนาดเล็กบางพรรคที่ทำกิจกรรมทางการเมืองในระดับที่ไม่แตกต่างจากพรรคการเมืองขนาดใหญ่

(3) แผนงานการส่งเสริมสมาชิกพรรคการเมืองและการหาสมาชิก พบว่า ไม่มีความแตกต่างกันระหว่างพรรคการเมืองขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็กมากนักในเรื่องประสิทธิภาพของการใช้จ่ายเงิน หนึ่งพรรคที่ใช้จ่ายเงินสำหรับการจัดฝึกอบรม/สัมมนา น่าจะช่วยส่งเสริมสมาชิกพรรคและหาสมาชิกเพิ่มได้มากกว่าการใช้จ่ายเงินในการจัดหาครุภัณฑ์ ธงพรรค หรือสัญลักษณ์พรรคอย่างอื่น

(4) แผนงานการใช้จ่ายในการเลือกตั้ง พบว่าพรรคประชาธิปัตย์ได้ของบสนับสนุนจากแผนงานนี้สูงสุดและมีการใช้จ่ายอย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนพรรคการเมืองอื่นที่ของบสนับสนุนแผนนี้ รวมพรรคขนาดใหญ่อื่น พรรคขนาดกลางและขนาดเล็ก ได้ของบสนับสนุนเป็นสัดส่วนที่น้อยเมื่อเทียบกับเงินที่พรรคใช้จ่ายไปในการเลือกตั้ง หนึ่ง จำนวนที่นั่งหรือจำนวน ส.ส. ที่พรรคได้จากการเลือกตั้งก็น่าจะเป็นตัวบ่งชี้ความมีประสิทธิภาพและการตอบสนองความต้องการของพรรคด้วย

(5) แผนงานการให้ความรู้ทางการเมืองแก่สมาชิกและประชาชนทั่วไป พบว่า พรรคการเมืองบางพรรค มีการรายงานค่าใช้จ่ายในการดำเนินการโครงการที่ไม่ชัดเจนจึงไม่สามารถประเมินความมีประสิทธิภาพได้ และโครงการประเภทการฝึกอบรม/สัมมนา ให้ความรู้ทางการเมืองน่าจะมีประโยชน์มากกว่าโครงการสื่อประชาสัมพันธ์ในรูปแบบอื่น แต่อย่างไรก็ตาม สำหรับพรรคที่รายงานผลการดำเนินการที่ชัดเจน พรรคการเมืองขนาดใหญ่และพรรคการเมืองขนาดเล็กบางพรรคที่รายงานผลการดำเนินกิจกรรมชัดเจนมีประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินไม่แตกต่างกัน โครงการประเภทการให้ความรู้และฝึกอบรม/สัมมนา แก่สมาชิกพรรคและประชาชนได้มากกว่าโครงการจัดทำสื่อประเภทอื่นๆ

4. การคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรค โดยทั่วไปแล้วพรรคการเมืองในระดับท้องถิ่นจะเป็นผู้หยั่งเสียงประชาชน แล้วคัดเลือกและเลือกสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งเสนอต่อสำนักงานใหญ่ของพรรค ดังเช่น พรรคการเมืองต่างประเทศดำเนินการ ทั้งนี้ เนื่องจากพรรคการเมืองระดับท้องถิ่นซึ่งอยู่ใกล้ชิดกับ

* รายงานการติดตามประเมินผลการใช้จ่ายเงินของพรรคการเมืองที่ได้รับการจัดสรรเงินกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองประจำปี 2544"

ประชาชน ย่อมคาดคะเนความนิยมของประชาชนได้ดีกว่าผู้บริหารพรรคส่วนกลาง สำหรับการดำเนินการของพรรคการเมืองไทย ยังขาดพรรคการเมืองในระดับท้องถิ่น ทำให้การคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งมักมาจากการตัดสินใจจากผู้บริหารพรรคส่วนกลางในกรุงเทพมหานคร เช่น เลขานุการพรรค เป็นต้น โดยพิจารณาว่า ใครที่เคยได้รับเลือกตั้งมาก่อนหลายๆ สมัย แสดงว่าประชาชนนิยม แต่ภายหลังประกาศรัฐธรรมนูญปี 2540 และมีการแบ่งเขตเลือกตั้งใหม่ ซึ่งบางเขตเลือกตั้งใหม่ไปทับซ้อนกับเขตเลือกตั้งเดิมซึ่งเป็นพื้นฐานเสียงของพรรคคนทั้งคู่ ทำให้การพิจารณาจากเหตุผลดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาการแข่งขันระหว่างผู้สมัครเลือกตั้งสังกัดพรรคเดียวกันว่า พรรคจะส่งให้บุคคลใดลงเขตเลือกตั้งใหม่ดังกล่าว และทางออกหนึ่งของปัญหานี้คือ ให้บุคคลหนึ่งไปลงสมัครในแบบบัญชีรายชื่อ

5. การคัดเลือกและจัดลำดับผู้สมัครรับเลือกตั้งในบัญชีรายชื่อพรรค รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และกฎหมายเลือกตั้งกำหนดระบบการเลือกตั้งใหม่ เป็นระบบเลือกตั้งแบบผสมคือ แบบแบ่งเขตเลือกตั้งกับแบบบัญชีรายชื่อของพรรค ลำพังที่พรรคการเมืองขนาดกลางและเล็กจะสรรหาตัวบุคคล (recruitment) มาลงสมัครในแบบแบ่งเขตก็ยากแล้ว กล่าวถึงการเสาะหาบุคคลมาลงสมัคร ส.ส. ในระบบบัญชีรายชื่อ (party list) ให้ครบ 100 คน และที่สำคัญก็คือ ทำอย่างไรจึงจะได้บุคคลประเภทดี เด่น ดัง และเป็นที่ยอมรับของประชาชนทั่วไปมาอยู่ในบัญชีรายชื่อของพรรคคน ซึ่งเป็นสิ่งที่ยากที่สุด

การเลือกตั้งเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 ถือเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองไทยที่ประชาชนจะมีสิทธิในการออกเสียงเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ซึ่งมีพรรคการเมืองส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้งจำนวน 37 พรรค แต่มีเพียง 5 พรรคการเมือง คือ พรรคประชาธิปัตย์ พรรคไทยรักไทย พรรคชาติพัฒนา พรรคชาติไทย และพรรคความหวังใหม่ ที่ส่งผู้สมัครครบทั้ง 100 คนในบัญชีรายชื่อจากการศึกษาวิจัยของพจนี เลิศพรเจริญ³⁴ เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ที่พรรคการเมืองที่ใช้ในการเลือกสรรและจัดลำดับบุคคลเข้ามามีอยู่ในบัญชีรายชื่อพรรคการเมือง พบว่า การคัดเลือกและจัดลำดับผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองส่วนใหญ่จะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ใหญ่ๆ ที่คล้ายคลึงกัน แต่จะแตกต่างกันในรายละเอียดปลีกย่อย ซึ่งเน้นความสำคัญมากน้อยต่างกัน อย่างไรก็ดี คุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อที่ทุกพรรคการเมืองต้องการและคำนึงถึงมากที่สุด คือ ความมีชื่อเสียง ความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ทางการเมืองของผู้สมัครรับเลือกตั้ง กล่าวคือ พรรคประชาธิปัตย์ จะแบ่งแยกบุคคลที่จะลงสมัครออกเป็น 4 กลุ่ม คือ กลุ่มผู้บริหารพรรค กลุ่มผู้ที่ทำงานในสภา กลุ่มผู้ประสบความสำเร็จในสาขาวิชาชีพของตน และกลุ่มนักวิชาการ โดยการเรียงลำดับจะเน้นให้ความสำคัญกับผู้บริหารระดับสูงของพรรคมาเป็นอันดับแรก แต่พรรคไทยรักไทยจะไม่ให้ความสำคัญกับการเรียงลำดับในบัญชีรายชื่อ ส่วนพรรคขนาดกลางทั้งสามพรรค คือ พรรคชาติพัฒนา

³⁴ พจนี เลิศพรเจริญ, การเลือกสรรและจัดลำดับผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองไทย: ศึกษากรณีพรรคประชาธิปัตย์ พรรคไทยรักไทย พรรคชาติพัฒนา พรรคชาติไทย และพรรคความหวังใหม่ (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 128-131.

พรรคชาติไทย พรรคความหวังใหม่ จะให้ความสำคัญกับผู้บริหารของพรรคมาเป็นลำดับต้นเช่นกัน จะมีแตกต่างตรงพรรคชาติไทยนั้น หัวหน้าพรรคและบุคคลสำคัญของพรรคมิได้ลงสมัครในแบบบัญชีรายชื่อ แต่ลงสมัครในแบบแบ่งเขตแทน

เจตนารมณ์การเลือกตั้งแบบระบบบัญชีรายชื่อเป็นการเลือกในระบบพรรค ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อจำนวนพรรคการเมืองให้ลดน้อยลงไปตามคะแนนและความนิยมของประชาชน ดังจะสังเกตได้จากรายชื่อของผู้เสนอตัวเข้ามาของแต่ละพรรคในระบบบัญชีรายชื่อย่อมแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพและความนิยมของพรรคการเมืองนั้นๆ ได้เป็นอย่างดี และจากการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 ที่ผ่านมามีต้องยอมรับว่า บุคคลที่ปรากฏในระบบบัญชีรายชื่อของพรรคไทยรักไทยและของพรรคประชาธิปัตย์มีความโดดเด่นมากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับบุคคลในระบบบัญชีรายชื่อของพรรคชาติพัฒนา พรรคชาติไทย และพรรคความหวังใหม่ นอกจากนี้ สิ่งที่มองเห็นอย่างมีอาจปฏิเสธได้อีกประการหนึ่ง คือ ขณะที่พรรคขนาดใหญ่อย่างพรรคไทยรักไทยและพรรคประชาธิปัตย์เป็นพรรคที่มีลักษณะเป็นพรรคที่มี ส.ส. จากทุกภาคส่วนของประเทศ แต่พรรคขนาดกลาง อย่างเช่น พรรคชาติไทย และพรรคชาติพัฒนา กลับมีลักษณะเป็นพรรคเฉพาะส่วน กล่าวคือ พรรคชาติไทย ประกอบส่วนจากกลุ่มสุพรรณบุรี กลุ่มชลบุรี และกลุ่มบุรีรัมย์ ขณะที่พรรคชาติพัฒนา ประกอบส่วนจากกลุ่มนครราชสีมา และกลุ่มชัยภูมิ อย่างไรก็ตาม ต้องยอมรับว่า แม้กระทั่งในจังหวัดชลบุรี จังหวัดบุรีรัมย์ จังหวัดนครราชสีมา และจังหวัดชัยภูมิ พรรคชาติไทยและพรรคชาติพัฒนาก็เชื่อว่าสามารถได้จำนวน ส.ส. ทั้งจังหวัด มีเพียงจังหวัดสุพรรณบุรีเท่านั้น ที่พรรคชาติไทยยังไม่ถูกพรรคการเมืองใดแย่งชิงไปได้³⁵ กล่าวได้ว่า เหล่านี้คือแนวโน้มที่แสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนถึงการต่อสู้ทางการเมืองระหว่างพรรคการเมืองใหญ่ และแนวโน้มที่พรรคขนาดเล็กจะถูกดูดกลืนกระทั่งเหลือพรรคการเมืองจำนวนไม่มาก จนบางคนมองแนวโน้มของพรรคการเมืองไทยในอนาคตว่าจะเป็นระบบพรรคใหญ่ 2 พรรค³⁶ อย่างไรก็ตาม ระบบบัญชีรายชื่อได้ก่อให้เกิดความเบี่ยงเบนจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอย่างน้อย 4 ประการ คือ

ประการแรก ระบบบัญชีรายชื่อได้ทำลายกลไกความรับผิดชอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีต่อประชาชน แต่กลับไปมีความรับผิดชอบต่อหัวหน้ากลุ่มหรือหัวหน้ามุ้งแทน กล่าวคือ ในขณะที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระบบแบ่งเขตมีความรับผิดชอบต่อประชาชนในเขตการเลือกตั้งของตน จึงต้องดูแลทุกข์สุขและทำหน้าที่เป็นตัวแทนของราษฎร มิฉะนั้นอาจต้องพ่ายแพ้ในการเลือกตั้งครั้งต่อไป แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระบบบัญชีรายชื่อไม่ต้องรับผิดชอบต่อประชาชน หากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่พอใจสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระบบบัญชีรายชื่อ ก็มีอาจอาศัยการเลือกตั้งเป็นกลไกในการลงโทษสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบนี้ได้ เพราะการเข้าสู่บัญชีรายชื่อและการเลือกอันดับในบัญชีรายชื่อเป็นอำนาจของหัวหน้าพรรคหรือคณะกรรมการบริหารพรรคเพียงไม่กี่คน ด้วยเหตุนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระบบบัญชีรายชื่อ

³⁵ แนวโน้ม 2 ชั่วโมงการเมือง กับอนาคตที่ไม่แน่นอนของพรรคการเมืองขนาดกลาง, มติชนรายวัน, 28 สิงหาคม 2545, หน้า 3.

³⁶ เรื่องเดียวกัน.

จึงมีความรับผิดชอบหัวหน้ากลุ่มหรือหัวหน้ามุ้งว่าจะได้เข้าสู่บัญชีรายชื่อพรรคหรือไม่ และจะได้อันดับในบัญชีรายชื่อสูงต่ำเพียงใด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับบารมี พลัง และอำนาจต่อรองทางการเมืองของหัวหน้ากลุ่มหรือมุ้งที่ตนสังกัด

ประการที่สอง การที่พรรคการเมืองทุกพรรคต่างมุ่งที่จะดึงตัวผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีฐานอำนาจทางการเมืองหรือมีชื่อเสียงเข้ามาอยู่ในบัญชีรายชื่อ เพื่อให้พรรคของตนได้รับประโยชน์สูงสุดในทางการเมือง หรือได้รับคะแนนเสียงจากประชาชนทั่วประเทศให้มากที่สุด โดยมีได้คำนึงความเหมาะสม ลักษณะ หรือความคิดของตัวบุคคลนั้นว่า สอดคล้องกับ “อุดมการณ์” และ “นโยบาย” ของพรรคการเมืองที่ได้ประกาศไว้กับประชาชนแต่อย่างใด

ประการที่สาม บัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนอกจากจะใช้เป็นเครื่องมือในการหาเสียงเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ได้พิจารณาถึงบุคคลในบัญชีรายชื่อของพรรคว่ามีความเหมาะสมที่จะเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้แทนของตนแล้ว บัญชีรายชื่อยังถูกใช้เป็นเครื่องมือในการต่อรองทางการเมือง ในลักษณะของการประนีประนอมกันภายในพรรค เช่น การหลีกเลี่ยงการแข่งขันกันในการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตด้วยการจัดให้คนหนึ่งลงสมัครแบบบัญชีรายชื่อ หรือใช้เป็นเครื่องมือในการผสมผสานกันระหว่างอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งคนใหม่ เป็นต้น

ประการสุดท้าย อำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายในการเลือกสรรและจัดลำดับบุคคลเข้ามาอยู่ในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้น แม้ว่าตามข้อบังคับพรรคการเมืองจะกำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการบริหารพรรค แต่แท้จริงแล้ว อำนาจการตัดสินใจอยู่กับตัวหัวหน้าพรรค หรือเลขาธิการพรรค หรือคณะผู้บริหารพรรคเพียง 2-3 คนเท่านั้น

เพราะฉะนั้น กล่าวได้ว่า การคัดเลือกและจัดลำดับผู้สมัครของพรรคการเมืองต่างๆ ยังมิได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญต้องการให้คนดีมีความรู้ความสามารถ แต่ไม่มีความชำนาญหรือความถนัดในการหาเสียง หรืออาจไม่มีบารมีหรือฐานเสียงทางการเมืองเข้ามาทำงานทางการเมือง โดยปรากฏชื่อในบัญชีรายชื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้เห็น หากเลือกพรรคการเมืองนี้ก็จะได้บุคคลในบัญชีรายชื่อเข้าไปทำหน้าที่บริหารประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารหรือรัฐมนตรี จากการศึกษาพบว่า การคัดเลือกและจัดลำดับผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองกลับใช้บัญชีรายชื่อเป็นเครื่องมือต่อรองเพื่อประนีประนอมทางการเมือง และพิจารณาจากบารมีทางการเมืองมากกว่าความรู้ความสามารถของผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง

6. การมีส่วนร่วมจากสมาชิกพรรคและประชาชนในการบริหารกิจการของพรรค พรรคการเมืองมีความเกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนอย่างใกล้ชิด กระตุ้นให้ประชาชนมีการรวมกลุ่มทางการเมืองขึ้น นอกจากนั้น พรรคการเมืองยังช่วยกระตุ้นให้การมีส่วนร่วมทางการเมืองขยายตัวกว้างขวางออกไป มีความหมายและมีน้ำหนักทางการเมืองมากขึ้น³⁷ แต่พรรคการเมืองไทยยังยึดตัวบุคคล

³⁷ สุจิต บุญบงการ, *การพัฒนาทางการเมืองของไทย: ปฏิสัมพันธ์ระหว่างทหาร สถาบันทางการเมือง และประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน*, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), หน้า 79.

เป็นหลัก³⁸ หรือมีลักษณะเป็นพรรคของหัวหน้าพรรคมากกว่าเป็นของมวลชน กล่าวคือ การรวมกลุ่มของพรรคการเมืองไทยตั้งแต่อดีตมามักเกิดจากความปรารถนาของผู้นำทางการเมือง แล้วจึงดึงพรรคพวกมาร่วมและกำหนดนโยบายหรืออุดมการณ์ภายหลัง ซึ่งโดยมากจะเป็นอุดมการณ์ของหัวหน้าพรรคเอง ทำให้การรวมตัวกันไม่แน่นแฟ้น พรรคมักจะยุบไปเมื่อขาดผู้นำ พื้นฐานทางการเมืองไทยที่ผ่านมานั้นขาดพลังประชาชนหนุนหลัง พรรคการเมืองไทยไม่มีลักษณะตามความหมายที่แท้จริง เป็นเพียงพรรคการเมืองแต่ในนาม และจำกัดอยู่ในหมู่สมาชิกที่สนับสนุนหัวหน้าพรรค ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการก่อตั้งพรรคเลย ตลอดจนการเลิก ยุบ หรือการรวมพรรค แม้กฎหมายจะกำหนดให้พรรคที่จะเลิก ยุบ หรือที่มารวมกันจะต้องขอความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่ของแต่ละพรรคว่าจะรวมกับพรรคใดก็ตาม แต่ในความเป็นจริงแล้วก็มักเป็นการตัดสินใจของหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคมากกว่าจะเป็นความเห็นพ้องต้องกันของสมาชิกพรรค

ดังนั้น การที่พรรคการเมืองมิได้เริ่มจากประชาชนซึ่งเป็นพื้นฐานประชาธิปไตย จึงไม่อาจรวมกันเป็นประชาคมทางการเมือง หรือรวมกันในลักษณะที่สามารถทำหน้าที่ควบคุมพรรคการเมือง หรือควบคุมสมาชิกพรรคการเมืองให้มีระเบียบวินัยอันดี เพื่อให้พรรคการเมืองเป็นกลไกการผสมผสานผลประโยชน์ของชาติหรือกลุ่มชน และให้พรรคการเมืองเป็นเครื่องมือในการควบคุมในการบริหารอำนาจของรัฐบาลได้ พรรคมีแต่ความอ่อนแอ ดังนั้น เมื่อถึงคราวจำเป็นที่จะต้องกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมมากขึ้น ไม่ว่าในเรื่องของการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง หรือสนับสนุนกิจกรรมของพรรคด้านต่างๆ พรรคจึงไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังจะเห็นได้จากจำนวนสมาชิกพรรคการเมืองที่มีอยู่ปัจจุบันไม่สะท้อนคะแนนเสียงในรูปคะแนนเสียงจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองได้รับจากการเลือกตั้ง ดังปรากฏตามตารางที่ 5.3

ตารางที่ 5.3 จำนวนสมาชิกของพรรคการเมือง

ลำดับ ที่	พรรคการเมือง	จำนวนสมาชิกของพรรค		จำนวนผู้สมัคร ส.ส.		จำนวน ส.ส. ที่ ได้		คะแนนเสียง แบบบัญชี รายชื่อที่ ได้รับ
		ปี 2542	ปี 2543	แบบ แบ่ง เขต	แบบ บัญชี รายชื่อ	แบบ แบ่ง เขต	แบบ บัญชี รายชื่อ	
1	ชาติพัฒนา	152,908	3,581,142	320	100	29	7	1,755,476
2	ประชาธิปัตย์	740,516	3,729,633	397	100	97	32	7,610,789
3	ชาติไทย	42,383	1,590,606	257	100	34	6	1,523,807

³⁸ บรูซ พาร์กเกอร์ และคณะ, รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการจัดทำแผนและวางระบบการบริหารกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง เสนอสถักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2543, บทที่ 4, หน้า 8-9.

หมายเหตุ * รายงานจำนวนสมาชิก วันที่ 31 ธันวาคม ของทุกปี

ที่มา : วารสารพรรคการเมืองสัมพันธ์ 6 (ธันวาคม 2543 - มกราคม 2544) : 7-9.

ตารางที่ 5.3 จำนวนสมาชิกของพรรคการเมือง (ต่อ)

ลำดับ ที่	พรรคการเมือง	จำนวนสมาชิกของพรรค		จำนวนผู้สมัคร ส.ส.		จำนวน ส.ส. ที่ ได้		คะแนนเสียง แบบบัญชี รายชื่อที่ ได้รับ
		ปี 2542	ปี 2543	แบบ แบ่ง เขต	แบบ บัญชี รายชื่อ	แบบ แบ่ง เขต	แบบ บัญชี รายชื่อ	
4	ประชากรไทย	184,701	198,122	232	80	-	-	339,462
5	กิจสังคม	95,395	103,081	20	3	1	-	44,926
6	เอกภาพ	24,934	25,752	2	-	-	-	-
7	พลังธรรม	87,140	87,823	7	22	-	-	68,392
8	ความหวังใหม่	2,112,140	3,081,449	311	100	28	8	2,008,948
9	เสรีธรรม	104,079	604,936	192	78	14	-	807,902
10	ไท	50,000	51,365	3	5	-	-	57,584
11	ไทย	13,306	38,501	1	4	-	-	198,853
	ประชาธิปไตย							
12	ชาติ	8,919	32,882	1	7	-	-	197,391
	ประชาธิปไตย							
13	ราษฎร	7,666	362,042	200	45	2	-	356,831
14	รามสยาม	7,669	7,748	-	-	-	-	-
15	ประชาชน	7,441	7,377	-	-	-	-	-
16	ไทยรักไทย	1,031,088	6,249,777	400	100	200	48	11,634,495
17	ก้าวหน้า	30,491	43,477	3	5	-	-	31,467
18	สันติภาพ	12,050	14,416	2	5	-	-	29,508
19	ศรัทธาประชาชน	12,337	14,455	32	29	-	-	25,754
20	แรงงานไทย	10,382	11,964	3	5	-	-	29,048
21	พลังประชาชน	6,806	7,599	1	1	-	-	63,822
22	เกษตรเสรี	6,806	8,792	-	-	-	-	-
23	เกษตรมหาชน	86,536	413,766	95	35	-	-	73,269
24	ชาติประชาไทย	5,358	4,358	-	-	-	-	-
25	ประชาธิปไตย	8,489	-	-	-	-	-	-
26	พลังมหาชน	9,749	9,749	-	-	-	-	-
27	อำนาจประชาชน	10,152	26,852	4	3	-	-	148,046
28	เสรีไท	8,261	8,392	2	-	-	-	-
29	กลีกรไทย	7,466	8,781	1	1	-	-	55,457
30	วิถีไทย	6,830	7,090	1	2	-	-	11,847
31	ไทยธรรมาธิปไตย	6,313	7,078	1	-	-	-	-
32	สังคมใหม่	8,048	10,294	5	2	-	-	73,105
33	เสรีประชาธิปไตย	6,432	6,860	2	2	-	-	109,784
34	สังคมไทย	6,253	6,253	-	-	-	-	-
35	ไทยมั่นคง	7,519	8,497	1	-	-	-	-

ตารางที่ 5.3 จำนวนสมาชิกของพรรคการเมือง (ต่อ)

ลำดับ ที่	พรรคการเมือง	จำนวนสมาชิกของพรรค		จำนวนผู้สมัคร ส.ส.		จำนวน ส.ส. ที่ ได้		คะแนนเสียง แบบบัญชี รายชื่อที่ ได้รับ
		ปี 2542	ปี 2543	แบบ แบ่ง เขต	แบบ บัญชี รายชื่อ	แบบ แบ่ง เขต	แบบ บัญชี รายชื่อ	
36	ชาวไทย	7,740	12,837	3	2	-	-	45,739
37	ชีวิตที่ดีกว่า	7,591	9,203	-	1	-	-	46,207
38	ไทยช่วยไทย	6,550	6,550	-	1	-	-	129,419
39	สยาม	9,239	9,243	2	1	-	-	71,480
40	เกษตรก้าวหน้า	-	18,933	1	-	-	-	-
41	สหกรณ์	-	20,903	-	-	-	-	-
42	สังคมประชาธิปไตย	-	4,049	1	3	-	-	32,250
43	เกษตรกร	-	6,246	-	-	-	-	-
44	พลังใหม่	-	8,322	-	-	-	-	-
45	พิทักษ์ไทย	-	-	-	-	-	-	-
46	เผ่าไท	-	-	1	1	-	-	19,727
47	ชาวนาพัฒนา	-	-	12	15	-	-	45,061
	ประเทศ							
48	แนวร่วมเกษตรกร	-	-	-	-	-	-	-
49	ถิ่นไทย	-	-	189	36	1	-	604,029
50	นิติมหาชน	-	-	-	4	-	-	121,313
51	รักสามัคคี	-	-	3	6	-	-	119,414
52	พัฒนาสังคม	-	-	-	1	-	-	49,034
53	ไทยมหารัฐ	-	13,948	64	30	-	-	31,427
54	พลังเกษตรกร		-	5	5	-	-	58,246
55	ชาวไร่ชาวนาไทย	-	-	1	-	-	-	-

หมายเหตุ รายงานจำนวนสมาชิก วันที่ 31 ธันวาคม ของทุกปี

ที่มา : วารสารพรรคการเมืองสัมพันธ์ 6 (ธันวาคม 2543-มกราคม 2544) , หน้า 7-9

ความล้มเหลวของพรรคการเมืองไทยที่เรามองเห็นมาตลอดอีกอย่างหนึ่งก็คือ การที่ประชาชนขาดความศรัทธาในพรรคการเมือง ประชาชนมักศรัทธาในตัวบุคคลมากกว่านโยบายของพรรคการเมือง สิ่งที่เราเรียกว่า “อุดมการณ์” (ideology) ของพรรคการเมืองนั้นไม่เคยเป็นที่เข้าใจอย่างแท้จริงในหมู่ประชาชนส่วนใหญ่ การตัดสินใจเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของคนไทยมักยึดถือเอาชื่อเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสิ่งสำคัญ

อย่างไรก็ดี ได้มีนักสังเกตการณ์ทางการเมืองบางคนมองแนวโน้มทางการเมืองภายหลังการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 ว่า พรรคการเมืองจะใช้นโยบายเป็นอาวุธทางการเมืองมากขึ้น³⁹ โดยเฉพาะนโยบายอย่างเป็นทางการ (party platform) ของพรรคไทยรักไทย เช่น นโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรค นโยบายพักการชำระหนี้เกษตรกร นโยบายกองทุนหมู่บ้าน นโยบายธนาคารประชาชน เป็นต้น นโยบายของพรรคไทยรักไทยดังกล่าวที่ประกาศไว้ในช่วงรณรงค์หาเสียงก็ถูกแปรมาเป็นนโยบายของรัฐบาลได้อย่างครบถ้วน จนกล่าวได้ว่าพรรคไทยรักไทยได้ทำให้นโยบายมีความหมายอย่างมากในการต่อสู้ทางการเมือง⁴⁰ และถือได้ว่าเป็นมิติใหม่ของการเมืองไทยที่นำนโยบายแบบก้าวหน้า คือมีการเปลี่ยนแปลงค่อนข้างมากและความเป็นเสรีนิยมสูง มาท้าทายต่อการกระทำที่ไม่เคยมีมาก่อนในสังคมไทย

เพราะฉะนั้น พรรคการเมืองไทยในอนาคตต้องมีการนำเสนอนโยบายอย่างเป็นทางการมากขึ้น ไม่ใช่พูดออกมาลอยๆ โดยปราศจากแผนงานหรือโครงการที่เป็นไปได้ในทางปฏิบัติ

นับตั้งแต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฯ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2540 จนถึง วันที่ 30 สิงหาคม 2545 ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยสั่งให้ยุบพรรคการเมืองไปแล้วทั้งสิ้น 37 พรรค ซึ่งส่วนใหญ่เป็นพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ดังปรากฏในตารางที่ 5.4

7. การเลิกหรือยุบพรรคการเมือง เป็นตัวชี้วัดถึงสถานภาพของพรรคการเมืองไทยที่สำคัญตัวหนึ่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 บัญญัติถึงเหตุของการเลิกหรือยุบพรรคการเมืองไว้ในหมวด 4 มาตรา 65 วรรคหนึ่ง และมาตรา 66 และการรวมพรรคการเมืองไว้ในหมวด 5 มาตรา 70 มาตรา 71 มาตรา 72 และ มาตรา 73 สรุปได้ว่า พรรคการเมืองย่อมเลิกหรือยุบโดยคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งใน 2 สาเหตุหลัก แต่ขณะนี้ได้มีการเลิกหรือยุบพรรคการเมืองด้วยเหตุดังต่อไปนี้ (มาตรา 65 วรรคหนึ่ง)

7.1 มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรค (มาตรา 65 (1)) ยุบเพราะสาเหตุนี้ จำนวน 2 พรรค

7.2 มีการยุบพรรคการเมืองไปรวมกับพรรคการเมืองอื่นตาม มาตรา 70-73 (มาตรา 65 (3)) จำนวน 3 พรรค

7.3 ไม่ดำเนินการดังต่อไปนี้ (มาตรา 65 (5))

7.3.1 ไม่ทำการประชุมใหญ่ในการเปลี่ยนแปลงรายการสำคัญ ได้แก่ นโยบายพรรค ข้อบังคับพรรค และการเลือกตั้งกรรมการบริหารพรรคตามบทบัญญัติ มาตรา 25 มีคำร้องที่ขอให้ยุบพรรคการเมืองด้วยเหตุนี้อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

³⁹ ในขณะที่บางคนมองว่า การเมืองไทยกำลังจะถึงการสิ้นสุดยุคนักเลือกตั้งแล้ว โปรดดู อุทกฤษฎ์ ปัทมานันท์. "พรรคการเมือง ทู และประชาชน ในสถานการณ์ใหม่" *มติชนสุดสัปดาห์*, 2-8 กันยายน 2545, หน้า 12-13.

⁴⁰ "การต่อสู้เชิงนโยบาย มิติใหม่ทางการเมือง การเมืองแห่งอนาคต" *มติชนรายวัน*, 22 สิงหาคม 2545, หน้า 3.

7.3.2 องค์ประชุมใหญ่ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติ มาตรา 26 ยุบเพราะสาเหตุนี้ จำนวน 1 พรรค

7.3.3 ไม่จัดให้มีสมาชิกครบ 5,000 คน จากทุกภาค (4 ภาค) และไม่มีสาขาพรรคในทุกภาคภายใน 180 วันนับแต่ได้รับจดแจ้งการเป็นพรรคการเมืองจากนายทะเบียนตามบทบัญญัติ มาตรา 29 ยุบเพราะสาเหตุนี้ จำนวน 20 พรรค

7.3.4 ไม่จัดทำรายการการดำเนินการกิจการของพรรคในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด และแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปี เพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบตามบทบัญญัติ มาตรา 35 ยุบเพราะสาเหตุนี้ จำนวน 9 พรรค

7.3.5 ไม่ใช้จ่ายเงินที่ได้รับสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และไม่จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริง และยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไปตามบทบัญญัติ มาตรา 26 ยุบเพราะสาเหตุนี้ จำนวน 3 พรรค

ตารางที่ 5.4 พรรคการเมืองที่ถูกยุบและเหตุที่ต้องยุบพรรคการเมือง

ลำดับ	คำวินิจฉัยและพรรคการเมืองที่ถูกยุบไป	เหตุที่ต้องยุบพรรคการเมือง					
		มาตรา 65		มาตรา 65 (5)			
		มาตรา 65 (1)	มาตรา 65	เลิกตามข้อบังคับพรรค	การรวมพรรค (3)	มาตรา 26	มาตรา 29
						มาตรา 35	มาตรา 62
1	ปี 2541 (รวม 1 พรรค)						
	คำวินิจฉัยที่ 6/2541 ลงวันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2541 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคมวลชน		✓				
2	ปี 2542 (รวม 4 พรรค)						
	คำวินิจฉัยที่ 2/2542 ลงวันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ. 2542 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคปฏิรูป					✓	
3	คำวินิจฉัยที่ 45/2542 ลงวันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ. 2542 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคมหาชนธิปไตย					✓	
4	คำวินิจฉัยที่ 46/2542 ลงวันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ. 2542 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคชีวิตใหม่					✓	

ตารางที่ 5.4 (ต่อ)

ลำดับ	คำวินิจฉัยและพรรคการเมืองที่ถูกยุบไป	เหตุที่ต้องยุบพรรคการเมือง					
		มาตรา 65 (1)	มาตรา 65	มาตรา 65 (5)			
		เลิกตามข้อบังคับพรรค	การรวมพรรค (3)	มาตรา 26	มาตรา 29	มาตรา 35	มาตรา 62
5	คำวินิจฉัยที่ 47/2542 ลงวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2542 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคชาตินิยม				✓		
6	ปี 2543 (รวม 4 พรรค) คำวินิจฉัยที่ 3/2543 ลงวันที่ 27 มกราคม พ.ศ. 2543 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรครักสามัคคี				✓		
7	คำวินิจฉัยที่ 4/2543 ลงวันที่ 27 มกราคม พ.ศ. 2543 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคไทยก้าวหน้า				✓		
8	คำวินิจฉัยที่ 29/2544 ลงวันที่ 11 กรกฎาคม พ.ศ. 2543 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคธรรมรัฐ				✓		
9	คำวินิจฉัยที่ 64/2543 ลงวันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ. 2543 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรครักชาติ				✓		
10	ปี 2544 (รวม 18 พรรค) คำวินิจฉัยที่ 1/2544 ลงวันที่ 11 มกราคม พ.ศ. 2544 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคประชาสังคม				✓		
11	คำวินิจฉัยที่ 2/2544 ลงวันที่ 11 มกราคม พ.ศ. 2544 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคไทยพัฒนา				✓		
12	คำวินิจฉัยที่ 6/2544 ลงวันที่ 15 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคประชารัฐ					✓	✓
13	คำวินิจฉัยที่ 7/2544 ลงวันที่ 27 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคแนวร่วมเกษตรกร					✓	

ตารางที่ 5.4 (ต่อ)

ลำดับ	คำวินิจฉัยและพรรคการเมืองที่ถูกยุบไป	เหตุที่ต้องยุบพรรคการเมือง					
		มาตรา 65 (1)	มาตรา 65	มาตรา 65 (5)			
		เลิกตามข้อบังคับพรรค	การรวมพรรค (3)	มาตรา 26	มาตรา 29	มาตรา 35	มาตรา 62
14	คำวินิจฉัยที่ 8/2544 ลงวันที่ 27 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคพลังสามัคคี					✓	
15	คำวินิจฉัยที่ 21/2544 ลงวันที่ 9 สิงหาคม พ.ศ. 2544 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคไทยสามัคคี				✓		
16	คำวินิจฉัยที่ 22/2544 ลงวันที่ 9 สิงหาคม พ.ศ. 2544 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคชาติเกษตรกร				✓		
17	คำวินิจฉัยที่ 23/2544 ลงวันที่ 9 สิงหาคม พ.ศ. 2544 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรครักสามัคคี				✓		
18	คำวินิจฉัยที่ 24/2544 ลงวันที่ 14 สิงหาคม พ.ศ. 2544 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรครามสยาม	✓					
19	คำวินิจฉัยที่ 25/2544 ลงวันที่ 16 สิงหาคม พ.ศ. 2544 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคสังคมประชาชน				✓		
20	คำวินิจฉัยที่ 26/2544 ลงวันที่ 30 สิงหาคม พ.ศ. 2544 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคพิทักษ์ไทย					✓	
21	คำวินิจฉัยที่ 28/2544 ลงวันที่ 6 กันยายน พ.ศ. 2544 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคเสรีธรรม เพื่อรวมพรรคเสรีธรรมเข้ากับพรรคไทยรักไทยที่เป็นพรรคการเมืองหลัก		✓				

ตารางที่ 5.4 (ต่อ)

ลำดับ	คำวินิจฉัยและพรรคการเมืองที่ถูกยุบไป	เหตุที่ต้องยุบพรรคการเมือง					
		มาตรา 65 (1)	มาตรา 65	มาตรา 65 (5)			
		เลิกตามข้อบังคับพรรค	การรวมพรรค (3)	มาตรา 26	มาตรา 29	มาตรา 35	มาตรา 62
22	คำวินิจฉัยที่ 29/2544 ลงวันที่ 6 กันยายน พ.ศ. 2544 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคชาวไทย ชวนาไทย				✓		
23	คำวินิจฉัยที่ 30/2544 ลงวันที่ 13 กันยายน พ.ศ. 2544 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคศรัทธาประชาชน	✓					
24	คำวินิจฉัยที่ 31/2544 ลงวันที่ 18 กันยายน พ.ศ. 2544 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคพลังเกษตรกร				✓		
25	คำวินิจฉัยที่ 32/2544 ลงวันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ. 2544 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรค นิติมหาชน					✓	
26	คำวินิจฉัยที่ 34/2544 ลงวันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2544 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคประชาชน						✓
27	คำวินิจฉัยที่ 51/2544 ลงวันที่ 27 ธันวาคม พ.ศ. 2544 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคพัฒนาสังคม					✓	
28	ปี 2545 (รวมถึงปัจจุบัน 8 พรรค)						
	คำวินิจฉัยที่ 1/2545 ลงวันที่ 10 มกราคม พ.ศ. 2545 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคถิ่นไทย					✓	
29	คำวินิจฉัยที่ 2/2545 ลงวันที่ 17 มกราคม พ.ศ. 2545 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคเอกภาพ					✓	

ตารางที่ 5.4 (ต่อ)

ลำดับ	คำวินิจฉัยและพรรคการเมืองที่ถูกยุบไป	เหตุที่ต้องยุบพรรคการเมือง					
		มาตรา 65 (1)	มาตรา 65	มาตรา 65 (5)			
		เลิกตามข้อบังคับพรรค	การยุบพรรค (3)	มาตรา 26	มาตรา 29	มาตรา 35	มาตรา 62
30	คำวินิจฉัยที่ 5/2545 ลงวันที่ 31 มกราคม พ.ศ. 2545 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคสังคมไทย					✓	
31	คำวินิจฉัยที่ 8/2545 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2545 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคสังคมใหม่					✓	
32	คำวินิจฉัยที่ 10/2545 ลงวันที่ 12 มีนาคม พ.ศ. 2545 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคพลังไทย				✓		
33	คำวินิจฉัยที่ 11/2545 ลงวันที่ 28 มีนาคม พ.ศ. 2545 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคชวนาพัฒนาประเทศ				✓	✓	
34	คำวินิจฉัยที่ 12/2545 ลงวันที่ 28 มีนาคม พ.ศ. 2545 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคความหวังใหม่ เพื่อรวมเข้ากับพรรคไทยรักไทยที่เป็นพรรคการเมืองหลัก		✓				
35	คำวินิจฉัยที่ 36/2545 ลงวันที่ 13 มิถุนายน พ.ศ. 2545 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคพลังใหม่			✓			
36	คำวินิจฉัยที่ 42/2545 ลงวันที่ 18 กรกฎาคม พ.ศ. 2545 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคโบราณรักษ์				✓		
37	คำวินิจฉัยที่ 42/2545 ลงวันที่ 18 กรกฎาคม พ.ศ. 2545 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคโบราณรักษ์				✓	✓	

นอกจากนี้ปัญหาสำคัญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของพรรคการเมือง นอกจากที่ได้กล่าวถึงมาข้างต้น คือ

1) พรรคการเมืองส่วนใหญ่ยังมีบทบาทเป็นพรรคเฉพาะกิจ ยังไม่ทำหน้าที่ในบทบาทของพรรคการเมืองอย่างแท้จริง สภาพปัญหานี้เห็นได้จากการที่นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมือง ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยสั่งให้ยุบพรรคการเมืองไปแล้วดังกล่าวข้างต้น จำนวน 37 พรรค

2) การรับรองผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งเป็นบทบาทที่สำคัญของพรรคการเมืองและมีลักษณะเสมือน “ตัวการ” และ “ตัวแทน” ในการเลือกตั้ง กล่าวได้ว่า การกลั่นกรองและการคัดสรรยังไม่เป็นไปตามหลักการที่ควรจะเป็น เนื่องจากตัวแทนที่พรรคการเมืองให้การรับรองกระทำทุจริตการเลือกตั้งเป็นจำนวนมาก เห็นได้จากที่มีการร้องเรียนคัดค้านผลการเลือกตั้งถึง 311 เขตเลือกตั้ง จากจำนวนทั้งหมด 400 เขตเลือกตั้ง

บทบาทของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

บทบาทของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและหัวคะแนน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 30 กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสมัครในนามพรรคการเมือง และสมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งหรือแบบบัญชีรายชื่อแบบใดแบบหนึ่งเพียงแบบเดียว และมาตรา 31 กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งยื่นหนังสือรับรองของหัวหน้าพรรคการเมืองว่าส่งสมาชิกผู้นั้นเข้าสมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งกำหนดให้ใช้หมายเลขที่จะใช้ลงคะแนนเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้นเป็นหมายเลขประจำตัวผู้สมัครตามมาตรา 38 ซึ่งเป็นความผูกพันหรือพันธะระหว่างสมาชิกของพรรคการเมืองและพรรคการเมือง

แรงจูงใจที่ทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ตัดสินใจลงสมัครรับเลือกตั้งพิจารณาจากภูมิหลังพบว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งทั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อพรรคเป็นอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถึงร้อยละ 54 (270 คน) ของผู้ได้รับเลือกตั้งทั้งหมด รองลงมาเป็นนักการเมืองท้องถิ่นและผู้ช่วยดำเนินงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และอีกจำนวนหนึ่งเป็นทายาทของนักการเมืองตระกูลต่างๆ

เกณฑ์ในการตัดสินใจเลือกเข้าพรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้งส่วนใหญ่ตัดสินใจเลือกเข้าพรรคการเมืองที่คาดว่าจะชนะการเลือกตั้ง เห็นได้จากอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ตัดสินใจเลือกเข้าพรรคไทยรักไทย ทั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อพรรคมีจำนวนถึง 189 คน แบ่งเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวน 142 คน แบบบัญชีรายชื่อพรรคจำนวน 47 คน ส่วนที่เหลือยังคงยึดมั่นในพรรคการเมืองเดิมที่ตนสังกัด

กลยุทธ์ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งส่วนใหญ่ยังใช้ระบบหัวคะแนนโดยสร้างเครือข่ายไปยังกลุ่มผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งผ่านฐานเสียงเดิมที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งมีอยู่และหรือที่พรรคการเมืองที่ตนสังกัด หรือญาติพี่น้อง/เพื่อนมีอยู่เป็นหลักในรูปแบบต่างๆ เช่น การประกันชีวิตให้แก่ผู้สมัครเป็น

สมาชิกพรรค ให้สิทธิพิเศษในการซื้อสินค้าในราคาถูก เข้าหาผู้นำชุมชนที่เป็นแกนนำกลุ่มเกษตรกร กลุ่มสตรีแม่บ้าน อสม. ชมรมผู้สูงอายุ กลุ่มวัยรุ่น ผู้สมัคร หัวคะแนนและผู้สนับสนุนตระเวนออกหาเสียงตามย่านชุมชนต่างๆ ไปปรากฏตัวในงานบุญ งานศพ และกิจกรรมการทำบุญในชุมชน เดินพบปะประชาชนตามสถานที่ต่างๆ ใช้รถยนต์โฆษณาปราศรัยหาเสียงเคลื่อนที่ แจกแผ่นปลิว แผ่นพับ แนะนำตัว ติดโปสเตอร์ตามร้านค้าและแหล่งชุมชน ทำป้ายคัดเอาท์ขนาดใหญ่คู่กับหัวหน้าพรรคในย่านชุมชน จัดเวทีปราศรัยในชุมชน หมู่บ้าน ปราศรัยจุดย่อยและร่วมเวทีปราศรัยที่จัดโดย กกต.เขต เดินเคาะประตูบ้าน เชิญชวนประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ปราศรัยตามงานเลี้ยงของชาวบ้าน หรืองานต่างๆ ในท้องถิ่น จัดปราศรัยเป็นทีมโดยเชิญหัวหน้าพรรคหรือแกนนำคนสำคัญของพรรคขึ้นปราศรัยแนะนำนโยบายพรรค และผู้สมัคร พร้อมจัดเตรียมคนมาฟัง เป็นต้น ผู้สมัครพรรคไทยรักไทยส่วนใหญ่จะใช้นโยบายพรรคหาเสียงโดยเฉพาะการผ่อนชำระหนี้เกษตรกร 3 ปี และโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค และเน้นการแก้ปัญหาเศรษฐกิจ ผู้สมัครพรรคประชาธิปัตย์ใช้นโยบายพรรคในการหาเสียงโดยเน้นเรื่องเศรษฐกิจ ผู้สมัครพรรคความหวังใหม่ใช้นโยบายพรรคในการหาเสียงเช่นกัน แต่มุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาเกษตรกร ปัญหาสำคัญที่เกิดจากบทบาทของผู้สมัครรับเลือกตั้งและหัวคะแนน คือ

1. แบบแผนพฤติกรรมกรรมการหาเสียงเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นจำนวนมาก ยังพยายามหาเสียงเลือกตั้งในลักษณะที่ละเมิดกฎหมาย รวมทั้งพยายามตอกย้ำพฤติกรรมกรรมการหาเสียงแบบเดิมให้กับประชาชนในรูปแบบต่างๆ ที่เหมือนกัน ทั่วทุกภาคโดยการรู้เห็นของพรรคการเมืองที่ตนสังกัด

(1) แจกเงินให้กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มละ 10,000 - 30,000 บาท อ้างว่าเป็นเงินของมูลนิธิฯ บังหน้า แต่ผู้สมัครเป็นผู้นำเงินไปให้ และให้กรรมการหมู่บ้าน/กรรมการสตรีแม่บ้านเป็นผู้เซ็นรับ

(2) แนะนำตัวกับประชาชนกลุ่มต่างๆ แจกสิ่งของที่ระลึก เช่น ผักกั้นเปื้อนให้กับพ่อค้า แม่ค้า แจกนาฬิกาติดผนังให้กับร้านค้าต่างๆ

(3) มอบเงินแก่กลุ่มแม่บ้าน วัด โรงเรียน และหรือทำบุญ ทอดผ้าป่าสามัคคี

(4) ชักจูงผู้นำในหมู่บ้าน และให้ผู้นำหมู่บ้านใช้ชื่อโดยไม่ต้องจ่ายเงิน แจกสิ่งของ และเงิน หรือสัญญาว่าจะให้งบประมาณในการพัฒนาหมู่บ้าน

(5) การแจกสิ่งของ เช่น นาฬิกา น้ำปลา น้ำตาลทราย ฯลฯ ก่อนมีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้ง

(6) การเร่ขายเครื่องอุปโภคบริโภค เช่น ข้าวสารในราคาที่ถูกกว่าท้องตลาดมาก

(7) การบริจาคสิ่งของให้แก่วัดต่างๆ เพื่อให้พระสงฆ์ช่วยหาเสียง

(8) การแจกเงินให้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผ่านหัวคะแนน โดยจ่ายให้ครึ่งหนึ่งก่อน กากบาท (X) เสริจ แล้วจึงจ่ายเงินครึ่งหนึ่งที่เหลือ

(9) ไม่หาเสียง ไม่แจกสิ่งของหรือเงิน เพียงแต่คอยสังเกตดูพฤติกรรมกรรมการหาเสียงของผู้สมัครอื่นๆ ที่ผิดกฎหมาย แล้วประสานให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และเจ้าหน้าที่ตำรวจคอยจับกุม ใส่ร้าย กล่าวโทษ และแจ้งความดำเนินคดีเจ้าหน้าที่อยู่ดำเนินการเลือกตั้งทุกระดับ

นอกจากรูปแบบดังกล่าวแล้ว แต่ละภาคยังมียุทธแบบการหาเสียงเลือกตั้งที่มีลักษณะละเมิดกฎหมายแตกต่างกันดังนี้

1.1 ภาคเหนือ รูปแบบการหาเสียงเลือกตั้งที่มีลักษณะละเมิดกฎหมาย

(1) อาศัยอาสาสมัครรัฐธรรมนูญ (อสร.) ซึ่งได้เข้าไปมีบทบาทในชุมชนหมู่บ้านที่ตนได้รับผิดชอบ และมีข้อมูลเกี่ยวกับชุมชนนั้นๆ และมีความคุ้นเคยไม่ว่าจะเป็นสถานที่ และตัวบุคคลจะมีความสนิทและคุ้นเคยกัน (คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีการจัดการทำโครงการอาสาสมัครรัฐธรรมนูญต่อ) ให้ข้อมูลในรูปแบบต่างๆ และช่องทางที่จะทำการทุจริตในรูปแบบต่างๆ กันไป

(2) นำพวกพ้องของตนที่แต่งกายดูคล้ายว่าเป็นทหารหรือตำรวจ ไปยืนบล็อมห้วคพะแนตามจุดสำคัญต่างๆ โดยในช่วงก่อนวันเลือกตั้งจะมีจำนวนมากจนผิดสังเกต และชาวบ้านเข้าใจว่าอาจเป็นตำรวจหรือเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งส่งมา หรือเป็นมือปืนที่มีผู้สมัครส่งมา ส่วนพวกพ้องของตนเอง (ห้วคพะแน) ปฏิบัติภารกิจของตนเองได้สบายและรู้สึกปลอดภัยกว่า

(3) ทำเป็นหนังสือปลอมจากคณะกรรมการการเลือกตั้งให้ฝ่ายตรงข้ามยุติการหาเสียง

1.2 ภาคกลาง รูปแบบการหาเสียงเลือกตั้งที่มีลักษณะละเมิดกฎหมาย

(1) อาศัยความได้เปรียบในฐานะรัฐบาลที่มีข้าราชการพนักงานองค์กรของรัฐ ช่วยเหลือสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งที่อยู่ฝ่ายรัฐบาล เช่น ใช้ตำแหน่งหน้าที่ในการชี้แนะ (แกมข่มขู่) ให้ข้าราชการผู้นำท้องที่ให้การสนับสนุนผู้สมัครฝ่ายรัฐบาล ใช้ตำแหน่งหน้าที่ในการชี้แนะ ตลอดจนข่มขู่ให้ผู้นำท้องที่ให้การสนับสนุนผู้สมัครฝ่ายตรงข้ามฝ่ายรัฐบาล มิให้บรรลุผลในการหาเสียง หากะแนนนิยม

(2) สัญญาว่าจะให้ เช่น ถิ่นน ประปาหมู่บ้านฯ ซึ่งโครงการเหล่านี้เป็นโครงการของทางราชการโดยตรง หรือเป็นโครงการของส่วนท้องถิ่น

1.3 ภาคใต้ รูปแบบการหาเสียงเลือกตั้งที่มีลักษณะละเมิดกฎหมาย

(1) จูงใจโดยใช้ข้อปฏิบัติทางศาสนกิจธรรมะให้มีการถือศีลอดร่วมกัน ณ มัสยิด โดยกลุ่มห้วคพะแนจะมอบเงินหรืออาหารสำหรับการดำเนินการถือศีลอดในแต่ละมัสยิด เชิญชวน ผู้นำศาสนา และประชาชนมาร่วมกันละหมาดขอพรให้ตนเองได้รับการเลือกตั้ง (แต่ก็อ้างเพื่อการอื่นที่ตนเองเคยตั้งเจตนาจะกระทำในแต่ละช่วงเวลา) เมื่อละหมาดขอพรเสร็จเจ้าภาพมักจะแจกเงิน (ตามประเพณีในอัตรา 20-50 บาท สำหรับผู้ร่วมละหมาดคนหนึ่ง) โดยผู้ร่วมละหมาดจะไปขยายผลต่อไปในหมู่ญาติหรือผู้ใกล้ชิดว่าตนเองได้ขอพรให้เจ้าภาพได้บรรลุตามเป้าหมาย ฉะนั้นเราควรลงคะแนนให้เจ้าภาพในการเลือกตั้งครั้งนี้

(2) ยกย่องคำบรรยายธรรมที่เน้นให้ตนเองหรือผู้ที่ตนเองสนับสนุนได้รับการเลือกตั้ง เมื่อร่างคำบรรยายเสร็จก็จะบรรจุของ (ตราครุฑ) แจกจ่ายให้มัสยิดต่างๆ ซึ่งถ้าอีหม่าม (ผู้นำศาสนา) ท่านใดไม่รู้เท่าทันก็คิดว่าเป็นคำบรรยายที่ทางราชการประสงค์จะให้อ่านก่อนละหมาดวันศุกร์หรือวันถือศีลอด วิธีการดังกล่าวผู้สมัครบางคนที่มีความรู้ทางศาสนา มักจะเปิดตัวโดยเป็นผู้บรรยายเอง

1.4 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รูปแบบการหาเสียงเลือกตั้งที่มีลักษณะละเมิดกฎหมาย

(1) อาศัยโครงการของรัฐในการช่วยเหลือเกษตรกรของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และโครงการบัตรสุขภาพของกระทรวงสาธารณสุขแฝงในการหาเสียงของผู้ดำรงตำแหน่ง รัฐมนตรี เอื้อประโยชน์ให้กับผู้สมัครสังกัดพรรคเดียวกัน

(2) ให้อำนาจรวมตัวและเปิดบัญชีเงินฝาก เพื่อผู้สมัครจะใช้วิธีโอนเงินเข้าบัญชีครึ่งหนึ่งก่อน หากได้รับการประกาศรับรองผลการเลือกตั้งจะโอนเงินมาให้ตามจำนวนที่ตกลงกันได้

(3) รับซื้อข้าวเปลือกในราคาที่สูงกว่าปกติ ผู้สมัครจะอาศัยเจ้าของกิจการโรงสีให้ช่วยซื้อข้าวเปลือกในราคาที่สูงกว่าปกติในการหาเสียง

(4) สาขาพรรคเชิญสมาชิกเข้าร่วมประชุมจ่ายค่าตอบแทนเป็นกลุ่มๆ ณ สถานที่นัดหมาย หรืออ้างว่าเป็นค่าพาหนะ ค่าอาหาร ค่าเบี้ยเลี้ยงเกินปกติเพื่อเสียงกฎหมาย

(5) ใช้อำนาจหน้าที่ในฐานะผู้บริหารประเทศ (คณะรัฐมนตรี) หรือผู้มีตำแหน่งในรัฐสภา (กรรมาธิการคณะต่างๆ) โดยอาศัยส่วนราชการเป็นเครื่องมือในการรวมกลุ่มของชาวบ้าน เพื่อเอื้อประโยชน์ต่อการหาเสียง (ซื้อเสียง) ทั้งก่อนและหลังมีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้ง

(6) อาศัยกลุ่มอิทธิพลหรือนักการเมืองท้องถิ่นหรือกลุ่มอิทธิพลท้องถิ่นเป็นหัวคะแนนในการใช้อิทธิพลหรือเงินทอง หรือสิ่งของแจกจ่ายประชาชนในเขตเลือกตั้งอย่างเป็นกระบวนการ และยากต่อการติดตามตรวจสอบโดยเฉพาะการแจกเงิน ซึ่งมีลักษณะเดินแจกตามบ้านเป็นหลังๆ โดยไม่สามารถหาพยานหลักฐาน (บัญชีรายชื่อ) มาเป็นหลักฐานประกอบกรณียกิจของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ เพราะกลุ่มอิทธิพลหรือนักการเมืองท้องถิ่นได้สร้างเครือข่ายแบบธุรกิจขายตรง ซึ่งผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่จำเป็นต้องเข้ามามีส่วนในกระบวนการนี้โดยตรง กลั่นแกล้งหรือใส่ร้ายผู้สมัครของพรรคการเมืองอื่น รวมถึงการจ้างชาวลวงให้พนักงานสืบสวนหรือตำรวจตระเวนชายแดน และคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง สืบสวน และเสียเวลาในการวิเคราะห์ข่าว และติดตามตรวจสอบ

(7) จัดตั้งเครือข่ายฐานคะแนนเหมือนแชร์ลูกโซ่ แจกจ่ายเงินทองสิ่งของไปตามเครือข่าย ทำให้ยากต่อการจับกุม

(8) สร้างเครือข่ายการพนันต่อรองเช่นเดียวกับการขายหวย โดยอาศัยคนเดินโพยประจำในเขตท้องที่ตำบล หมู่บ้าน

(9) จ่ายค่าแรงงานเกินความเป็นจริง โดยผ่านผู้จ้างงาน

(10) การซื้อสินค้าในร้านประจำหมู่บ้าน จ่ายเงินแล้วไม่เอาสินค้าไป

(11) กลั่นแกล้งผู้สมัครอื่นๆ เช่น แจกเงิน พร้อมแผ่นปลิวผู้สมัครใส่ร้ายให้ร้ายผู้อื่นว่าซื้อเสียง

2. การทุจริตการเลือกตั้งผ่านหัวคะแนน มีลักษณะหลากหลายและพัฒนาการไปตามสภาพของแต่ละภาคแต่ละชุมชน ยากที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะป้องกันได้โดย

2.1 ภาคเหนือ

(1) แจกเอกสารชิงโชค

(2) ใช้วิธีประชุมชาวบ้าน โดยเน้นกลุ่มอาสาสมัคร แม่บ้านแล้วแจกเงิน แจกเสื้อ และของอื่นๆ ให้เจ้าหน้าที่เกษตรแจกเมล็ดพันธุ์พืช

(3) แจกเงินในกลุ่มย่อยๆ ที่เป็นสมาชิกของหัวคะแนนนั้น มีข้าราชการ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย

(4) ประสานขอรับการสนับสนุนจากนักการเมืองท้องถิ่น สมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลในนามของผู้สมัครรับเลือกตั้ง แจกเงินก่อนการเลือกตั้ง ตั้งแต่เริ่มสมัคร โดยจ่ายเป็นหัวๆ ละ 300 บาท ให้เป็นฐานเสียงก่อนเป็นอันดับแรก และจะคอยให้นักการเมืองท้องถิ่นคอยดูพฤติกรรมของฝ่ายตรงข้ามว่าจะแจกเท่าไร แล้วเพิ่มอีกครั้งเมื่อใกล้วันเลือกตั้ง การดำเนินการจะประชุมกันนอกเขตของตนเอง หรือจังหวัดของตนเอง

(5) แสดงตนเป็นหัวคะแนนให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งบริเวณหน่วยเลือกตั้ง เพื่อให้ผู้มีสิทธิเกิดความวิตกกังวลในการลงคะแนน

(6) จัดเจ้าหน้าที่ตำรวจตระเวนชายแดน ซึ่งเป็นลูกน้องของสามิผู้สมัครช่วยเหลือ

(7) จัดทัวร์ให้กับกลุ่มประชาชนเป้าหมาย โดยหัวคะแนนกำกับกับการดำเนินการ

(8) ชักจูงอาสาสมัครรัฐธรรมนูญ (อสร.) ที่เคยผ่านการอบรมความรู้เกี่ยวกับการเลือกตั้งให้มาเป็นพวกโดยให้คำตอบแทนที่สูงกว่าเมื่อครั้งเป็นลูกจ้างของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้ช่วยทำงานเข้าถึงประชาชน

(9) แจกสิ่งของเครื่องใช้เป็นพวกถูงยังชีพ

(10) แจกการกระทำทุจริตโดยการโยนความผิดให้ฝ่ายตรงข้าม

2.2 ภาคกลาง

(1) จ่ายเงินให้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้ง พร้อมทั้งขู่ว่าบังคับต้องให้เลือกผู้สมัครที่ตนสนับสนุน และขู่ว่าสามารถตรวจสอบได้ถึงแม้จะนำไปนับคะแนนรวมกัน

(2) ให้สมาชิกสภาจังหวัดในเขตทุกคนเป็นหัวคะแนนใหญ่ แจกของ เช่น เสื้อวอร์มที่ลงชื่อ สจ. สนับสนุน มีชื่อพรรคหรือผู้สมัครร่วมกันแจกเงิน โดยผ่านทางผู้ใหญ่บ้าน กำนัน อ้างว่าเป็นการประเดิมตามที่มีนโยบายของพรรคจ่ายล่วงหน้า (หมู่บ้านละ 10,000 บาท) ทำถนน ซ่อมถนน ทอดผ้าป่า และหรือจัดเลี้ยงวันเกิด จัดงานฉลองรับปริญญา จัดงานศิษย์เก่าเพื่อปราศรัยแทรกการหาเสียงพอให้ทราบ แต่ทุกคนที่มารู้ว่าเป็นของหมายเลขใด

(3) หัวคะแนนที่ดำเนินการหาเสียงให้ ส่วนใหญ่จะเป็นหัวคะแนนที่มีบารมีมากกว่าการใช้หัวคะแนนรับจ้าง

(4) ออกเอกสารโจมตีผู้สมัครฝ่ายตรงข้าม

2.3 ภาคใต้ การกระทำของหัวคะแนนมีลักษณะละเมิดกฎหมายที่สำคัญ คือ จัดงานโดยมีมหรสพโดยไม่เปิดเผยชื่อผู้สมัครที่ตนสนับสนุน แต่เป็นที่ทราบโดยทั่วไปว่าผู้สมัครผู้ใดอยู่เบื้องหลัง แต่ไม่สามารถหาหลักฐานได้

2.4 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

- (1) จ้างแรงงานเผาถ่าน 1 วัน จ่ายค่าแรง 2 วัน
- (2) แจกสิ่งของเครื่องใช้
- (3) ให้กองทุนหมู่บ้านละ 10,000 บาท (เป็นการมัดจำ)
- (4) จัดอบรมกลุ่มสตรี/กลุ่มอาชีพ 1 วัน จ่ายเบี้ยเลี้ยงคนละ 300 บาท
- (5) ให้เงินก้อนแก่ร้านขายของชำ ร้านละ 20,000 - 100,000 บาท แล้วแต่ขนาดของร้าน ให้ร้านช่วยแจกเงินโดยเมื่อมีคนมาซื้อของใช้ ในราคา 5 - 10 บาท จะทอนเงินให้ 50 บาท ถ้าซื้อมากทอน 100 บาท
- (6) สนับสนุนให้ตัวแทน ผู้นำ กรรมการ กลุ่มต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนจัดประชุมกลุ่มแล้วช่วยเหลือค่าอาหาร เครื่องดื่ม
- (7) ชื้อเสียงให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยไปจ่ายเงินกับผู้มีสิทธิเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้งหรือนอกเขตจังหวัด
- (8) นำเสื้อแจ็กเก็ตพร้อมสติ๊กเกอร์ไปรับเงิน ณ จุดนัดหมาย
- (9) รับเงินผ่านบัญชีธนาคารและนำไปแจกจ่ายดำเนินการล่วงหน้าก่อนเลือกตั้ง โดยจ่ายเงินให้หัวหน้าครอบครัว หรือญาติผู้ใหญ่ของตระกูล นำไปแจกจ่ายให้ลูกหลานเป็นการปิดลับเฉพาะเครือญาติ
- (10) แจกคุปองก่อนการเลือกตั้ง โดยให้นำมาแลกเงินเมื่อมีการประกาศรับรองว่าได้เป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว การแจกคุปองจะแจกเฉพาะญาติสนิทของหัวหน้าคนเท่านั้น ทำให้ไม่มีใครมาเป็นพยานให้กับทางสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด
- (11) จ่ายเงินผ่านตัวแทนของหมู่บ้าน (อาจเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ครู สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือผู้ที่มีอิทธิพลในหมู่บ้าน)
- (12) ชื้อห่วย (เถื่อน) โดยไม่จ่ายเงิน เจ้ามือจะเรียกเก็บจากผู้สมัครโดยตรง
- (13) เป็นเจ้ามือห่วยเถื่อนของผู้สนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้ง ใช้กระบวนการจ่ายเงินผ่านลูกหาที่อยูตามตำบล/หมู่บ้าน โดยเป็นเจ้ามือรับแทงหรือพอลถึงวันห่วยออก แกล้งทำเป็นว่าชาวบ้านถูกห่วย แล้วแจ้งให้มารับ จึงยากที่จะพิสูจน์จนสามารถนำจับได้
- (14) โทรศัพท์แจ้งว่า มีการนำเงินไปแจกในพื้นที่ต่างๆ ทำให้หน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตการเลือกตั้งเกิดความสับสน

3. การใช้เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นหัวคะแนนมี 2 ลักษณะ คือ

- (1) เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานที่รับผิดชอบการเลือกตั้ง ตั้งแต่ระดับจังหวัดลงไปจนถึงผู้ปฏิบัติงานในหน่วยเลือกตั้ง
- (2) เจ้าหน้าที่ในพื้นที่เขตเลือกตั้ง โดยเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะไปร่วมงานหรือเป็นเจ้าของงานที่พรรคการเมืองให้การสนับสนุน ซึ่งจะมีลักษณะไม่ละเมิดกฎหมายเลือกตั้ง แต่เอื้อประโยชน์ในด้านคะแนนเสียงแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองนั้น

4. บทบาทของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่แสดงออกในการเลือกตั้งและที่กระทำผ่านหัวคะแนนในการหาเสียงเลือกตั้งดังกล่าว เข้าข่ายการกระทำทุจริตการเลือกตั้งเป็นจำนวนมากถูกตรวจสอบจาก

คณะกรรมการการเลือกตั้งและองค์การเอกชนที่ได้รับการรับรองจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง 206 องค์การ ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจนได้ข้อยุติ

(1) เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง หรือที่เรียกว่า “ให้ใบแดง” เนื่องจากปรากฏชัดแจ้งจนคณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการสอบสวนได้หลักฐานการกระทำที่เข้าข่ายการกระทำทุจริตการเลือกตั้งก่อนการเลือกตั้ง และระหว่างการเลือกตั้ง จำนวน 8 คน แยกเป็นการกระทำทุจริตก่อนการเลือกตั้ง 1 คน ระหว่างการเลือกตั้งก่อนการประกาศผลการเลือกตั้ง 7 คน

(2) ประกาศไม่รับรองผลการเลือกตั้ง หรือที่เรียกว่า “ให้ใบเหลือง” เป็นเหตุให้ต้องจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใน 62 เขตเลือกตั้ง ซึ่งผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้คะแนนสูงสุดได้รับใบเหลือง จำนวน 62 คน แยกเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคไทยรักไทย 32 คน พรรคความหวังใหม่ 8 คน พรรคชาติพัฒนา 8 คน พรรคประชาธิปัตย์ 7 คน พรรคชาติไทยและพรรคเสรีธรรม พรรคละ 3 คน พรรคราษฎร 1 คน

(3) การทุจริตการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้กระทบสิทธิของผู้มีสิทธิเลือกตั้งส่วนใหญ่ ซึ่งมีได้มีส่วนในการทุจริตการเลือกตั้ง ต้องรับภาระการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง จากการไม่ประกาศรับรองผลการเลือกตั้ง จำนวน 5 ครั้ง ตั้งแต่การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใต้ระบบใหม่ เมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 ถึงวันที่ 18 สิงหาคม 2544 โดยจังหวัดที่มีการเลือกตั้งมากที่สุด คือ จังหวัดนครนายก เขต 2 จำนวน 4 ครั้ง เขต 1 จำนวน 3 ครั้ง บุรีรัมย์เขต 5 จำนวน 3 ครั้ง สุรินทร์ เขต 4 จำนวน 3 ครั้ง และอุบลราชธานี เขต 1 จำนวน 3 ครั้ง

สรุป

พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญยิ่งและขาดเสียมิได้ในระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบรัฐสภา หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การปกครองในระบอบประชาธิปไตย จะต้องมิกลุ่มบุคคลที่รวมตัวกันขึ้นจากความคิดเห็นทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในแนวทางกว้างๆ ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันมารวมกัน และมีการต่อสู้แข่งขันทางการเมืองโดยวิธีทางแห่งระบอบประชาธิปไตย เพื่อดำรงผลประโยชน์ต่างๆ ให้เกิดแก่ประชาชนส่วนใหญ่มากที่สุด ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า พรรคการเมืองเป็นทั้งสัญลักษณ์ของระบอบประชาธิปไตย และเป็นเครื่องช่วยให้การเมืองพัฒนาไปตามแนวทางของอุดมการณ์ประชาธิปไตยมากขึ้น บทบาทหน้าที่สำคัญของพรรคการเมืองก็ถือเป็นองค์การในการรวมผลประโยชน์ของประชาชนในชาติเข้าด้วยกัน เพื่อจัดทำเป็นนโยบายของชาติ และจะปฏิบัติตามนโยบายเหล่านั้นเมื่อได้จัดตั้งเป็นรัฐบาลบริหารประเทศ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า พรรคการเมืองเป็นศูนย์รวมสำคัญของแนวความคิดในการแบ่งทรัพยากรและกระบวนการจัดสรรทรัพยากรให้แก่คนในชาติ รวมทั้งเป็นตัวกลางเชื่อมประสานกลุ่มประชาชน หรือกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ให้เกิดความเข้าใจและประสานการทำงานในสังคมร่วมกัน และหน้าที่ที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ พรรคการเมืองเป็นผู้กลั่นกรองและเลือกสรรบุคลากรทางการเมืองมาเป็น ผู้นำในด้านต่างๆ เช่น เป็นกรรมการบริหารกลางหรือสาขาพรรค เป็นผู้กลั่นกรองคัดสรรและคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งในระดับต่างๆ ซึ่งเป็นบทบาทที่เกี่ยวข้องกับผู้สมัคร

รับเลือกตั้งโดยตรง กล่าวคือ ผู้ที่จะมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ พรรคการเมืองจะต้องให้การรับรอง กรณีดังกล่าวจึงมีลักษณะเหมือน “ตัวการ” และ “ตัวแทน” ของพรรคการเมือง ในการเลือกตั้ง พรรคการเมืองเมื่อได้รับการจัดแจ้งการจัดตั้งจากนายทะเบียนพรรคการเมืองแล้วจะมีฐานะเป็น “นิติบุคคล” มีสิทธิได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐอย่างใดก็ตาม จากข้อมูลและหรือพฤติกรรมของพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งที่ผ่านมา อาจกล่าวได้ว่ายังไม่ก้าวออกมาจากยุคก่อนการปฏิรูปการเมืองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจำนวนพรรคการเมืองถูกสั่งให้ยุบหรือเลิก ล้วนยังมีพฤติกรรมและแบบแผนการปฏิบัติอย่างเดิม กล่าวคือ หลังจากที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 พบว่า พรรคการเมืองส่วนใหญ่ยังมีลักษณะอ่อนแอและขาดความเป็นสถาบันเหมือนเดิม ยกเว้นพรรคไทยรักไทยเพียงพรรคเดียวที่มีความเข้มแข็งสามารถดำเนินกิจการทางการเมือง และมีแนวโน้มจะพัฒนาไปสู่ความเป็นสถาบันได้ ปัญหาสำคัญที่เกี่ยวกับบทบาทพรรคการเมืองก็คือ การบริหารพรรคยังขาดความเป็นประชาธิปไตย โดยเฉพาะโครงสร้างทางอำนาจยังมีการรวมศูนย์อยู่ 3 กลุ่มหลักคือ หัวหน้าพรรค เลขาธิการพรรค และกรรมการบริหารพรรค ในการกำหนดนโยบายและการจัดสรรตำแหน่งทางการเมือง นอกจากนี้ โครงสร้างของพรรคยังมีการแบ่งแยกออกเป็นกลุ่มย่อยหลายกลุ่ม ซึ่งบทบาทของกลุ่มย่อยได้ส่งผลกระทบต่อพรรคการเมืองในทางลบมากกว่าทางบวก กล่าวคือ ทำให้เกิดการแตกแยกและแย่งชิงอำนาจภายในพรรค ทำให้การบริหารพรรคขาดเอกภาพ ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งของการบริหารพรรคการเมืองคือการขาดวินัยของสมาชิกพรรคการเมือง โดยเฉพาะวินัยพรรค เพราะจะเป็นเครื่องมือในการควบคุมสมาชิกพรรคการเมืองให้รวมกลุ่ม มีความสามัคคี การร่วมแรงร่วมใจ การรักหมู่คณะ การทำงานประสานงานซึ่งกันและกัน ตลอดจนความร่วมมือต่างๆ ของสมาชิกพรรค ซึ่งจะทำให้พรรคการเมืองนั้นๆ มีความเข้มแข็งจนกลายเป็นสถาบันได้ ในการจัดตั้งสาขาพรรค พรรคการเมืองส่วนใหญ่ยังไม่ค่อยให้ความสำคัญกับการมีสาขาพรรคมากเท่าที่ควร สาขาพรรคการเมืองส่วนใหญ่ยังมีลักษณะอ่อนแอ ขาดอำนาจ มีหน้าที่เป็นเพียงศูนย์กลางในการระดมมหาสมาชิกใหม่เข้าพรรค จัดตั้งหัวคะแนน รณรงค์หาเสียงเลือกตั้งให้กับผู้สมัครพรรค ฯลฯ จนกระทั่งภายหลังมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ได้ให้ความสำคัญกับสาขาพรรคมากขึ้น โดยการกำหนดให้การสนับสนุนช่วยเหลือการเงินแก่พรรคการเมือง โดยจัดสรรตามจำนวนสาขาพรรค ทำให้พรรคการเมืองหันมาสนใจกับการมีสาขาพรรคมากขึ้น โดยการขยายจำนวนในการจัดตั้งสาขาพรรค เพื่อขอรับเงินสนับสนุน ทั้งๆ ที่สาขาพรรคของแทบทุกพรรคยังไม่มีความพร้อมทั้งในด้านความศรัทธาของประชาชน ด้านการเงิน และความรู้ ความเข้าใจของสมาชิกของพรรคในระดับท้องถิ่น ในด้านการบริหารการเงิน พบว่า พรรคการเมืองแทบทุกพรรคประสบปัญหาการขาดแคลนเงินในการบริหารพรรค ดังนั้นพรรคการเมืองส่วนใหญ่จึงต้องแสวงหาเงินเข้าพรรคด้วยวิธีต่างๆ นอกเหนือไปจากเงินสนับสนุนของกองทุนเพื่อการพัฒนาการเมืองตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องพรรคการเมืองส่วนใหญ่มักจะให้ความสำคัญกับรายได้ที่มาจากเงินบริจาคของสมาชิกชั้นนำของพรรค ทั้งนี้ ผู้ที่บริจาครายใหญ่มักจะได้รับตำแหน่งสำคัญในคณะกรรมการบริหารพรรค การคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรค โดยทั่วไปแล้วพบว่า พรรคการเมืองในระดับท้องถิ่นมีความสำคัญมาก

เนื่องจากเป็นผู้ยังเสี่ยงประชาชน แล้วคัดเลือกและเลือกสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งเสนอต่อสำนักงานใหญ่ของพรรค แต่หลังจากที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญและมีการแบ่งเขตเลือกตั้งใหม่ ซึ่งทำให้เขตเลือกตั้งใหม่ทับซ้อนกับเขตเลือกตั้งเก่าซึ่งเป็นพื้นที่ฐานเสียงของพรรคคนทั้งคู่ ทำให้เกิดปัญหาการแข่งขันกันเอง ทางออกของพรรคก็คือการส่งบุคคลหนึ่งไปลงสมัครในแบบบัญชีรายชื่อ การคัดเลือกและจัดลำดับผู้สมัครรับเลือกตั้ง ในบัญชีรายชื่อพรรคการเมืองต่างๆ พบว่า ยังมิได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญต้องการให้คนมีความรู้ความสามารถเข้ามาทำงานทางการเมือง แต่จากการศึกษาพบว่า พรรคการเมืองกลับใช้บัญชีรายชื่อเป็นเครื่องมือต่อรองเพื่อประนีประนอมทางการเมือง และพิจารณาจากบารมีทางการเมืองมากกว่าความรู้ความสามารถของผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง การมีส่วนร่วมจากสมาชิกพรรคและประชาชนในการบริหารกิจการพรรคการเมือง ซึ่งพรรคการเมืองมีความเกี่ยวข้องกับ การมีส่วนร่วมอย่างใกล้ชิดกับการกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งหรือการสนับสนุนกิจกรรมของพรรคในด้านต่างๆ อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาได้สะท้อนให้เห็นว่า พรรคการเมืองยังไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังจะเห็นได้จากจำนวนสมาชิกพรรคการเมืองที่มีอยู่ในปัจจุบัน ไม่ได้สะท้อนคะแนนเสียงในรูปคะแนนเสียงจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อที่แต่ละพรรคได้รับจากการเลือกตั้ง นอกจากนี้ ความล้มเหลวที่สะท้อนให้เห็นอีกประการหนึ่งก็คือ การที่ประชาชนยังขาดความศรัทธาในพรรคการเมือง ประชาชนมีศรัทธาในตัวบุคคลมากกว่านโยบายของพรรคการเมือง การมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคการเมือง พบว่า ในการก่อตั้งพรรค ตลอดจนการ เลิก ยุบ หรือการรวมพรรค การเลือกหรือยุบพรรคการเมือง ซึ่งถือว่าเป็นตัวชี้วัดถึงสถานภาพของพรรคการเมืองไทยที่สำคัญตัวหนึ่ง และนับตั้งแต่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ปรากฏว่า มีพรรคการเมืองที่ถูกศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยสั่งให้ยุบพรรคการเมืองไปแล้วทั้งสิ้นจำนวน 37 พรรค ซึ่งเห็นว่า พรรคการเมืองส่วนใหญ่ยังไม่สามารถทำหน้าที่ในฐานะของพรรคการเมืองได้อย่างแท้จริง

ในส่วนที่เกี่ยวกับบทบาทของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ยังคงดำเนินการทุกอย่างเพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้งโดยไม่คำนึงถึงกฎหมายหรือกติกาใหม่แต่อย่างใด กล่าวคือ เกณฑ์ในการตัดสินใจเลือกเข้าพรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส่วนใหญ่ตัดสินใจเลือกเข้าพรรคการเมืองที่คาดว่าจะชนะการเลือกตั้งมากกว่า เช่น พรรคไทยรักไทย ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งพบว่า พฤติกรรมในการหาเสียงเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งส่วนใหญ่ยังใช้ระบบหัวคะแนนและพยายามหาเสียงในลักษณะที่ละเมิดกฎหมาย เช่น การแจกเงินและสิ่งของ การชักจูงผู้นำในหมู่บ้าน การมอบเงินในรูปแบบต่างๆ การทุจริตการเลือกตั้งผ่านหัวคะแนน การใช้เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นหัวคะแนนทั้งที่เป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานรับผิดชอบการเลือกตั้งและเจ้าหน้าที่พื้นที่ในเขตเลือกตั้ง ซึ่งจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ผ่านมาพบว่า มีการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือการให้ใบแดง อันเนื่องมาจากการกระทำการทุจริตทั้งก่อนเลือกตั้งและระหว่างเลือกตั้ง จำนวน 8 คน ประกาศไม่รับรองผลการเลือกตั้งหรือการให้ใบเหลืองเป็นเหตุให้ต้องมีการเลือกตั้งใหม่ใน 62 เขตเลือกตั้ง นอกจากนี้ การทุจริตการเลือกตั้งยังส่งผลกระทบต่อสิทธิของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ต้องรับภาระในการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง จากการไม่ประกาศรับรองผลจำนวน 5 ครั้ง

6

แบบแผนการเลือกตั้งของประชาชนในระบบใหม่

การเลือกตั้งที่กำหนดขึ้นเป็นระบบใหม่ มุ่งสนองตอบเจตนารมณ์การปฏิรูปการเลือกตั้งใหม่ของไทยทั้งระบบ ความเข้าใจเรื่องการเลือกตั้งและแบบแผนพฤติกรรมกรรมการเลือกตั้งของคนไทยนับเป็นเรื่องสำคัญที่จะบ่งบอกถึงสภาพปัญหา และความสอดคล้องกันระหว่างเจตนารมณ์อันเป็นอุดมคติของการเลือกตั้งกับสภาพความเป็นจริงในทางปฏิบัติ ความเข้าใจการเลือกตั้งระบบใหม่และแบบแผนพฤติกรรมกรรมการเลือกตั้งที่นำเสนอในบทนี้ได้จากการสำรวจการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา และการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นการเลือกตั้งระบบใหม่ที่ได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา

การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2543 เป็นการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งแรกของประเทศไทย เพื่อให้ทราบความเข้าใจการเลือกตั้งระบบใหม่และแบบแผนพฤติกรรมกรรมการเลือกตั้งของประชาชนในระบบใหม่ ได้มีการสำรวจในเรื่องนี้ทั่วประเทศ 2 ครั้งคือ ครั้งที่หนึ่งในช่วงเดือนกันยายน-พฤศจิกายน 2542 ซึ่งเป็นการสำรวจทั่วไป ทุกจังหวัด และครั้งที่สองระหว่างวันที่ 15 กุมภาพันธ์-31 มีนาคม 2543 ซึ่งเป็นการสำรวจเจาะจงในเรื่องการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยเฉพาะ และเป็นการสำรวจทั่วประเทศเช่นเดียวกัน เนื้อหาที่ทำการสำรวจมี 9 ประเด็น จากเจตนารมณ์การปฏิรูปทางการเมือง 3 ด้านหลักและ 4 มาตรการ คือ (1) ด้านสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน มุ่งศึกษามาตรการการกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ ซึ่งเป็นมาตรการสำคัญที่จะลดและขจัดการซื้อเสียง โดยการเพิ่มจำนวนผู้ใช้สิทธิให้มากขึ้น และเป็นมาตรการบังคับให้คนไทยทุกคนที่มีสิทธิเลือกตั้งต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้ง (2) ด้านการเข้าสู่อำนาจรัฐ ศึกษามาตรการการจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ขึ้นเป็นองค์กรอิสระควบคุมและจัดการเลือกตั้งในฐานะผู้บริหารใหม่ในการดำเนินการเลือกตั้ง และมาตรการการกำหนดให้รัฐอำนวยความสะดวกในการลงคะแนนเสียงของประชาชน และการสนับสนุนการเลือกตั้งซึ่งเป็นบทบาทที่ กกต. จะต้องดำเนินการโดยตรง ทั้งในการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้สมัครรับเลือกตั้ง และ (3) ด้านการสร้างสถาบันทางการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมือง โดยเฉพาะมาตรการการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) และการห้ามหาเสียง ซึ่งเป็นเสมือนบทพิสูจน์การบริหารการจัดการเลือกตั้งระบบใหม่ของ กกต. หรือผู้บริหารใหม่

การนำเสนอในส่วนนี้ จะคละกันไปไม่แบ่งอย่างเด็ดขาดว่ามาจากด้านใด หรือเป็นมาตรการใดมาตรการหนึ่งโดยเฉพาะ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการเลือกตั้ง เช่น ผู้ดำเนินการเลือกตั้งในระบบใหม่ สภาพการณ์การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งโดยทั่วไป ความผูกพันพรรคการเมือง และประเด็นที่อาจจะมึผลสำคัญต่อการตัดสินใจลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง
2. ความเข้าใจเกี่ยวกับการเสียสิทธิจากการไม่ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง
3. ความตั้งใจที่จะไปหรือไม่ไปเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เหตุผลที่ไป เหตุผลที่ไม่ไปลงคะแนนเสียง
4. การตัดสินใจเลือก ระยะเวลาในการตัดสินใจ การเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจ เหตุผลที่เปลี่ยนแปลงการตัดสินใจ และเหตุผลสำคัญที่สุดในการตัดสินใจเลือกลงคะแนนเสียง
5. ทศนคติทางการเมือง โดยเฉพาะท่าทีของผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่มีต่อการเลือกตั้ง และต่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง
6. ประเด็นข่าวสารการเลือกตั้ง โดยเฉพาะการรับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับการเลือกตั้ง แหล่งที่มาของข่าวสาร อิทธิพลของข่าวสารที่มีต่อการตัดสินใจและเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง ความสนใจและการรับรู้ข่าวสารจากแหล่งต่างๆ โดยเฉพาะจากกิจกรรมการแนะนำตัวผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ว. อิทธิพลของโปสเตอร์ แผ่นพับ และการหาเสียงแบบแสดงตัวต่อผู้ลงคะแนนเสียง
7. เกณฑ์ในการตัดสินใจเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของผู้ลงคะแนนเสียงที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง
8. การรับรู้เกี่ยวกับอิทธิพลและปัจจัยต่างๆ ที่มีต่อการลงคะแนนเสียง เช่น การแจกเงินการซื้อเสียง การให้สัญญาว่าจะให้ประโยชน์ การจัดเลี้ยง การใช้อิทธิพลข่มขู่จากการสนับสนุนของพรรคการเมือง เป็นต้น
9. การประเมินความเหมาะสมและความเรียบร้อยของการดำเนินการจัดการเลือกตั้งโดยรวม

คุณลักษณะของกลุ่มตัวอย่าง

การสำรวจครั้งที่หนึ่ง ช่วงเดือนตุลาคม-ธันวาคม 2542 มีกลุ่มตัวอย่างการวิจัยจำนวน 52,398 คน จาก 400 เขตเลือกตั้งทั่วประเทศ เป็นการหยั่งสภาพบรรยากาศก่อนการเลือกตั้งระบบใหม่ ซึ่งกำลังก่อตัวขึ้นและมีการวิพากษ์วิจารณ์แนวปฏิบัติการเลือกตั้งระบบใหม่อย่างกว้างขวาง ผู้ลงคะแนนเสียงส่วนมากยังไม่เข้าใจการเลือกตั้งในระบบใหม่ การสำรวจทำให้ได้ทราบสภาพการตื่นตัวทางการเมือง “ยุคปฏิรูป” ที่ค่อยๆ ดำเนินไปท่ามกลางแบบแผนการเลือกตั้งเดิมที่คุ้นเคยมาเป็นเวลานาน จากการสำรวจไปประชุมสัมมนาในส่วนภูมิภาค 8 แห่ง ทั่วประเทศพบว่า ผู้คนส่วนมากแสดงออกอย่างไม่มั่นใจต่อแนวทางปฏิบัติและผลของการปฏิรูป จำนวนไม่น้อยหวาดวิตกกังวลความวุ่นวายอันอาจจะเกิดขึ้นจากกระบวนการเลือกตั้งในระบบใหม่ และจำนวนหนึ่งก็สรุปในแง่ดีอย่าง “ปลงตก” ว่า ถึงอย่างไรสังคมไทยก็ต้องปรับตัวอย่างค่อยเป็นค่อยไปสู่เป้าหมายของการปฏิรูป โดยการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและหน้าที่ของระบบย่อยทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง (เช่น เปลี่ยนระบบห้วคะแนนแบบเดิมจากสภาพ

“โบรกเกอร์” (broker) ไปสู่ “ผู้ประสานงานพรรค” มากยิ่งขึ้น และการสร้างความนิยมแบบใหม่ในเขตเลือกตั้งที่เล็กลง เป็นต้น) ให้สอดคล้องกับหลักการใหม่ ซึ่งจะเกิดการขัดขึ้นและ “ปะทะ” กับความเคยชินเดิมอย่างรุนแรง ในช่วงแรกผลการเลือกตั้งอาจจะได้ผลไม่สมเจตนารมณ์มากนัก แต่ในที่สุดก็จะนำไปสู่การเรียนรู้และคลี่คลายไปในทางที่ดีขึ้นเรื่อยๆ ประเด็นสำคัญจึงอยู่ที่ช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อระหว่าง “เก่า” กับ “ใหม่” และความสำเร็จในการประคับประคองสภาพการณ์เพื่อสร้างแบบแผนใหม่ที่มั่นคง หรือในทางตรงกันข้าม การถูก “ดูดกลืน” โดยระบบเก่าที่ทรงพลัง ซึ่งมีฐานสำคัญอยู่ที่ค่านิยมแห่งระบบอุปถัมภ์ของสังคมไทยและมรดกทางประวัติศาสตร์ อันเป็นแบบแผนแห่งธรรมเนียมทางการเมืองที่มีลักษณะเฉพาะตัวของไทย

การสำรวจครั้งที่สอง กระทำในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ 2543 ถึง 10 มีนาคม 2543 ซึ่งเป็นช่วงที่มีพระราชกฤษฎีกาการเลือกตั้ง ส.ว. เป็นระยะที่มี “การแนะนำตัว” ของ ส.ว. การปรับกระบวนการเลือกตั้งและมาตรการต่างๆ ให้เหมาะสมของ กกต. และเป็นช่วงที่มีการเลือกตั้งในระบบใหม่จริง บรรยายาการเลือกตั้งเป็นไปอย่าง “คึกคัก” โดยเฉพาะในการเลือกตั้ง ส.ว. รอบแรกเมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2543 กลุ่มตัวอย่างการวิจัยมีจำนวน 13,813 คน เป็นชายร้อยละ 47.2 หญิงร้อยละ 52.8 อยู่ในเขตชนบท (นอกเขตเทศบาล) ร้อยละ 46.1 อยู่ในเขตเทศบาลร้อยละ 53.9 ซึ่งในจำนวนนี้อาศัยอยู่ในเขตชุมชนเสื่อมโทรมหรือสลัม ร้อยละ 3.7

รายได้ของผู้ตอบแบบสอบถาม ผู้มีฐานะยากจนไม่มีรายได้หรือมีรายได้ต่อเดือนไม่เกิน 2,499 บาท จำนวนร้อยละ 36.5 มีรายได้ระหว่าง 2,500 บาท ถึง 4,999 บาท ร้อยละ 17.2 มีรายได้ ระหว่าง 5,000 บาทถึง 9,999 บาท ร้อยละ 25.4 มีรายได้ระหว่าง 10,000 บาทถึง 19,999 บาท ร้อยละ 14.8 และมีรายได้ต่อเดือนระหว่าง 20,000 บาทขึ้นไปร้อยละ 6.2 โดยที่ผู้ตอบแบบสอบถามมีค่าเฉลี่ยของรายได้ต่อเดือน (median) 4,000 บาท

เมื่อจำแนกกลุ่มตัวอย่างตามระดับการศึกษา ปรากฏว่า กลุ่มตัวอย่างประกอบด้วยบุคคลทุกระดับการศึกษา ตั้งแต่ประถมศึกษาถึงระดับปริญญาเอก กล่าวคือ จบระดับประถมศึกษาร้อยละ 21.7 มัธยมศึกษาร้อยละ 30.8 ประกาศนียบัตรร้อยละ 15.2 ระดับปริญญาตรีร้อยละ 28.4 ระดับปริญญาโทร้อยละ 3.5 และปริญญาเอกร้อยละ 0.3 (จำนวน 35 คน) กลุ่มที่มีจำนวนมากที่สุดคือระดับมัธยมศึกษา

อาชีพของกลุ่มตัวอย่าง ประกอบด้วยบุคคลทุกกลุ่มอาชีพในอัตราส่วนดังต่อไปนี้ เป็นข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจร้อยละ 24.8 เกษตรกรร้อยละ 13.9 ค้าขายร้อยละ 9.4 ธุรกิจร้อยละ 3.3 นิสิตนักศึกษาร้อยละ 18.0 ผู้ใช้แรงงานร้อยละ 15.1 แม่บ้านร้อยละ 6.2 อาชีพส่วนตัวร้อยละ 4.6 และไม่ระบุอาชีพร้อยละ 4.6

อายุของกลุ่มตัวอย่าง ประกอบด้วยบุคคลผู้มีอายุ 18-29 ปี ซึ่งถือว่าเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งวัยหนุ่ม ร้อยละ 48.4 อายุ 30-39 ปี ร้อยละ 25.9 อายุ 40-49 ปี ร้อยละ 15.2 อายุ 50-59 ปี ร้อยละ 7.4 อายุ 60 ปีขึ้นไป ร้อยละ 3.1

อิทธิพลของสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมต่อการลงคะแนนเสียง

จากการศึกษาทางด้านพฤติกรรมการแสดงออกของบุคคลหรือกลุ่มบุคคล โดยทั่วไปนั้นถือว่า พฤติกรรมทุกอย่างมีสาเหตุและจากฐานคิดดังกล่าวนี้องค์ประกอบของพฤติกรรมที่สำคัญจึงได้แก่สิ่งเร้าที่เป็นสาเหตุ (stimuli) ตัวบุคคลผู้แสดงออก (organism) และพฤติกรรมการแสดงออก (response)¹ ในลักษณะเช่นนี้เราอาจกล่าวได้ว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการแสดงออกทางการเมืองของบุคคลมี 2 พวกคือ พวกแรก ได้แก่ สิ่งเร้าจากสภาพแวดล้อมของบุคคล (environmental stimuli) และพวกที่สอง ได้แก่ ลักษณะส่วนบุคคล (personal factors)² สิ่งเร้าภายนอกตัวบุคคลนั้นได้แก่ กลุ่มทางสังคม (social groups) เช่น ครอบครัว โรงเรียน กลุ่มเชื้อชาติ กลุ่มศาสนา ฯลฯ ปัจจัยเกี่ยวกับชั้นทางสังคม (social class) ซึ่งบ่งชี้จากอาชีพ รายได้ และการศึกษาเป็นหลัก ปัจจัยเกี่ยวกับวัฒนธรรม และปัจจัยที่เกี่ยวกับโครงสร้างของระบบ ส่วนปัจจัยด้านลักษณะของบุคคลนั้น ได้แก่ ความต้องการ แรงจูงใจ บุคลิกภาพ และความรู้สึกทางการเมืองของบุคคล เช่น ทศคติและความเชื่อทางการเมือง เป็นต้น

จากกรอบการศึกษาดังกล่าวข้างต้น บุคคลที่อยู่ในสภาพแวดล้อมทางสังคมแตกต่างกันย่อมได้รับประสบการณ์แตกต่างกัน ประสบการณ์สร้างสมลักษณะเฉพาะตัวของแต่ละคน ผลผสมผสานเข้ากับลักษณะที่ติดตัวมาทางพันธุกรรม กลายเป็นบุคลิกภาพและท่าทีต่อการแสดงออกของบุคคล กล่าวในเชิงสมมติฐานก็คือ บุคคลที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมแตกต่างกันมักจะสนองตอบต่อสิ่งเร้าในลักษณะที่ต่างกัน กล่าวในเชิงพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งก็คือ ผู้ลงคะแนนเสียงที่มีสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมแตกต่างกัน ย่อมมีแบบแผนของพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงที่ต่างกัน

ปัจจัยที่นำมาเป็นองค์ประกอบของสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในการวิจัยเรื่องนี้ ได้แก่ ที่อยู่อาศัย เพศ อายุ อาชีพ การศึกษา และรายได้ ปัจจัยสามอย่างหลัง คือ อาชีพ การศึกษา และรายได้ นั้น มีความเกี่ยวข้องซึ่งกันและกันอย่างใกล้ชิด กล่าวคือ ผู้มีการศึกษาสูง มักจะมีอาชีพมั่นคงและมีรายได้มาก ในทำนองเดียวกันคนที่ครอบครัวมีรายได้สูงก็มักจะมีการศึกษาและอาชีพที่มั่นคงด้วย ส่วนปัจจัยด้านที่อยู่อาศัย เพศ และอายุนั้นต่างก็มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับปัจจัยอื่นๆ อย่างใกล้ชิดในรูปแบบใดแบบหนึ่ง

คนที่อยู่ในเมือง โดยทั่วไปมักจะมีการศึกษา อาชีพ และรายได้สูงกว่าคนในชนบท รวมทั้งมีข่าวสารข้อมูลและการสื่อสารทางการเมืองที่แตกต่างจากคนในชนบทอย่างมีนัยสำคัญอีกด้วย นอกจากนี้ การวิจัยยังพบว่า โดยปัจจัยทางวัฒนธรรมคนที่อยู่ในท้องถิ่นที่ต่างกันก็อาจมีพฤติกรรมทางการเมืองที่

¹ กรอบการมองดังกล่าวนี้เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าถูกต้อง เรียกว่า S-O-R Paradigm โปรดดูรายละเอียดใน Fred I. Greenstein, "Personality and Politics," *Handbook of Political Science*, ed. Fred Greenstein and Nelson W. Polsby (Readings, Mass.: Addison-Wesley Publishing, 1975), Vol. 2.

² Lester W. Milbrath and M. L. Goel, *Political Participation: How and Why Do People Get Involved in Politics?* 2nd ed. (Chicago, IL: Rand McNally, 1977), pp. 24-33.

แตกต่างกันออกไปด้วย ทางด้านเพศ จากการวิจัยการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยทั่วไปพบว่า เพศชายมักจะเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่าเพศหญิง เพราะส่วนใหญ่ชนบธรรมเนียมประเพณีของประเทศต่างๆ เน้นว่า การเมืองเป็นเรื่องของผู้ชาย การบ้านเป็นเรื่องของผู้หญิง เพศชายจึงมักจะผูกพันทางการเมืองมากกว่าเพศหญิง

สำหรับด้านอายุการวิจัยส่วนใหญ่พบว่า อัตราการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองจะเพิ่มขึ้นตามลำดับการเพิ่มของอายุเรื่อยๆ ไปจนถึงวัยกลางคน แล้วอัตราจะโน้มต่ำลง³

ปัจจัยที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองอีกอย่างหนึ่ง ได้แก่ การศึกษากับอาชีพ โดยทั่วไปแล้วพบว่า พลเมืองที่มีระดับการศึกษาสูงมีอัตราการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองสูงกว่ากลุ่มที่มีระดับการศึกษาต่ำ และในขณะเดียวกันระดับการศึกษาของพลเมืองแต่ละประเทศนั้นก็มีอัตราสูงขึ้นเรื่อยๆ จึงน่าจะกล่าวได้ว่า อัตราการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของพลเมืองในแต่ละประเทศน่าจะสูงขึ้นเรื่อยๆ ด้วยเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองมีหลายรูปแบบ ซึ่งผันแปรไปตามกาลเวลา และสภาพการณ์ของแต่ละท้องถิ่น

จากการศึกษาทางรัฐศาสตร์โดยทั่วไปพบว่า อัตราการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองมีความสัมพันธ์ในทางบวกกับการศึกษาและอาชีพ กล่าวคือ ยิ่งมีการศึกษาสูงคนก็ยิ่งเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองสูง กล่าวอีกนัยหนึ่ง ชั้นทางสังคม (social class) มีความสัมพันธ์กับลักษณะการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของพลเมืองด้วย

เหตุผลที่ว่า ทำไมคนที่อยู่ในชั้นสังคมระดับต่ำจึงเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองประเภทต่างๆ น้อยกว่าคนที่อยู่ในชั้นสังคมระดับสูงนั้น ถือว่าเป็นความเกี่ยวพันกันอย่างซับซ้อนของปัจจัยต่างๆ เช่น ความแตกต่างในด้านการมีเวลาหยุดพักผ่อนจากการทำงาน มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ มีความรู้สึกพลัดพรากสิ่งที่พึงได้รับทางการเมือง มองเห็นนโยบายต่างๆ ได้ชัดแจ้งกว่ากัน มีอัตราการติดต่อกันในสังคมสูงต่ำแตกต่างกัน มีการเลี้ยงดูลูกหลานรุ่นถัดมาที่แตกต่างกันออกไป มีปทัสสถานและบทบาททางสังคมที่แตกต่างกับคนกลุ่มอื่น เป็นสมาชิกภาพของกลุ่มหรือองค์การมากน้อยกว่ากัน และมีการเคลื่อนที่ระหว่างชั้นทางสังคม (interclass mobility) มากน้อยแตกต่างกัน เป็นต้น⁴

การที่คนมีพฤติกรรมทางการเมืองอย่างใดอย่างหนึ่งนั้นมีสาเหตุต่างๆ จำนวนมากเหลื่อมซ้อนกัน (overlapping) ปัจจัยทั้งหลายต่างมีอิทธิพลเกี่ยวข้องเกื้อกูลกัน (mutually supporting) ไม่ว่าบุคคลจะตระหนักหรือไม่ตระหนักก็ตาม

ทำไมการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองจึงสัมพันธ์ทั้งระดับการศึกษาและอาชีพ เหตุผลอย่างหนึ่งที่เป็นไปได้ก็คือ อาชีพของบุคคลมีผลมาจากการศึกษาอบรม ผู้ที่มีการศึกษาสูงมักจะมีตำแหน่งการงานสูง ดังนั้น

³ ดูรายละเอียดใน Sidney Verba, Norman H. Nie, and Jae-on Kim, *The Modes of Democratic Participation : A Cross-National Comparison* (Beverly Hills, Sage Publications, 1971).

⁴ Robert E. Lane, *Political Life : Why People Get Involved in Politics* (New York : The Free Press, 1966), p. 234.

การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองสูงอาจไม่ใช่เพราะอิทธิพลจากปัจจัยด้านอาชีพแต่เพียงอย่างเดียว แต่อาจจะเป็นเพราะกลุ่มบุคคลที่ผู้นั้นทำงานอยู่หรือรายได้เป็นตัวกำหนดอัตราและระดับของการมีส่วนร่วมทางการเมือง นั่นคือ ระดับการศึกษา เป็นตัวกำหนดที่สำคัญ มองอีกด้านหนึ่ง การศึกษาอาจจะไม่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงเสียทีเดียว แต่อาจจะเป็นเพราะ “ประเภทของงาน” หรืออาชีพเป็นตัวกำหนดด้วยก็ได้ คนแต่ละกลุ่มอาชีพมักจะมีแบบแผนการมีส่วนร่วมทางการเมืองแต่ละกรณีเป็นการเฉพาะตัว นั่นคือการศึกษาเป็นแต่เพียงแรงหนุนของการมีส่วนร่วมทางการเมืองเท่านั้นก็เป็นได้

เฉพาะด้านการศึกษา นั้น ถือว่าเป็นปัจจัยหลักของการมีส่วนร่วมทางการเมือง พลเมืองที่มีความรู้ น้อยมากไม่ได้กังวลว่าการตัดสินใจใดสำคัญหรือไม่สำคัญ มีผลกระทบต่อตัวเขาหรือไม่ ไม่ว่าจะเป็นตัวบทกฎหมาย การคัดเลือกทหาร การขึ้นอัตราภาษี อัตราดอกเบี้ย ฯลฯ ว่าเกิดขึ้นได้อย่างไร ที่ไหน เมื่อไร นักรัฐศาสตร์สรุปไว้ว่าความรู้ทางการเมืองส่วนมากได้มาจากการปะทะสังสรรค์ระหว่างบุคคล⁵ ในลักษณะเช่นนี้ คนที่มีความรู้มีโอกาสน้อยในการสังสรรค์ทางการเมืองน้อยกว่า แม้เขาจะฟังวิทยุหรืออ่านหนังสือพิมพ์ได้ก็ไม่อาจทราบถึงความเป็นไปที่แท้จริงได้ทั้งหมด

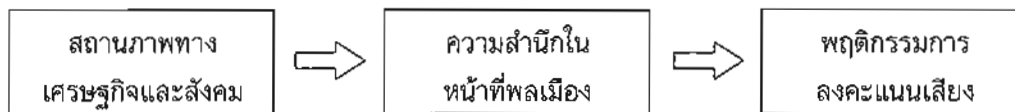
ปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญอีกอย่างหนึ่ง ได้แก่ รายได้ จากการวิจัยโดยทั่วไปพบว่า รายได้มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมทางการเมืองยิ่งกว่าอาชีพเสียอีก⁶ หากพิจารณาว่า การให้การสนับสนุนพรรคการเมืองในด้านเงินทอง เป็นรูปแบบหนึ่งของการมีส่วนร่วมทางการเมือง ในกรณีดังกล่าวแน่นอนว่าคนรวยย่อมมีโอกาสแสดงกิจกรรมชนิดนี้ได้มากกว่าคนจน นอกจากนั้น เงินยัง “ซื้อเวลา” ได้อีกด้วย กล่าวคือ คนมีเงินไม่ต้องมาจ่ายตลาด หุงข้าว ต้มแกงเอง แถมยังมีรถใช้ มีคนใช้ เป็นต้น เงินทำให้คนไม่ต้องวิตกกังวลในอีกหลายเรื่อง ทำให้มีเวลาพอที่จะคิดถึงเรื่องการเมืองได้มากขึ้นดังที่ Abraham Maslow กล่าวไว้ใน Motivation Theory ว่า ก่อนการอยากให้ตนปลอดภัยเป็นที่รักใคร่ มีชื่อเสียง และทำตามความคิดอันเพริศแพร้วของตน คนจะนึกถึงปัจจัยสี่ของตนก่อน ในอดีต ชาวนายากจน อาจจะมีเวลาเหลืออยู่บ้าง แต่มาในปัจจุบัน เวลาของคนจนรู้สึกจะหดหายลงไปด้วย แต่ละคนต้องใช้เวลากระเสือกกระสนทำมาหากินมากยิ่งขึ้น หาเวลาว่างได้ยาก

เมื่อมองในรูปชนชั้นทางสังคม เทน็องเกอร์และกรรมกรขึ้นไป เป็นกลุ่มอาชีพที่มีรายได้สูงและชนชั้นที่มีระดับการศึกษาสูง พวกนี้จะเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองนานาประเภทในอัตราสูงกว่า ซึ่งก็ไม่น่าแปลกใจกระไรนัก เพราะกรรมการผู้จัดการบริษัทที่จบการศึกษาในระดับปริญญาโทมาจากมหาวิทยาลัย ย่อมรู้ว่าใครเป็นใคร รู้ความเป็นไปทางการเมืองมากกว่า การทำคำร้องเรียนและเสนอเรื่องราวต่างๆ ไม่ใช่เรื่องลำบากมากนัก พรรคพวกรุ่นเดียวกันก็คอยสลับรับฟังความโด่งดังของแต่ละคนอยู่ และบางทีงานในหน้าที่ก็บังคับให้เขาต้องเข้าประชุม วางแผน หรือกล่าวสุนทรพจน์ หากเขาต้องการแสดงความคิดเห็น

⁵ James David Barber, *Citizen Politics: An Introduction of Political Behavior* (Chicago: Markham Publishing, 1969), p. 15.

⁶ V. O. Key, Jr., *Political Parties, and Pressure Group*, 4th ed. (New York: Crowell, 1958), p. 642.

เกี่ยวกับนโยบาย การปรับปรุง เขาก็สามารถจัดทำ ถ่ายเอกสาร หรือโฆษณาตีพิมพ์ได้ ดังนั้น กล่าวได้ว่า ประสบการณ์ด้านการศึกษาของบุคคล โดยได้รับแรงหนุนจากประสบการณ์ของที่ทำงาน จะทำให้คนมีทักษะ ทั้งในด้านส่วนตัว สังคม และสติปัญญาอันจะอำนวยประโยชน์ต่อกิจกรรมทางการเมืองนานัปการที่บุคคล อยากรู้⁷

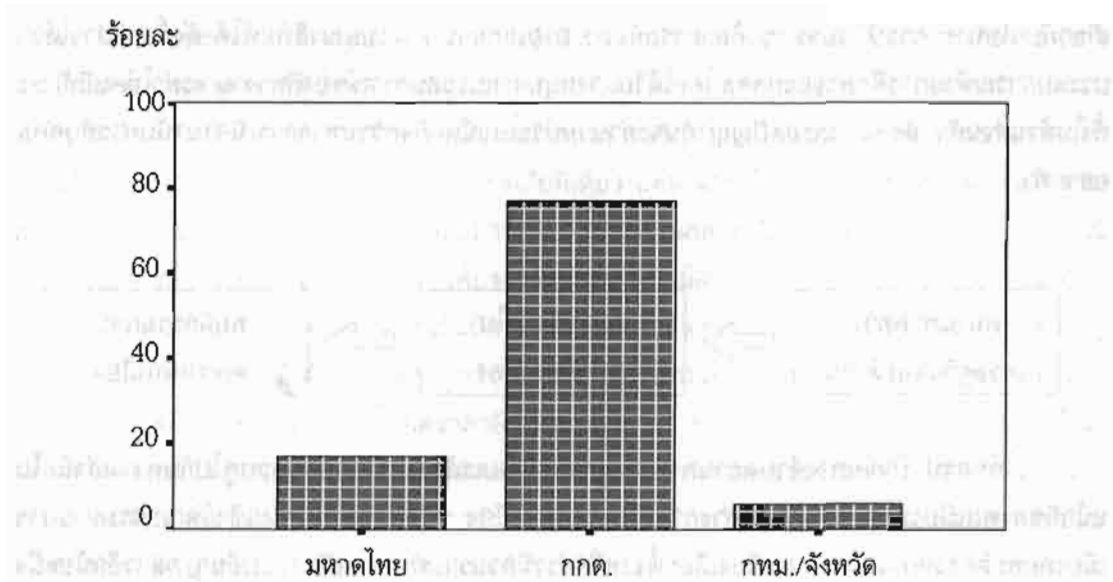


โดยสรุป ปัจจัยทางด้านสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคม มีอิทธิพลควบคู่ไปกับความสำนึกในหน้าที่ของพลเมืองหรือความสำนึกทางการเมืองของพลเมือง หรือความสำนึกในเชิงวัฒนธรรมทางการเมืองต่อพฤติกรรมการณ์ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง (หรือการมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบอื่นๆ) กล่าวอีกนัยหนึ่ง สถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมที่แตกต่างกันทำให้บุคคลมีความสำนึกทางการเมืองที่แตกต่างกัน และทำให้มีแบบแผนของพฤติกรรมการณ์ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่แตกต่างกัน

ความเข้าใจการเลือกตั้งระบบใหม่

ความเข้าใจเรื่องการเลือกตั้งเป็นตัวชี้วัดสภาพปัญหาและความสอดคล้องกัน ระหว่างเจตนาารมณ์อันเป็นอุดมคติของการเลือกตั้งกับสภาพความเป็นจริงในทางปฏิบัติ ซึ่งในด้านการเข้าสู่อำนาจรัฐของนักการเมือง รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ที่เป็นองค์กรอิสระ ทำหน้าที่กำกับดูแลควบคุมและจัดการเลือกตั้งทุกระดับให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ในฐานะผู้ดำเนินการเลือกตั้งในระบบใหม่ จึงเป็นภารกิจสำคัญที่ กกต. จะต้องทำความเข้าใจเรื่องการเลือกตั้งระบบใหม่ให้สาธารณชนทราบทั้งในด้านการจัดการเลือกตั้ง และในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่จะพึงปฏิบัติในฐานะพลเมือง ซึ่งจากการสำรวจถามว่า “หน่วยงานใดเป็นผู้จัดการเลือกตั้ง ส.ว. ครั้งนี้” ปรากฏว่า ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งร้อยละ 15.9 ยังเข้าใจว่ากระทรวงมหาดไทยเป็น ผู้จัดการเลือกตั้ง และอีก ร้อยละ 5.5 เข้าใจว่าจังหวัดหรือกรุงเทพมหานครเป็นผู้จัดการเลือกตั้ง (ดูข้อมูลในภาพที่ 6.1) ผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมแตกต่างกันมีความเข้าใจลักษณะดังกล่าวคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ ยังมีบุคคลอีกจำนวนมากยังไม่ตระหนักว่าประเทศไทยได้มีการปฏิรูประบบเลือกตั้งใหม่ และหนึ่งในประเด็นสำคัญของการปฏิรูปนั้น คือ การจัดให้มีองค์กรอิสระเข้ามาบริหารการเลือกตั้ง ความตระหนักดังกล่าวอาจจะมีผลโดยตรงต่อแบบแผนพฤติกรรมการณ์ลงคะแนนเสียงของคนกลุ่มนี้

⁷ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, *กรอบการมองพฤติกรรมการณ์เมือง, วารสารสังคมศาสตร์* 14 : 1. มกราคม-มีนาคม 2523, หน้า 86-90.

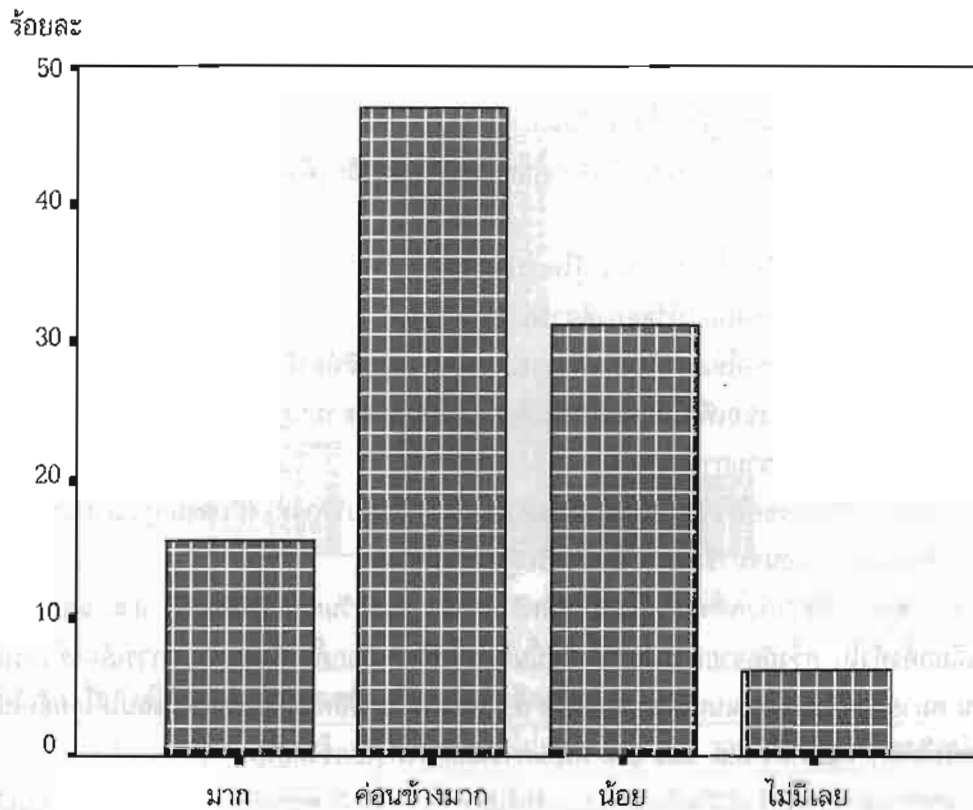


ข้อ 25. หน่วยงานใดเป็นผู้จัดการเลือกตั้ง ส.ว. ครั้งนี้

กระทรวงมหาดไทย	กกต.	กทม./จังหวัด	รวม	ค่าสถิติ
2,192	9,917	756	12,865	M = 1.89
17.0%	77.1%	5.9%	100.0%	SD = .47

ภาพที่ 6.1 หน่วยงานผู้จัดการเลือกตั้ง

สำหรับการสอบถามในเชิงการประเมินผลการเลือกตั้งว่ามีความเรียบร้อยเพียงใด ผู้ตอบแบบสอบถามมีความเห็นว่า การจัดการเลือกตั้งมีความบกพร่องมาก ร้อยละ 15.6 มีความบกพร่องค่อนข้างมาก ร้อยละ 48.2 ค่อนข้างน้อย ร้อยละ 30.1 และไม่มีความบกพร่อง ร้อยละ 6.1 (ดูข้อมูลในภาพที่ 6.2) จากข้อมูลนี้บ่งชี้ว่า ในฐานะที่เป็น “มือใหม่” และการใช้กระบวนการ (processes) ในการเลือกตั้งระบบใหม่การจัดการเลือกตั้ง ส.ว. ครั้งแรก มีความบกพร่องค่อนข้างน้อยและจากประสบการณ์การจัดการเลือกตั้งครั้งแรกนี้ได้ให้ข้อมูลและ “บทเรียน” จำนวนมากต่อผู้จัดการเลือกตั้ง และเป็นประโยชน์ต่อการสร้างปทัสสถานหรือครรลองใหม่ของการเลือกตั้ง แต่ทั้งนี้ต้องตระหนักว่า การสร้างครรลองใหม่นี้ ต้องมุ่งตรงไปที่เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในประเด็นที่ว่าด้วยการเลือกตั้ง ซึ่งถือว่ามีสำคัญอย่างยิ่งยวดในการสร้างฐานราก (foundation) ของการเลือกตั้งระบบใหม่ หากเกิดความเบี่ยงเบนไป อาจทำให้แก้ไขได้ยาก



ข้อ 26. การจัดการเลือกตั้ง ส.ว. ครั้งนี้ มีข้อบกพร่องมากน้อยเพียงใด					
มาก	ค่อนข้างมาก	น้อย	ไม่มีเลย	รวม	ค่าสถิติ
2,027	6,276	3,920	796	13,019	M = 2.27
15.6%	48.2%	30.1%	6.1%	100.0%	SD = .79

ภาพที่ 6.2 ข้อบกพร่องในการจัดการเลือกตั้ง ส.ว.

การกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่

เจตนารมณ์ที่สำคัญของการปฏิรูปการเมือง ก็คือ การกำหนดให้การไปใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของปวงชนชาวไทย มาตรการนี้กำหนดไว้ในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้คนทุกคนมีหน้าที่ต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้ง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ได้บัญญัติรายละเอียดของการเสียสิทธิของผู้ที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง และไม่ได้แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งไม่ได้ หรือแจ้งแต่เหตุอันไม่สมควรต้องเสียสิทธิ 8 ประการ ดังนี้

1. สิทธิยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น
2. สิทธิร้องคัดค้านการเลือกตั้ง กำนันและผู้ใหญ่บ้าน
3. สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น
4. สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน
5. สิทธิเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมาย
6. สิทธิเข้าชื่อร้องขอให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น
7. สิทธิเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนบุคคลตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

8. สิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

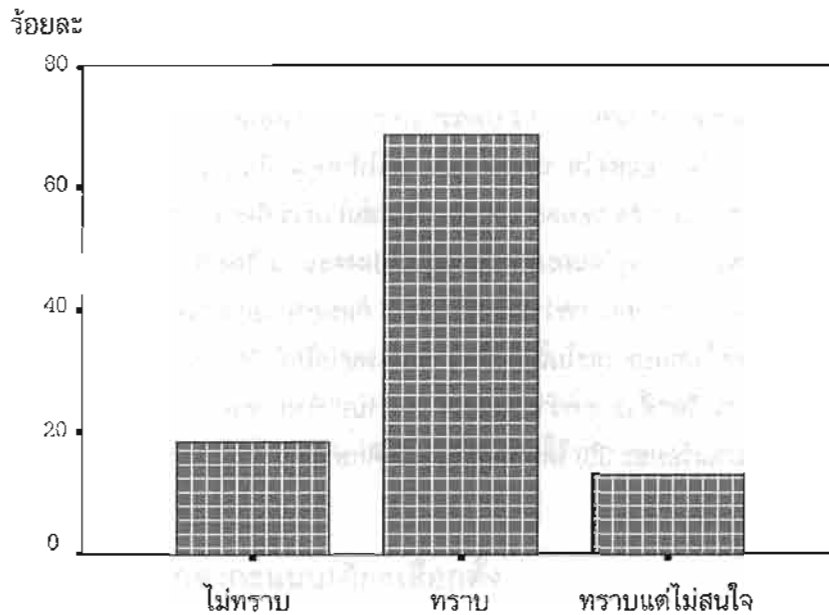
การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้ไม่ใช้สิทธิเลือกตั้ง จนถึงวันก่อนวันเลือกตั้ง ส.ส. และ ส.ว. ที่เป็นการเลือกตั้งทั่วไป ครั้งถัดจากการเลือกตั้งที่ผู้ยื่นไม่ใช้สิทธิเลือกตั้ง ทั้งนี้แล้วแต่การเลือกตั้งกรณีใดจะถึงก่อน หมายถึงผู้ที่ไม่ลงคะแนนเลือก ส.ส.หรือ ส.ว. จะสามารถมีสิทธิกลับมาลงคะแนนได้โดยอัตโนมัติเมื่อมีการจัดให้มีการเลือกตั้ง ส.ส. และ ส.ว. ที่เป็นการเลือกตั้งทั่วไปครั้งต่อไป

จากการสำรวจพบว่าผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง 2 ใน 3 ทราบว่า หากไม่ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง จะเสียสิทธิบางประการ แต่ส่วนมากตอบไม่ได้ว่าจะเสียสิทธิอะไรบ้าง ร้อยละ 13.0 ตอบอย่างไม่พอใจว่า ไม่สนใจว่าจะเสียสิทธิอะไรหรือไม่ (ดูข้อมูลในภาพที่ 6.3) โดยในประเด็นหลังนี้บ่งชี้ถึงความเห็นเฉยเฉื่อย และเบื่อหน่ายทางการเมือง ซึ่งเป็นศัตรูสำคัญของการปฏิรูปทางการเมือง

เมื่อจำแนกตามฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของผู้ตอบแบบสอบถามพบว่า ชายและหญิงทราบเรื่องการเสียสิทธิจากการไม่ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งใกล้เคียงกัน (โดยร้อยละ 67.8 กับ 69.6 ตามลำดับ) ในด้านอายุผู้มีอายุน้อยกว่าจะมีความรู้เรื่องการเสียสิทธิในการไม่ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งมากกว่าผู้มีอายุสูงกว่าเล็กน้อย กลุ่มตัวอย่างผู้ที่อยู่อาศัยในเมืองกับชนบทรู้เรื่องการเสียสิทธิในการไม่ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งใกล้เคียงกัน ส่วนผู้ที่อยู่ในเขตเสื่อมโทรม (สลัม) มีความรู้ต่ำกว่าสองกลุ่มข้างต้น

ด้านระดับการศึกษา ผู้ที่มีการศึกษาระดับประกาศนียบัตรขึ้นไปรู้เรื่องการเสียสิทธิในการไม่ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งใกล้เคียงกัน (ร้อยละ 70 ขึ้นไป) ส่วนผู้ที่มีการศึกษาระดับมัธยมศึกษาและต่ำกว่ารับทราบเรื่องการเสียสิทธิต่ำกว่ากลุ่มดังกล่าวข้างต้น ผู้ที่จบระดับประถมศึกษารับทราบการเสียสิทธิเรื่องนี้เพียงร้อยละ 52.4 เท่านั้น

ด้านอาชีพ กลุ่มข้าราชการ/พนักงานรัฐวิสาหกิจ และกลุ่มนิสิตนักศึกษารับทราบการเสียสิทธิในการไม่ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสูงสุด (ร้อยละ 76 ขึ้นไป) ผู้ตอบแบบสอบถามที่เป็นเกษตรกร แม่บ้าน และค้าขาย เป็นกลุ่มที่รับทราบเรื่องการเสียสิทธิต่ำสุดไม่ถึงร้อยละ 60



ข้อ 10. ในกรณีที่ท่านไม่ไปเลือกตั้ง ท่านเสียสิทธิอะไรบ้าง				
ไม่ทราบ	ทราบ	ทราบแต่ไม่สนใจ	รวม	ค่าสถิติ
2,411	9,002	1,705	13,118	M = 1.95
18.4	68.6	13.0	100.0%	SD = .56

ภาพที่ 6.3 การรับรู้เกี่ยวกับการเสียสิทธิเมื่อไม่ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

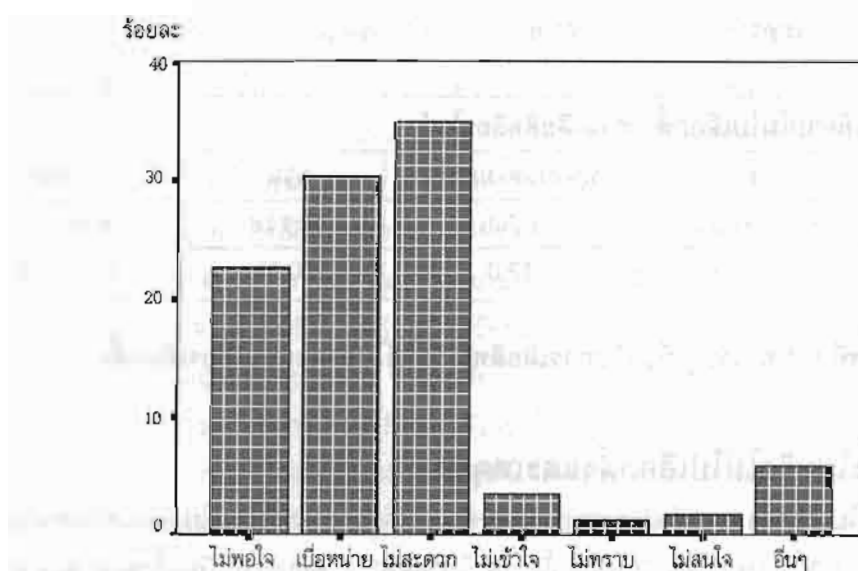
ความตั้งใจที่จะไปหรือไม่ไปเลือกตั้งและเหตุผล

เหตุผลที่ไปเลือกตั้ง จากการสำรวจพบว่า กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 90 ตั้งใจจะไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ร้อยละ 6 บอกว่าจะไม่ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง และอีกร้อยละ 4 ตอบว่าจะไปเลือกตั้งแต่จะไม่ลงคะแนนเสียงให้ใคร เป็นที่น่าสังเกตว่ามีบุคคลกลุ่มหนึ่งมีความเบื่อหน่ายต่อการเลือกตั้ง ซึ่งอาจเป็นกลุ่มบุคคลส่วนหนึ่งที่อยู่ในกลุ่มที่เรียกว่า “พลังเงียบ” ซึ่งไม่เคยไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งมาก่อน ในการเลือกตั้งครั้งนี้แม้จะมีการบังคับให้ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งโดยกฎหมาย แต่บุคคลกลุ่มนี้ก็ยืนยันที่จะไม่ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้ผู้สมัครคนใดๆ อยู่นั่นเอง

เหตุผลที่จะไปหรือไม่ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง กลุ่มตัวอย่างประมาณกึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 51.2) บอกว่าเป็นการปฏิบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ คือให้ความสำคัญในด้านการปฏิบัติตามกฎหมายเป็นสำคัญ รองลงมาร้อยละ 37.7 บอกว่าจะไปเลือกตั้งผู้สมัครที่มีคุณสมบัติที่ดีที่สุด นอกจากนั้น จำนวนเพียงเล็กน้อยตอบว่าไปเพราะเหตุผลอื่นๆ เช่น ร้อยละ 3.8 ตอบว่าไปเพราะได้ประโยชน์จากผู้สมัคร ร้อยละ 2.8 ตอบ

ว่าไปเพราะเพื่อนฝูงญาติพี่น้องร้องขอ ร้อยละ 1.0 ไปตามเพื่อน อีกร้อยละ 2.7 ตอบไปเพราะเหตุผลจิตปาดะ เหตุผลที่ไม่ไปเลือกตั้ง จากการสำรวจพบว่า ประมาณ 1 ใน 3 ที่บอกว่าสาเหตุที่สำคัญที่สุดที่ไม่ไปเลือกตั้งเพราะมีความ “ไม่สะดวก” ร้อยละ 30.4 บอกว่าเบื่อหน่ายการเลือกตั้ง และร้อยละ 22.5 บอกว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่มีบุคคลที่ตนเองพอใจ นอกจากนั้น ยังให้เหตุผลอื่นๆ อีกจำนวนเล็กน้อย คือ ร้อยละ 3.5 บอกว่าไม่เข้าใจวิธีการเลือกตั้ง ร้อยละ 1.7 บอกว่าไม่สนใจการเลือกตั้ง (ดูข้อมูลในภาพที่ 6.4)

เมื่อพิจารณาสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของผู้ไม่ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเพราะอ้างว่า เบื่อหน่ายการเลือกตั้ง พบว่า ชายเบื่อหน่ายมากกว่าหญิงเล็กน้อย กลุ่มอายุวัยกลางคนเบื่อหน่ายมากกว่ากลุ่มอายุหนุ่มและแก่ ผู้อาศัยอยู่ในชนบทและในเมืองมีความเบื่อหน่ายใกล้เคียงกัน กลุ่มผู้มีการศึกษาในระดับกลางมีความเบื่อหน่ายการเลือกตั้งมากกว่ากลุ่มอื่นๆ ในด้านอาชีพทุกกลุ่มอาชีพมีความเบื่อหน่ายการเลือกตั้งใกล้เคียงกัน (ประมาณร้อยละ 30) โดยที่กลุ่มนิสิตนักศึกษามีความเบื่อหน่ายน้อยกว่ากลุ่มอื่นๆ เล็กน้อย



ข้อ 11. หากท่านไม่ไปเลือกตั้ง สาเหตุสำคัญที่สุดที่ไม่ไปเลือกตั้ง ส.ว. คือ								รวม	ค่าสถิติ
ไม่พอใจ	เบื่อกว่า	ไม่สะดวก	ไม่เข้าใจ	ไม่ทราบ	ไม่สนใจ	อื่นๆ			
2,698	3,634	4,174	415	154	209	688	11,972		M = 2.59
22.5%	30.4%	34.9%	3.5%	1.3%	1.7%	5.7	100.0%		SD = 1.48

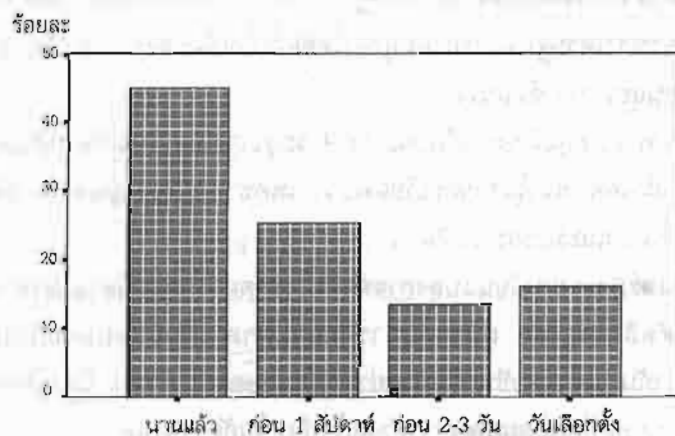
ภาพที่ 6.4 สาเหตุสำคัญที่ไม่ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

ด้านความไม่พอใจผู้สมัครรับเลือกตั้ง ปรากฏว่า เพศชายและเพศหญิงมีความไม่พอใจใกล้เคียงกัน กลุ่มอายุวัยกลางคนมีความไม่พอใจสูงกว่ากลุ่มอื่นๆ เล็กน้อย คนในเมืองไม่พอใจมากกว่าคนในชนบทและในสลัม กลุ่มการศึกษาระดับกลางมีความไม่พอใจมากกว่ากลุ่มการศึกษาระดับอื่นๆ ในด้านอาชีพกลุ่มนักธุรกิจ กลุ่มข้าราชการและกลุ่มค้าขาย มีความไม่พอใจผู้สมัครรับเลือกตั้งสูงสุด

ด้านความไม่เข้าใจเรื่องการเลือกตั้ง พบว่า ทั้งเพศชายและเพศหญิงมีความไม่เข้าใจเรื่องการเลือกตั้งใกล้เคียงกัน กลุ่มตัวอย่างยังมีอายุสูงยิ่งมีความไม่เข้าใจเรื่องการเลือกตั้งสูง ในด้านที่อยู่อาศัย กลุ่มผู้อาศัยอยู่ในสลัมมีความไม่เข้าใจเรื่องการเลือกตั้งสูงสุด รองลงมาได้แก่กลุ่มที่อาศัยอยู่ในชนบท และในเมืองตามลำดับ ในด้านระดับการศึกษา พบว่า ยังมีการศึกษาต่ำยังไม่เข้าใจวิธีการเลือกตั้งสูง ในด้านอาชีพ กลุ่มเกษตรกร แม่บ้าน และค้าขาย มีความไม่เข้าใจในวิธีการเลือกตั้งสูงสุด กลุ่มนิสิตนักศึกษาและผู้ใช้แรงงาน รวมทั้งผู้ประกอบการอาชีพส่วนตัวมีความไม่เข้าใจในวิธีการเลือกตั้งในระดับกลาง

การตัดสินใจเลือกลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

ระยะเวลาในการตัดสินใจ ผู้ไปลงคะแนนเสียงแต่ละคนอาจตัดสินใจช้าเร็วแตกต่างกัน จากการศึกษาเกี่ยวกับการเลือกตั้งทั่วไประบุว่า การมีข่าวสารทางการเมืองน้อยและการมีอัตราของความผูกพันทางการเมืองต่ำมีส่วนทำให้บุคคลแต่ละคน หรือแต่ละกลุ่ม ตัดสินใจเลือกผู้สมัครช้าเร็วแตกต่างกัน โดย



ข้อ 12. ในการเลือกตั้งครั้งนี้ท่านตัดสินใจเลือกตั้งเมื่อใด					
นานแล้ว	ก่อน 1 สัปดาห์	ก่อน 2-3 วัน	วันเลือกตั้ง	รวม	ค่าสถิติ
6,049	3,409	1,802	2,173	13,433	M = 2.01
45.0%	25.4%	13.4%	16.2%	100.0%	SD = 1.11

ภาพที่ 6.5 ระยะเวลาที่ใช้ในการตัดสินใจเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง

สมมติฐานเชิงทฤษฎีผู้ลงคะแนนเสียงที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมสูงจะตัดสินใจเลือกผู้สมัครคนใดคนหนึ่งเร็วกว่าผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมต่ำ ผู้ลงคะแนนเสียงที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมต่ำมักจะตัดสินใจเลือกในวันเลือกตั้ง

จากการสำรวจพบว่า กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 45 ตอบว่าได้ตัดสินใจเลือกไว้นานแล้ว ร้อยละ 25.4 ตอบว่า เพิ่งตัดสินใจก่อนการเลือกตั้ง 1 สัปดาห์ ร้อยละ 13.4 ตัดสินใจก่อนวันเลือกตั้ง 2-3 วัน ส่วนอีกร้อยละ 16.2 ตอบว่าตัดสินใจในวันเลือกตั้ง (ดูข้อมูลในภาพที่ 6.5)

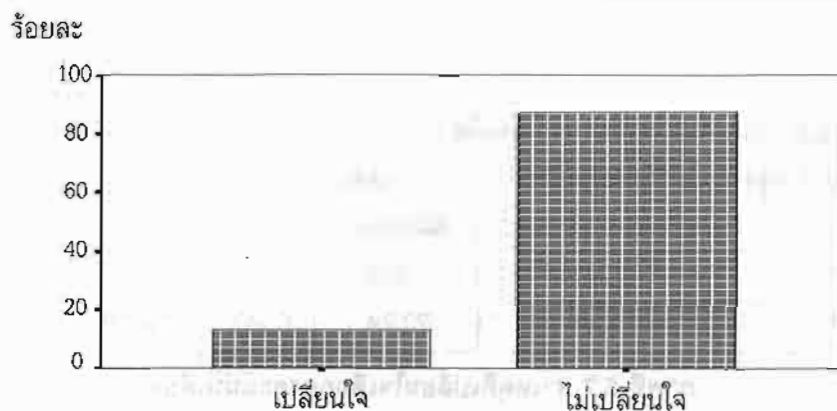
เมื่อพิจารณาตามสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของกลุ่มตัวอย่าง พบว่า กลุ่มอายุที่แตกต่างกันก็ได้ตัดสินใจเร็วแตกต่างกันมากนัก ในทำนองเดียวกัน เพศชายและเพศหญิงตัดสินใจเร็วแตกต่างกันเพียงเล็กน้อย

จากการวิเคราะห์พบว่า ปัจจัยด้านที่อยู่อาศัยของผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งคือ ชนบท ในเมือง และสลัม ปัจจัยด้านระดับการศึกษาสูง ต่ำ รวมทั้งปัจจัยด้านอาชีพ มีผลต่อระยะเวลาที่ใช้ในการตัดสินใจลงคะแนนเสียงเลือกตั้งแตกต่างกันตามนัยสมมติฐานที่กล่าวข้างต้น กล่าวคือ กลุ่มตัวอย่างที่มีสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมสูงมักจะตัดสินใจว่า จะลงคะแนนเสียงเลือกใครไว้นานเป็นเวลานาน ส่วนผู้ที่มีสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมต่ำมักจะตัดสินใจลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในระยะใกล้วันเลือกตั้งหรือในวันเลือกตั้ง

การเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจ โดยทฤษฎีว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งระบุว่า กลุ่มผู้ลงคะแนนเสียงที่มีสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมสูงซึ่งได้ตัดสินใจเลือกลงคะแนนเสียงล่วงหน้าไว้แล้วเป็นเวลานาน มักจะไม่เปลี่ยนแปลงการตัดสินใจ

จากการสำรวจพบว่า กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 86.9 ระบุว่าจะไม่เปลี่ยนหรือเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจ (ดูข้อมูลในภาพที่ 6.6) เมื่อพิจารณาในรายละเอียดพบว่า เพศชายเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจมากกว่าเพศหญิงเล็กน้อย (ร้อยละ 13.5 และร้อยละ 12.7)

กลุ่มอายุน้อยและสูงอายุเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจมากกว่ากลุ่มผู้มีอายุในวัยกลางคน ผู้ที่อยู่ในสลัมเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจสูงสุด ผู้มีระดับการศึกษาแตกต่างกันมีแบบแผนการเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจเลือกไม่แตกต่างกัน ในด้านอาชีพกลุ่มตัวอย่างที่เป็นเกษตรกร ค้าขาย นิสิตนักศึกษา แม่บ้าน และประกอบอาชีพอิสระ เป็นกลุ่มที่เปลี่ยนแปลงการตัดสินใจเลือกในอัตราสูงสุด

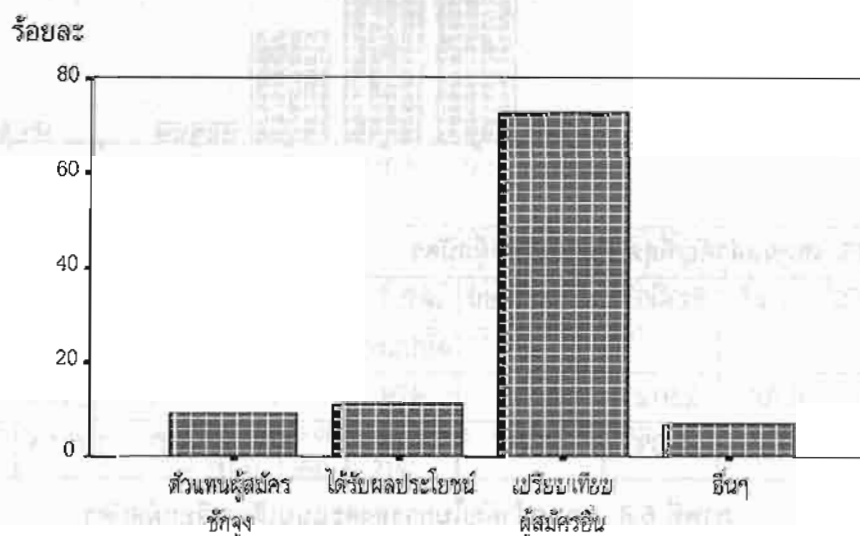


ข้อ 13. เมื่อท่านตัดสินใจว่าจะเลือกใครแล้ว ท่านเปลี่ยนใจหรือไม่

เปลี่ยนใจ	ไม่เปลี่ยนใจ	รวม	ค่าสถิติ
1,763	11,725	13,488	M = 1.87
13.1%	86.9%	100.0%	SD = .34

ภาพที่ 6.6 การเปลี่ยนการตัดสินใจเลือกผู้สมัครจากเดิม

เหตุผลที่เปลี่ยนแปลงการตัดสินใจ กรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจ จากการสำรวจพบว่า ส่วนมากแล้วกลุ่มตัวอย่างเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจไปจากเดิมเพราะเปรียบเทียบกับผู้สมัครคนอื่นแล้วเห็นว่าผู้สมัครคนอื่นมีคุณภาพสูงกว่า (ร้อยละ 72.7) กลุ่มตัวอย่างอีกจำนวนเล็กน้อยที่เปลี่ยนแปลงการตัดสินใจเพราะเหตุผลอื่น กล่าวคือ ร้อยละ 11.2 เปลี่ยนแปลงการตัดสินใจที่มีอยู่เดิมเพราะได้รับผลประโยชน์เชิงอำิสสินจ้างจากผู้สมัครรับเลือกตั้ง ร้อยละ 9.2 เปลี่ยนแปลงการตัดสินใจเพราะถูกชักจูงจากผู้สมัครหรือตัวแทนผู้สมัครรับเลือกตั้ง และร้อยละ 6.9 ตอบว่าเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจเพราะเหตุผลอื่นๆ หลายอย่างรวมกัน (ดูข้อมูลในภาพที่ 6.7) ในรายละเอียด พบว่า กลุ่มผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่อยู่ในชนบทและในสลัม เปลี่ยนแปลงการตัดสินใจเพราะได้รับผลประโยชน์จากผู้สมัครรับเลือกตั้งในจำนวนสูงกว่ากลุ่มอื่น (ร้อยละ 13.8 และร้อยละ 11.6 ตามลำดับ) ในลักษณะเดียวกันกลุ่มยังมีการศึกษาค่ำยยังมีอัตราการเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจเพราะมีประโยชน์สูง ในด้านอาชีพ ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่เป็นเกษตรกร

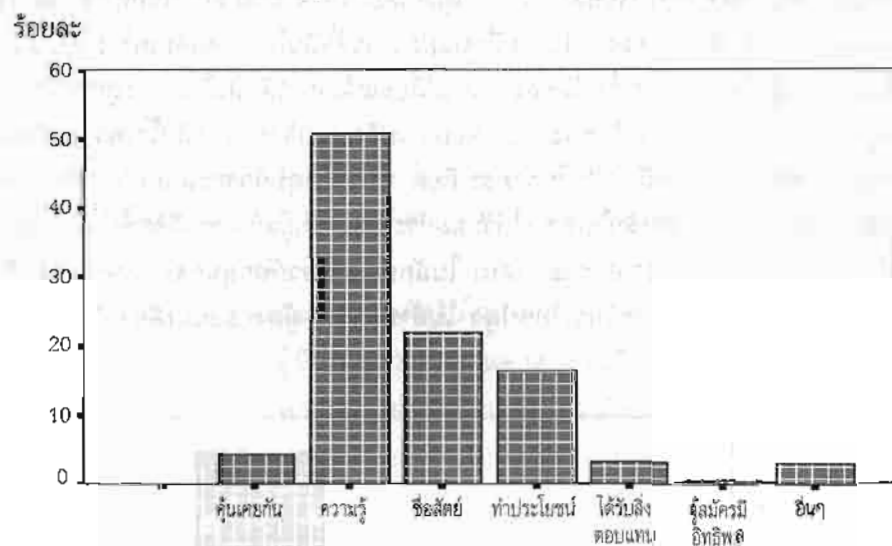


ข้อ 14. กรณีที่ท่านเปลี่ยนใจเป็นเพราะเหตุใด					
ตัวแทนผู้สมัครชิงกรุง	ได้รับผลประโยชน์	เปรียบเทียบ ผู้สมัครอื่น	อื่นๆ	รวม	ค่าสถิติ
1,003	1,221	7,924	749	10,897	M = 2.77
9.2%	11.2%	72.7%	6.9%	100.0%	SD = .71

ภาพที่ 6.7 สาเหตุที่เปลี่ยนใจเลือกลงคะแนนเสียง

เปลี่ยนใจเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งเพราะได้รับประโยชน์ตอบแทน (ร้อยละ 19.8) รองลงมาได้แก่กลุ่มที่มีอาชีพค้าขาย (ร้อยละ 16.6) กลุ่มแม่บ้าน (ร้อยละ 14.8) ข้อมูลข้างต้นยืนยันข้อสรุปทั่วไปของทฤษฎีที่ว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่ระบุว่า ผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมสูงมักจะเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจน้อยกว่าผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมต่ำ

เหตุผลสำคัญในการตัดสินใจเลือกลงคะแนนเสียง ผลการสำรวจระบุว่า เหตุผลสำคัญที่สุดที่กลุ่มตัวอย่างใช้เป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจเลือกลงคะแนนเสียงเลือกตั้งโดยถือเอาความรู้ความสามารถของผู้สมัครเป็นสำคัญ (ร้อยละ 50.6) รองลงมาให้เหตุผลว่า เลือกเพราะผู้สมัครมีความซื่อสัตย์สุจริต (ร้อยละ 22.0) เป็นผู้ทำประโยชน์ให้แก่ผู้ลงคะแนนเสียงและท้องถิ่น (ร้อยละ 16.4) และอีกจำนวนหนึ่ง (ร้อยละ 4.2) เลือกเพราะมีความสนิทสนมคุ้นเคยกันหรือรู้จักกันเป็นสำคัญ (ดูข้อมูลในภาพที่ 6.8)



ข้อ 15. เหตุผลสำคัญที่สุด ที่ท่านเลือกผู้สมัคร								
คุ้นเคยกัน	ความรู้	ซื่อสัตย์	ทำประโยชน์	ได้รับสิ่ง ตอบแทน	ผู้สมัครมี อิทธิพล	อื่นๆ	รวม	ค่าสถิติ
559	6,700	2,912	2,169	429	68	401	13,239	M = 2.77
4.2%	50.6%	22.0%	16.4%	3.2%	.5%	3.0%	100.0%	SD = 1.20

ภาพที่ 6.8 เหตุผลสำคัญในการลงคะแนนเสียงเลือกผู้สมัคร

เป็นที่น่าสังเกตว่า เหตุผลที่กลุ่มตัวอย่างใช้เป็นเกณฑ์ในการเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งคือการได้รับสิ่งของหรือประโยชน์ตอบแทน แตกต่างกันไปออกไปตามฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ยิ่งมีอายุสูงยิ่งใช้เกณฑ์การได้รับสิ่งตอบแทนเป็นเหตุผลสำคัญในการตัดสินใจเลือกสูง กลุ่มตัวอย่างในสลับใช้เกณฑ์ข้อนี้ในการลงคะแนนเสียงสูงกว่ากลุ่มอื่นๆ ในลักษณะเดียวกันผู้มีการศึกษาต่ำก็ใช้เกณฑ์นี้จำนวนมากกว่ากลุ่มผู้มีการศึกษาสูง กลุ่มเกษตรกร ค้าขาย รับจ้าง และกลุ่มแม่บ้านต่างก็ใช้เกณฑ์ข้อนี้เป็นเหตุผลสำคัญในการตัดสินใจเลือกมากกว่ากลุ่มอาชีพอื่นๆ

ทัศนคติต่อการเลือกตั้งและผู้สมัครรับเลือกตั้ง

หากพิจารณาในประเด็นทัศนคติทางการเมืองของพลเมือง ฟิลิป คอนเวิร์ส ได้เสนอให้พิจารณาแบ่งทัศนคติของพลเมืองออกเป็น 2 พวก⁸ คือ พวกแรกเป็นพวกที่มีทัศนคติต่อประเด็นปัญหาทางการเมืองโดยปราศจากความนึกคิดเชิงเหตุผลทางการเมืองรองรับ ทัศนคติของคนกลุ่มนี้สะท้อนเพียงระดับของความนึกคิดพื้นๆ ทั่วไป อีกพวกหนึ่งเป็นทัศนคติที่เกิดขึ้นจากความอัดอัดใจหรือคับข้องใจทางการเมือง ซึ่งเป็นทัศนคติที่มีต่อประเด็นปัญหาทางการเมืองที่มีความเป็นนามธรรมและซับซ้อนยิ่งกว่าพวกแรกมาก กล่าวอีกนัยหนึ่งทัศนคติของพวกนี้มีความสัมพันธ์เชิงเหตุผลกับปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ไม่ใช่เกิดขึ้นจาก “ข้อเท็จจริง” แต่เพียงอย่างเดียว การอธิบายเชิงเหตุผลของพวกหลังนี้จะขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงที่บุคคลรับทราบมาผนวกเข้ากับกรอบความนึกคิดที่บุคคลมีอยู่

การศึกษาเกี่ยวกับความรู้สึกนึกคิดทางการเมืองของพลเมือง ฟิลิปส์ คอนเวิร์ส เสนอให้ถามบุคคลด้วยคำถามเปิด เพื่อค้นหาความหมายและความนึกคิดทางการเมืองของพลเมือง โดยให้บุคคลประเมินสถานการณ์ทางการเมืองที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เขาเสนอว่า ถ้าเป็นไปได้น่าจะแยกประเภทของความรู้สึกนึกคิดออกเป็น 5 ระดับ คือ⁹

1. ระดับที่หนึ่ง เป็นระดับสูงสุด ได้แก่ ทัศนภาพที่เป็นนามธรรมและกว้างไกลที่มีต่อบุคลากรและองค์กรทางการเมือง รวมถึงทัศนคติที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายที่สำคัญของประเทศด้วย ทัศนศึกษาดังกล่าว จะสะท้อนความรู้สึกลึกซึ้งในจิตใจของบุคคลบนแนวเส้นของเสรีนิยมและอนุรักษนิยม ซึ่งเป็นการประเมินแง่มุมเชิงการรู้ (cognition) ทางการเมืองของแต่ละบุคคล เราอาจเรียกความรู้สึกนึกคิดในระดับนี้ว่าระดับ “อุดมการณ์”

2. ระดับที่สอง มีลักษณะใกล้เคียงกับกลุ่มแรก แต่มีน้ำหนักที่เน้นความลึกซึ้งเชิงอุดมการณ์น้อยกว่า เรียกว่าระดับ “ใกล้อุดมการณ์”

3. ระดับที่สาม เป็นทัศนภาพของบุคคลที่มีต่อกลุ่มต่างๆ บุคคลจะประเมินผู้สมัครรับเลือกตั้งและเหตุการณ์ทางการเมืองจากการอ้างอิงกับเป้าหมายของกลุ่ม เช่น ผู้สมัครเป็นใคร เป็นคนท้องถิ่นหรือมาจากต่างถิ่น เป็นนักธุรกิจหรือลูกชาวไร่ชาวนา เป็นต้น เราเรียกว่า ระดับ “กลุ่ม”

⁸ Philip F. Converse, "The Nature of Belief Systems in Mass Publics," *Ideology and Discontent*, Ed. David E. Apter (New York: Free Press, 1964), p. 214.

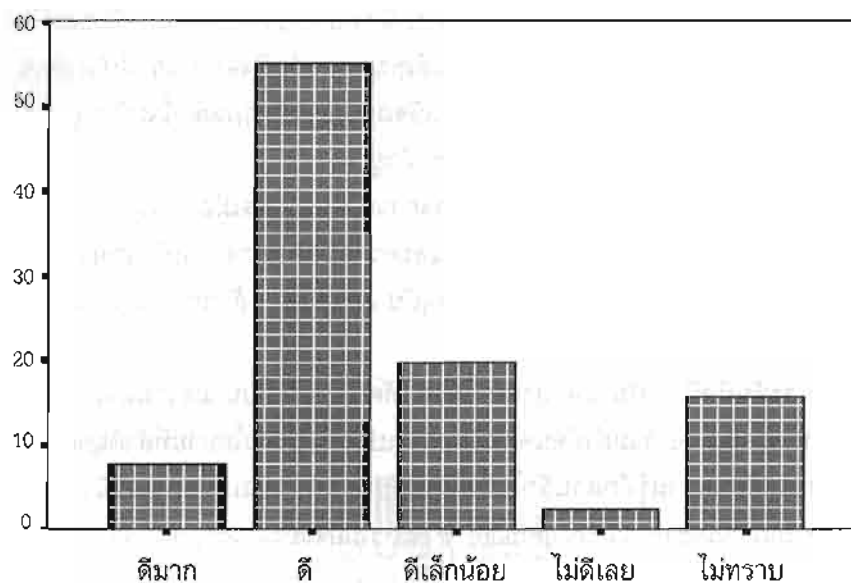
⁹ *Ibid.*, p. 216.

4. ระดับที่สี่ เป็นทัศนภาพทั่วไปที่มีต่อบ้านเมือง โดยไม่มีข้อมูลเฉพาะสิ่งเฉพาะเหตุการณ์ใดๆ ประกอบเลย เรียกว่า ระดับ “พื้นๆ ทั่วไป”

5. ระดับที่ห้า เป็นทัศนภาพที่บ่งบอกถึงความเมินเฉยของบุคคลต่อเหตุการณ์ทางการเมืองต่างๆ ที่เกิดขึ้นอยู่รอบตัวเขา เป็นสภาพของการขาดความสนใจหรือความไม่เอียงทางการเมือง หรือขาดความสนใจต่อประเด็นปัญหาทางการเมืองใดๆ เรียกว่า ระดับ “ขาดความสนใจ”

จากการสำรวจพบว่า ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งมีทัศนคติต่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ว. โดยรวมไม่ด้นัก (ค่าเฉลี่ยเลขคณิต 2.63 จากสากล 1.0-4.0 ค่ากระจายมาตรฐาน 1.17 ดูรายละเอียดในภาพที่ 6.9) ผู้ตอบแบบสอบถามที่ฐานะทางเศรษฐกิจสังคมแตกต่างกัน มีทัศนคติต่อผู้สมัครแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ทั้งในด้านเพศ อายุ ที่อยู่อาศัย ระดับการศึกษา และกลุ่มอาชีพ โดยเพศชายมีทัศนคติต่อผู้สมัครดีกว่าเพศหญิงเล็กน้อย กลุ่มอายุมากมีทัศนคติที่ดีต่อผู้สมัครสูงกว่ากลุ่มที่มีอายุน้อย

ร้อยละ



ข้อ 16. โดยรวมผู้สมัคร ส.ว. ทั้งหมด มีคุณภาพดี มากน้อยเพียงใด						
ดีมาก	ดี	ดีเล็กน้อย	ไม่ดีเลย	ไม่ทราบ	รวม	ค่าสถิติ
1,030	7,324	2,608	302	2,085	13,349	M = 2.63
7.7%	54.9%	19.5%	2.3%	15.6%	100.0%	SD = 1.17

ภาพที่ 6.9 คุณภาพโดยรวมของผู้สมัคร ส.ว.

สำหรับผลการสำรวจเกี่ยวกับการรับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ความสนใจในการรับรู้ข่าวสารจากแหล่งต่างๆ เกณฑ์การตัดสินใจเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ว. การทุจริตการเลือกตั้งและการรับรู้เกี่ยวกับอิทธิพลและปัจจัยต่างๆ ที่มีต่อการลงคะแนนเสียงได้กล่าวไว้ในบทที่ 4

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 เป็นการเลือกตั้งระบบใหม่ครั้งแรก และเป็นการเลือกตั้งระดับชาติ ซึ่ง กกต. ได้จัดให้มีขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา และมีความเกี่ยวพันกับพรรคการเมือง ซึ่งจะต้องดำเนินการตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ในส่วนที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย เพื่อทราบความคิดเห็นและความเข้าใจแบบแผนพฤติกรรมกรรมการเลือกตั้งในระบบใหม่ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง จึงได้มีการสำรวจความคิดเห็นผู้เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ระหว่างวันที่ 15 มกราคม ถึง 15 มีนาคม 2546 ข้อจำกัดสำคัญในการสำรวจความคิดเห็นในครั้งนี้ ก็คือ การจัดเก็บข้อมูลดำเนินการภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาก หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ระยะเวลาในการจัดเก็บข้อมูลดำเนินการภายหลังการเลือกตั้งนานเกินไป ประเด็นสำคัญของการศึกษา ได้แก่

1. ความคิดเห็นต่อบทบาทเกี่ยวกับการเลือกตั้งของ กกต. พรรคการเมืองและประชาชน ประกอบด้วย การจัดระบบการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การจัดการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ความบริสุทธิ์ยุติธรรมในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การให้ใบเหลืองใบแดงของคณะกรรมการการเลือกตั้ง การห้ามผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาหาเสียง การคัดเลือกว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองและการสนับสนุนของสาขาพรรคการเมือง การเข้าสังกัดพรรคการเมืองของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร บทบาทของห้วคะแนน การจัดตั้งงบประมาณสนับสนุนกิจกรรมของพรรคการเมือง การจำกัดวงเงินการใช้จ่ายในการเลือกตั้ง เงินกับการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การทุจริตการเลือกตั้ง การประชาสัมพันธ์การเลือกตั้งและสื่อการประชาสัมพันธ์ที่มีอิทธิพลต่อประชาชน

2. มาตรการเกี่ยวกับการเลือกตั้งตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มีผลต่อการปฏิรูปการเมืองไทย ประกอบด้วย การกำหนดให้บุคคลมีหน้าที่ไปเลือกตั้ง การเลือกตั้ง ส.ส.เขต ได้เพียง เขตละหนึ่งคน การมี ส.ส. ระบบบัญชี การให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้ง การกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา การห้ามสมาชิกวุฒิสภาส่งกัพรรคการเมือง การกำหนดให้ผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่งกัพรรคการเมืองก่อนวันสมัครรับเลือกตั้ง ไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน การกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ต้องมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งมาแล้วไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน การให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่อยู่นอกเขตเลือกตั้งออกเสียงลงคะแนนได้ และการนับคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมกันเพียงแห่งเดียวในแต่ละเขตเลือกตั้ง

3. ความคิดเห็นเกี่ยวกับการเลือกตั้งระบบใหม่ เป็นคำถามปลายเปิด

กลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างที่ทำการสำรวจรวมทั้งสิ้น 8,368 คน แยกเป็นผู้เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งจำนวน 268 คน และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 8,100 คน เขตละ 300 คน จาก 27 เขตเลือกตั้งทั่วประเทศ ใน 4 ภาคๆ ละ 3 จังหวัดๆ ละ 2 เขตเลือกตั้ง เป็นเขตเลือกตั้งในเขตเมืองและชนบทและกรุงเทพมหานคร 3 เขตเลือกตั้ง (ดูข้อมูลในตารางที่ 6.1 และ 6.2)

ตารางที่ 6.1 จำนวนกลุ่มตัวอย่างแต่ละจังหวัดและเขตเลือกตั้ง

กลุ่มตัวอย่าง	จังหวัด/เขตเลือกตั้ง (จำนวนจังหวัด/เขต)	จำนวน (คน)
1. ผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกตั้ง		
1.1 กกต. จังหวัด/กทม. จังหวัดละ 3 คน	13/-	39
1.2 ผอ. กกต. จังหวัด/กทม. จังหวัดละ 1 คน	13/-	13
1.3 กกต. ประจำเขตเลือกตั้ง เขตละ 5 คน	-/27	135
1.4 ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ว. และ ส.ส. ในจังหวัด /เขตเลือกตั้ง รวมจังหวัด/เขตละ 3 คน	-/27	81
2. ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เขตละ 300 คน	13/27	8,100
รวม	13/27	8,368

ตารางที่ 6.2 กลุ่มตัวอย่างเขตเลือกตั้งจำแนกตามภาคและจังหวัด

ภาค	จังหวัด	เขตเลือกตั้ง
1. เหนือ	1.1 ลำปาง	1.1.1 เขตเลือกตั้งที่ 1 (ในเมือง)
		1.1.2 เขตเลือกตั้งที่ 2 (ชนบท)
	1.2 ตาก	1.2.1 เขตเลือกตั้งที่ 1 (ในเมือง)
		1.2.2 เขตเลือกตั้งที่ 2 (ชนบท)
	1.3 อุทัยธานี	1.3.1 เขตเลือกตั้งที่ 1 (ในเมือง)
		1.3.2 เขตเลือกตั้งที่ 2 (ชนบท)
2. ตะวันออกเฉียงเหนือ	2.1 บุรีรัมย์	2.1.1 เขตเลือกตั้งที่ 1 (ในเมือง)
		2.1.2 เขตเลือกตั้งที่ 2 (ชนบท)
	2.2 ขอนแก่น	2.2.1 เขตเลือกตั้งที่ 1 (ในเมือง)
		2.2.2 เขตเลือกตั้งที่ 2 (ชนบท)
	2.3 มหาสารคาม	2.3.1 เขตเลือกตั้งที่ 1 (ในเมือง)
		2.3.2 เขตเลือกตั้งที่ 2 (ชนบท)
3. กลาง	3.1 สมุทรปราการ	3.1.1 เขตเลือกตั้งที่ 1 (ในเมือง)
		3.1.2 เขตเลือกตั้งที่ 2 (ชนบท)
	3.2 นครปฐม	3.2.1 เขตเลือกตั้งที่ 1 (ในเมือง)
		3.2.2 เขตเลือกตั้งที่ 2 (ชนบท)
	3.3 จันทบุรี	3.3.1 เขตเลือกตั้งที่ 1 (ในเมือง)
		3.3.2 เขตเลือกตั้งที่ 2 (ชนบท)
4. ใต้	4.1 สงขลา	4.1.1 เขตเลือกตั้งที่ 1 (ในเมือง)
		4.1.2 เขตเลือกตั้งที่ 2 (ชนบท)
	4.2 ยะลา	4.2.1 เขตเลือกตั้งที่ 1 (ในเมือง)
		4.2.2 เขตเลือกตั้งที่ 2 (ชนบท)
	4.3 ตรัง	4.3.1 เขตเลือกตั้งที่ 1 (ในเมือง)
		4.3.2 เขตเลือกตั้งที่ 2 (ชนบท)
	5. กรุงเทพมหานคร	5.1 เขตพระนคร
		5.2 เขตคลองเตย
		5.3 เขตประเวศ

ความคิดเห็นต่อบทบาทการปฏิบัติหน้าที่ของ กกต.

การศึกษาในประเด็นนี้ จะครอบคลุมวัตถุประสงค์ของการศึกษา เกี่ยวกับบทบาทของ กกต. ในฐานะองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้ง ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม รวมทั้งจะต้องทำความเข้าใจเรื่องการจัดตั้งระบบใหม่ให้สาธารณชนทราบทั้งในด้านการจัดการเลือกตั้ง และในส่วนที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะพึงปฏิบัติในฐานะพลเมือง ซึ่งรายละเอียดความคิดเห็นในประเด็นดังกล่าวปรากฏตามตารางที่ 6.3-6.10

ตารางที่ 6.3 แสดงความถี่และร้อยละความคิดเห็นต่อการจัดระบบการเลือกตั้งของ กกต. ในการเลือกตั้ง ส.ว./ส.ส.ที่ผ่านมา

สถานภาพ ของผู้ตอบ แบบสอบถาม	ทำได้อย่างดีมี ประสิทธิภาพ มาก		ทำได้ดี พอสมควร		ยังทำได้ไม่ดี เท่าที่ควร		ไม่ตอบ		รวม	
	ความถี่	ร้อยละ	ความถี่	ร้อยละ	ความถี่	ร้อยละ	ความถี่	ร้อยละ	ความถี่	ร้อยละ
ผู้เกี่ยวข้องกับ การจัดการ เลือกตั้ง	319	37.0	419	48.6	124	14.4	1	.1	863	100
ผู้เกี่ยวข้องกับ พรรคการเมือง	113	28.3	203	50.9	83	20.8	0	0	399	100
ประชาชนผู้มี สิทธิเลือกตั้ง	950	16.8	3489	61.6	1204	21.3	20	.4	5663	100
รวม	1382	20.0	4111	59.4	1411	20.4	21	.3	6925	100

$$\chi^2 = 214.6^{**} \quad p = .00$$

จากตารางที่ 6.3 พบว่า ผู้เกี่ยวข้องกับจัดการเลือกตั้ง ผู้เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ส่วนมาก เห็นว่า กกต. จัดระบบการเลือกตั้ง ส.ว. และ ส.ส. ครั้งที่ผ่านมามีได้ดีพอสมควร (59.4%) รองลงไปเห็นว่า ยังทำได้ไม่ดีเท่าที่ควร (20.4%) ซึ่งใกล้เคียงกับส่วนที่เห็นว่า ทำได้อย่างดีมีประสิทธิภาพมาก (20.0%) ทุกกลุ่มมีความเห็นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 โดยผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกตั้งเห็นว่า การจัดระบบการเลือกตั้งของ กกต. ทำได้อย่างดีมีประสิทธิภาพมากกว่ากลุ่มอื่น

ตารางที่ 6.4 แสดงความถี่และร้อยละความคิดเห็นต่อภาพรวมของ กกต.
ทุกระดับที่เคยจัดการเลือกตั้ง ส.ว./ส.ส. ที่ผ่านมา

สถานภาพ ของผู้ตอบ แบบสอบถาม	มีความเป็น กลาง น่าเชื่อถือ		ไม่มีความเป็น กลางเท่าที่ควร		ไม่แน่ใจว่าเป็น กลางหรือไม่		ไม่ตอบ		รวม	
	ความถี่	ร้อยละ	ความถี่	ร้อยละ	ความถี่	ร้อยละ	ความถี่	ร้อยละ	ความถี่	ร้อยละ
ผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกตั้ง	520	60.3	166	19.2	173	20.0	4	.5	863	100
ผู้เกี่ยวข้องกับการบริหารการเมือง	147	36.8	129	32.3	121	30.3	2	.5	399	100
ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	2037	36.0	1351	23.9	2252	39.8	23	.4	5663	100
รวม	2704	39.0	1646	23.8	2546	36.8	29	.4	6925	100

$$\chi^2 = 217.53^{**} \quad P = .00$$

จากตารางที่ 6.4 พบว่า ผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกตั้ง ผู้เกี่ยวข้องกับการบริหารการเมือง ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เห็นว่า ภาพรวมของ กกต. ทุกระดับที่เคยจัดการเลือกตั้งมีความเป็นกลางน่าเชื่อถือมากกว่า ที่เห็นว่าไม่แน่ใจว่าเป็นกลางหรือไม่ และที่เห็นว่า ไม่มีความเป็นกลางเท่าที่ควร (39.0%, 36.8% และ 23.8% ตามลำดับ) ทุกกลุ่มมีความเห็นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 โดยกลุ่มประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่แน่ใจความเป็นกลางของ กกต. มากกว่ากลุ่มอื่น

ตารางที่ 6.5 แสดงความถี่และร้อยละความคิดเห็นต่อการปฏิบัติตาม
บทบาทหน้าที่ของ กกต. ทุกระดับ

สถานภาพ ของผู้ตอบ แบบสอบถาม	มีความมุ่งมั่น จริงจังในการ ปฏิบัติงานสูงมาก		มีความมุ่งมั่น จริงจัง พอสมควร		ปฏิบัติงาน เพียงตามหน้าที่ ให้เสร็จสิ้น		ไม่ตอบ		รวม	
	ความถี่	ร้อยละ	ความถี่	ร้อยละ	ความถี่	ร้อยละ	ความถี่	ร้อยละ	ความถี่	ร้อยละ
ผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกตั้ง	355	41.1	392	45.4	110	12.7	6	.7	863	100
ผู้เกี่ยวข้องกับการพรรคการเมือง	83	20.8	192	48.1	119	29.8	5	1.3	399	100
ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	1081	19.1	3101	54.8	1417	25.0	63	1.1	5663	100
รวม	1519	21.9	3685	53.2	1646	23.8	74	1.1	6925	100

$$\chi^2 = 235.85^{**} \quad P = .00$$

จากตารางที่ 6.5 พบว่า ผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกตั้ง ผู้เกี่ยวข้องกับการพรรคการเมือง ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ส่วนมาก เห็นว่า กกต. ทุกระดับมีการปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ของ กกต. อย่างมุ่งมั่นจริงจังพอสมควร (53.2%) รองลงไป เห็นว่า กกต. ปฏิบัติงานเพียงตามหน้าที่ให้เสร็จสิ้น (23.8%) ซึ่งใกล้เคียงกับที่เห็นว่า กกต. มีความมุ่งมั่นจริงจังในการปฏิบัติงานสูงมาก (21.9%) ทุกกลุ่มมีความคิดเห็นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 โดยกลุ่มผู้เกี่ยวข้องกับการพรรคการเมืองและกลุ่มประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเห็นว่า กกต. ทุกระดับปฏิบัติงานเพียงตามหน้าที่ให้เสร็จสิ้นมากกว่ากลุ่มผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกตั้ง

ตารางที่ 6.6 แสดงความถี่และร้อยละความคิดเห็นต่อความบริสุทธิ์ยุติธรรม
ของการเลือกตั้ง ส.ว./ส.ส. ครั้งสุดท้ายที่ผ่านมา

สถานภาพ ของผู้ตอบ แบบสอบถาม	มั่นใจว่าบริสุทธิ์ ยุติธรรมมาก		มั่นใจว่าบริสุทธิ์ ยุติธรรมมากกว่า การเลือกตั้ง แบบเก่า		ไม่มีความมั่นใจ ว่ามีความ บริสุทธิ์ ยุติธรรม		ไม่ตอบ		รวม	
	ความถี่	ร้อยละ	ความถี่	ร้อยละ	ความถี่	ร้อยละ	ความถี่	ร้อยละ	ความถี่	ร้อยละ
ผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกตั้ง	227	26.3	495	57.4	138	16.0	3	.3	863	100
ผู้เกี่ยวข้องกับการบริหารเมือง	88	22.1	219	54.9	85	21.3	7	1.8	399	100
ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	834	14.7	3223	56.9	1536	27.1	69	1.2	5663	100
รวม	1149	16.6	3937	56.9	1759	25.4	79	1.1	6925	100

$$\chi^2 = 114.11^* \quad P = .00$$

จากตารางที่ 6.6 พบว่า ผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกตั้ง ผู้เกี่ยวข้องกับการบริหารเมือง ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ส่วนมาก เห็นว่า การเลือกตั้ง ส.ว. และ ส.ส. ครั้งสุดท้ายที่ผ่านมา มีความบริสุทธิ์ยุติธรรมมากกว่าการเลือกตั้งแบบเก่า (56.9%) รองลงไป ไม่มีความมั่นใจว่ามีความบริสุทธิ์ยุติธรรม (25.4%) ส่วนที่มั่นใจว่ามีความบริสุทธิ์ยุติธรรมมากมีเพียงส่วนน้อย (16.6%) ทุกกลุ่มมีความคิดเห็นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 กลุ่มประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่มั่นใจว่ามีความบริสุทธิ์ยุติธรรมมากกว่ากลุ่มอื่น ๆ

ตารางที่ 6.7 แสดงความถี่และร้อยละความคิดเห็นต่อการให้อำนาจ กกต.
พิจารณาลงโทษผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยการให้ใบเหลืองใบแดง

สถานภาพ ของผู้ตอบ แบบสอบถาม	เหมาะสม ควรดำเนิน ต่อไป		เหมาะสมบาง กรณี ควรมีการ ปรับปรุง		ไม่เหมาะสม ไม่ควรให้เป็น ผู้ตัดสิน		ไม่ตอบ		รวม	
	ความถี่	ร้อยละ	ความถี่	ร้อยละ	ความถี่	ร้อยละ	ความถี่	ร้อยละ	ความถี่	ร้อยละ
ผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกตั้ง	587	68.0	242	28.0	31	3.6	3	.3	863	100
ผู้เกี่ยวข้องกับการพรรคการเมือง	193	48.4	173	43.4	27	6.8	6	1.5	399	100
ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	2941	51.9	2314	40.9	349	6.2	59	1.0	5663	100
รวม	3721	53.7	2729	39.4	407	5.9	68	1.0	6925	100

$$\chi^2 = 85.10^{**} \quad P = .00$$

จากตารางที่ 6.7 พบว่า ผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกตั้ง ผู้เกี่ยวข้องกับการพรรคการเมือง ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ส่วนมาก เห็นว่า การใช้อำนาจ กกต. พิจารณาลงโทษผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยการให้ใบเหลือง ใบแดง เป็นการเหมาะสมแล้วควรดำเนินต่อไป (53.7%) รองลงไป เห็นว่า เหมาะสมบางกรณี ควรมีการปรับปรุง (39.4%) ส่วนที่เห็นว่า ไม่เหมาะสมไม่ควรให้ผู้ตัดสินเพียงเล็กน้อย (5.9%) ทุกกลุ่มมีความเห็นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 โดยผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกตั้งเห็นว่าเหมาะสมแล้วควรดำเนินต่อไปมากกว่ากลุ่มอื่น ๆ

ตารางที่ 6.8 แสดงความถี่และร้อยละความคิดเห็นต่อบทบาทของ กกต. เกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งครั้งต่อไป

สถานภาพ ของผู้ตอบ แบบสอบถาม	กกต. ควรเป็น ผู้ดำเนินการ เลือกตั้งทุก ขั้นตอน เหมือนเดิม		กกต. ควรเป็น ผู้กำหนด ระเบียบปฏิบัติ และควบคุม การเลือกตั้ง เท่านั้น ไม่ควร จัดการเลือกตั้ง		กกต. ควรเป็น เพียงผู้จัดการ เลือกตั้ง ไม่ควร เป็นผู้จับทุจริต และลงโทษ ผู้กระทำผิด		ไม่ตอบ		รวม	
	ความถี่	ร้อยละ	ความถี่	ร้อยละ	ความถี่	ร้อยละ	ความถี่	ร้อยละ	ความถี่	ร้อยละ
ผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกตั้ง	580	67.2	222	25.7	56	6.5	5	.6	863	100
ผู้เกี่ยวข้องกับการบริหารการเมือง	204	51.1	135	33.8	54	13.5	6	1.5	399	100
ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	3356	59.3	1591	28.1	640	11.3	76	1.3	5663	100
รวม	4140	59.8	1948	28.1	750	10.8	87	1.3	6925	100

$$\chi^2 = 42.15^{**} \quad P = .00$$

จากตารางที่ 6.8 พบว่า ผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกตั้ง ผู้เกี่ยวข้องกับการบริหารการเมือง ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ส่วนมาก เห็นว่า บทบาทของ กกต. ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกตั้งครั้งต่อไปนั้น กกต. ควรเป็นผู้ดำเนินการทุกขั้นตอนเหมือนเดิม (59.8%) รองลงไปเห็นว่า กกต. ควรเป็น ผู้กำหนดระเบียบปฏิบัติ และควบคุมการเลือกตั้งเท่านั้นไม่ควรจัดการเลือกตั้ง (28.1%) ส่วนที่เห็นว่า กกต. ควรเป็นเพียงผู้จัดการเลือกตั้ง ไม่ควรเป็นผู้จับทุจริตและลงโทษผู้กระทำผิด มีเพียงเล็กน้อย (10.8%) ทุกกลุ่มมีความเห็นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 โดยผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกตั้งเห็นว่า กกต. ควรเป็นผู้ดำเนินการเลือกตั้งทุกขั้นตอนเหมือนเดิมมากกว่ากลุ่มอื่น ๆ

ตารางที่ 6.9 แสดงความถี่และร้อยละความคิดเห็นต่อการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อมวลชนที่ทำให้
ได้รับความรู้ความเข้าใจมากที่สุด

สถานภาพ ของผู้ตอบ แบบสอบถาม	โทรทัศน์		วิทยุ		หนังสือพิมพ์		ไม่ตอบ		รวม	
	ความถี่	ร้อยละ	ความถี่	ร้อยละ	ความถี่	ร้อยละ	ความถี่	ร้อยละ	ความถี่	ร้อยละ
ผู้เกี่ยวข้องกับ การจัดการ เลือกตั้ง	691	80.1	76	8.8	73	8.5	23	2.7	863	100
ผู้เกี่ยวข้องกับ พรรคการเมือง	225	56.4	73	18.3	91	22.8	10	2.5	399	100
ประชาชนผู้มี สิทธิเลือกตั้ง	4100	72.4	798	14.1	655	11.6	110	1.9	5663	100
รวม	5016	72.4	947	13.7	819	11.8	143	2.1	6925	100

$$\chi^2 = 94.60^{**} \quad P = .00$$

จากตารางที่ 6.9 พบว่า ผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกตั้ง ผู้เกี่ยวข้องกับการพรรคการเมือง ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ส่วนมากเห็นว่า การประชาสัมพันธ์การเลือกตั้งผ่านสื่อมวลชนที่ทำให้ได้รับความรู้ความเข้าใจมากที่สุดคือ การประชาสัมพันธ์ผ่านโทรทัศน์ (72.4%) ส่วนความรู้ความเข้าใจที่ได้รับจากวิทยุและหนังสือพิมพ์อยู่ในระดับใกล้เคียงกัน (13.7% และ 11.8% ตามลำดับ) ทุกกลุ่มมีความเห็นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 โดยกลุ่มผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกตั้งเห็นว่า ได้รับจากโทรทัศน์มากกว่ากลุ่มอื่น ในขณะที่ผู้เกี่ยวข้องกับการพรรคการเมืองได้รับจากวิทยุและหนังสือพิมพ์มากกว่ากลุ่มอื่น

ตารางที่ 6.10 แสดงความถี่และร้อยละความคิดเห็นต่อการประชาสัมพันธ์ของ กกต. ที่ทำให้เข้าใจการเลือกตั้งได้มากที่สุด

สถานภาพ ของผู้ตอบ แบบสอบถาม	การประชุม ชี้แจง ที่ กกต. จัดขึ้น		การ ประชาสัมพันธ์ ผ่านสื่อมวลชน		การแจ้งข่าว ผ่านผู้นำ หมู่บ้านชุมชน		ไม่ตอบ		รวม	
	ความถี่	ร้อยละ	ความถี่	ร้อยละ	ความถี่	ร้อยละ	ความถี่	ร้อยละ	ความถี่	ร้อยละ
ผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกตั้ง	323	37.4	227	26.3	292	33.8	21	2.4	863	100
ผู้เกี่ยวข้องกับการบริหารเมือง	111	27.8	175	43.9	108	27.1	5	1.3	399	100
ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	1260	22.2	2633	46.5	1676	29.6	94	1.7	5663	100
รวม	1694	24.5	3035	43.8	2076	30.0	120	1.7	6925	100

$$\chi^2 = 150.97^{**} \quad P = .00$$

จากตารางที่ 6.10 พบว่า ผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกตั้ง ผู้เกี่ยวข้องกับการบริหารเมือง ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เห็นว่า การประชาสัมพันธ์ของ กกต. ที่ทำให้เข้าใจการเลือกตั้งได้มากที่สุดนั้น เรียงลำดับ คือ การประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อมวลชน การแจ้งข่าวผ่านผู้นำหมู่บ้าน ชุมชน และการประชุมชี้แจงที่ กกต. จัดขึ้น (43.8% 30.0% และ 24.5%) ทุกกลุ่มมีความเห็นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 โดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเห็นว่า สิ่งที่ทำให้เข้าใจการเลือกตั้งได้มากที่สุดคือ การประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อมวลชนมากกว่ากลุ่มอื่น

ความคิดเห็นต่อการห้ามผู้สมัคร ส.ว. หาเสียง

การห้ามผู้สมัคร ส.ว. หาเสียง เป็นมาตรการที่กำหนดไว้ โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเป็นครั้งแรก ซึ่งจากการสำรวจถามว่า “ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรต่อการห้ามมิให้ผู้สมัคร ส.ว. หาเสียง” (โปรดดูข้อมูลในตารางที่ 6.11) พบว่า ผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกตั้ง ผู้เกี่ยวข้องกับการบริหารเมือง ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มีความเห็นต่อการห้ามผู้สมัคร ส.ว. หาเสียงในระดับที่ใกล้เคียงกัน คือ เห็นว่าไม่ควรให้หาเสียงแบบ ส.ส. แต่ให้แสดง

วิสัยทัศน์ทางการเมือง (35.4%) รองลงไปเห็นว่า ควรเปิดโอกาสให้หาเสียงได้ (32.3%) และเห็นว่าควรห้ามตามเดิม (31.2%) ทุกกลุ่มมีความเห็นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 โดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเห็นว่า ไม่ควรให้หาเสียงแบบ ส.ส. แต่ให้แสดงวิสัยทัศน์ทางการเมืองมากกว่ากลุ่มอื่น ๆ

ตารางที่ 6.11 แสดงความถี่และร้อยละความคิดเห็นต่อการห้ามผู้สมัคร ส.ว. หาเสียง

สถานภาพ ของผู้ตอบ แบบสอบถาม	เป็นการ เหมาะสมแล้ว ควรคงไว้ เช่นเดิม		ไม่เหมาะสม ควรเปิดโอกาส ให้หาเสียงได้		ไม่ควรให้หา เสียงแบบ ส.ส. แต่ให้แสดง วิสัยทัศน์ทาง การเมือง		ไม่ตอบ		รวม	
	ความถี่	ร้อยละ	ความถี่	ร้อยละ	ความถี่	ร้อยละ	ความถี่	ร้อยละ	ความถี่	ร้อยละ
ผู้เกี่ยวข้องกับ การจัดการ เลือกตั้ง	323	37.4	285	33.0	251	29.1	4	.5	863	100
ผู้เกี่ยวข้องกับ พรรคการเมือง	118	29.6	144	36.1	132	3.1	5	1.3	399	100
ประชาชนผู้มี สิทธิเลือกตั้ง	1720	30.4	1809	31.9	2065	36.5	69	1.2	5663	100
รวม	2161	31.2	2238	32.3	2448	35.4	78	1.1	6925	100

$$\chi^2 = 30.44^{**} \quad P = .00$$

ความคิดเห็นต่อบทบาทการปฏิบัติหน้าที่ของพรรคการเมือง และผู้สมัครรับเลือกตั้ง

พรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง ถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการเลือกตั้งในระบบประชาธิปไตย โดยพรรคการเมืองจะทำหน้าที่ในการคัดสรรหรือคัดเลือกและให้ความเห็นชอบในการจัดคนลงสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งการเลือกตั้งระบบใหม่ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมืองก่อนวันสมัครไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน เป็นเหตุให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องเลือกสังกัดพรรคการเมือง รวมทั้งกำหนดให้รัฐต้องให้การสนับสนุนพรรคการเมือง และการจำกัดวงเงินค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเป็นต้น ซึ่งรายละเอียดต่อประเด็นความคิดเห็นในเรื่องนี้ปรากฏตามตารางที่ 6.12-6.17

ตารางที่ 6.12 แสดงความถี่และร้อยละความคิดเห็นต่อการคัดเลือกคนลงสมัคร ส.ส. ของพรรคการเมืองในการเลือกตั้ง ส.ส. ครั้งสุดท้ายที่ผ่านมา

สถานภาพ ของผู้ตอบ แบบสอบถาม	คัดเลือก ผู้สมัคร อย่างดี น่าพอใจมาก		คัดเลือก ผู้สมัคร แต่ได้ไม่ดี เท่าที่ควร		ไม่ได้คัดเลือก อย่างดีพอ		ไม่ตอบ		รวม	
	ความถี่	ร้อยละ	ความถี่	ร้อยละ	ความถี่	ร้อยละ	ความถี่	ร้อยละ	ความถี่	ร้อยละ
ผู้เกี่ยวข้องกับ การจัดการ เลือกตั้ง	407	47.2	360	41.7	91	10.5	5	.6	863	100
ผู้เกี่ยวข้องกับ พรรคการเมือง	163	40.9	193	48.4	39	9.8	4	1.0	399	100
ประชาชนผู้มี สิทธิเลือกตั้ง	1991	35.2	2884	50.9	729	12.9	59	1.0	5663	100
รวม	2561	37.0	3437	49.6	859	12.4	68	1.0	6925	100

$$\chi^2 = 51.10^{**} \quad P = .00$$

จากตารางที่ 6.12 พบว่า ผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกตั้ง ผู้เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง พรรคการเมือง ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เห็นว่า การคัดเลือกคนลงสมัคร ส.ส. ของพรรคการเมืองในการเลือกตั้ง ส.ส. ครั้งสุดท้ายที่ผ่านมา พรรคได้มีการคัดเลือกแต่ได้ไม่ดีเท่าที่ควร มากที่สุด (49.6%) รองลงไป เห็นว่า คัดเลือกผู้สมัครอย่างดีน่าพอใจมาก (37.0%) ส่วนที่เห็นว่า ไม่ได้คัดเลือกอย่างดีพอ มีเพียงเล็กน้อย (12.4%) ทุกกลุ่มมีความเห็นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 โดยผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกตั้ง เห็นว่า มีการคัดเลือกผู้สมัครอย่างดีน่าพอใจมาก มีจำนวนมากกว่ากลุ่มอื่น

ตารางที่ 6.13 แสดงความถี่และร้อยละความคิดเห็นต่อเหตุผลของผู้สมัคร ส.ส. ที่เข้าสังกัดพรรคการเมืองต่างๆ ในการเลือกตั้งครั้งสุดท้ายที่ผ่านมา

สถานภาพ ของผู้ตอบ แบบสอบถาม	อุดมการณ์ หรือนโยบาย พรรคที่ดี		ผลประโยชน์ ส่วนตัวเกี่ยวกับ ตำแหน่งทาง การเมือง		ผลประโยชน์ ด้านการเงิน หรือทรัพย์สิน อื่น		ไม่ตอบ		รวม	
	ความถี่	ร้อยละ	ความถี่	ร้อยละ	ความถี่	ร้อยละ	ความถี่	ร้อยละ	ความถี่	ร้อยละ
ผู้เกี่ยวข้องกับ การจัดการ เลือกตั้ง	439	50.9	322	37.3	93	10.8	9	1.0	863	100
ผู้เกี่ยวข้องกับ พรรคการเมือง	156	39.1	179	44.9	57	14.3	7	1.8	399	100
ประชาชนผู้มี สิทธิเลือกตั้ง	156	39.1	179	44.9	57	14.3	7	1.8	399	100
รวม	2438	35.2	3375	48.7	1013	14.6	99	1.4	6925	100

$$\chi^2 = 113.78^{**} \quad P = .00$$

จากตารางที่ 6.13 พบว่า ผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกตั้ง ผู้เกี่ยวข้องกับการพรรคการเมือง ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เหตุผลของผู้สมัคร ส.ส. ที่เข้าสังกัดพรรคการเมืองต่างๆ ในการเลือกตั้งครั้งสุดท้ายที่ผ่านมา เห็นว่า เป็นเรื่องผลประโยชน์ส่วนตัวที่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งทางการเมืองมากที่สุด (48.7%) รองลงมาเป็นเรื่องของอุดมการณ์หรือนโยบายพรรคที่ดี (35.2%) และเห็นว่าเป็นเรื่องผลประโยชน์ด้านการเงินหรือทรัพย์สินอื่นเพียงเล็กน้อย (14.6%) ทุกกลุ่มมีความเห็นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 โดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเห็นว่าเป็นเหตุผลเรื่องผลประโยชน์ส่วนตัวเกี่ยวกับตำแหน่งทางการเมือง และผลประโยชน์ด้านการเงินหรือทรัพย์สินนั้นมากกว่ากลุ่มอื่น

ตารางที่ 6.14 แสดงความถี่และร้อยละความคิดเห็นต่อการสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. ของสาขาพรรคการเมืองในเขตพื้นที่ ในการเลือกตั้ง ส.ส. ที่ผ่านมา

สถานภาพ ของผู้ตอบ แบบสอบถาม	สนับสนุนมาก		สนับสนุน เพียงส่วนน้อย		ไม่ได้สนับสนุน อย่างจริงจัง		ไม่ตอบ		รวม	
	ความถี่	ร้อยละ	ความถี่	ร้อยละ	ความถี่	ร้อยละ	ความถี่	ร้อยละ	ความถี่	ร้อยละ
ผู้เกี่ยวข้องกับ การจัดการ เลือกตั้ง	504	58.4	258	29.9	87	10.1	14	1.6	863	100
ผู้เกี่ยวข้องกับ พรรคการเมือง	173	43.4	137	34.3	85	21.3	4	1.0	399	100
ประชาชนผู้ มีสิทธิเลือกตั้ง	2754	48.6	2069	36.5	790	14.0	49	.9	5663	100
รวม	3431	49.6	2464	35.6	962	13.9	67	1.0	6925	100

$$\chi^2 = 56.41^{**} \quad P = .00$$

จากตารางที่ 6.14 พบว่า ผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกตั้ง ผู้เกี่ยวข้องกับการเมือง ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เห็นว่าในการเลือกตั้ง ส.ส. ครั้งที่ผ่านมา สาขาพรรคการเมืองในเขตพื้นที่ ได้สนับสนุนผู้สมัคร ส.ส. มากที่สุด (49.6%) รองลงไปเห็นว่า สนับสนุนเพียงส่วนน้อย (35.6%) และที่เห็นว่าไม่ได้สนับสนุนอย่างจริงจัง เพียงส่วนน้อย (13.9%) ทุกกลุ่มมีความเห็นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 โดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเห็นว่า มีการสนับสนุนเพียงส่วนน้อยมากกว่ากลุ่มอื่น

ตารางที่ 6.15 แสดงความถี่และร้อยละความคิดเห็นต่อการที่รัฐจัดงบประมาณสนับสนุนกิจกรรมของพรรคการเมือง

สถานภาพ ของผู้ตอบ แบบสอบถาม	ดีมีประโยชน์ ควรดำเนิน ต่อไป		มีประโยชน์ มีข้อหว รัวไหล ควรปรับปรุง		ไม่มีประโยชน์ เท่าที่ควร น่าจะยกเลิก		ไม่ตอบ		รวม	
	ความถี่	ร้อยละ	ความถี่	ร้อยละ	ความถี่	ร้อยละ	ความถี่	ร้อยละ	ความถี่	ร้อยละ
ผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกตั้ง	282	32.7	452	52.4	112	13.0	17	2.0	863	100
ผู้เกี่ยวข้องกับการพรรคการเมือง	129	32.3	206	51.6	60	15.0	4	1.0	399	100
ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	129	32.3	206	51.6	60	15.0	4	1.0	399	100
รวม	1815	26.2	3854	55.7	1178	17.0	77	1.1	6925	100

$$\chi^2 = 44.84^{**} \quad P = .00$$

จากตารางที่ 6.15 พบว่า ผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกตั้ง ผู้เกี่ยวข้องกับการพรรคการเมือง ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งส่วนมาก เห็นว่า การที่รัฐจัดงบประมาณสนับสนุนกิจกรรมของพรรคการเมืองนั้นมีประโยชน์ แต่มีข้อหวรัวไหล ควรปรับปรุง (55.7%) รองลงไปเห็นว่า ดีมีประโยชน์ ควรดำเนินการต่อไป (26.2%) และส่วนน้อยเห็นว่า ไม่มีประโยชน์เท่าที่ควรน่าจะยกเลิก (17.0%) ทุกกลุ่มมีความเห็นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 โดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เห็นว่า มีประโยชน์ แต่มีข้อหวรัวไหล ควรปรับปรุง และเห็นว่า ไม่มีประโยชน์เท่าที่ควรน่าจะยกเลิกมากกว่ากลุ่มอื่น

ตารางที่ 6.16 แสดงความถี่และร้อยละความคิดเห็นต่อบทบาทที่มากที่สุดของ “หัวคะแนน” ในการเลือกตั้งที่ผ่านมา

สถานภาพ ของผู้ตอบ แบบสอบถาม	การหาทาง ซื้อเสียง ทุกรูปแบบที่ จะทำได้		ใช้อำนาจ อิทธิพลทางใด ทางหนึ่ง		ชักชวนหรือ หาเสียงให้ ผู้สมัครอย่าง เปิดเผย		ไม่ตอบ		รวม	
	ความถี่	ร้อยละ	ความถี่	ร้อยละ	ความถี่	ร้อยละ	ความถี่	ร้อยละ	ความถี่	ร้อยละ
ผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกตั้ง	438	50.8	142	16.5	262	30.4	21	2.4	863	100
ผู้เกี่ยวข้องกับการบริหารการเมือง	176	44.1	115	28.8	98	24.6	10	2.5	399	100
ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	2575	45.5	1347	23.8	1669	29.5	72	1.3	5663	100
รวม	3189	46.1	1604	23.2	2029	29.3	103	1.5	6925	100

$$\chi^2 = 41.32^{**} \quad P = .00$$

จากตารางที่ 6.16 พบว่า ผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกตั้ง ผู้เกี่ยวข้องกับการบริหารการเมือง ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เห็นว่า บทบาทที่มากที่สุดของหัวคะแนนในการเลือกตั้งที่ผ่านมาคือ การหาทางซื้อเสียงทุกรูปแบบที่จะทำได้ เป็นบทบาทที่มากที่สุด (46.1%) รองลงไปเห็นว่าเป็นการชักชวนหรือหาเสียงให้ผู้สมัครอย่างเปิดเผย (29.3%) และน้อยที่สุดคือ เห็นว่าเป็นการใช้อำนาจอิทธิพลทางใดทางหนึ่ง (23.2%) ทุกกลุ่มมีความเห็นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 โดยผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกตั้ง เห็นว่า หัวคะแนนหาทางซื้อเสียงทุกรูปแบบที่จะทำได้มากกว่ากลุ่มอื่น

ตารางที่ 6.17 แสดงความถี่และร้อยละความคิดเห็นต่อการห้ามผู้สมัคร ส.ส. ใช้เงินเกินหนึ่งล้านบาทในการหาเสียง

สถานภาพ ของผู้ตอบ แบบสอบถาม	เป็นสิ่งผู้สมัคร ทุกคนปฏิบัติได้		คิดว่าไม่มี ผู้สมัครรายใด ปฏิบัติได้จริง		มีผู้สมัครบาง คนปฏิบัติได้		ไม่ตอบ		รวม	
	ความถี่	ร้อยละ	ความถี่	ร้อยละ	ความถี่	ร้อยละ	ความถี่	ร้อยละ	ความถี่	ร้อยละ
ผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกตั้ง	270	31.3	422	48.9	151	17.5	20	2.3	863	100
ผู้เกี่ยวข้องกับการพรรคการเมือง	97	24.3	207	51.9	89	22.3	6	1.5	399	100
ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	1360	24.0	3025	53.4	1204	21.3	72	1.3	5663	100
รวม	1727	24.9	3654	52.8	1444	20.9	98	1.4	6925	100

$$\chi^2 = 30.22^{**} \quad P = .00$$

จากตารางที่ 6.17 พบว่า ผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกตั้ง ผู้เกี่ยวข้องกับการพรรคการเมือง ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ส่วนมาก เห็นว่า การห้ามผู้สมัคร ส.ส. ใช้เงินเกินหนึ่งล้านบาทในการหาเสียงนั้น ไม่มีผู้สมัครรายใดปฏิบัติได้จริง (52.8%) ส่วนที่เห็นว่าเป็นสิ่งที่ผู้สมัครทุกคนปฏิบัติได้ และมีผู้สมัครบางคนปฏิบัติได้อยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกัน (24.9% และ 20.9% ตามลำดับ) ทุกกลุ่มมีความเห็นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 โดยผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกตั้งเห็นว่าเป็นสิ่งที่ผู้สมัครทุกคนปฏิบัติได้มากกว่ากลุ่มอื่น

ความคิดเห็นเกี่ยวกับเหตุผลในการเลือก ส.ว. และ ส.ส.

การเลือกหรือการตัดสินใจลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งมีหลายปัจจัยขึ้นอยู่กับเหตุผลของแต่ละคน ซึ่งจากสำรวจถามว่า “การเลือกตั้ง ส.ว. และ ส.ส. ที่ผ่านมามีเหตุผลใดมากที่สุด” (โปรดดูข้อมูลในตารางที่ 6.18) พบว่า ผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกตั้ง ผู้เกี่ยวข้องกับการพรรคการเมือง ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ส่วนมาก แสดงเหตุผลของการเลือก ส.ว. และ ส.ส. ที่ผ่านมามีเลือกคนมีชื่อเสียงดีเป็นที่ยอมรับ (61.0%) รองลงไป เลือกคนที่เคยรู้จักและได้ช่วยเหลือกันมา (29.7%) และเลือกตามที่มีผู้นำหรือชักชวนให้เลือก มีเพียงเล็กน้อย (7.7%) ทุกกลุ่มมีความเห็นแตกต่างกันอย่างมี

นัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 โดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งใช้เหตุผลเลือกคนที่เคยรู้จัก และได้ช่วยเหลือกันมามากกว่ากลุ่มอื่น

ตารางที่ 6.18 แสดงความถี่และร้อยละของเหตุผลในการเลือก ส.ว.และ ส.ส. ที่ผ่านมา

สถานภาพ ของผู้ตอบ แบบสอบถาม	เลือกคนมีชื่อ เสียงดีเป็นที่ ยอมรับ		เลือกคนที่เคย รู้จักและได้ ช่วยเหลือกันมา		เลือกตามที่มีผู้ แนะนำหรือ ชักชวนให้เลือก		ไม่ตอบ		รวม	
	ความถี่	ร้อยละ	ความถี่	ร้อยละ	ความถี่	ร้อยละ	ความถี่	ร้อยละ	ความถี่	ร้อยละ
ผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกตั้ง	630	73.0	178	20.6	33	3.8	22	2.5	863	100
ผู้เกี่ยวข้องกับการบริหารการเมือง	220	55.1	118	29.6	53	13.3	8	2.0	399	100
ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	3372	59.5	1761	31.1	449	7.9	81	1.4	5663	100
รวม	4222	61.0	2057	29.7	535	7.7	111	1.6	6925	100

$$\chi^2 = 91.78^{**} \quad P = .00$$

ความคิดเห็นต่ออำนาจของเงิน

การเลือกตั้งของไทยในอดีต เงินมีบทบาทสำคัญต่อการเลือกตั้งมากจนเป็นที่มาของคำพูดที่ว่า “เงินไม่มา กาไม่เป็น” โดยประชาชนเป็นผู้ถูกกล่าวหาว่า “รับเงินเพื่อลงคะแนนให้ผู้ที่ยจ่ายเงินให้” จึงได้มีการกำหนดมาตรการต่างๆ ได้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เพื่อให้เงินมีบทบาทน้อยลงในการเลือกตั้ง อย่างไรก็ตามจากการสำรวจถามว่า “การเลือกตั้งที่ผ่านมา “เงิน” เป็นปัจจัยทำให้การลงคะแนนเสียงเป็นไปตามต้องการเพียงใด” (โปรดดูข้อมูลในตารางที่ 6.19) พบว่า ผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกตั้ง ผู้เกี่ยวข้องกับการบริหารการเมือง ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เห็นว่า ในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่ผ่านมา เงินเป็นปัจจัยสำคัญเป็นส่วนใหญ่ มีมากที่สุด (46.5%) รองลงไปเห็นว่า เงินเป็นปัจจัยสำคัญเฉพาะบางพื้นที่ (39.9%) ส่วนที่เห็นว่า เงินเป็นปัจจัยเสริมที่ไม่สำคัญมีเพียงเล็กน้อย (12.3%) ทุกกลุ่มมีความเห็นไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

ตารางที่ 6.19 แสดงความถี่และร้อยละความคิดเห็นต่ออำนาจของ “เงิน” ในการลงคะแนนเสียงในการเลือกตั้งที่ผ่านมา

สถานภาพ ของผู้ตอบ แบบสอบถาม	เงินเป็นปัจจัย สำคัญเป็น ส่วนมาก		เงินเป็นปัจจัย เฉพาะบาง พื้นที่		เงินเป็นปัจจัย เสริมที่ไม่ สำคัญ		ไม่ตอบ		รวม	
	ความถี่	ร้อยละ	ความถี่	ร้อยละ	ความถี่	ร้อยละ	ความถี่	ร้อยละ	ความถี่	ร้อยละ
ผู้เกี่ยวข้องกับ การจัดการ เลือกตั้ง	428	49.6	321	37.2	98	11.4	16	1.9	863	100
ผู้เกี่ยวข้องกับ พรรคการเมือง	190	47.6	147	36.8	55	13.8	7	1.8	399	100
ประชาชนผู้มี สิทธิเลือกตั้ง	2605	46.0	2298	40.6	696	12.3	64	1.1	5663	100
รวม	3223	46.5	2766	39.9	849	12.3	87	1.3	6925	100

$$\chi^2 = 10.65^* \quad P = .01$$

ความคิดเห็นต่อวิธีการทุจริตการเลือกตั้ง

วิธีการทุจริตการเลือกตั้ง ก่อนการเลือกตั้งระบบใหม่มีมากมายหลากหลายรูปแบบ วิธีการดังกล่าวได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบหรือมีพัฒนาการไปอย่างไร ภายใต้มาตรการการป้องกันที่กำหนดขึ้นตามกระบวนการเลือกตั้งระบบใหม่ จากการสำรวจถามว่า “การทุจริตคดโกงการเลือกตั้งที่น่าจะมากที่สุดในการเลือกตั้งครั้งสุดท้ายที่ผ่านมา คือข้อใด” (โปรดดูข้อมูลในตารางที่ 6.20) พบว่า ผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกตั้ง ผู้เกี่ยวข้องับพรรคการเมือง ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เห็นว่า วิธีการทุจริต คดโกงการเลือกตั้งที่น่าจะมากที่สุดในการเลือกตั้งครั้งสุดท้ายที่ผ่านมา นั้น คือการซื้อเสียงผู้นำหรือผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น มากที่สุด (49.8%) รองลงไป เห็นว่า เป็นการซื้อเสียงผู้ลงคะแนนโดยตรง (37.5%) และส่วนน้อยที่เห็นว่าเป็นการใช้อำนาจอิทธิพลในระบบราชการ (10.7%) ทุกกลุ่มมีความเห็นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 โดยผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกตั้งเห็นว่า มีการซื้อเสียงผู้ลงคะแนนโดยตรงมากกว่ากลุ่มอื่น ในขณะที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเห็นว่า การซื้อเสียงผู้นำหรือผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นมากกว่ากลุ่มอื่น

ตารางที่ 6.20 แสดงความถี่และร้อยละความคิดเห็นต่อวิธีการทุจริต
คดีกองการเลือกตั้งที่น่าจะมากที่สุดในการเลือกตั้งครั้งสุดท้ายที่ผ่านมา

สถานภาพ ของผู้ตอบ แบบสอบถาม	การซื้อเสียง ผู้ลงคะแนน โดยตรง		การซื้อเสียงผู้นำ หรือผู้มีอิทธิพล ในท้องถิ่น		การใช้อำนาจ อิทธิพลใน ระบบราชการ		ไม่ตอบ		รวม	
	ความถี่	ร้อยละ	ความถี่	ร้อยละ	ความถี่	ร้อยละ	ความถี่	ร้อยละ	ความถี่	ร้อยละ
ผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกตั้ง	424	49.1	340	39.4	74	8.6	25	2.9	863	100
ผู้เกี่ยวข้องกับการบริหารการเมือง	178	44.6	167	41.9	40	10.0	14	3.5	399	100
ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	1997	35.3	2945	52.0	630	11.1	91	1.6	5663	100
รวม	2599	37.5	3452	49.8	744	10.7	130	1.9	6925	100

$$\chi^2 = 90.71^{**} \quad P = .00$$

ความคิดเห็นต่อมาตรการเกี่ยวกับการเลือกตั้งตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

การศึกษาในประเด็นนี้จะครอบคลุมมาตรการต่างๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เกี่ยวกับการเลือกตั้งเพื่อให้เกิดผลต่อการปฏิรูปการเมืองไทย มาตรการดังกล่าว ประกอบด้วย การกำหนดให้บุคคลมีหน้าที่ไปเลือกตั้ง การเลือก ส.ส. เขตได้เพียงเขตละหนึ่งคน การให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้ง การกำหนดให้มีการเลือกตั้ง ส.ว. การห้าม ส.ว. สังกัดพรรคการเมือง การกำหนดให้ผู้สมัคร ส.ส. สังกัดพรรคการเมืองก่อนวันสมัครรับเลือกตั้งไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน การกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งมาแล้ว ไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน การให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่อยู่นอกเขตเลือกตั้งออกเสียงลงคะแนนได้ และการนับคะแนนเลือกตั้ง ส.ส. รวมกันเพียงแห่งเดียวในแต่ละเขตเลือกตั้ง ซึ่งความคิดเห็นต่อประเด็นดังกล่าวปรากฏรายละเอียดตามตารางที่ 6.21

ตารางที่ 6.21 แสดงค่าเฉลี่ย (X) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.) และความแตกต่างของ
ความคิดเห็นต่อประเด็นหรือสาระสำคัญที่เกิดจากรัฐธรรมนูญฉบับใหม่
ซึ่งนำไปสู่การปฏิรูปทางการเมือง

ข้อ	ประเด็น/สาระที่ สำคัญที่เกิดจาก รัฐธรรมนูญ	ความคิดเห็นนำไปสู่การปฏิรูป								ANOVA (F)	Sig.	กลุ่มที่ ต่างกัน
		ผู้เกี่ยวข้อง กับการจัด การเลือกตั้ง (G1X) n = 756		ผู้เกี่ยวข้อง กับพรรค การเมือง (G2) n = 365		ประชาชน ผู้มีสิทธิ (G3) n = 5297		รวม n = 6418				
		$\bar{X}$	S.D	$\bar{X}$	S.D	$\bar{X}$	S.D	$\bar{X}$	S.D			
1	การกำหนดให้บุคคล มีหน้าที่ไปเลือกตั้ง	2.64	0.54	2.60	0.56	2.57	0.61	2.58	0.60	6.05**	.002	(G1,G3)
2	การเลือก ส.ส. เขตได้ เพียงเขตละหนึ่งคน	2.46	0.65	2.37	0.62	2.35	0.66	2.36	0.66	11.67**	.000	(G1, G2) (G1,G3)
3	การมี ส.ส. ระบบบัญชีรายชื่อ	2.38	0.65	2.33	0.68	2.31	0.63	2.32	0.64	5.49**	.004	(G1,G3)
4	การให้มีคณะกรรมการ การเลือกตั้ง	2.57	0.59	2.48	0.60	2.50	0.61	2.51	0.61	5.29**	.005	(G1,G3)
5	การกำหนด ให้มีการเลือกตั้ง ส.ว.	2.47	0.61	2.47	0.62	2.39	0.64	2.41	0.64	6.99**	.001	(G1, G2) (G1,G3)
6	การห้าม ส.ว. สังกัดพรรคการเมือง	2.41	0.68	2.37	0.64	2.32	0.69	2.33	0.69	7.33**	.001	(G1,G3)
7	การกำหนดให้ ผู้สมัคร ส.ส. สังกัดพรรคการเมือง ก่อนวันรับสมัคร ไม่น้อยกว่า 90 วัน	2.46	0.65	2.36	0.66	2.33	0.65	2.35	0.66	14.64**	.000	(G1, G2) (G1,G3)
8	การกำหนดให้ผู้มี สิทธิเลือกตั้งต้องมีชื่อ อยู่ในทะเบียนบ้าน ไม่น้อยกว่า 90 วัน	2.46	0.68	2.36	0.66	2.40	0.66	2.40	0.67	3.32*	.036	(G1,G3)
9	การให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ที่อยู่นอกเขตเลือกตั้ง ออกเสียงลงคะแนนให้	2.24	0.74	2.25	0.71	2.20	0.73	2.21	0.73	2.23*	.0107	
10	การนับคะแนนเลือกตั้ง ส.ส.รวมกันเพียงแห่ง เดียวในแต่ละเขตเลือกตั้ง	2.47	0.68	2.32	0.68	2.36	0.69	2.37	0.69	10.00**	.000	(G1, G2) (G1,G3)
	รวม	2.46	0.41	2.39	0.36	2.37	0.38	2.38	0.38	18.40	.000	(G1, G2) (G1,G3)

จากตารางที่ 6.21 พบว่า ผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกตั้ง ผู้เกี่ยวข้องกับการพรรคการเมือง และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งโดยรวมและแยกตามกลุ่มเห็นว่า ประเด็นหรือสาระสำคัญที่เกิดจากรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่น่าไปสู่การปฏิรูปทางการเมืองได้มากกว่าประเด็นอื่น คือ การกำหนดให้บุคคลมีหน้าที่ไปเลือกตั้ง รองลงไปคือ การให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้งและการกำหนดให้มีการเลือกตั้ง ส.ว. ตามลำดับ ในขณะที่เห็นว่าการให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่อยู่นอกเขตเลือกตั้งออกเสียงลงคะแนนได้นำไปสู่การปฏิรูปทางการเมืองได้น้อยที่สุดเมื่อเทียบกับประเด็นอื่น และเมื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นระหว่างกลุ่มเป็นรายคู่พบว่า กลุ่มผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกตั้งมีความเห็นแตกต่างจากกลุ่มผู้เกี่ยวข้องกับการพรรคการเมืองหรือกลุ่มประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ทุกประเด็น

ความคิดเห็นเกี่ยวกับการเลือกตั้งระบบใหม่

กลุ่มตัวอย่าง ผู้เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง ส.ว. และ ส.ส. ใน 27 เขตเลือกตั้งทั่วประเทศ ได้ให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะสรุปได้ว่า

1. ระบบวิธีการเลือกตั้งแบบใหม่มีความเหมาะสม คือ (1) ส.ส. รับผิดชอบดูแลพื้นที่แคบลง ทำให้มีความชัดเจนว่าเขตไหนใครเป็น ส.ส. ดูแล (2) การเลือกตั้งแบบใหม่ จะทำให้ไม่ยึดติดตัวบุคคลต่อไป 10-15 ปี การเมืองไทยจะดีขึ้น (3) มีขบวนการตรวจสอบ ติดตามคนทำผิด (4) การมี ส.ส. ระบบบัญชีรายชื่อทำให้ดีกว่าเดิม (5) การนับคะแนนในที่เดียวกัน ในการเลือกตั้ง ส.ส. ทำให้การทุจริตน้อยลง และ (6) เชื่อว่าการทุจริตมีน้อยลง

2. ส่วนสภาพที่เห็นว่ายังเป็นปัญหาสำคัญในการเลือกตั้ง คือ (1) การนับคะแนนเลือกตั้ง ส.ว. ที่หน่วยเลือกตั้ง ทำให้มีการใช้เงิน-อิทธิพลได้ง่าย (2) กระบวนการสรรหา กกต. จังหวัดไม่โปร่งใส (บางจังหวัด) ผู้ได้รับเลือกบางคนไม่เหมาะสม เช่น ไม่มีความรู้-ขาดประสบการณ์ เป็นญาติพี่น้องของนักการเมือง (3) กกต. จังหวัดบางคนเป็นข้าราชการประจำไม่มีเวลาให้กับงานการเลือกตั้งเท่าที่ควรไม่มีความจริงจังในการทำงานการเลือกตั้ง (4) ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจำนวนมากสับสนไม่เข้าใจระบบการเลือกตั้ง วิธีการเลือกตั้งเท่าที่ควรเพราะการประชาสัมพันธ์ไม่มีประสิทธิภาพ (5) ไม่มีการประเมินการจัดการเลือกตั้งกันอย่างจริงจัง พอเลือกตั้งก็ก็พูดกันที่ ประชาชนขาดการมีส่วนร่วมในการประเมินให้ข้อมูลย้อนกลับ กกต. มักไม่ค่อยให้โอกาส (6) การลงคะแนนมีขั้นตอน ยุ่งยาก เช่น การพิมพ์ลายนิ้วมือ (7) การประชาสัมพันธ์ให้ความรู้เกี่ยวกับการเลือกตั้งทำไม่ต่อเนื่อง ทำเฉพาะช่วงที่มีการเลือกตั้ง (8) กกต. ไม่ความเป็นกลาง (บางจังหวัด) ทำให้ประชาชนเคลือบแคลงสงสัย (9) ข้าราชการทำตัวให้เป็นผู้ใกล้ชิดและรับใช้นักการเมือง “เพราะข้าราชการไทยกลัวอิทธิพล คิดหาประโยชน์ใส่ตนมุ่งแต่ผลกำไร” (10) การตัดสินใจของผู้ทุจริตการเลือกตั้งซ้ำเกินไป ประชาชนเสียความรู้สึก (11) เบื่อหน่ายการเลือกตั้งที่มีบ่อยเกินไป (12) การนับคะแนนใช้เวลานานเกินไป น่าเบื่อหน่าย ต้องรอคอยข้ามวันก็มี (13) เจ้าหน้าที่นับคะแนน เจ้าหน้าที่ควบคุมการเลือกตั้ง ไม่มีความรู้เกี่ยวกับการเลือกตั้งระบบใหม่ (14) ยังมีการทุจริตโดยเฉพาะการซื้อเสียงผู้นำท้องถิ่น และการใช้อิทธิพลผ่านข้าราชการบางกลุ่ม (15) ประชาชนไม่เข้าใจการใช้สิทธิเลือกตั้ง ไปเลือกตั้งเพียง

ตามหน้าที่ ไม่ใส่ใจการเลือกตั้งที่ถูกต้อง เอาแต่พรรคพวกหรือตามที่ผู้อื่นชักชวน บีบบังคับ (16) เจ้าหน้าที่ปล่อยปละละเลย เอาหูไปนาเอาตาไปไร่เหมือนจ้องใจให้มีการทุจริต (17) ผู้สมัคร ส.ว. มีพรรคการเมืองหนุนหลังพอได้เป็น ส.ว. ก็อยู่ภายใต้การควบคุมชี้หน้าของพรรคการเมือง (18) บางพรรคการเมืองตั้งขึ้นมาเพื่อรับเงินสนับสนุนจากรัฐ นำเงินไปใช้ไม่เหมาะสม และ (19) นักการเมืองมีแต่สร้างภาพ ความจริงยังมีการซื้อเสียงโดยเฉพาะกับคนในหมู่บ้านที่ยากจน

3. ข้อเสนอแนะในการแก้ไขประเด็นดังกล่าว ควรดำเนินการดังนี้ (1) การเลือกตั้ง ส.ว. ขอให้นับคะแนนที่เดียวเหมือนการเลือกตั้ง ส.ส. (2) ไม่ควรมีใบเหลืองถ้าพิสูจน์ได้ว่ามีการทำผิดกฎหมายให้ใบแดงไปเลย (3) ควรห้ามผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ทุจริต ไม่ให้ลงรับเลือกตั้งตลอดไป (4) การคัดเลือก/สรรหากกต. จังหวัด ควรประกาศให้ชัดเจนตั้งแต่ต้นจนจบที่ กกต. กลางตัดสิน (5) รัฐบาลจะเป็นผู้ดำเนินการจัดทำแผนป้ายหาเสียงให้ผู้สมัคร โดยใช้วิธีการประมูลเป็นเขตๆ จะได้ไม่ทำให้ใช้เงินเกินกำหนดและไม่ให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบกันมาก (6) ควรมีการรณรงค์สร้างความสำนึกทางการเมืองรู้จักสิทธิ หน้าที่ที่ถูกต้องแก่ประชาชนให้มากขึ้นและต่อเนื่อง (7) ควรให้ผู้สมัคร ส.ว. เสนออุดมการณ์หรือวิสัยทัศน์ได้ (8) การลงโทษผู้กระทำความผิดกฎหมายเลือกตั้ง โดยเฉพาะผู้สมัคร ต้องกระทำการอย่างเด็ดขาด จริงจังจึงจะได้ผล ไม่ควรให้กลับเข้ามาเกี่ยวข้องกับการเมือง (9) ควรมีตัวแทน หรือ กกต. ประจำตำบลหรือหมู่บ้านจะได้ช่วยประสานงานให้แก่ กกต. (10) ควรมีองค์กรประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการเลือกตั้ง (11) ควรมีเครื่องมือช่วยนับคะแนนให้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ (12) ต้องมีการลงโทษผู้ซื้อ-ผู้ขายเสียงอย่างเด็ดขาด (13) ควรให้ ส.ว. สังกัดพรรคการเมืองไปเลย

แม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้ม็อบคอร์ปอเรชั่น คือ กกต. เข้ามาเป็นผู้ควบคุมและจัดให้มีการเลือกตั้งให้สุจริตและเที่ยงธรรม กกต. ต้องใช้เงินงบประมาณในการเลือกตั้งแต่ละครั้งเป็นจำนวนมากและต้องใช้บุคลากรเข้ามาทำหน้าที่เป็นล้านคนแล้วก็ตาม ก็คงจะไม่สามารถยับยั้งการโกงการเลือกตั้งได้ หากว่าผู้สมัครรับเลือกตั้ง พรรคการเมืองและหัวหน้าคณะ รวมทั้งผู้สนับสนุนต่างๆ ขาดจิตสำนึกที่จะปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด เพียงแต่จะมุ่งที่จะกระทำการทุกอย่าง ไม่ว่าจะผิดกฎหมายผิดศีลธรรมเพื่อให้ตนเองและพรรคการเมืองได้รับการประกาศผลจาก กกต. ว่าเป็นผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งแล้ว อย่าหวังเลยว่าเสียงเรียกร้องจากเยาวชนตัวน้อยๆ ที่ว่า “พอรับน้ำปามา 4 ขวด ต้องทนเจ็บปวดไป 4 ปี” จะหมดไป

กกต. เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดการเลือกตั้งก็จริงอยู่ แต่ภารกิจอันนี้จะเสร็จสิ้นสมบูรณ์และจบลงด้วยคำว่าสุจริตเที่ยงธรรมไม่ได้ หากขาดความร่วมมือร่วมใจจากประชาชนและองค์กรทุกหน่วยงาน ทุกกระทรวง ทบวง กรม เพราะภารกิจในการเลือกตั้งต้องมีส่วนร่วมกันว่าเป็นภารกิจของคนไทยในประเทศนี้ จึงจะเป็นไปสมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน¹⁰

¹⁰ วิจิตร อยู่สุภาพ, 100 เล่ห์ 1,000 เหลี่ยมโกงการเลือกตั้งใน 4 ปี กกต. เอกสารวิชาการเนื่องในงานวันสถาปนา สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (กรุงเทพมหานคร : บริษัทสามเจริญพาณิชย์ (กรุงเทพ) จำกัด, 2545). หน้า 6-17.

บทบาทของประชาชนในการเลือกตั้งระบบใหม่

บทบาทของประชาชนในการเลือกตั้งระบบใหม่ หรือแบบแผนพฤติกรรมลงคะแนนเลือกตั้งของประชาชน รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มุ่งส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับท้องถิ่นจนถึงระดับชาติ การเลือกตั้งเป็นกิจกรรมหนึ่งที่ประชาชนใช้เป็นช่องทางในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองด้วยการใช้อำนาจอธิปไตยที่มีอยู่เลือกตั้งตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่แทนตน การเลือกตั้งจึงเป็นกระบวนการทางการเมืองที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เปรียบเสมือนหัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งมีได้ 4 หนทาง คือ (1) การใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งโดยเลือกคนดีเข้าเป็นสมาชิกวุฒิสภา (2) การช่วยสังเกตและสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง เพื่อเสริมสร้างความสุจริตและเที่ยงธรรมในการเลือกตั้ง (3) การช่วยตรวจสอบการเลือกตั้ง โดยสมัครเข้าร่วมทำงานเป็นอาสาสมัครขององค์การเอกชนที่ได้รับการรับรองให้ทำหน้าที่ตรวจสอบการเลือกตั้ง และ (4) การช่วยสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมือง โดยเมื่อพิจารณาอย่างรอบคอบแล้วเห็นว่า ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใดสมควรได้รับการเลือกตั้ง จึงช่วยผู้สมัครและพรรคการเมืองนั้นในการรณรงค์การเลือกตั้ง โดยจะต้องไม่ทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง

บทบาทของประชาชนในฐานะเจ้าของสิทธิเลือกตั้งจึงมีความสำคัญต่อระบบการเมืองของประเทศเป็นอย่างมาก และเป็นตัวชี้วัดความสำเร็จของการปฏิรูปทางการเมืองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ในการศึกษาแบบแผนพฤติกรรมลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในการเลือกตั้งระบบใหม่พบว่า การเลือกตั้งวุฒิสมาชิกโดยตรงแม้จะเป็นสิ่งที่ไม่คุ้นเคยนักกับการใช้สิทธิเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตยของประชาชนคนไทย แต่จากการวัดระดับความรู้เกี่ยวกับสมาชิกวุฒิสภาของกลุ่มตัวอย่างพบว่า กลุ่มตัวอย่างมีความรู้เกี่ยวกับสมาชิกวุฒิสภาในระดับที่น่าพอใจคือมีระดับเฉลี่ยคะแนนความรู้อย่างน้อย 70% ซึ่งสูงกว่าค่าเฉลี่ยระดับความรู้เกี่ยวกับสมาชิกวุฒิสภาในระดับที่น่าพอใจคือมีระดับเฉลี่ยคะแนนความรู้อย่างน้อย 60% นอกจากนี้ ความรู้เกี่ยวกับสมาชิกวุฒิสภามีความแตกต่างตามเพศ อายุ รายได้ อาชีพ การศึกษา สถานที่อยู่ และระยะเวลาที่อาศัยอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติการปฏิสัมพันธ์กับกิจกรรมทางการเมืองพบว่า ผู้ตอบคำถามส่วนใหญ่มีระดับการปฏิสัมพันธ์กับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเมืองในระดับปานกลาง และระดับการปฏิสัมพันธ์กับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเมืองมีความแตกต่างตามอายุ รายได้ อาชีพ การศึกษา สถานที่อยู่ และการย้ายที่อยู่อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ จากการวัดระดับการรับรู้ข้อมูลข่าวสารซึ่งแบ่งเป็นสามระดับพบว่า ประชาชนร้อยละ 60 มีระดับการรับรู้ข่าวสารและการสนใจทางการเมืองในระดับปานกลาง และระดับการรับรู้ข่าวสารและความสนใจทางการเมืองมีความแตกต่างตามเพศ อายุ รายได้ อาชีพ การศึกษา สถานภาพสมรส ระยะเวลาที่อาศัย สถานที่อยู่ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ประชากรตัวอย่างมีระดับความเข้าใจทางการเมืองระดับปานกลางมากที่สุด จำนวนและในการวิเคราะห์ผลการทดสอบระดับความเข้าใจทางการเมืองที่แตกต่างกันตามสภาพเศรษฐกิจและสังคม พร้อมทั้งหาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรทั้งสองได้พบว่า ระดับความเข้าใจทางการเมืองมีความแตกต่างตามเพศ อายุ รายได้ อาชีพ การศึกษา สถานภาพสมรส ระยะเวลาที่อาศัย สถานที่อยู่ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ส่วนปัจจัยที่ประชาชนใช้ประกอบการตัดสินใจเลือกสมาชิกวุฒิสภาที่ผ่านพบว่า มีหลายปัจจัยที่ประชาชนใช้

พิจารณาในการตัดสินใจเลือกผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภา โดยอาจใช้ปัจจัยเหล่านี้ประกอบกันซึ่งสามารถจัดกลุ่มได้เป็น 9 ปัจจัยหลัก คือ ภาวะผู้นำ กล่าวคือสมาชิกวุฒิสภาของเขาต้องพร้อมที่จะเป็นผู้นำ มีความซื่อสัตย์ต่องาน มีความคิดก้าวหน้า ไม่ทำสิ่งที่ผิดกฎหมาย โดยพิจารณาจากคะแนนในการเลือกปัจจัยพบว่า ปัจจัยนี้มีความสำคัญอันดับแรก ปัจจัยที่ 2 สถานะทางเศรษฐกิจและสังคม ปัจจัยที่ 3 ครอบครัวของผู้สมัคร ปัจจัยที่ 4 การให้หรือสัญญาจะให้ของกำนัลหรือสิ่งของต่างๆ แก่ท้องถิ่น การโจมตีผู้สมัครรายอื่น ปัจจัยที่ 5 สาขาวิชาชีพ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ปัจจัยที่ 6 การเป็นคนท้องถิ่น ปัจจัยที่ 7 บุคลิกลักษณะ ปัจจัยที่ 8 การทำงานเพื่อสังคม และปัจจัยที่ 9 การมีชื่อเสียง ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการลงคะแนนเสียงมีทั้งที่เป็น “การทุจริต” ตามกฎหมายเลือกตั้งที่ชัดเจนและที่ “ส่อทุจริต” ในการเลือกตั้งพบว่า การแจกเงินซื้อเสียงมีอิทธิพลมากที่สุดถึงร้อยละ 31.2 รองลงมาคือ การสัญญาว่าจะให้ประโยชน์ตอบแทนถ้าลงคะแนนเสียงให้ ร้อยละ 28.2 การใช้อิทธิพลพรรคการเมืองร้อยละ 23.1 การจัดเลี้ยงเพื่อหาคะแนนเสียงในวาระโอกาสต่างๆ ร้อยละ 21.7 การใช้อิทธิพลผ่านเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งร้อยละ 18.4 และการใช้อำนาจข่มขู่โดยตรงร้อยละ 8.8

สำหรับพฤติกรรมลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพบว่า ประชาชนมีความเชื่อมั่นพรรคการเมืองและพอใจการทำงานของพรรคการเมืองค่อนข้างสูงถึงร้อยละ 62.1 และ 58.6 ตามลำดับ ปัจจัยที่ประชาชนส่วนใหญ่ใช้พิจารณาผู้สมัครพบว่า ความมีชื่อเสียงด้านความซื่อสัตย์เป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดถึงร้อยละ 25.0 รองลงมาได้แก่ ความเป็นคนท้องถิ่น ร้อยละ 22.1 ทำงานเพื่อสังคมร้อยละ 18.6 และมีวิสัยทัศน์และความคิดก้าวหน้าร้อยละ 15.6 ส่วนปัจจัยสำหรับตัดสินใจลงคะแนน ได้แก่ นโยบายทางการเมืองของผู้สมัครมากที่สุดถึงร้อยละ 28.6 รองลงมาคือ กฎหมายบังคับร้อยละ 26.1 พรรคการเมืองที่ผู้สมัครสังกัดร้อยละ 19.6 ชื่อเสียงส่วนตัวและบุคลิกภาพของผู้สมัครร้อยละ 12.9 และ 10.3 ตามลำดับ ปัญหาสำคัญที่เกิดจากบทบาทของประชาชนในการเลือกตั้งระบบใหม่

(1) พฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของประชาชน กล่าวได้ว่า ยังไม่เปลี่ยนแปลงไปจากแบบแผนเดิมมากนัก ถึงแม้ว่าจะมีตัวบ่งชี้ให้เห็นแนวโน้มที่ดีขึ้นก็ตาม ประชาชนยังคงเลือกผู้ที่ให้อามิสสินจ้างหรือสัญญาว่าจะให้อามิสสินจ้างทั้งการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเห็นได้จากการประกาศไม่รับรองผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่หลายครั้งดังกล่าวแล้ว ซึ่งเป็นผลมาจากหลักฐานการให้อามิสสินจ้างและหรือสัญญาว่าจะได้รับอามิสสินจ้าง

(2) พฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของประชาชน ยังไม่อาจชี้ชัดได้ว่า ยึดนโยบายของพรรคการเมือง หรือพรรคการเมืองมากกว่าตัวบุคคล ทั้งนี้ เนื่องจากเมื่อพิจารณาในรายละเอียดจะพบว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งส่วนใหญ่ที่ได้รับการเลือกตั้งเคยเป็นอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และหรือเป็นทายาทของตระกูลนักการเมืองมาก่อน เฉพาะพรรคไทยรักไทยมีอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ลงสมัครรับเลือกตั้งในแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง 142 คน และแบบบัญชีรายชื่อพรรค 47 คน พรรคอื่นๆ โดยเฉพาะพรรคการเมืองที่ทำกิจกรรมอย่างต่อเนื่องก็มีลักษณะเช่นเดียวกัน คือมีอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็น

ตัวหลักทั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อพรรค ถึงแม้ข้อมูลจากการสำรวจจะชี้ว่า ประชาชนตัดสินใจลงคะแนนเลือกตั้งโดยพิจารณาจากนโยบายพรรคการเมืองของผู้สมัครรับเลือกตั้งก็ตาม

สรุป

แบบแผนการเลือกตั้งของประชาชนในระบบใหม่ ซึ่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มุ่งส่งเสริมให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมืองในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับท้องถิ่นจนถึงระดับชาติ ดังนั้น การเลือกตั้งจึงเป็นกิจกรรมหนึ่งที่สำคัญที่ประชาชนจะใช้เป็นช่องทางในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง เพื่อเลือกตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่แทนตน รวมทั้งการเลือกตั้งยังเปรียบเสมือนหัวใจสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอีกด้วย ความเข้าใจเรื่องการเลือกตั้งและแบบแผนพฤติกรรมการเลือกตั้งของคนไทย จึงนับเป็นเรื่องสำคัญที่จะบ่งบอกถึงสภาพปัญหาและความสอดคล้องกันระหว่างเจตนารมณ์อันเป็นอุดมคติของการเลือกตั้งกับสภาพความเป็นจริงในทางปฏิบัติ ซึ่งจากผลการสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับแบบแผนพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ส.ว. และ ส.ส. ที่ผ่านมา เกี่ยวกับมาตรการหลักในการเลือกตั้งตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่นำไปสู่การปฏิรูปทางการเมืองใน 3 ด้านคือ ด้านสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมือง ด้านการเข้าสู่อำนาจรัฐ และด้านการสร้างสถาบันทางการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมือง รวมทั้ง 4 มาตรการหลัก ได้แก่ การกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่การจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) เป็นองค์กรอิสระควบคุมและจัดการเลือกตั้ง การกำหนดให้รัฐอำนวยความสะดวกในการลงคะแนนเสียงของประชาชนและการสนับสนุนการเลือกตั้ง และการสนับสนุนพรรคการเมือง การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา และการห้ามหาเสียง พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่มีความรู้เกี่ยวกับสมาชิกวุฒิสภาในระดับที่น่าพอใจคือ มีระดับเฉลี่ยคะแนนความรู้ทั้งหมดเกินกว่าครึ่งหนึ่ง นอกจากนี้ ความรู้เกี่ยวกับสมาชิกวุฒิสภายังมีความแตกต่างกันตามเพศ อายุ ที่อยู่อาศัย การศึกษา และรายได้ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ เกี่ยวกับการปฏิสัมพันธ์กับกิจกรรมทางการเมือง กล่าวคือ ในด้านการมีส่วนร่วมทางการเมือง ทางด้านเพศพบว่า การมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยทั่วไปเพศชายมักจะมีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่าเพศหญิง ในด้านอายุพบว่า อัตราการมีส่วนร่วมทางการเมืองจะเพิ่มขึ้นตามลำดับการเพิ่มของอายุเรื่อยๆ ขึ้นไปจนถึงวัยกลางคน แล้วอัตราจะโน้มต่ำลง นอกจากนี้ ปัจจัยที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองอีกอย่างหนึ่งก็คือ การศึกษากับอาชีพ ซึ่งโดยทั่วไปพบว่า พลเมืองที่มีระดับการศึกษาสูงจะมีอัตราการมีส่วนร่วมทางการเมืองสูงกว่ากลุ่มที่มีระดับการศึกษาต่ำในด้านรายได้ พบว่า รายได้มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมทางการเมืองยิ่งกว่าอาชีพเสียอีก เช่น การให้การสนับสนุนพรรคการเมืองในด้านเงินทอง ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ในกรณีดังกล่าว แน่แน่นอนว่าคนรวยย่อมมีโอกาสแสดงออกถึงกิจกรรมชนิดนี้ได้มากกว่าคนจน

การกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ ซึ่งเป็นเจตนารมณ์ที่สำคัญประการหนึ่งของการปฏิรูปการเมืองที่กำหนดไว้ในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยบัญญัติให้

ทุกคนมีหน้าที่ต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ซึ่งจากการสำรวจพบว่า ผู้ลงคะแนนเสียงส่วนใหญ่ทราบว่า หากไม่ไปลงคะแนนเสียงจะเสียสิทธิ แต่ไม่ทราบว่าสิทธิอะไร มีเพียงส่วนน้อยที่ไม่สนใจว่าจะเสียสิทธิหรือไม่ การรับรู้ถึงการเสียสิทธิจากการไม่ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งยังมีความแตกต่างกันในด้านอายุ ระดับการศึกษา และอาชีพ ส่วนในด้านเพศและที่อยู่อาศัยพบว่า ไม่มีความแตกต่างกันมากนัก นอกจากนี้ ความตั้งใจและเหตุผลที่จะไปหรือไม่ไปเลือกตั้ง ซึ่งจากการสำรวจพบว่า ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเกือบทั้งหมดตั้งใจจะไปลงคะแนนเสียงตั้ง มีเพียงเล็กน้อยที่จะไม่ไปเลือกตั้ง สำหรับเหตุผลที่จะไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง กึ่งหนึ่งเห็นว่าการปฏิบัติให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด รองลงมาคือต้องการจะไปเลือกผู้สมัครที่มีคุณสมบัติที่ดี นอกนั้น ไปเลือกเพราะผู้สมัครให้ประโยชน์และเพื่อนฝูงญาติมิตรร้องขอ สำหรับเหตุผลที่ไม่ไปเลือกตั้งพบว่า ไม่สะดวก เบื่อหน่ายการเลือกตั้ง ผู้สมัครไม่น่าสนใจ ไม่เข้าใจวิธีการเลือกตั้ง ไม่สนใจการเลือกตั้งมากนักตามลำดับ เมื่อพิจารณาจากสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของผู้ที่ไม่ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งแล้วยังมีความแตกต่างกัน โดยเฉพาะในด้านอายุ กล่าวคือ อายุกลางคนมีความเบื่อหน่ายการเลือกตั้งมากกว่ากลุ่มอายุหนุ่มและแก่ ด้านความไม่พอใจต่อผู้สมัครรับเลือกตั้งปรากฏว่า ระดับการศึกษาและที่อยู่อาศัย มีความไม่พอใจแตกต่างกัน ส่วนในด้านเพศและอายุความไม่พอใจมีความไม่แตกต่างกันมากนัก ความไม่เข้าใจเรื่องการเลือกตั้งพบว่า ในด้านอายุ ที่อยู่อาศัย ระดับการศึกษา และอาชีพมีความไม่เข้าใจเรื่องการเลือกตั้งแตกต่างกัน ยกเว้นในด้านอายุที่มีความไม่เข้าใจเรื่องการเลือกตั้งใกล้เคียงกัน การตัดสินใจเลือกลงคะแนนเสียงเลือกตั้งพบว่า ปัจจัยด้านที่อยู่อาศัย การศึกษา และด้านอาชีพ มีผลต่อระยะเวลาที่ใช้ในการตัดสินใจลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง กล่าวคือ ผู้ที่มีสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมสูงจะตัดสินใจเลือกใครไว้มาก่อนลงคะแนนเสียงเป็นเวลานาน ส่วนผู้ที่มีสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมต่ำมักจะตัดสินใจลงคะแนนเสียงเลือกตั้งใกล้วันเลือกตั้งหรือในวันเลือกตั้ง การเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจ เหตุผลในการเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจเนื่องมาจากผู้สมัครคนอื่นมีคุณภาพสูงกว่า นอกนั้นมาจากการได้รับผลประโยชน์เชิงอำิสสินจ้างจากผู้สมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งการถูกชักจูงจากผู้สมัครหรือตัวแทนผู้สมัครรับเลือกตั้งและอื่นๆ นอกจากนี้ ยังพบว่า กลุ่มผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่อยู่ในชนบท กลุ่มที่มีระดับการศึกษาต่ำ และกลุ่มที่มีอาชีพเป็นเกษตรกรมีอัตราการเปลี่ยนแปลงสูงกว่ากลุ่มอื่น เหตุผลสำคัญในการตัดสินใจเลือกลงคะแนนเสียงพบว่า กลุ่มที่มีอายุสูง กลุ่มที่อาศัยอยู่ในสลัม และกลุ่มที่มีระดับการศึกษาต่ำใช้เกณฑ์ในการตัดสินใจเลือกอย่างเดียวกันคือ การได้รับสิ่งของหรือผลประโยชน์ตอบแทนมากกว่าเกณฑ์อื่นๆ ในด้านทัศนคติต่อการเลือกตั้งและผู้สมัครรับเลือกตั้งพบว่า ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งมีทัศนคติต่อผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยรวมไม่ตึงเครียด โดยเพศชายมีทัศนคติต่อผู้สมัครดีกว่าเพศหญิงเล็กน้อย กลุ่มอายุมากมีทัศนคติที่ดีต่อผู้สมัครสูงกว่ากลุ่มอื่นเล็กน้อย

ในด้านการเข้าสู่อำนาจรัฐของนักการเมือง ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ทำหน้าที่กำกับดูแลควบคุมและจัดการเลือกตั้งทุกระดับให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม รวมทั้งมีหน้าที่สำคัญในการให้ความรู้ความเข้าใจเรื่องการเลือกตั้งระบบใหม่แก่ประชาชน ซึ่งจากการสำรวจในการจัดการเลือกตั้ง ส.ว. ที่ผ่านมามีพบว่า มีเพียงเล็กน้อยของผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ยังเข้าใจว่ากระทรวง

มหาดไทย จังหวัดหรือกรุงเทพมหานครเป็นผู้จัดการเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม ยังมีบุคคลอีกจำนวนมาก ยังไม่ตระหนักว่าประเทศไทยได้มีการปฏิรูประบบการเลือกตั้งใหม่ และหนึ่งในประเด็นสำคัญของการปฏิรูบนี้นคือการจัดให้มีองค์กรอิสระเข้ามาบริหารการจัดการเลือกตั้ง นอกจากนี้ จากการสำรวจความคิดเห็นพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกตั้ง ผู้ที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง และประชาชนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง พบว่า ส่วนใหญ่มีความเชื่อมั่นต่อบทบาทของ กกต. ในการทำหน้าที่ผู้ควบคุมดูแลและจัดการเลือกตั้ง เช่น การจัดระบบการเลือกตั้ง ความมุ่งมั่นในการปฏิบัติหน้าที่ ความบริสุทธิ์ยุติธรรมในการเลือกตั้ง และการใช้อำนาจในการพิจารณาลงโทษผู้สมัครรับเลือกตั้ง มีเพียงส่วนน้อยที่เห็นว่า กกต. ยังไม่มีความเป็นกลาง ในการจัดการเลือกตั้งมากนัก นอกจากนี้ ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกตั้ง พรรคการเมือง และประชาชนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งส่วนใหญ่ยังเห็นว่าควรให้ กกต. เป็นผู้ดำเนินการทุกขั้นตอนเหมือนเดิมในการเลือกตั้งครั้งต่อไป

สำหรับประเด็นการทําหาเสียงของผู้สมัคร ส.ว. ซึ่งทุกกลุ่มเห็นว่า ไม่ควรให้หาเสียงแบบ ส.ส. แต่ให้แสดงวิสัยทัศน์ทางการเมืองแทน ในส่วนที่เกี่ยวกับพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง พบว่า การคัดเลือกคนสมัครเป็น ส.ส. ของพรรคการเมืองยังคัดเลือกคนได้ไม่เต็มที่เท่าที่ควร มีเพียงกลุ่มผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกตั้งที่เห็นว่า พรรคการเมืองมีการคัดเลือกผู้สมัครอย่างดีน่าพอใจ ในการสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. ของสาขาพรรคการเมืองในเขตพื้นที่พบว่า สาขาพรรคการเมืองในเขตพื้นที่ให้การสนับสนุนผู้สมัคร ส.ส. พอสมควร มีเพียงกลุ่มประชาชนที่เห็นว่าการสนับสนุนเพียงเล็กน้อย สำหรับความคิดเห็นที่มีต่อเหตุผลของผู้สมัคร ส.ส. ที่เข้าสังกัดพรรคการเมืองพบว่า เป็นเรื่องผลประโยชน์ส่วนตัวที่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งทางการเมืองมากกว่า เป็นเรื่องของอุดมการณ์หรือนโยบายพรรค โดยกลุ่มประชาชนเห็นว่าเป็นเรื่องผลประโยชน์ส่วนตัว การเงินหรือทรัพย์สินมากกว่ากลุ่มอื่น การห้ามผู้สมัคร ส.ส. ใช้เงินเกินหนึ่งล้านบาทในการหาเสียง ซึ่งส่วนใหญ่เห็นว่า ไม่มีผู้สมัครรายใดปฏิบัติได้จริง มีเพียงกลุ่มผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกตั้ง เห็นว่า เป็นสิ่งที่ผู้สมัครทุกคนปฏิบัติได้มากกว่ากลุ่มอื่น ในส่วนของการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนกิจกรรมของพรรคการเมืองเห็นว่า การจัดสรรงบประมาณของรัฐยังมีช่องโหว่ รั่วไหล ควรปรับปรุง โดยเฉพาะกลุ่มประชาชนเห็นว่าไม่มีประโยชน์เท่าที่ควร น่าจะยกเลิกมากกว่ากลุ่มอื่น สำหรับเหตุผลในการเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งพบว่า ส่วนใหญ่ยังคงเลือกผู้ที่มีชื่อเสียงและเป็นที่ยอมรับ นอกจากนี้ การเลือกตั้ง ส.ว. และ ส.ส. ที่ผ่านมายังพบว่า เงินเป็นปัจจัยสำคัญมากที่สุดในการเลือกตั้ง นอกนั้นเห็นว่า เป็นปัจจัยสำคัญเฉพาะบางพื้นที่ และปัจจัยเสริมเท่านั้น ความคิดเห็นที่มีต่อวิธีการทุจริต คดโกงการเลือกตั้งที่ผ่านมาพบว่า มีการซื้อเสียงผู้นำหรือผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นมากที่สุด รองลงมาคือการซื้อเสียงผู้ลงคะแนนโดยตรง และการใช้อำนาจอิทธิพลในระบบราชการน้อยที่สุด การประชาสัมพันธ์ การเลือกตั้งเพื่อให้ได้รับความรู้ความเข้าใจในการเลือกตั้ง ส่วนใหญ่พบว่า การประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อโทรทัศน์ทำให้ได้รับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเลือกตั้งมากที่สุด รองลงมาคือวิทยุและหนังสือพิมพ์ซึ่งอยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกัน ส่วนการประชาสัมพันธ์ของ กกต. ที่ทำให้เข้าใจเลือกตั้งมากที่สุดคือ การประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อมวลชน รองลงมาคือการแจ้งข่าวผู้นำหมู่บ้าน ชุมชน และการประชุมที่ กกต. จัดขึ้นตามลำดับ

ดังนั้น จากมาตรการดังกล่าวข้างต้น จะสังเกตเห็นได้ว่า แบบแผนพฤติกรรมกรรมการเลือกตั้งของประชาชนในระบบใหม่ ยังมีปัญหาความสอดคล้องกันระหว่างเจตนารมณ์อันเป็นอุดมคติของการเลือกตั้งกับสภาพความเป็นจริงในทางปฏิบัติ ดังนี้คือ 1. การนำเอาเจตนารมณ์ของการเลือกตั้ง ตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาแปรรูปเป็นมาตรการในทางปฏิบัติ ยังมีความยุ่งยากมากในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะการสร้างมาตรการใหม่ เพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ใหม่แห่งการปฏิรูปทางการเมือง อันเป็นการสร้าง “แบบแผน” ให้เป็น “ตอม่อ” ที่แน่นหนาสำหรับการปฏิรูประบบการเลือกตั้งของไทย 2. การกำหนดมาตรการเหล่านี้เป็นการกำหนด “มาตรฐาน” ใหม่ ซึ่ง กกต. จะต้องมีความแน่วแน่ในการยึดอุดมการณ์การเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เป็นหลัก และ 3. การสร้างการเรียนรู้และการอบรมกลุ่มกลาแบบแผนใหม่ของการเลือกตั้งเป็นภารกิจสำคัญของ กกต. กล่าวคือ กกต. จะประสบความสำเร็จอย่างถาวรได้ยาก หากความพากเพียรในการจัดการเลือกตั้งมุ่งให้เกิดความเรียบร้อยแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่จะต้องสร้างและส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ (learning process) ที่มีประสิทธิภาพเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นกระบวนการที่กว้างขวาง ครอบคลุมหรือเชื่อมโยงไปถึงตัวการการเรียนรู้ (socializing agents) และสถาบันการเรียนรู้ทั้งปวง

7

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

สรุป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ปฏิรูประบบการเลือกตั้งใหม่ในสาระสำคัญ คือ การกำหนดให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรอิสระควบคุมและจัดการเลือกตั้ง การกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของปวงชนชาวไทย การกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ห้ามหาเสียงและล้งกััดพรรคการเมือง การกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีมาจากการเลือกตั้ง 2 แบบ คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากเขตเลือกตั้งเขตละ 1 คน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อพรรคการเมือง นอกจากนี้ยังปฏิรูปพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันทางการเมืองของประชาชน โดยกำหนดให้รัฐให้การสนับสนุนพรรคการเมือง รวมทั้งกำหนดหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสมาชิกพรรคการเมือง เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อขจัดปัญหาหลักซึ่งเป็นจุดอ่อนของระบอบประชาธิปไตยของไทยในระยะที่ผ่านมา ดังนั้น จะเห็นได้ว่า เจตนารมณ์หลักของรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งจะขึ้นอยู่กับบทบาทของกลไกสำคัญทางการเมือง 3 ประการคือ (1) บทบาทในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ในฐานะผู้ควบคุมและจัดการเลือกตั้ง (2) บทบาทของพรรคการเมือง และผู้สมัครรับเลือกตั้งภายใต้กฎหมาย กติกาของการเลือกตั้งระบบใหม่ (3) บทบาทของประชาชน หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการปรับเปลี่ยนแบบแผนมีส่วนร่วมทางการเมืองในการเลือกตั้งระบบใหม่ตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ

ผลการวิจัย

โดยภาพรวมผลการวิจัยพบว่า การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรวมทั้งการสนับสนุนพรรคการเมืองเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และได้รับการยอมรับในระดับหนึ่ง ซึ่งสภาพการณ์ดังกล่าวเป็นภาวะในช่วงเปลี่ยนผ่านจากสภาพเดิมไปสู่สภาพการณ์ใหม่ กล่าวคือ การปฏิรูปดังกล่าวอยู่ในขั้นตอนแรก เริ่มจากการออกแบบสถาบันทางการเมืองต่างๆ โดยบรรจุหลักการสำคัญในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ปัญหาไม่ได้สิ้นสุดลงที่การมีแบบสถาบันในรัฐธรรมนูญ แต่จะมีความต่อเนื่องไปในเรื่องของกระบวนการรับรู้ การยอมรับด้วยความเต็มใจความเชื่อถือเป็นวิถีปฏิบัติร่วมกันอัน

เหมาะสมและจำเป็นของผู้คนในสังคมและการยึดถือว่าเป็นบรรทัดฐานที่ผู้คนในระบบจะนำไปเป็นแนวทางปฏิบัติสืบไป ขั้นตอนของการสร้างครรลองหรือวัฒนธรรมทางการเมืองเช่นนี้ มีความละเอียดอ่อนมาก การก่อเกิดแบบแผนวัฒนธรรมต้องมีลักษณะเป็นธรรมชาติ ค่อยเป็นค่อยไป ไม่ใช่การยัดเยียด นักรัฐศาสตร์มีข้อสรุปทั่วไป (generalization) ว่าต้องสรรสร้างขึ้นโดยกระบวนการเรียนรู้ สังคม พอกพูนหรือกล่อมเกลากันทางการเมือง (political socialization) ซึ่งกระทำการหรือหล่อหลอมโดยสถาบันทางสังคมต่างๆ ที่สำคัญคือ สถาบันครอบครัว สถาบันการศึกษา สถาบันทางการเมือง กลุ่มเพื่อนฝูง กลุ่มอาชีพ สื่อมวลชน ฯลฯ สถาบันเหล่านี้ต่างกระทำการให้การเรียนรู้และกล่อมเกล่าให้เกิดความคุ้นเคยและการยอมรับทางการเมืองอยู่เป็นเนืองนิจ จนกลายเป็นแบบแผนของวัฒนธรรมทางการเมืองขึ้น ซึ่งในการปรับตัวเข้าสู่แบบแผนของวัฒนธรรมทางการเมืองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ กลไกอันเป็นระบอบย่อยของระบบใหญ่บางกลไกอาจปรับตัวเร็วบ้าง ช้าบ้างแล้วแต่สภาพแวดล้อม ซึ่งจะก่อให้เกิดการถ่วงหรือเหนี่ยวรั้งซึ่งกันและกันจนกว่าจะลงตัวของทุกกลไก

คณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นกลไกหรือสถาบันทางการเมืองใหม่ ซึ่งถูกออกแบบมาเพื่อทำหน้าที่ควบคุมและหรือจัดการเลือกตั้ง ซึ่งจะต้องกำกับทุกองค์ที่เกี่ยวกับกระบวนการเลือกตั้ง เช่น พรรคการเมืองซึ่งเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีอยู่เดิม ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของสิทธิเลือกตั้งซึ่งล้วนแต่คุ้นเคยกับแบบแผน และพฤติกรรมกรรมการเลือกตั้งแบบเดิมให้ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์และกติกากการเลือกตั้งระบบใหม่ ซึ่งจากการปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละกลไกทางการเมืองดังกล่าวในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระบบใหม่ที่ผ่านมามีปัญหาที่สำคัญ ดังนี้

1. ปัญหาการจัดโครงสร้างองค์กรบริหารของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

1.1 การจัดโครงสร้างองค์กรบริหารโดยแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ให้กรรมการการเลือกตั้งแต่ละคนรับผิดชอบการปฏิบัติงานและใช้อำนาจหน้าที่วินิจฉัยสั่งการเป็นการเฉพาะด้าน โดยมีได้บริหารจัดการในรูป “คณะกรรมการ” ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ในบทบาทของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่สัมพันธ์สอดคล้องกัน อีกทั้งระบบการบริหารงานของกรรมการการเลือกตั้งแต่ละคนมีรูปแบบการจัดการในลักษณะการบริหารงานตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเป็นการเฉพาะ ที่เรียกว่า “Commissioner” ทำให้ขาดศักยภาพในการจัดการและนำมาซึ่งความขัดแย้งภายในองค์กร ซึ่งตามมาตรา 136 มาตรา 144 มาตรา 145 และ 147 ของรัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจหน้าที่ในรูปคณะกรรมการ

1.2 การจัดระบบองค์กร โครงสร้าง อำนาจหน้าที่และภารกิจที่ไม่ชัดเจน ทำให้สังคมเข้าใจว่า การจัดการเลือกตั้งเป็นหน้าที่ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องดำเนินการเพียงผู้เดียว และทำให้หน่วยงานภาคีรัฐขาดความรู้และความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ทั้งที่พร้อมจะให้ความร่วมมือช่วยเหลือแต่ไม่อาจทุ่มเทให้การปฏิบัติงานการเลือกตั้งได้อย่างมีประสิทธิภาพ พนักงานของรัฐจึงขาดอุดมการณ์ในการเข้ามามีส่วนร่วมจัดการเลือกตั้งอย่างเต็มกำลังความสามารถ

1.3 การรวมศูนย์อำนาจไว้ที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจ

แบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการดำเนินการจัดการเลือกตั้ง ทำให้การสั่งการรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง ซึ่งทุกเรื่องจะสั่งการจากองค์กรส่วนบนไปสู่ผู้ปฏิบัติงานระดับล่างซึ่งอยู่ห่างไกลทำให้องค์กรระดับล่างซึ่งขาดความเข้มแข็ง และความพร้อมในการปฏิบัติงานไม่สามารถรับภาระแทนคณะกรรมการการเลือกตั้งได้

1.4 การที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ทำหน้าที่ทั้งการดำเนินการเลือกตั้งและความคุมการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยเบ็ดเสร็จทั้งอำนาจบริหารนิติบัญญัติและตุลาการในองค์กรเดียว ก่อให้เกิดปัญหาที่สำคัญในการจัดการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ผ่านมา คือ

(1) กำลังคนในการจัดการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องใช้บุคลากรในการดำเนินการจัดการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ครั้งละประมาณ 1,000,000 คน ประกอบด้วยบุคลากรที่กฎหมายกำหนดให้เป็นเจ้าพนักงานดำเนินการเลือกตั้ง คณะกรรมการนับคะแนน เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยรวมทั้งผู้แทนพรรคการเมือง โดยบุคลากรส่วนใหญ่จะปฏิบัติหน้าที่ประจำหน่วยเลือกตั้ง ซึ่งในการจัดการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดให้มีหน่วยเลือกตั้งทั่วประเทศ 87,007 หน่วย ที่เลือกตั้งกลางนอกราชอาณาจักร 76 แห่ง ใน 59 ประเทศทั่วโลก และที่เลือกตั้งกลางในประเทศ 413 แห่ง การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดให้มีหน่วยเลือกตั้ง/ที่เลือกตั้ง 78,297 หน่วย ที่เลือกตั้งกลางนอกเขตจังหวัด 76 แห่ง ที่เลือกตั้งกลางนอกเขตเลือกตั้ง 400 แห่ง และสถานที่นับคะแนน 400 แห่ง

(2) ข้อครหาในความเป็นกลาง การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ผ่านมา บุคลากรที่กฎหมายกำหนดให้เป็นเจ้าพนักงานดำเนินการเลือกตั้งจำนวนหนึ่งถูกกล่าวหาว่า ไม่เป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่เป็นเหตุให้มีการสั่งการให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดบางจังหวัดทั้งคณะพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ และยังมีหลายกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ได้ดำเนินการตามที่ผู้กล่าวหา เช่น กรณีผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขต 1 จังหวัดบุรีรัมย์แจ้งจับประธานกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งและพวก ในข้อหากระทำความผิดพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มาตรา 24 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 70 และ 71 คือวางตัวไม่เป็นกลางในการดำเนินการเลือกตั้ง กระทำการทุจริตในการเลือกตั้งและการนับคะแนน และกระทำการอันมิชอบด้วยหน้าที่เพื่อเป็นคุณแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองอื่น และเป็นโทษแก่ผู้ร้องเรียน เป็นต้น

2. ปัญหาการบริหารจัดการเลือกตั้ง

2.1 บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 144 กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ฯลฯ แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกำหนดบทบาทการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่สอดคล้องกัน กล่าวคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มาตรา 10 (1) บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจ

หน้าที่ในการควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ฯลฯ ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 6 กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป

2.2 การจัดการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2543 และการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจหน้าที่ตามมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในฐานะ “ผู้จัดให้มีการเลือกตั้ง” มีใช้ในฐานะ “ผู้ควบคุมและดำเนินการจัดการเลือกตั้ง” เป็นเหตุให้เกิดปัญหาในกระบวนการเลือกตั้งหลายประการ ทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องบริหารงานเลือกตั้งเองทุกขั้นตอนของกระบวนการเลือกตั้งควบคู่กับการควบคุมการเลือกตั้ง เช่น การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกครั้งที่มีการเลือกตั้ง การอำนวยความสะดวกในการลงคะแนนเลือกตั้งและการนับคะแนนเลือกตั้งซึ่งมีปัญหาในทางปฏิบัติค่อนข้างมาก นำมาซึ่งการประท้วงและการคัดค้านผลการเลือกตั้งทั่วประเทศ บางเขตเลือกตั้งไม่สามารถนับคะแนนได้ บางเขตเลือกตั้งมีการเปลี่ยนแปลงชุดกรรมการนับคะแนนอย่างกะทันหัน เพราะมีการลาออกกลางคันจนต้องขอความร่วมมือทหารในพื้นที่เพื่อช่วยดำเนินการนับคะแนน นอกจากนี้การตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก่อให้เกิดภาระหนักแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งทุกระดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระดับเขตเลือกตั้งซึ่งมีศักยภาพและความพร้อมน้อยที่สุด

2.3 การจัดการลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนอกราชอาณาจักร ตามมาตรา 68 มาตรา 103 มาตรา 105 ของรัฐธรรมนูญ และมาตรา 83 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มีปัญหาและขั้นตอนการปฏิบัติมาก รวมทั้งเสียค่าใช้จ่ายจำนวนมากเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งแรกมีคนไทยซึ่งมีสิทธิเลือกตั้งอาศัยอยู่ตามเมืองต่างๆ 78 เมืองใน 59 ประเทศ ได้มาลงทะเบียนเพื่อใช้สิทธิเลือกตั้งทั้งหมด 26,057 คน มาใช้สิทธิเลือกตั้งจำนวน 10,302 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 44.42 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดที่อยู่ต่างประเทศ ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็มีลักษณะเช่นเดียวกัน

2.4 การนับคะแนนเลือกตั้งตามมาตรา 104 ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้นับคะแนนทุกหน่วยเลือกตั้งรวมกัน ณ สถานที่แห่งใดแห่งหนึ่งแต่เพียงแห่งเดียวในเขตเลือกตั้ง และตามมาตรา 68 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ที่กำหนดให้นับคะแนนเลือกตั้งเมื่อหีบบัตรเลือกตั้งทุกหน่วยเลือกตั้งมาครบถ้วนแล้วก่อให้เกิดการกล่าวหาว่า เกิดการทุจริตในการนับคะแนนเลือกตั้งอย่างกว้างขวางเฉพาะที่มีการร้องเรียนต่อวุฒิสภา จำนวน 33 เขตเลือกตั้ง ใน 14 จังหวัด แยกเป็นภาคกลาง 3 จังหวัด คือ อุทัยธานี อ่างทอง กรุงเทพมหานคร จำนวน 4 เขตเลือกตั้ง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 5 จังหวัด ได้แก่ ศรีสะเกษ ชัยภูมิ อุตรดิตถ์ นครราชสีมา มหาสารคาม จำนวน 16 เขตเลือกตั้ง ภาคใต้ 6 จังหวัด คือ นครศรีธรรมราช

กระบี่ ชุมพร สงขลา สุราษฎร์ธานีและ สตูล จำนวน 13 เขตเลือกตั้ง แยกเป็นการร้องเรียนจากผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคไทยรักไทย 13 คน พรรคชาติพัฒนา 8 คน พรรคความหวังใหม่ 7 คน พรรคเสรีธรรม 6 คน พรรคราษฎร 4 คน พรรคประชาธิปไตย 2 คน พรรคประชากรไทย 1 คน และพรรคเกษตรมหาชน 1 คน

2.5 การประกาศรับรองผลการเลือกตั้ง

(1) มาตรฐานการวินิจฉัยในประกาศรับรองผลการเลือกตั้งและการพิจารณาคัดค้านการประกาศรับรองผลการเลือกตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่สามารถใช้มาตรฐานเดียวกันในการแจ้งข้อกล่าวหา และการเขียนคำวินิจฉัยในการพิจารณาดำเนินการกับผู้ถูกกล่าวหาว่า กระทำการทุจริตเลือกตั้ง ทำให้สังคมยังมีความเคลือบแคลงสงสัยเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตัวอย่างเช่น การวินิจฉัยให้สมาชิกภาพของนายแพทย์นรินทร์ พิทักษ์วัชรระ สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดอุบลราชธานี สิ้นสุดด้วยข้อกล่าวหาว่ามีการนำตายผูกติดธนบัตรผูกข้อมือให้แก่บุตรที่เกิดใหม่ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จนเป็นเหตุให้ต้องจัดการเลือกตั้งขึ้นใหม่ ซึ่งกรณีนี้มูลนิธิองค์การกลางเพื่อประชาธิปไตยได้ขอให้มีการทบทวนเรื่องนี้ โดยขอให้มีการใช้เหตุและผลเป็นหลักในการพิจารณาจากข้อมูล พยาน หลักฐานเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง แต่ไม่มีการทบทวนมติดังกล่าว ผลการเลือกตั้งผู้ถูกสั่งให้พ้นสมาชิกภาพได้รับเลือกตั้งกลับเข้ามาโดยได้รับคะแนนเสียงจากประชาชนเป็นจำนวนมาก

(2) การประกาศรับรองผลและการพิจารณาคัดค้าน คณะกรรมการการเลือกตั้งมุ่งเน้นพิจารณาให้ “ใบเหลือง” แก่ผู้สมัครหลังจากที่ได้มีการนับคะแนนแล้ว และพบว่ามีการทุจริตมากกว่าการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาพยานหลักฐานในการให้ “ใบแดง” แก่ผู้สมัครที่ทุจริตก่อนการเลือกตั้ง หรือระหว่างเลือกตั้ง ซึ่งมีผลต่างจากผู้ได้รับใบเหลืองมาก กล่าวคือ หากทำผิดจริงจะถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นเวลา 1 ปี และถูกดำเนินคดีอาญา ในฐานะกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งด้วย ส่วนผู้ได้รับใบเหลืองยังคงมีสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งครั้งใหม่และเลือกตั้งซ่อมได้ ทั้งที่มีข้อหากระทำการทุจริตเช่นเดียวกัน ทำให้ผู้สมัครหลายร้อยคน ร้องเรียนว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม ทั้งนี้เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มาตรา 10 (2) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 16 มาตรา 17 และมาตรา 18 กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ออกระเบียบวิธีการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการเลือกตั้งทั้งหมด ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ออกประกาศ ระเบียบ กฎเกณฑ์ และหรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับมากกว่า 200 ฉบับ ซึ่งกฎเกณฑ์ที่ออกมาบางเรื่องมีปัญหาทางปฏิบัติในการตีความ เช่น คาราทีเป็นลูกสะใภ้ของผู้สมัครไปช่วยหาเสียงได้ แต่พวกเล่นตลกไปช่วยหาเสียงถูกวินิจฉัยให้ใบเหลือง เป็นต้น รวมทั้งมิได้นำประเด็นข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตการนับคะแนนมาพิจารณาก่อนการประกาศรับรองผลการเลือกตั้ง

(3) การสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่และพิจารณาเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัครบางรายมิได้เป็นการแก้ปัญหาการจัดการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม รวมทั้งอาจไม่เกิดความเท่าเทียม

กันอย่างแท้จริง โดยผู้สมัครบางรายไม่มีโอกาสต่อสู้ตามหลักความยุติธรรม ทั้งที่ขอล่าหาในการกระทำผิดและพยานหลักฐานใกล้เคียงกับผู้ที่ไม่ได้รับการประกาศรับรองผลการเลือกตั้ง

(4) ในระหว่างการนับคะแนนมีการร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตอันเป็นความผิดตามมาตรา 73 ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ที่ระบุว่าหากผลคะแนนที่นับไม่ได้ตรงกับรายงานการใช้สิทธิเลือกตั้งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งทำการนับคะแนนใหม่ ถ้ายังไม่ตรงกันอีกให้รายงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งก็ยังประกาศรับรองผลการเลือกตั้งในหลายเขตที่มีการร้องเรียนในกรณีนี้ ทำให้เกิดความเสียหายและมีผู้ร้องเรียนเดินขบวนขยายวงอย่างกว้างขวาง

(5) การรับรองผลการเลือกตั้ง มาตรา 8 ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 กำหนดให้องค์ประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้ง คือ 4 ใน 5 และมติที่ประชุมเป็นเสียงข้างมาก เว้นแต่มติการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการรับรองผลการเลือกตั้งสั่งให้เลือกตั้งใหม่ ต้องมีมติเป็นเอกฉันท์ แสดงให้เห็นว่าการรับรองผลการเลือกตั้ง กรรมการการเลือกตั้งเพียงคนเดียวอาจมีอคติใช้สิทธิออกเสียงของตนไปในลักษณะยับยั้งเสียงส่วนใหญ่ที่เหลือได้ ซึ่งล่อแหลมต่อการใช้อำนาจส่วนบุคคลมาก และกรณีดังกล่าว ปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนในการพิจารณาเรื่องคัดค้านการเลือกตั้งจำนวน 308 เขต (เดิม 311 เขต) จาก 400 เขต ของคณะกรรมการการเลือกตั้งชุดที่ 2 ซึ่งมีการคาดการณ์ว่าจะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถูก “ลอย” เป็นจำนวนมาก จากความขัดแย้งในการลงมติลอยดังกล่าว ทำให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ถูกลอยเพียง 14 คน จาก 14 เขตเลือกตั้งใน 12 จังหวัด ซึ่งกรรมการการเลือกตั้งฝ่ายสืบสวนสอบสวนได้ออกมาให้สัมภาษณ์ว่า มีกรรมการการเลือกตั้งคนหนึ่งคัดค้านหัวชนฝาในสำนวนต่างๆ แบบมีธงนำ จนทำให้ไม่สามารถลงมติได้แม้แต่สำนวนเดียว ต้องใช้การโหวตเสียงข้างมากแทนการลงมติเอกฉันท์

(6) การไม่รับรองผลการเลือกตั้ง มีผลทำให้เสียงประชาชนกลายเป็นคะแนนเสียงที่ไม่ได้ไปด้วย เหมือนกับถูกจำกัดสิทธิในการเลือกตัวแทนของตน ซึ่งตนไม่มีส่วนในการกระทำความผิดใดๆ เพียงทำตามหน้าที่ของปวงชนชาวไทยตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น ผู้ที่กระทำความผิดคือ ผู้ที่ทุจริตในการเลือกตั้ง แต่ประชาชนถูกกระทบสิทธิไปด้วย

(7) การจัดการเลือกตั้งหลายครั้ง ซึ่งเป็นภาระต่อเนื่องจากการประกาศไม่รับรองผลการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นเหตุให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา รวม 5 ครั้ง ใช้เวลา 7 เดือน 12 วัน จึงได้สมาชิกวุฒิสภาครบ 200 คน และการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็เช่นเดียวกัน คือ มีการเลือกตั้งรวมทั้งสิ้น 5 ครั้ง จึงได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครบ 500 คน ใช้งบประมาณไปทั้งสิ้นกว่า 4,000,000,000 บาท นอกจากทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณเป็นจำนวนดังกล่าวแล้ว ยังไม่ทำให้เกิดการเลือกตั้งที่สุจริตและเที่ยงธรรม ที่ซ้ำร้ายกลายเป็นภาระทั้งทางเศรษฐกิจและการเสียสิทธิของประชาชนที่เป็นปลายทางของการไม่สุจริตและเที่ยงธรรมของการเลือกตั้ง กล่าวคือ ต้นทางของการทุจริตการเลือกตั้งอยู่ที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งและบุคคลที่เกี่ยวข้อง

2.6 การสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยการทุจริตการเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 144 วรรคสอง มาตรา 145 (3) (4) และมาตรา 147 (2) บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นและให้ดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยสั่งการโดยพลัน และมาตรา 85/1 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 และที่แก้ไขเพิ่มเติมให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งสืบสวนสอบสวนในกรณีที่ผู้สมัครผู้ใดกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืน หรือมีพฤติกรรมที่เชื่อได้ว่า จะทำให้ผลการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม โดยสามารถสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัครก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง หรือที่เรียกว่าให้ใบแดง ผู้สมัครที่ทำการทุจริตเช่นนั้นทุกรายเป็นเวลาหนึ่งปี ประกอบกับมาตรา 19 วรรคสี่ บัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้วางระเบียบเกี่ยวกับวิธีการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาด รวมทั้งมาตรา 94 และ มาตรา 97 ก็ได้บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งวางระเบียบวิธีการพิจารณาการคัดค้านการเลือกตั้งในกรณีที่ผู้คัดค้านว่าการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งได้วางระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2542 ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยวิธีการพิจารณาการคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2542 ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2543 และระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 และได้แจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องทราบถึงแนวทางการปฏิบัติ กรณีที่มีการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา และการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาด เมื่อมีการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ตลอดจนการปฏิบัติตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2542 ปัญหาสำคัญที่เกิดจากความไม่ชัดเจนในการนำกฎหมายดังกล่าวมาบังคับใช้ในการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยการทุจริตการเลือกตั้ง คือ

(1) รัฐธรรมนูญ มาตรา 147 (2) ระบุว่าหากปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าก่อนได้รับการเลือกตั้งผู้ใดได้กระทำไม่สุจริตให้ถือเป็นความผิด แต่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 40 ระบุว่าการกระทำผิดจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อมีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งแล้วเท่านั้น มีความคิดเห็นในเรื่องดังกล่าวขัดแย้งกัน กล่าวคือ มีทั้งเห็นว่าการกระทำผิดจะเกิดก่อนและภายหลังการมีพระราชกฤษฎีกาก็ได้ ทำให้ผู้สมัครและพรรคการเมืองเกิดความสับสน การรวบรวมพยานหลักฐานขาดมาตรฐานในการนำมาวินิจฉัยการแก้ปัญหาของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ชัดเจนจนนำมา ซึ่งความขัดแย้งและการเดินขบวนตลอดจนร้องเรียนคัดค้านกันอย่างกว้างขวาง

(2) กระบวนการสืบสวนสอบสวนใช้วิธีการบริหารจัดการในเชิงรับมากกว่าเชิงรุก กล่าวคือ

การรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อประมวลพฤติการณ์การกระทำทุจริตส่วนใหญ่จะรอรับคำร้องเรียนจากผู้สมัครหรือตัวแทนผู้สมัครมากกว่าการใช้อำนาจหน้าที่ตามมาตรา 85/10 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ในการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและป้องกันการกระทำที่ไม่สุจริตด้วยการตรวจ ค้น ยึด หรืออายัดเอกสารทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐานใด เป็นเหตุให้การกระทำทุจริตมีมากแต่การจับกุมดำเนินคดีมีน้อย

(3) การสืบสวนสอบสวน และวินิจฉัยชี้ขาดล่าช้าไม่ทันการณ์ทำให้การปฏิบัติงานตามขั้นตอนไม่สัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมายเท่าที่ควร ประกอบกับผู้ปฏิบัติงานขาดสภาพความพร้อมและขาดความรู้ความชำนาญ อันมีสาเหตุเนื่องจากการสรรหาบุคลากรล่าช้าไม่ทันเวลาที่กำหนดและขาดการฝึกอบรมบุคลากรให้มีประสิทธิภาพในกระบวนการสืบสวนสอบสวนทำให้การทำงานไม่ประสานสอดคล้องกัน

(4) การระดมความร่วมมือจากภาคเอกชนตลอดจนองค์กรประชาชนให้มีส่วนร่วมตรวจสอบการกระทำทุจริตเลือกตั้งตามบทบัญญัติของกฎหมายทำได้ไม่ทั่วถึง ทำให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยจนนำไปสู่การร้องเรียนคัดค้านการเลือกตั้งและการเดินขบวนประท้วง รวมทั้งการจลาจลย่อยๆ ในหลายเขตเลือกตั้ง

(5) กรณีเกิดความเคลือบแคลงสงสัยเกี่ยวกับการกระทำทุจริตนับคะแนน ซึ่งมีผู้ร้องเรียนทั้งก่อนและหลังการประกาศรับรองผลการเลือกตั้ง ซึ่งในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภามีเรื่องร้องเรียนและเรื่องคัดค้านการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา รวม 90 คำร้อง แยกเป็นเรื่องร้องเรียน 53 คำร้อง เรื่องคัดค้าน 37 คำร้อง การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวม 4,284 คำร้อง แยกเป็นเรื่องร้องเรียน 4,043 คำร้อง เรื่องคัดค้าน 541 คำร้อง เฉพาะการร้องเรียนเรื่องการคัดค้านการนับคะแนน คัดค้านผลการเลือกตั้ง และเจ้าหน้าที่นับคะแนนวางตัวไม่เป็นกลาง มีจำนวน 127 เรื่องใน 150 เขตเลือกตั้ง ซึ่งการทุจริตดังกล่าวเกิดขึ้นทั้งระหว่างการลงคะแนน ระหว่างการเดินทางและในขณะที่ทำการนับคะแนน แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ใช้อำนาจหน้าที่ในเรื่องนี้อย่างเด็ดขาดและจริงจัง

(6) เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนไม่เพียงพอ ทำให้ต้องยืมตัวจากหน่วยราชการอื่นมาปฏิบัติหน้าที่ในระยะเวลากระชั้นชิด และขาดการฝึกอบรมผู้ปฏิบัติงานให้มีความรู้ความชำนาญในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนปฏิบัติงานมีอิสระขาดจากการควบคุมและประสานงานจากคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ทำให้ไม่รู้คน ไม่รู้งาน และไม่รู้พื้นที่ดีพอ เป็นเหตุให้การรวบรวมพยานหลักฐานไม่แน่นหนาเพียงพอ และไม่ทันเวลาที่กำหนด รวมถึงผู้ปฏิบัติงานบางคนอาจขาดความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่

(7) การดำเนินกระบวนการพิจารณาการทุจริตการเลือกตั้งที่ผ่านมาสามารถทำได้รวดเร็ว แต่อาจเกิดความไม่เป็นธรรม เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งมีบุคลากรจำนวนจำกัดไม่พอกับการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริง รวมถึงยังไม่มีหลักประกันที่เพียงพอในกระบวนการพิจารณาตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

2.7 บทบาทของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด (กกต.จว.) กระบวนการจัดการเลือกตั้ง ผู้ปฏิบัติงานทุกระดับมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งที่จะทำให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรม ปัญหาที่เกิดจากการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด (กกต.จว.)

(1) คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด บางคนขาดความรู้ ความชำนาญงานและ ประสบการณ์ในการบริหารจัดการเลือกตั้ง ตลอดจนมีตำแหน่งหน้าที่ภาระงานประจำมาก ไม่อาจทุ่มเท เวลาให้การบริหารจัดการเลือกตั้ง รวมทั้งไม่ตระหนักในภารกิจของการทำหน้าที่เป็น กกต.จว. บางคนมี พฤติการณ์วางตัวไม่เป็นกลาง เนื่องจากการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่ผ่าน คณะกรรมการสรรหาบางส่วนมีความผูกพันกับอิทธิพลและผลประโยชน์ทางการเมือง อีกทั้งมิได้กำหนด บทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดไว้อย่างชัดเจน

(2) การสั่งการในการเลือกตั้งที่ผ่านมา สั่งตรงจากส่วนกลางไปถึงคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประจำเขตเลือกตั้ง ทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดไม่อาจกำกับดูแลและขาดอำนาจในการ วินิจฉัยสั่งการ บางครั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่รับฟังความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประจำจังหวัด เช่น ในเรื่องเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนผู้สมัครที่กระทำการทุจริต แต่กลับรับฟังความเห็นจากคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งมากกว่า

(3) การบริหารงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดบางแห่งเกิดความขัดแย้ง กันเองและไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงไม่สามารถกำกับดูแลคณะกรรมการ การเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(4) คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง กำหนด ทำให้มีความอิสระในการปฏิบัติงานค่อนข้างจำกัด รวมทั้งขาดการประสานงานที่ดีกับหน่วยงาน และกลุ่มคนที่เกี่ยวข้องในกระบวนการเลือกตั้ง

(5) คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดไม่สามารถทำหน้าที่เป็น “ตัวกลาง” ในการ ประสานงานระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง เพื่อให้การสนับสนุนคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งในการปฏิบัติหน้าที่ในการเลือกตั้งได้อย่างมี ประสิทธิภาพ

2.8 บทบาทของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง (กกต.เขต) ปัญหาที่เกิดจากการ ปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง (กกต.เขต.) คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง (กปน.) และคณะกรรมการนับคะแนน (กนค.)

(1) การบริหารจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง คณะกรรมการ ประจำหน่วยเลือกตั้ง และคณะกรรมการนับคะแนนมีลักษณะเป็นงานเฉพาะกิจ และกรรมการการเลือกตั้ง ประจำเขตเลือกตั้งส่วนใหญ่มีงานประจำ ไม่เสียสละและทุ่มเทให้การปฏิบัติหน้าที่และขาดความรู้ รวมทั้งไม่มีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานเลือกตั้ง บางเขตเลือกตั้งขาดความเป็นกลางและไม่รักษาความลับ ตลอดจนอาจมีพฤติกรรมแสวงหาผลประโยชน์ ไม่เชื่อฟังคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(2) การกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งไม่ชัดเจน และไม่เป็นที่ยอมรับของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำให้ไม่ได้รับความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ในการเลือกตั้ง ตลอดจนขาดการสนับสนุนที่เพียงพอทั้งจากคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

(3) คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งไม่มีสถานที่ปฏิบัติงานเกือบทั้งหมดต้องขออาศัยหน่วยงานอื่นในพื้นที่ซึ่งไม่ได้รับความสะดวกเท่าที่ควร ทำให้กรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งไม่ยอมไปปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งส่งผลต่อการจัดการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งในหลายๆ ด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำงานในรูป “คณะกรรมการ”

2.9 บทบาทของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน รัฐธรรมนูญมาตรา 126 (1) ห้ามมิให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาเป็นสมาชิกพรรคการเมือง มาตรา 129 การแนะนำผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยผู้สมัครรับเลือกตั้งเอง หรือบุคคลอื่นจะกระทำได้นเฉพาะเท่าที่มีบัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 36 ห้ามมิให้พรรคการเมืองช่วยเหลือ หรือสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาไม่ว่าโดยทางตรงและทางอ้อม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 44 ห้ามมิให้ผู้สมัครหรือผู้ใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อจะจูงใจ ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้แก่ตนเอง หรือผู้สมัครอื่นหรือพรรคการเมืองใด หรือให้งดเว้นการลงคะแนนให้แก่ผู้สมัคร หรือพรรคการเมือง ด้วยวิธีการ จัดทำ ให้ เสนอให้ สัญญาว่าจะให้ หรือจัดเตรียมเพื่อจะให้ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่ผู้ใด ให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อมแก่ชุมชน สมาคม มูลนิธิ วัด สถาบันการศึกษา สถานสงเคราะห์ หรือสถาบันอื่นใด ทำการโฆษณาหาเสียงด้วยการจัดให้มีหรืสหการรื่นเริงต่างๆ เลี้ยงหรือรับจะจัดเลี้ยง ผู้ใด หลอกหลวง บังคับ ชูเชิญ ใช้อิทธิพลคุกคาม ใส่ร้ายด้วยความเท็จ หรือจูงใจให้เข้าใจผิดในคะแนนนิยมของผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด มาตรา 45 ห้ามจัดพาหนะนำผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปยังที่เลือกตั้ง เพื่อการเลือกตั้งและนำกลับโดยไม่เสียค่าโดยสารหรือค่าจ้าง และมาตรา 91 ภายใต้บังคับมาตรา 92 ห้ามมิให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา หรือบุคคลใดดำเนินการหาเสียงเลือกตั้ง เว้นแต่การแนะนำตัวผู้สมัคร การแนะนำตัวผู้สมัครให้กระทำได้เฉพาะการจัดพิมพ์เอกสารเพื่อแนะนำตัวผู้สมัครตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด และในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นสมควรเพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้สมัครทุกคน อาจกำหนดจำนวนวงเงินค่าใช้จ่ายไว้ด้วยก็ได้ การแนะนำตัวผู้สมัคร หมายความว่า การแสดงข้อมูลส่วนตัวเกี่ยวกับประวัติส่วนตัว ประวัติการศึกษา และประวัติการทำงาน หรือประสบการณ์ในการทำงาน มาตรา 92 เพื่อประโยชน์ในการแนะนำตัวผู้สมัคร โดยเท่าเทียมกันให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินการ

จัดการปิดประกาศและติดแผ่นป้ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและผู้สมัครรับเลือกตั้ง ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ หรือที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือในชุมชนหนาแน่นที่เห็นสมควร พิมพ์ และจัดส่งเอกสารเกี่ยวกับการเลือกตั้งและผู้สมัครรับเลือกตั้งไปให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง จัดหาสถานที่ เพื่อแนะนำตัวผู้สมัครรับเลือกตั้ง จัดสรรเวลาการออกอากาศทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์เพื่อ แนะนำตัวผู้สมัครรับเลือกตั้ง กิจกรรมอื่นที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด ปัญหาสำคัญที่เกิด จากผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาในการเลือกตั้งที่ผ่านมา คือ

(1) ความไม่เป็นกลางทางการเมือง กล่าวคือประมาณร้อยละ 60 ของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิก วุฒิสภา มีความเป็นกลางทางการเมือง ในขณะที่อีกร้อยละ 40 มีความเชื่อมโยงกับพรรคการเมืองซึ่งเป็น คุณสมบัติต้องห้ามตามมาตรา 36 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541

(2) การทุจริตการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยเฉพาะการห้ามหาเสียงหรือการกระทำที่ เข้าข่ายต้องห้ามตามมาตรา 44 และมาตรา 91 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ซึ่งเป็นผลให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศ ไม่รับรองผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2543 จำนวน 78 คน ใน 35 จังหวัดไม่รับ รองผลการเลือกตั้งรอบสองเมื่อวันที่ 29 มีนาคม 2542 จำนวน 12 คน ใน 9 จังหวัด ไม่รับรองผลการ เลือกตั้งรอบสาม เมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 2543 จำนวน 4 คน ใน 4 จังหวัด ไม่รับรองผลการเลือกตั้ง รอบที่สี่ เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2543 และ วันที่ 9 กรกฎาคม 2543 จำนวน 1 คน ทำให้มีการเลือกตั้ง รอบที่ห้า เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2543 จำนวน 1 คน จังหวัดที่มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งเป็น ผลมาจากการประกาศไม่รับรองการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งมากที่สุด คือ จังหวัด อุบลราชธานี 5 ครั้ง รองลงมา ได้แก่ จังหวัดมหาสารคาม หนองคายและอุดรธานี 4 ครั้ง จังหวัดที่ เลือกตั้ง 3 ครั้ง มี 5 จังหวัด คือ ขอนแก่น นครราชสีมา ลำปาง สุพรรณบุรี และอำนาจเจริญ

ข้อหาการกระทำทุจริตเลือกตั้ง ได้แก่ การซื้อขายเสียง การจัดเลี้ยงเพื่อหาเสียงในลักษณะ ต่างๆ รวมถึงการแจกของให้แก่ประชาชนในพื้นที่ชุมชนต่างๆ ทั่วไป การจัดทำป้ายประกาศแนะนำตัวของ ผู้สมัคร จัดทำเกินกว่าจำนวน 10 เท่าของหน่วยเลือกตั้ง และบางรายพิมพ์ข้อความที่ผิดไปจากกฎเกณฑ์ที่ กกต. กำหนด การหาเสียงหรือแนะนำตัวผ่านเครือข่ายหรือผู้ใกล้ชิดซึ่งมีตำแหน่งหรือบทบาทสำคัญใน ชุมชน การแนะนำตัวหรือการเสียงผ่านสื่อต่างๆ ทั้งทางตรงและทางอ้อม การสัญญาจะให้ประโยชน์ทาง ทรัพย์สิน การใช้อิทธิพลข่มขู่ และการปลอมแปลงวุฒิการศึกษา ตัวอย่างของการทุจริตการเลือกตั้งที่ คณะกรรมการการเลือกตั้งให้ใบแดงคือ เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง 1 ปี มาตรา 85/1 ได้แก่ นายสวัสดิ์ คำประกอบ ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาซึ่งอัยการจังหวัดนครสวรรค์ในฐานะอัยการคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประจำจังหวัดนครสวรรค์ ได้ยื่นฟ้องทางแพ่งเรียกค่าเสียหายจากนายสวัสดิ์ คำประกอบ เป็นจำเลยที่ 1 นายภาณุวัฒน์ คำประกอบ (บุตรชาย) เป็นจำเลยที่ 2 ในข้อหาร่วมกันทำเอกสารแจกจ่ายแก่บุคคลทั่วไปมี ข้อความบ่งบอกความหมายวิธีการเสนอให้สัญญาว่าจะให้ประโยชน์ทางทรัพย์สินแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อ

จึงใจให้ลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ตน และผลการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2543 นายสวัสดิ์ คำประกอบ ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ดำเนินการสอบสวนปรากฏว่า เป็นความจริงจึงไม่รับรองผลการเลือกตั้ง และได้จัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ในวันที่ 29 เมษายน 2543 โดยใช้งบประมาณของแผ่นดินเป็นค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง 9,832,818 บาท จึงฟ้องเรียกค่าเสียหายจากนายสวัสดิ์ คำประกอบและนายภานุวัฒน์ คำประกอบ เป็นเงินทั้งสิ้น 9,832,818 บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี นับตั้งแต่วันที่ 4 มีนาคม 2543 ซึ่งศาลจังหวัดนครสวรรค์ได้รับฟ้องไว้ นอกจากนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งยังได้สั่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่ จำนวน 10 คน ซึ่งถูกถอดถอนสถานภาพความเป็นสมาชิกวุฒิสภาอันเนื่องมาแต่การทุจริตการเลือกตั้งดังกล่าวข้างต้น

(3) การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งนี้ มีการร้องเรียน จำนวน 1,347 เรื่อง และมีการยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งตามมาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 67 เรื่อง ใน 43 เขตเลือกตั้งจังหวัด

2.10 บทบาทของพรรคการเมือง ภายใต้หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญได้ประกันเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองไว้ในมาตรา 47 กำหนดหลักการจัดตั้งพรรคการเมือง การเลิกพรรคการเมือง การดำเนินกิจการทางการเมือง การสนับสนุนการจัดตั้งและพัฒนาสาขาพรรคโดยรัฐ การสนับสนุนทางการเงินหรือประโยชน์อย่างอื่นแก่พรรคการเมือง โดยรัฐ การควบคุมการรับบริจาคของพรรคการเมือง การตรวจสอบสถานะทางการเงินของพรรคการเมือง การจัดทำบัญชีรายรับรายจ่ายของพรรคการเมือง เป็นต้น ไว้ในมาตรา 328 ซึ่งเป็นที่มาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดให้มีกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองในสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยได้รับเงินจากงบประมาณของแผ่นดินเป็นรายได้หลัก โดยมีเจตนารมณ์ที่จะส่งเสริมและพัฒนาพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่ได้มาตรฐานเช่นเดียวกับประเทศประชาธิปไตยตะวันตก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาไปสู่การเป็นพรรคมวลชน (mass party) และเป็นสถาบันหลักของกระบวนการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยของไทย อย่างไรก็ตาม ภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 พรรคการเมืองซึ่งจัดตั้งตามพระราชบัญญัติดังกล่าวยังมีลักษณะอ่อนแอ และขาดความเป็นสถาบัน (institutionalization) เช่นเดียวกับพรรคการเมืองก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 หรืออาจกล่าวได้ว่ามีสภาพดั่งกล่าวมากกว่าเดิม ยกเว้นพรรคไทยรักไทยเพียงพรรคเดียวที่มีความเข้มแข็งสามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมือง และมีแนวโน้มจะพัฒนาไปสู่ความเป็นสถาบันได้ ที่เหลือเป็นพรรคการเมืองที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติการเมือง พ.ศ. 2524 ที่ยังดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง ได้แก่ พรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติพัฒนา พรรคชาติไทย พรรคเสรีธรรม และพรรคความหวังใหม่ ซึ่งต่อมาพรรคความหวังใหม่ได้ยุบรวมเข้ากับพรรคไทยรักไทย สถานภาพของพรรคการเมืองพิจารณาได้จากประเด็น ดังต่อไปนี้

1. ความเป็นประชาธิปไตยในการบริหารพรรค ลักษณะทางโครงสร้างของพรรคการเมืองไทยที่สำคัญ ประกอบด้วย โครงสร้างของสายนาน โครงสร้างทางอำนาจ และโครงสร้างของกลุ่มฝักฝ่าย กล่าวคือ

(1) โครงสร้างของสายนาน โครงสร้างพื้นฐานของพรรคการเมืองไทยส่วนใหญ่มีแบบแผนหลักๆ ที่เหมือนหรือคล้ายคลึงกันมากซึ่งมักจะเป็นไปตามข้อบังคับของกฎหมายพรรคการเมือง คือ จะประกอบด้วย หัวหน้าพรรค รองหัวหน้าพรรค เลขาธิการพรรค รองเลขาธิการพรรค เภรัณยูภักพรรค โฆษกพรรค และกรรมการบริหารอื่น

(2) โครงสร้างทางอำนาจ พรรคการเมืองไทยส่วนใหญ่มีแบบแผนอันเดียวกันเกือบทุกพรรค และทุกยุคสมัยต่อเนื่องกันจนเป็นลักษณะร่วมของแบบแผนทางประเพณีปฏิบัติ คือ อำนาจจะรวมศูนย์อยู่ในตำแหน่งหลักๆ 3 กลุ่ม คือ หัวหน้าพรรค เลขาธิการพรรค และกรรมการบริหารพรรค โดยลักษณะของอำนาจมักจะลดหลั่นตามตำแหน่งด้วย กล่าวคือ หัวหน้าพรรคจะมีอำนาจค่อนข้างสูงแบบเบ็ดเสร็จ โดยเฉพาะในอดีตการเกิดการดำรงอยู่และการสืบทอดของพรรคผูกพันอยู่กับหัวหน้าพรรคอย่างสิ้นเชิง แม้ในปัจจุบันก็ยังเห็นได้ว่าหัวหน้าพรรคเป็นศูนย์รวมอำนาจ ทั้งในฐานะผู้ริเริ่มก่อตั้งและรวบรวมสมัครพรรคพวกส่วนใหญ่หรือกลุ่มใหญ่ของพรรคไว้

(3) โครงสร้างของกลุ่มฝักฝ่าย มีส่วนสำคัญในการกำหนดความแตกต่างของพรรคการเมือง เนื่องจากพรรคต่างๆ มีการรวมกลุ่มย่อย และบทบาทของกลุ่มย่อยไม่เหมือนกัน บางพรรคกลุ่มย่อยมีผลกระทบทางบวกต่อพรรค ขณะที่บางพรรคกลุ่มย่อยสร้างผลกระทบในทางลบ ซึ่งส่วนใหญ่มักจะเป็นผลทางลบมากกว่าทางบวก บทบาทสำคัญของกลุ่มในปัจจุบัน มักมีเป้าหมายเพื่อการต่อสู้ชิงผลประโยชน์และอำนาจทางการเมืองเป็นหลัก เช่น การสร้างกลุ่มเพื่อสัดส่วนโควตาของตำแหน่งรัฐมนตรี หรือการสร้างกลุ่มเพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองของบุคคลที่ไร้อำนาจ หรือการสร้างกลุ่มเพื่อร่วมพันธมิตรทางการเมืองระหว่างพรรค ฯลฯ เป็นต้น

2. การจัดตั้งสาขาพรรค พรรคการเมืองของไทยส่วนใหญ่ไม่ค่อยให้ความสำคัญกับการมีสาขาพรรคมากเท่าที่ควร กล่าวคือ พรรคการเมืองขนาดใหญ่ๆ เท่านั้นที่ให้ความสำคัญกับการมีสาขาพรรคอยู่บ้าง เช่น พรรคประชาธิปัตย์ พรรคไทยรักไทย พรรคชาติพัฒนา พรรคชาติไทย เป็นต้น แต่สาขาของพรรคการเมืองเหล่านั้นก็ยังไม่มีความอ่อนแอ และมิได้รับมอบอำนาจจากสำนักงานใหญ่มากเท่าที่ควร ส่วนใหญ่มักใช้สาขาพรรคในการเป็นศูนย์กลางในการระดมทาสมาชิกใหม่เข้าพรรค จัดตั้งหัวคะแนนรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งให้กับผู้สมัครของพรรค ประชาสัมพันธ์นโยบายของพรรค เป็นต้น บางพรรคการเมืองอาจใช้บทบาทของสาขาพรรคในการหาเงินจากสมาชิกของพรรคในท้องถิ่น และผู้ที่เป็นแนวร่วมมาสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรค สำหรับพรรคขนาดปานกลาง เช่น พรรคราษฎร มักไม่เน้นความสำคัญของสาขาพรรคการเมืองมากเท่าที่ควร พรรคการเมืองขนาดเล็กส่วนใหญ่ก็ไม่ให้ความสำคัญกับสาขาพรรค หรือบางพรรคอาจให้ความสำคัญบ้างแต่เพียงเล็กน้อย

ภายหลังจากการมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้มีการสนับสนุนการช่วยเหลือทางการเงินแก่พรรคการเมืองตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ โดยกำหนดให้ถือเอาหลักเกณฑ์ของการจัดสรรตามจำนวนสาขาพรรคพบว่า พรรคการเมืองส่วนใหญ่พากันขยายจำนวนการจัดตั้งสาขาพรรคเพื่อประโยชน์ในการได้รับการสนับสนุนเงินอุดหนุน ทั้งๆ ที่สาขาพรรคของแทบทุกพรรคการเมืองยังไม่มีความพร้อมทั้งในด้านความศรัทธาของประชาชน ด้านการเงิน และความรู้ความเข้าใจของสมาชิกของพรรคในท้องถิ่น หรืออีกนัยหนึ่งคือ เป็นสาขาพรรคที่ไม่มีตัวตนทางการเมืองอย่างแท้จริง

นอกจากนั้น พรรคการเมืองส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกของคณะกรรมการกลางของพรรคมากเป็นพิเศษ โดยเฉพาะตำแหน่งหัวหน้าพรรค รองหัวหน้าพรรค เลขาธิการพรรค รองเลขาธิการพรรค เภรียุทธิพรรค โฆษกและรองโฆษกพรรค รองลงมาได้แก่ผู้ที่เป็นการกรรมการกลางหรือกรรมการบริหารพรรค บางพรรคการเมืองกำหนดจำนวนคณะกรรมการกลางพรรคเอาไว้มาก การที่พรรคการเมืองให้ความสำคัญกับตำแหน่งกรรมการที่มีตำแหน่งบริหารภายในพรรคเป็นอย่างมาก ทำให้สมาชิกชั้นนำของพรรคต่างแก่งแย่งชิงกันเข้ามาดำรงตำแหน่งดังกล่าว บางพรรคการเมืองเปิดโอกาสให้สมาชิกชั้นนำที่บริจาคเงินเข้าพรรคเป็นจำนวนมากได้ดำรงตำแหน่งสำคัญ เพราะการที่ได้ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการกลางของพรรคมีโอกาสเป็นรัฐมนตรีหรือตำแหน่งทางการเมืองในระดับสูง ถ้าพรรคนั้นได้เป็นรัฐบาล (ไม่ว่าจะเป็นแกนนำหรือพรรคร่วม) เพราะถือว่าเป็นผู้ที่ “มีพระคุณ” ต่อพรรคการเมือง ด้วยเหตุนี้พรรคการเมืองจึงไม่ค่อยให้ความสำคัญกับสาขาพรรคการเมืองมากเท่าที่ควร

3. การบริหารการเงินของพรรค พรรคการเมืองแทบทุกพรรคประสบกับปัญหาการขาดแคลนเงินในการบริหารพรรคการเมือง เพราะค่าใช้จ่ายในการบริหารพรรคในแต่ละเดือนยามปกติก็นับเป็นจำนวนมากมาย พรรคการเมืองขนาดใหญ่จะมีค่าใช้จ่ายตามปกติประมาณเดือนละ 15-30 ล้านบาท ถ้าเป็นพรรคการเมืองขนาดกลางก็จะตกประมาณ 5-20 ล้านบาท ส่วนพรรคการเมืองขนาดเล็กจะตกประมาณเดือนละ 1 แสน ถึง 1 ล้านบาท ดังนั้นพรรคการเมืองส่วนใหญ่จึงต้องแสวงหาเงินเข้าพรรคด้วยวิธีการต่างๆ นอกเหนือไปจากเงินสนับสนุนของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 โดยมักเน้นรายได้จากการบริจาคของบุคคลธรรมดา แต่ส่วนใหญ่มักจะเป็นสมาชิกชั้นนำของพรรค

4. การคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรค โดยทั่วไปแล้ว พรรคการเมืองในระดับท้องถิ่นจะเป็นผู้ที่ยังเสียงประชาชน แล้วคัดเลือกและเลือกสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งเสนอต่อสำนักงานใหญ่ของพรรค ดังเช่นพรรคการเมืองต่างประเทศดำเนินการ ทั้งนี้ เนื่องจากพรรคการเมืองระดับท้องถิ่นซึ่งอยู่ใกล้ชิดกับประชาชน ย่อมคาดคะเนความนิยมของประชาชนได้ดีกว่าผู้บริหารพรรคส่วนกลาง สำหรับการดำเนินการของพรรคการเมืองไทย ยังขาดพรรคการเมืองในระดับท้องถิ่น ทำให้การคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งมักมาจากการตัดสินใจจากผู้บริหารพรรคส่วนกลางในกรุงเทพมหานคร เช่น เลขาธิการพรรค เป็นต้น โดยพิจารณาว่า ใครที่เคยได้รับเลือกตั้งมาก่อนหลายๆ สมัย แสดงว่าประชาชนนิยม แต่ภายหลังประกาศรัฐธรรมนูญ 2540 และมีการแบ่งเขตเลือกตั้งใหม่ ซึ่งบางเขตเลือกตั้งใหม่ไปทับซ้อนกับเขตเลือกตั้งเดิม

ซึ่งเป็นพื้นฐานเสียงของพรรคคนทั้งคู่ ทำให้การพิจารณาจากเหตุผลดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาการแข่งขันระหว่างผู้สมัครเลือกตั้งสังกัดพรรคเดียวกันว่า พรรคจะส่งให้บุคคลใดลงเขตเลือกตั้งใหม่ดังกล่าว และทางออกหนึ่งของปัญหานี้คือ ให้บุคคลหนึ่งไปลงสมัครในแบบบัญชีรายชื่อพรรค

5. การคัดเลือกและจัดลำดับผู้สมัครรับเลือกตั้งในแบบบัญชีรายชื่อพรรค รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และกฎหมายเลือกตั้งกำหนดระบบการเลือกตั้งใหม่ เป็นระบบเลือกตั้งแบบผสม คือแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง กับแบบบัญชีรายชื่อของพรรค ลำพังที่พรรคการเมืองขนาดกลางและเล็กจะสรรหาตัวบุคคล (recruitment) มาลงสมัครในแบบแบ่งเขตก็ยากแล้ว มีพิกัดกล่าวถึงการเสาะหาบุคคลมาลงสมัคร ส.ส. ในระบบบัญชีรายชื่อพรรค (party list) ให้ครบ 100 คน และที่สำคัญก็คือ ทำอย่างไรจึงจะได้บุคคลประเภทดีเด่น ดังและเป็นที่รู้จักของประชาชนทั่วไปมาอยู่ในบัญชีรายชื่อของพรรคคน ซึ่งเป็นสิ่งที่ยากที่สุด

การเลือกตั้งเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 ถือเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองไทยที่ประชาชนจะมีสิทธิในการออกเสียงเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ซึ่งมีพรรคการเมืองส่งผู้เข้าสมัครรับเลือกตั้งจำนวน 37 พรรค แต่มีเพียง 5 พรรคการเมือง คือ พรรคประชาธิปัตย์ พรรคไทยรักไทย พรรคชาติพัฒนา พรรคชาติไทย และพรรคความหวังใหม่ ที่ส่งผู้สมัครครบทั้ง 100 คนในบัญชีรายชื่อพรรค หลักเกณฑ์ที่พรรคการเมืองใช้ในการเลือกสรรและจัดลำดับผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อพรรคการเมือง พบว่า พรรคการเมืองส่วนใหญ่กำหนดหลักเกณฑ์สำคัญๆ ในการคัดเลือกและจัดลำดับผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อพรรค ที่คล้ายคลึงกัน แต่จะแตกต่างกันในรายละเอียดปลีกย่อย ซึ่งเน้นความสำคัญมากน้อยต่างกัน อย่างไรก็ตาม คุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อที่ทุกพรรคการเมืองต้องการและคำนึงถึงมากที่สุด คือ ความมีชื่อเสียง ความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ทางการเมืองของผู้สมัครรับเลือกตั้ง กล่าวคือ พรรคประชาธิปัตย์ จะแบ่งแยกบุคคลที่จะลงสมัครออกเป็น 4 กลุ่ม คือ กลุ่มผู้บริหารพรรค กลุ่มผู้ทำงานในสภา กลุ่มผู้ประสบความสำเร็จในสาขาวิชาชีพของตน และกลุ่มนักวิชาการ โดยการเรียงลำดับจะเน้นให้ความสำคัญกับผู้บริหารระดับสูงของพรรคมาเป็นอันดับแรก แต่พรรคไทยรักไทยจะไม่ให้ความสำคัญกับการเรียงลำดับในบัญชีรายชื่อส่วนพรรคขนาดกลางทั้งสามพรรค คือ พรรคชาติพัฒนา พรรคชาติไทย พรรคความหวังใหม่ จะให้ความสำคัญกับผู้บริหารของพรรคมาเป็นลำดับต้นเช่นกัน จะมีแตกต่างตรงที่พรรคชาติไทย หัวหน้าพรรคและบุคคลสำคัญของพรรคมิได้ลงสมัครในแบบบัญชีรายชื่อ แต่ลงสมัครในแบบแบ่งเขตแทน

เจตนารมณ์การเลือกตั้งแบบระบบบัญชีรายชื่อเป็นการเลือกในระบบพรรค ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อจำนวนพรรคการเมืองให้ลดน้อยลงไปตามคะแนนและความนิยมของประชาชน ดังจะสังเกตได้จากรายชื่อของผู้เสนอตัวเข้ามาของแต่ละพรรคในระบบบัญชีรายชื่อพรรค ย่อมแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพและความนิยมของพรรคการเมืองนั้นๆ ได้เป็นอย่างดี และจากการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 ที่ผ่านมา บุคคลที่ปรากฏในระบบบัญชีรายชื่อของพรรคไทยรักไทยและของพรรคประชาธิปัตย์มีความโดดเด่นมากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับบุคคลในระบบบัญชีรายชื่อของพรรคชาติพัฒนา พรรคชาติไทย และพรรคความหวังใหม่ นอกจากนี้ สิ่งที่มองเห็นอย่างมีอาจปฏิเสธได้อีกประการหนึ่ง คือ ขณะที่พรรค

ขนาดใหญ่อย่างพรรคไทยรักไทย และพรรคประชาธิปัตย์มีลักษณะเป็นพรรคที่มีลักษณะเป็นพรรคที่มี ส.ส. จากทุกภาคส่วนของประเทศ แต่พรรคขนาดกลาง อย่างเช่น พรรคชาติไทย และพรรคชาติพัฒนา กลับมีลักษณะเป็นพรรคเฉพาะส่วน กล่าวคือ พรรคชาติไทย ประกอบส่วนจากกลุ่มสุพรรณบุรี กลุ่มชลบุรี และกลุ่มบุรีรัมย์ ขณะที่พรรคชาติพัฒนา ประกอบส่วนจากกลุ่มนครราชสีมา และกลุ่มชัยภูมิ อย่างไรก็ตาม ในจังหวัดชลบุรี จังหวัดบุรีรัมย์ จังหวัดนครราชสีมา และจังหวัดชัยภูมิ พรรคชาติไทยและพรรคชาติพัฒนา ก็ไม่ได้จำนวน ส.ส. ทั้งจังหวัด มีเพียงจังหวัดสุพรรณบุรีเท่านั้น ที่พรรคชาติไทยยังไม่ถูกพรรคการเมืองใด แย่งชิงไปได้ กล่าวได้ว่า เหล่านี้คือแนวโน้มที่แสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนถึงการต่อสู้ทางการเมืองระหว่าง พรรคการเมืองใหญ่ และแนวโน้มที่พรรคขนาดเล็กจะถูกดูดกลืนกระทั่งเหลือพรรคการเมืองจำนวนไม่มากนัก บางคนมองแนวโน้มของพรรคการเมืองไทยในอนาคตว่าจะเป็นระบบพรรคใหญ่ 2 พรรค อย่างไรก็ตาม ระบบบัญชีรายชื่อได้ก่อให้เกิดความเบี่ยงเบนจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอย่างน้อย 4 ประการ คือ

ประการแรก ระบบบัญชีรายชื่อได้ทำลายกลไกความรับผิดชอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีต่อประชาชน แต่กลับไปมีความรับผิดชอบต่อหัวหน้ากลุ่มหรือหัวหน้ามุ้งแทน กล่าวคือ ในขณะที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระบบแบ่งเขตมีความรับผิดชอบต่อประชาชนในเขตการเลือกตั้งของตน จึงต้องดูแลทุกข์สุข และทำหน้าที่เป็นตัวแทนของราษฎร มิฉะนั้นอาจต้องพ่ายแพ้ในการเลือกตั้งครั้งต่อไป แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระบบบัญชีรายชื่อไม่ต้องรับผิดชอบต่อประชาชน หากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่พอใจสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระบบบัญชีรายชื่อ ก็มีอำนาจอาศัยการเลือกตั้งเป็นกลไกในการลงโทษสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบนี้ได้ เพราะการเข้าสู่บัญชีรายชื่อและการเลือกอันดับในบัญชีรายชื่อเป็นอำนาจของหัวหน้าพรรคหรือคณะกรรมการบริหารพรรคเพียงไม่กี่คน ด้วยเหตุนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระบบบัญชีรายชื่อ จึงมีความรับผิดชอบต่อหัวหน้ากลุ่มหรือหัวหน้ามุ้งว่าจะได้อยู่บัญชีรายชื่อพรรคหรือไม่ และจะได้อันดับในบัญชีรายชื่อสูงต่ำเพียงใด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับบารมี พลั้ง และอำนาจต่อรองทางการเมืองของหัวหน้ากลุ่มหรือ มุ้งที่ตนสังกัด

ประการที่สอง การที่พรรคการเมืองทุกพรรคต่างมุ่งที่จะดึงตัวผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีฐานอำนาจทางการเมืองหรือมีชื่อเสียงเข้ามาอยู่ในบัญชีรายชื่อพรรค เพื่อให้พรรคของตนได้รับ ประโยชน์สูงสุดในทางการเมือง หรือได้รับคะแนนเสียงจากประชาชนทั่วประเทศให้มากที่สุด โดยมีได้คำนึง ความเหมาะสม ลักษณะ หรือความคิดของตัวบุคคลนั้นว่า สอดคล้องกับ “อุดมการณ์” และ “นโยบาย” ของ พรรคการเมืองที่ได้ประกาศไว้กับประชาชนแต่อย่างใด

ประการที่สาม บัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง นอกจากจะใช้เป็นเครื่องมือในการหาเสียงเลือกตั้ง เพื่อให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ได้พิจารณาถึงบุคคลในบัญชีรายชื่อของพรรคว่ามีความเหมาะสมที่จะเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้แทนของตนแล้ว บัญชีรายชื่อยังถูกใช้เป็นเครื่องมือในการต่อรองทางการเมือง ในลักษณะของการประนีประนอมกันภายในพรรค เช่น การหลีกเลี่ยงการแข่งขันกันในการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตด้วยการจัดให้คนหนึ่งลงสมัครแบบบัญชีรายชื่อ หรือใช้เป็นเครื่องมือในการผสมผสานกันระหว่างอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งคนใหม่ เป็นต้น

ประการสุดท้าย อำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายในการเลือกสรรและจัดลำดับบุคคลเข้ามาอยู่ในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้น แม้ว่าตามข้อบังคับพรรคการเมืองจะกำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการบริหารพรรค แต่แท้จริงแล้ว อำนาจการตัดสินใจจะอยู่กับตัวหัวหน้าพรรค หรือเลขาธิการพรรค หรือคณะผู้บริหารพรรคเพียง 2-3 คนเท่านั้น

เพราะฉะนั้น กล่าวได้ว่า การคัดเลือกและจัดลำดับผู้สมัครของพรรคการเมืองต่างๆ ยังมิได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญต้องการให้คนตีความมีความรู้ความสามารถ แต่ไม่มีความชำนาญหรือความถนัดในการหาเสียง หรืออาจไม่มีบารมีหรือฐานเสียงทางการเมือง เข้ามาทำงานทางการเมือง โดยปรากฏข้อในบัญชีรายชื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้เห็นว่า หากเลือกพรรคการเมืองนี้ ก็จะได้บุคคลในบัญชีรายชื่อเข้าไปทำหน้าที่บริหารประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร หรือรัฐมนตรี ข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติพบว่า การคัดเลือกและจัดลำดับผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง กลับใช้บัญชีรายชื่อเป็นเครื่องมือต่อรองเพื่อประนีประนอมทางการเมือง และพิจารณาจากบารมีทางการเมืองมากกว่าความรู้ความสามารถของผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งดังกล่าวมาแล้ว

6. การมีส่วนร่วมจากสมาชิกพรรคและประชาชนในการบริหารกิจการของพรรค พรรคการเมืองมีความเกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนอย่างใกล้ชิด กระตุ้นให้ประชาชนมีการรวมกลุ่มทางการเมืองขึ้น นอกจากนั้นพรรคการเมืองยังช่วยกระตุ้นให้การมีส่วนร่วมทางการเมืองขยายตัวกว้างขวางออกไป มีความหมายและมีน้ำหนักทางการเมืองมากขึ้น แต่พรรคการเมืองไทยยังยึดตัวบุคคลเป็นหลัก หรือมีลักษณะเป็นพรรคของหัวหน้าพรรคมากกว่าเป็นของมวลชน กล่าวคือ การรวมกลุ่มของพรรคการเมืองไทยตั้งแต่อดีตมามักเกิดจากความปรารถนาของผู้นำทางการเมือง แล้วจึงดึงพรรคพวกมาร่วมและกำหนดนโยบายหรืออุดมการณ์ภายหลัง ซึ่งโดยมากจะเป็นอุดมการณ์ของหัวหน้าพรรคเอง ทำให้การรวมตัวกันไม่แน่นแฟ้น พรรคมักจะยุบไปเมื่อขาดผู้นำ พื้นฐานทางการเมืองไทยที่ผ่านมาจึงขาดพลังประชาชนหนุนหลัง พรรคการเมืองไทยไม่มีลักษณะตามความหมายที่แท้จริง เป็นเพียงพรรคการเมืองแต่ในนาม และจำกัดอยู่เฉพาะในหมู่สมาชิกที่สนับสนุนหัวหน้าพรรค ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการก่อตั้งพรรคเลย ตลอดจนการเลิก ยุบ หรือการรวมพรรค แม้กฎหมายจะกำหนดให้พรรคที่จะเลิก ยุบ หรือที่มารวมกันจะต้องขอความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่ของแต่ละพรรคว่าจะรวมกับพรรคใดก็ตาม แต่ในความเป็นจริงแล้วก็มักเป็นการตัดสินใจของหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคมากกว่าจะเป็นความเห็นพ้องต้องกันของสมาชิกพรรค

7. การเลิกหรือยุบพรรคการเมือง เป็นตัวชี้วัดถึงสถานภาพของพรรคการเมืองไทยที่สำคัญตัวหนึ่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 บัญญัติถึงเหตุของการเลิกหรือยุบพรรคการเมืองไว้ในหมวด 4 มาตรา 65 วรรคหนึ่ง และมาตรา 66 และการรวมพรรคการเมืองไว้ในหมวด 5 มาตรา 70 มาตรา 71 มาตรา 72 และ มาตรา 73 สรุปได้ว่า พรรคการเมืองย่อมเลิกหรือยุบโดยคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งใน 2 สาเหตุหลัก แต่ขณะนี้ได้มีการเลิกหรือยุบพรรคการเมืองด้วยเหตุ ดังต่อไปนี้ (มาตรา 65 วรรคหนึ่ง)

7.1 มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรค (มาตรา 65 (1)) ยุบเพราะสาเหตุนี้ จำนวน 2 พรรค

7.2 มีการยุบพรรคการเมืองไปรวมกับพรรคการเมืองอื่นตาม มาตรา 70-73 (มาตรา 65(3)) จำนวน 3 พรรค

7.3 ไม่ดำเนินการดังต่อไปนี้ (มาตรา 65 (5))

(1) ไม่ทำการประชุมใหญ่ในการเปลี่ยนแปลงรายการสำคัญ ได้แก่ นโยบายพรรค ข้อบังคับพรรค และการเลือกตั้งกรรมการบริหารพรรคตามบทบัญญัติ มาตรา 25 มีคำร้องที่ขอให้ยุบพรรคการเมืองด้วยเหตุนี้อยู่ในระหว่างการพิจารณาตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญ

(2) องค์ประชุมใหญ่ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติ มาตรา 26 ยุบเพราะสาเหตุนี้ จำนวน 1 พรรค

(3) ไม่จัดให้มีสมาชิกครบ 5,000 คน จากทุกภาค (4 ภาค) และไม่มีสาขาพรรคในทุกภาคภายใน 180 วัน นับแต่ได้รับจดทะเบียนการเป็นพรรคการเมืองจากนายทะเบียนตามบทบัญญัติ มาตรา 29 ยุบเพราะสาเหตุนี้ จำนวน 20 พรรค

(4) ไม่จัดทำรายการการดำเนินกิจการของพรรคในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด และแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปี เพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบตามบทบัญญัติ มาตรา 35 ยุบเพราะสาเหตุนี้ จำนวน 9 พรรค

(5) ไม่ใช้จ่ายเงินที่ได้รับสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และไม่จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริง และยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไปตามบทบัญญัติ มาตรา 26 ยุบเพราะสาเหตุนี้ จำนวน 3 พรรค

นับตั้งแต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฯ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2541 จนถึง วันที่ 30 สิงหาคม 2545 ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยสั่งให้ยุบพรรคการเมืองไปแล้วทั้งสิ้น 37 พรรค ซึ่งส่วนใหญ่เป็นพรรคที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ปัญหาสำคัญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบาทของพรรคการเมือง นอกจากที่ได้กล่าวถึงมาข้างต้น คือ

(1) พรรคการเมืองส่วนใหญ่ยังมีบทบาทเป็นพรรคเฉพาะกิจ ยังไม่ทำหน้าที่ในบทบาทของพรรคการเมืองอย่างแท้จริง สภาพปัญหานี้เห็นได้จากการที่นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมือง ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยสั่งให้ยุบพรรคการเมืองไปแล้ว ดังกล่าวข้างต้น จำนวน 37 พรรค

(2) การรับรองผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งเป็นบทบาทที่สำคัญของพรรคการเมืองและมีลักษณะเหมือน “ตัวการ” และ “ตัวแทน” ในการเลือกตั้ง กล่าวได้ว่า การกลั่นกรองและการคัดสรรยังไม่เป็นไปตามหลักการที่ควรจะเป็น เนื่องจากตัวแทนที่พรรคการเมืองให้การรับรองกระทำทุจริตการเลือกตั้งเป็นจำนวนมาก เห็นได้จากที่มีการร้องเรียนคัดค้านผลการเลือกตั้งถึง 311 เขตเลือกตั้ง จากจำนวนทั้งหมด 400 เขตเลือกตั้ง

2.11 บทบาทของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและหัวหน้าพรรค

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 30 กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสมัครในนามพรรคการเมือง และสมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งหรือแบบบัญชีรายชื่อแบบใดแบบหนึ่งเพียงแบบเดียว และมาตรา 31 กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งยื่นหนังสือรับรองของหัวหน้าพรรคการเมืองว่าส่งสมาชิกผู้นั้นเข้าสมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งกำหนดให้ใช้หมายเลขที่จะใช้ลงคะแนนเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้นเป็นหมายเลขประจำตัวผู้สมัครตามมาตรา 38 ซึ่งเป็นความผูกพันหรือพันธะระหว่างสมาชิกของพรรคการเมืองและพรรคการเมือง

แรงจูงใจที่ทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ตัดสินใจลงสมัครรับเลือกตั้งพิจารณาจากภูมิหลังพบว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งทั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และแบบบัญชีรายชื่อพรรคเป็นอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ถึงร้อยละ 54 (270 คน) ของผู้ได้รับเลือกตั้งทั้งหมด รองลงมาเป็นนักการเมืองท้องถิ่นและผู้ช่วยดำเนินงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และอีกจำนวนเป็นทายาทของนักการเมืองตระกูลต่างๆ

เกณฑ์ในการตัดสินใจเลือกเข้าพรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้งส่วนใหญ่ตัดสินใจเลือกเข้าพรรคการเมืองที่คาดว่าจะชนะการเลือกตั้ง เห็นได้จากอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ตัดสินใจเลือกเข้าพรรคไทยรักไทย ทั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อพรรคมีจำนวนถึง 189 คน แบ่งเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง จำนวน 142 คน แบบบัญชีรายชื่อพรรคจำนวน 47 คน ส่วนที่เหลือยังคงยึดมั่นในพรรคการเมืองเดิมที่ตนสังกัด

กลยุทธ์ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งส่วนใหญ่ยังใช้ระบบหัวคะแนนโดยสร้างเครือข่ายไปยังกลุ่มผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งผ่านฐานเสียงเดิมที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งมีอยู่และหรือที่พรรคการเมืองที่ตนสังกัด หรือญาติพี่น้อง/เพื่อนมีอยู่เป็นหลักในรูปแบบต่างๆ เช่น การประกันชีวิตให้แก่ผู้สมัครเป็นสมาชิกพรรค ให้สิทธิพิเศษในการซื้อสินค้าในราคาถูก เข้าหาผู้นำชุมชนที่เป็นแกนนำกลุ่มเกษตรกร กลุ่มสตรีแม่บ้าน อสม. ชมรมผู้สูงอายุ กลุ่มวัยรุ่น ผู้สมัคร หัวคะแนนและผู้สนับสนุนตระเวนออกหาเสียงตามย่านชุมชนต่างๆ ไปปรากฏตัวในงานบุญ งานศพ และกิจกรรมการทำบุญในชุมชน เดินพบปะประชาชนตามสถานที่ต่างๆ ใช้รถยนต์โฆษณาปราศรัยหาเสียงเคลื่อนที่แจกแผ่นปลิว แพนฟายแนะนำตัว ติดโปสเตอร์ตามร้านค้าและแหล่งชุมชน ทำป้ายคัดเอาท์ขนาดใหญ่คู่กับหัวหน้าพรรคในย่านชุมชน จัดเวทีปราศรัยในชุมชน หมู่บ้าน ปราศรัยจุดย่อยและร่วมเวทีปราศรัยที่จัดโดย กกต.เขต เดินเคาะประตูบ้าน เชิญชวนประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ปราศรัยตามงานเลี้ยงของชาวบ้าน หรืองานต่างๆในท้องถิ่น จัดปราศรัยเป็นทีมโดยเชิญหัวหน้าพรรค หรือแกนนำคนสำคัญของพรรคขึ้นปราศรัยแนะนำนโยบายพรรค และผู้สมัครพร้อมจัดเตรียมคนมาฟัง เป็นต้น ผู้สมัครพรรคไทยรักไทยส่วนใหญ่จะใช้นโยบายพรรคหาเสียง โดยเฉพาะการผ่อนชำระหนี้เกษตรกร 3 ปี และโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรคและเน้นการแก้ปัญหาเศรษฐกิจ ผู้สมัครพรรคประชาธิปัตย์ใช้นโยบายพรรคในการหาเสียงโดยเน้นเรื่องเศรษฐกิจ ผู้สมัครพรรคความหวังใหม่ใช้นโยบายพรรคในการหาเสียงเช่นกัน แต่มุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาเกษตรกร ปัญหาสำคัญที่เกิด

จากบทบาทของผู้สมัครรับเลือกตั้งและหัวหน้า คือ

1. แบบแผนพฤติกรรม การหาเสียงเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นจำนวนมาก ยังพยายามหาเสียงเลือกตั้งในลักษณะที่ละเมิดกฎหมาย รวมทั้งพยายามตอกย้ำพฤติกรรม การหาเสียงแบบเดิมให้กับประชาชนในรูปแบบต่างๆ ที่เหมือนกัน ทั่วทุกภาคโดยการรู้เห็นของพรรคการเมือง ที่ตนสังกัด

(1) แจกเงินให้กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มละ 10,000-30,000 บาท อ้างว่าเป็นเงินของมูลนิธิฯ บังหน้า แต่ผู้สมัครเป็นผู้นำเงินไปให้ และให้กรรมการหมู่บ้าน/กรรมการสตรีแม่บ้านเป็นผู้เซ็นรับ

(2) แนะนำตัวกับประชาชนกลุ่มต่างๆ แจกสิ่งของที่ระลึก เช่น ผ้ากันเปื้อนให้กับพ่อค้า แม่ค้า แจกนาฬิกาติดผนังให้กับร้านค้าต่างๆ

(3) มอบเงินแก่กลุ่มแม่บ้าน วัด โรงเรียน และหรือทำบุญ ทอดผ้าป่าสามัคคี

(4) ชักจูงผู้นำในหมู่บ้าน และให้ผู้นำหมู่บ้านใช้ชื่อโดยไม่ต้องจ่ายเงิน แจกสิ่งของ และเงิน หรือ สัญญาว่าจะให้งบประมาณในการพัฒนาหมู่บ้าน

(5) การแจกสิ่งของ เช่น นาฬิกา น้ำปลา น้ำตาลทราย ฯลฯ ก่อนมีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้ง

(6) การเร่ขายเครื่องอุปโภคบริโภค เช่น ข้าวสารในราคาที่ถูกกว่าท้องตลาดมาก

(7) การบริจาคสิ่งของให้แก่วัดต่างๆ เพื่อให้พระสงฆ์ช่วยหาเสียง

(8) การแจกเงินให้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผ่านหัวหน้าคะแนน โดยจ่ายให้ครึ่งหนึ่งก่อน กากบาท (X) เสร็จ แล้วจึงจ่ายเงินครึ่งหนึ่งที่เหลือ

(9) ไม่หาเสียง ไม่แจกสิ่งของหรือเงิน เพียงแต่คอยสังเกตดูพฤติกรรมหาเสียงของผู้สมัคร อื่นๆ ที่ผิดกฎหมายแล้วประสานให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และเจ้าหน้าที่ตำรวจคอยจับกุม ใส่ร้าย กล่าวโทษ และแจ้งความดำเนินคดีเจ้าหน้าที่อยู่ดำเนินการเลือกตั้งทุกระดับ

นอกจากรูปแบบดังกล่าวแล้ว แต่ละภาคยังมีรูปแบบการหาเสียงเลือกตั้งที่มีลักษณะละเมิด กฎหมายแตกต่างกันดังนี้

ภาคเหนือ รูปแบบการหาเสียงเลือกตั้งที่มีลักษณะละเมิดกฎหมาย

(1) อาศัยอาสาสมัครรัฐธรรมนูญ (อสร) ซึ่งได้เข้าไปมีบทบาทในชุมชนหมู่บ้านที่ตนได้รับผิดชอบ และมีข้อมูลเกี่ยวกับชุมชนนั้นๆ และมีความคุ้นเคยไม่ว่าจะเป็นสถานที่ และตัวบุคคลจะมีความสนิทและ คุ้นเคยกัน (คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีการจัดการทำโครงการอาสาสมัครรัฐธรรมนูญต่อ) ให้ข้อมูลใน รูปแบบต่างๆ และช่องทางที่จะทำการทุจริตในรูปแบบต่างๆ กันไป

(2) นำพวกพ้องของตนที่แต่งกายดูคล้ายว่าเป็นทหารหรือตำรวจ ไปยืนบล็อควัดหัวคะแนนตามจุด สำคัญต่างๆ โดยในช่วงก่อนวันเลือกตั้งจะมีจำนวนมากจนผิดสังเกต และชาวบ้านเข้าใจว่าอาจเป็นตำรวจ หรือเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งส่งมา หรือเป็นมือปืนที่มีผู้สมัครส่งมา ส่วนพวกพ้องของตนเอง (หัวหน้าคะแนน) ปฏิบัติภารกิจของตนเองได้สบายและรู้สึกปลอดภัยกว่า

(3) ทำเป็นหนังสือปลอมจากคณะกรรมการการเลือกตั้งให้ฝ่ายตรงข้ามยุติการหาเสียง

ภาคกลาง รูปแบบการหาเสียงเลือกตั้งที่มีลักษณะละเมิดกฎหมาย

(1) อาศัยความได้เปรียบในฐานะรัฐบาลที่มีข้าราชการพนักงานองค์กรของรัฐ ช่วยเหลือสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งที่อยู่ฝ่ายรัฐบาล เช่น ใช้ตำแหน่งหน้าที่ในการขึ้น (แกมข่มขู่) ให้ข้าราชการผู้นำท้องที่ให้การสนับสนุนผู้สมัครฝ่ายรัฐบาล ใช้ตำแหน่งหน้าที่ในการขึ้น ตลอดจนข่มขู่ให้ผู้นำท้องที่ให้การสนับสนุนผู้สมัครฝ่ายตรงข้ามฝ่ายรัฐบาล มิให้บรรลุผลในการหาเสียง หาคะแนนนิยม

(2) สัญญาว่าจะให้ เช่น ถนน ประปาหมู่บ้าน ซึ่งโครงการเหล่านี้เป็นโครงการของทางราชการโดยตรง หรือเป็นโครงการของส่วนท้องถิ่น

ภาคใต้ รูปแบบการหาเสียงเลือกตั้งที่มีลักษณะละเมิดกฎหมาย

(1) จูงใจโดยใช้ข้อปฏิบัติทางศาสนกิจธรรมรงค์ให้มีการถือศีลอดร่วมกัน ณ มัสยิด โดยกลุ่มหัวคะแนนจะมอบเงินหรืออาหารสำหรับการดำเนินการถือศีลอดในแต่ละมัสยิด เชิญชวน ผู้นำศาสนา และประชาชนมาร่วมกันละหมาดขอพรให้ตนเองได้รับการเลือกตั้ง (แต่มีอีกอ้างเพื่อการอื่นที่ตนเองเคยตั้งเจตนาจะกระทำในแต่ละช่วงเวลา) เมื่อละหมาดขอพรเสร็จเจ้าภาพมักจะแจกเงิน (ตามประเพณีในอัตรา 20-50 บาท สำหรับผู้ร่วมละหมาดคนหนึ่ง) โดยผู้ร่วมละหมาดจะไปขยายผลต่อไปในหมู่ญาติหรือผู้ใกล้ชิดว่าตนเองได้ขอพรให้เจ้าภาพได้บรรลุตามเป้าหมาย ฉะนั้นเราควรลงคะแนนให้เจ้าภาพในการเลือกตั้งครั้งนี้

(2) ยกย่องคำบรรยายธรรมที่เน้นให้ตนเองหรือผู้ที่ตนเองสนับสนุนได้รับการเลือกตั้ง เมื่อร่างคำบรรยายเสร็จก็จะบรรจุของ (ตราครุฑ) แจกจ่ายให้มัสยิดต่างๆ ซึ่งถ้าอหัมมัด (ผู้นำศาสนา) ท่านใดไม่รู้เท่าทันก็คิดว่าเป็นคำบรรยายที่ทางราชการประสงค์จะให้อ่านก่อนละหมาดวันศุกร์หรือวันถือศีลอดวิธีการดังกล่าวผู้สมัครบางคนที่มีความรู้ทางศาสนาอาจจะเปิดตัวโดยเป็นผู้บรรยายเอง

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รูปแบบการหาเสียงเลือกตั้งที่มีลักษณะละเมิดกฎหมาย

(1) อาศัยโครงการของรัฐในการช่วยเหลือเกษตรกรของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และโครงการบำรุงสุขภาพของกระทรวงสาธารณสุขแฝงในการหาเสียงของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเอื้อประโยชน์ให้กับผู้สมัครสังกัดพรรคเดียวกัน

(2) ให้วัยรุ่นรวมตัวและเปิดบัญชีเงินฝาก เพื่อผู้สมัครจะใช้วิธีโอนเงินเข้าบัญชีครึ่งหนึ่งก่อน หากได้รับการประกาศรับรองผลการเลือกตั้งจะโอนเงินมาให้ตามจำนวนที่ตกลงกันได้

(3) รับซื้อข้าวเปลือกในราคาที่สูงกว่าปกติ ผู้สมัครจะอาศัยเจ้าของกิจการโรงสีให้ช่วยซื้อข้าวเปลือกในราคาที่สูงกว่าปกติในการหาเสียง

(4) สาขาพรรคเชิญสมาชิกเข้าร่วมประชุมจ่ายค่าตอบแทนเป็นกลุ่มๆ ณ สถานที่นัดหมาย หรืออ้างว่าเป็นค่าพาหนะ ค่าอาหาร ค่าเบี้ยเลี้ยงเกินปกติเพื่อเลี้ยงกฎหมาย

(5) ใช้อำนาจหน้าที่ในฐานะผู้บริหารประเทศ (คณะรัฐมนตรี) หรือผู้มีตำแหน่งในรัฐสภา (กรรมาธิการคณะต่างๆ) โดยอาศัยส่วนราชการเป็นเครื่องมือในการรวมกลุ่มของชาวบ้าน เพื่อเอื้อประโยชน์ต่อการหาเสียง (ซื้อเสียง) ทั้งก่อนและหลังมีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้ง

(6) อาศัยกลุ่มอิทธิพล หรือนักการเมืองท้องถิ่นหรือกลุ่มอิทธิพลท้องถิ่นเป็นหัวคะแนนในการใช้

อิทธิพลหรือเงินทอง หรือสิ่งของแจกจ่ายประชาชนในเขตเลือกตั้งอย่างเป็นกระบวนการ และยากต่อการติดตามตรวจสอบโดยเฉพาะการแจกเงิน ซึ่งมีลักษณะเดินแจกตามบ้านเป็นหลักๆ โดยไม่สามารถหาพยานหลักฐาน (บัญชีรายชื่อ) มาเป็นหลักฐานประกอบการวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ เพราะกลุ่มอิทธิพลหรือนักการเมืองท้องถิ่นได้สร้างเครือข่ายแบบธุรกิจขายตรง ซึ่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง ไม่จำเป็นต้องเข้ามามีส่วนในกระบวนการนี้โดยตรง กลับแก่งแย่งหรือใส่ร้ายผู้สมัครของพรรคการเมืองอื่น รวมถึงการจ้างชาวหลวงให้พนักงานสืบสวนหรือตำรวจตระเวนชายแดน และคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง สืบสวน และเสียเวลาในการวิเคราะห์ข่าว และตรวจติดตาม

(7) จัดตั้งเครือข่ายฐานคะแนนเหมือนแชร์ลูกโซ่ แจกจ่ายเงินทองสิ่งของไปตามเครือข่าย ทำให้ยากต่อการจับกุม

(8) สร้างเครือข่ายการพนันต่อรองเช่นเดียวกับการขายหวย โดยอาศัยคนเดินโปยประจำในเขตท้องที่ตำบล หมู่บ้าน

(9) จ่ายค่าแรงงานเกินความเป็นจริง โดยผ่านผู้จ้างงาน

(10) การซื้อสินค้าในร้านประจำหมู่บ้าน จ่ายเงินแล้วไม่เอาสินค้าไป

(11) แก่งแย่งผู้สมัครอื่นๆ เช่น แจกเงิน พร่อมแผ่นปลิวผู้สมัครใส่ร้ายให้ร้ายผู้อื่นว่าซื้อเสียง

2. การทุจริตการเลือกตั้งผ่านหัวคะแนน มีลักษณะหลากหลายและพัฒนาการไปตามสภาพของแต่ละภาค แต่ละชุมชน ซึ่งยากที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะป้องกันได้ โดย

ภาคเหนือ

(1) แจกเอกสารชิงโชค

(2) ใช้วิธีประชุมชาวบ้าน โดยเน้นกลุ่มอาสาสมัคร แม่บ้านแล้วแจกเงิน แจกเสื้อผ้า และของอื่นๆ ให้เจ้าหน้าที่เกษตร แจกเมล็ดพันธุ์พืช

(3) แจกเงินในกลุ่มย่อยๆ ที่เป็นสมาชิกของหัวคะแนนนั้น มีข้าราชการ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย

(4) ประสานขอรับการสนับสนุนจากนักการเมืองท้องถิ่น สมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลในนามของผู้สมัครรับเลือกตั้ง แจกเงินก่อนการเลือกตั้ง ตั้งแต่เริ่มสมัคร โดยจ่ายเป็นหัวๆ ละ 300 บาท ให้เป็นฐานเสียงก่อนเป็นอันดับแรก และจะคอยให้นักการเมืองท้องถิ่นคอยดูพฤติกรรมของฝ่ายตรงข้ามว่าจะแจกเท่าไร แล้วเพิ่มอีกครั้งเมื่อใกล้วันเลือกตั้ง การดำเนินการจะประชุมกันนอกเขตของตนเอง หรือจังหวัดของตนเอง

(5) แสดงตนเป็นหัวคะแนนให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งบริเวณหน่วยเลือกตั้ง เพื่อให้ผู้มีสิทธิเกิดความวิตกกังวลในการลงคะแนน

(6) จัดเจ้าหน้าที่ตำรวจตระเวนชายแดน ซึ่งเป็นลูกน้องของสามีผู้สมัครช่วยเหลือ

(7) จัดทัวร์ให้กับกลุ่มประชาชนเป้าหมาย โดยหัวคะแนนกำกับกำกับการดำเนินการ

(8) ชักจูงอาสาสมัครรวมบุญ (อสร.) ที่เคยผ่านการอบรมความรู้เกี่ยวกับการเลือกตั้งให้มาเป็น

พวกโดยให้ค่าตอบแทนที่สูงกว่าเมื่อครั้งเป็นลูกจ้างของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้ช่วยทำงานเข้าถึงประชาชน

(9) แจกสิ่งของเครื่องใช้เป็นพวกถุงยังชีพ

(10) แจกการกระทำทุจริตโดยการโยนความผิดให้ฝ่ายตรงข้าม

ภาคกลาง

(1) จ่ายเงินให้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้ง พร้อมทั้งขู่ว่าจะต้องให้เลือกผู้สมัครที่ตนสนับสนุน และขู่ว่าสามารถตรวจสอบได้ถึงแม้จะนำไปนับคะแนนรวมกัน

(2) ให้สมาชิกสภาจังหวัดในเขตทุกคนเป็นหัวคะแนนใหญ่และแจกของ เช่น เลือวอร์มที่ลงชื่อ สจ.สนับสนุน มีชื่อพรรคหรือผู้สมัครร่วมกันแจกเงิน โดยผ่านทางผู้ใหญ่บ้าน กำนัน อ้างว่าเป็นการประเดิมตามที่มโนนโยบายของพรรคจ่ายล่วงหน้า (หมู่บ้านละ 10,000 บาท) ทำถนน ซ่อมถนน ทอดผ้าป่า และหรือจัดเลี้ยงวันเกิด จัดงานฉลองรับปริญญา จัดงานศิษย์เก่าเพื่อปราศรัยแทรกการหาเสียงเพื่อให้ทราบ แต่ทุกคนที่มารู้ว่าเป็นของหมายเลขใด

(3) หัวคะแนนที่ดำเนินการหาเสียงให้ ส่วนใหญ่จะเป็นหัวคะแนนที่มีบารมีมากกว่าการใช้หัวคะแนนรับจ้าง

(4) ออกเอกสารโจมตีผู้สมัครฝ่ายตรงข้าม

ภาคใต้

การกระทำของหัวคะแนนมีลักษณะจะเกิดกฎหมายที่สำคัญ คือ จัดงานโดยมีมหรสพ โดยไม่เปิดเผยชื่อผู้สมัครที่ตนสนับสนุน แต่เป็นที่ทราบโดยทั่วไปว่าผู้สมัครผู้ใดอยู่เบื้องหลัง แต่ไม่สามารถหาหลักฐานได้

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

(1) จ้างแรงงานเผาถ่าน 1 วัน จ่ายค่าแรง 2 วัน

(2) แจกสิ่งของเครื่องใช้

(3) ให้กองทุนหมู่บ้านละ 10,000 บาท (เป็นการมัดจำ)

(4) จัดอบรมกลุ่มสตรี/กลุ่มอาชีพ 1 วัน จ่ายเบี้ยเลี้ยงคนละ 300 บาท

(5) ให้เงินก้อนแก่ร้านขายของชำ ร้านละ 20,000-100,000 บาท แล้วแต่ขนาดของร้าน ให้ร้านช่วยแจกเงินโดยเมื่อมีคนมาซื้อของใช้ใบราคา 5-10 บาท จะทอนเงินให้ 50 บาท ถ้าซื้อมากทอน 100 บาท

(6) สนับสนุนให้ตัวแทน ผู้นำ กรรมการ กลุ่มต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนจัดประชุมกลุ่มแล้วช่วยเหลือค่าอาหาร เครื่องดื่ม

(7) ชื้อเสียงให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยไปจ่ายเงินกับผู้มีสิทธิเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้งหรือนอกเขตจังหวัด

(8) นำเสื้อแจ็กเก็ตพร้อมสติ๊กเกอร์ไปรับเงิน ณ จุดนัดหมาย

(9) รับเงินผ่านบัญชีธนาคารและนำไปแจกจ่ายดำเนินการล่วงหน้าก่อนเลือกตั้ง โดยจ่ายเงินให้หัวหน้าครอบครัว หรือญาติผู้ใหญ่ของตระกูล นำไปแจกจ่ายให้ลูกหลานเป็นการปิดลับเฉพาะเครือญาติ

(10) แจกคู่มือก่อนการเลือกตั้ง โดยให้นำมาแลกเงินเมื่อมีการประกาศรับรองว่าได้เป็นสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว การแจกคู่มือจะแจกเฉพาะญาติสนิทของหัวหน้าเท่านั้น ทำให้ไม่มีใครมาเป็นพยานให้กับทางสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

(11) จ่ายเงินผ่านตัวแทนของหมู่บ้าน (อาจเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ครู สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล หรือผู้ที่มีอิทธิพลในหมู่บ้าน)

(12) ชื้อห่วย (เถื่อน) โดยไม่จ่ายเงิน เจ้ามือจะเรียกเก็บจากผู้สมัครโดยตรง

(13) เป็นเจ้ามือห่วยเถื่อนของผู้สนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้ง ใช้กระบวนการจ่ายเงินผ่านลูกหาที่ อยู่ตามตำบล/หมู่บ้าน โดยเป็นเจ้ามือรับแทงหรือพอกถึงวันห่วยออก แกล้งทำเป็นว่าชาวบ้านถูกห่วย แล้วแจ้งให้มารับ จึงยากที่จะพิสูจน์จนสามารถนำจับได้

(14) โทศภัทท์แจ้งว่า มีการนำเงินไปแจกในพื้นที่ต่างๆ ทำให้หน่วยงานป้องกันและป้องกันปราบปรามการทุจริตการเลือกตั้งเกิดความสับสน

3. การใช้เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นหัวคะแนนมี 2 ลักษณะ คือ

(1) เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานที่รับผิดชอบการเลือกตั้ง ตั้งแต่ระดับจังหวัดลงไปจนถึงผู้ปฏิบัติงานในหน่วยเลือกตั้ง

(2) เจ้าหน้าที่ในพื้นที่เขตเลือกตั้ง โดยเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะไปร่วมงานหรือเป็นเจ้าของงานที่พรรคการเมืองให้การสนับสนุน ซึ่งจะมีลักษณะไม่ละเมิดกฎหมายเลือกตั้ง แต่เอื้อประโยชน์ในด้านคะแนนเสียงแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองนั้น

4. บทบาทของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่แสดงออกในการเลือกตั้งและที่กระทำผ่านหัวคะแนนในการหาเสียงเลือกตั้งดังกล่าว เข้าข่ายการกระทำทุจริตการเลือกตั้งเป็นจำนวนมากถูกตรวจสอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งและองค์การเอกชนที่ได้รับการรับรองจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง 206 องค์การในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจนได้ข้อยุติ

(1) เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง หรือที่เรียกว่า “ให้ใบแดง” เนื่องจากปรากฏชัดแจ้งจนคณะกรรมการการเลือกตั้ง ดำเนินการสอบสวนได้หลักฐานการกระทำที่เข้าข่ายการกระทำทุจริตการเลือกตั้งก่อนการเลือกตั้งและระหว่างการเลือกตั้ง จำนวน 8 คน แยกเป็นการกระทำทุจริตก่อนการเลือกตั้ง 1 คน ระหว่างการเลือกตั้งก่อนการประกาศผลการเลือกตั้ง 7 คน

(2) ประกาศไม่รับรองผลการเลือกตั้ง หรือที่เรียกว่า “ให้ใบเหลือง” เป็นเหตุให้ต้องจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใน 62 เขตเลือกตั้ง ซึ่งผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้คะแนนสูงสุดได้รับใบเหลืองจำนวน 62 คน แยกเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคไทยรักไทย 32 คน พรรคความหวังใหม่ 8 คน พรรคชาติพัฒนา 8 คน พรรคประชาธิปัตย์ 7 คน พรรคชาติไทยและพรรคเสรีธรรม พรรคละ 3 คน พรรคราษฎร 1 คน

(3) การทุจริตการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้กระทบสิทธิของผู้มีสิทธิเลือกตั้งส่วนใหญ่ ซึ่งมีได้มีส่วนในการทุจริตการเลือกตั้ง ต้องรับภาระการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง

จากการไม่ประกาศรับรองผลการเลือกตั้ง จำนวน 5 ครั้ง ตั้งแต่การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ภายใต้ระบบใหม่ เมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 ถึงวันที่ 18 สิงหาคม 2544 โดยจังหวัดที่มีการเลือกตั้งมากที่สุด คือ จังหวัดนครนายก เขต 2 จำนวน 4 ครั้ง เขต 1 จำนวน 3 ครั้ง จังหวัดบุรีรัมย์เขต 5 จำนวน 3 ครั้ง จังหวัดสุรินทร์ เขต 4 จำนวน 3 ครั้ง และจังหวัดอุบลราชธานี เขต 1 จำนวน 3 ครั้ง

2.12 บทบาทของประชาชนในการเลือกตั้งระบบใหม่ หรือแบบแผนพฤติกรรมลงคะแนนเลือกตั้งของประชาชน

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มุ่งส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับท้องถิ่นจนถึงระดับชาติ การเลือกตั้งเป็นกิจกรรมหนึ่งที่ประชาชนใช้เป็นช่องทางในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองด้วยการใช้อำนาจอธิปไตยที่มีอยู่เลือกตั้งตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่แทนตน การเลือกตั้งจึงเป็นกระบวนการทางการเมืองที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เปรียบเสมือนหัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งมีได้ 4 ทิศทาง คือ (1) การใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง โดยเลือกคนดีเข้าเป็นสมาชิกสภา (2) การช่วยสังเกตและสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง เพื่อเสริมสร้างความสุจริตและเที่ยงธรรมในการเลือกตั้ง (3) การช่วยตรวจสอบการเลือกตั้ง โดยสมัครเข้าร่วมทำงานเป็นอาสาสมัครขององค์การเอกชนที่ได้รับการรับรองให้ทำหน้าที่ตรวจสอบการเลือกตั้ง และ (4) การช่วยสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมือง โดยเมื่อพิจารณาอย่างรอบคอบแล้วเห็นว่า ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใดสมควรได้รับการเลือกตั้ง จึงช่วยผู้สมัครและพรรคการเมืองนั้นในการรณรงค์การเลือกตั้ง โดยจะต้องไม่ทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง

บทบาทของประชาชนในฐานะเจ้าของสิทธิเลือกตั้งจึงมีความสำคัญต่อระบบการเมืองของประเทศเป็นอย่างมากและเป็นตัวชี้วัดความสำเร็จของการปฏิรูปทางการเมืองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ในการศึกษาแบบแผนพฤติกรรมลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในการเลือกตั้งระบบใหม่พบว่า การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสมาชิกโดยตรงแม้จะเป็นสิ่งที่ไม่คุ้นเคยนักกับการใช้สิทธิเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตยของประชาชนคนไทย แต่จากการวัดระดับความรู้เกี่ยวกับสมาชิกวุฒิสภาของกลุ่มตัวอย่างพบว่า กลุ่มตัวอย่างมีความรู้เกี่ยวกับสมาชิกวุฒิสภาในระดับที่น่าพอใจคือมีระดับเฉลี่ยคะแนนความรู้ทั้งหมดเกินกว่าครึ่งหนึ่ง นอกจากนี้ ความรู้เกี่ยวกับสมาชิกวุฒิสภามีความแตกต่างตามเพศ อายุ รายได้ อาชีพ การศึกษา สถานที่อยู่ และระยะเวลาที่อาศัยอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ การปฏิสัมพันธ์กับกิจกรรมทางการเมืองพบว่า ผู้ตอบคำถามส่วนใหญ่มีระดับการปฏิสัมพันธ์กับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเมืองในระดับปานกลาง และระดับการปฏิสัมพันธ์กับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเมืองมีความแตกต่างตามอายุ รายได้ อาชีพ การศึกษา สถานที่อยู่ และการย้ายที่อยู่อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ จากการวัดระดับการรับรู้ข้อมูลข่าวสารซึ่งแบ่งเป็นสามระดับพบว่า ประชาชนร้อยละ 60 มีระดับการรับรู้ข่าวสารและการสนใจทางการเมืองในระดับปานกลาง และระดับการรับรู้ข่าวสารและความสนใจทางการเมืองมีความแตกต่างตามเพศ อายุ รายได้ อาชีพ การศึกษา สถานภาพสมรส ระยะเวลาที่อาศัย สถานที่อยู่ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ประชากรตัวอย่างมี

ระดับความเข้าใจทางการเมืองระดับปานกลางจำนวนมากที่สุดและในการวิเคราะห์ผลการทดสอบระดับความเข้าใจทางการเมืองที่แตกต่างกันตามสภาพเศรษฐกิจและสังคม พร้อมทั้งหาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรทั้งสองได้พบว่า ระดับความเข้าใจทางการเมืองมีความแตกต่างตามเพศ อายุ รายได้ อาชีพ การศึกษา สถานภาพสมรส ระยะเวลาที่อาศัย สถานที่อยู่ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ส่วนปัจจัยที่ประชาชนใช้ประกอบการตัดสินใจเลือกสมาชิกวุฒิสภาที่ผ่านพบว่า มีหลายปัจจัยที่ประชาชนใช้พิจารณาในการตัดสินใจเลือกผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภา โดยอาจใช้ปัจจัยเหล่านี้ประกอบกันซึ่งสามารถจัดกลุ่มได้เป็น 9 ปัจจัยหลัก คือ ภาวะผู้นำ กล่าวคือสมาชิกวุฒิสภาของเขาต้องพร้อมที่จะเป็นผู้นำ มีความซื่อสัตย์ต่องาน มีความคิดก้าวหน้า ไม่ทำสิ่งที่ผิดกฎหมาย โดยพิจารณาจากคะแนนในการเลือกปัจจัยพบว่า ปัจจัยนี้มีความสำคัญอันดับแรก ปัจจัยที่ 2 สถานะทางเศรษฐกิจและสังคม ปัจจัยที่ 3 ครอบครัวของผู้สมัคร ปัจจัยที่ 4 การให้หรือสัญญาจะให้ของกำนัลหรือสิ่งของต่างๆ แก่ท้องถิ่น การโจมตีผู้สมัครรายอื่น ปัจจัยที่ 5 สาขาวิชาชีพ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ปัจจัยที่ 6 การเป็นคนท้องถิ่น ปัจจัยที่ 7 บุคลิกลักษณะ ปัจจัยที่ 8 การทำงานเพื่อสังคม และปัจจัยที่ 9 การมีชื่อเสียงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการลงคะแนนเสียงมีทั้งที่เป็น “การทุจริต” ตามกฎหมายเลือกตั้งที่ชัดเจนและที่ “ส่อทุจริต” ในการเลือกตั้ง พบว่าการแจกเงินซื้อเสียงมีอิทธิพลมากที่สุดถึงร้อยละ 31.2 รองลงมาคือ การสัญญาว่าจะให้ประโยชน์ตอบแทนถ้าลงคะแนนเสียงให้ ร้อยละ 28.2 การใช้อิทธิพลพรรคการเมืองร้อยละ 23.1 การจัดเลี้ยงเพื่อหาคะแนนเสียงในวาระโอกาสต่างๆ ร้อยละ 21.7 การใช้อิทธิพลผ่านเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งร้อยละ 18.4 และการใช้อำนาจข่มขู่โดยตรงร้อยละ 8.8

สำหรับพฤติกรรมลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพบว่า ประชาชนมีความเชื่อมั่นพรรคการเมืองและพอใจการทำงานของพรรคการเมืองค่อนข้างสูงถึงร้อยละ 62.1 และ 58.6 ตามลำดับ ปัจจัยที่ประชาชนส่วนใหญ่ใช้พิจารณาผู้สมัครพบว่า ความมีชื่อเสียงด้านความซื่อสัตย์เป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดถึงร้อยละ 25.0 รองลงมาได้แก่ ความเป็นคนท้องถิ่น ร้อยละ 22.1 ทำงานเพื่อสังคมร้อยละ 18.6 และมีวิสัยทัศน์และความคิดก้าวหน้าร้อยละ 15.6 ส่วนปัจจัยสำหรับตัดสินใจลงคะแนน ได้แก่ นโยบายทางการเมืองของผู้สมัครมากที่สุดถึงร้อยละ 28.6 รองลงมาคือ กฎหมายบังคับร้อยละ 26.1 พรรคการเมืองที่ผู้สมัครสังกัดร้อยละ 19.6 ชื่อเสียงส่วนตัวและบุคลิกภาพของผู้สมัครร้อยละ 12.9 และ 10.3 ตามลำดับ ปัญหาสำคัญที่เกิดจากบทบาทของประชาชนในการเลือกตั้งระบบใหม่

(1) พฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของประชาชน กล่าวได้ว่า ยังไม่เปลี่ยนแปลงไปจากแบบแผนเดิมมากนัก ถึงแม้ว่าจะมีตัวบ่งชี้ให้เห็นแนวโน้มที่ดีขึ้นก็ตาม ประชาชนยังคงเลือกผู้ที่ให้อามิสสินจ้าง หรือสัญญาว่าจะให้อามิสสินจ้างทั้งการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเห็นได้จากการประกาศไม่รับรองผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่หลายครั้งดังกล่าวแล้ว ซึ่งเป็นผลมาจากหลักฐานการให้อามิสสินจ้างและหรือสัญญาว่าจะได้รับอามิสสินจ้าง

(2) พฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของประชาชนยังไม่อาจชี้ชัดได้ว่า ยึดนโยบายของ

พรรคการเมือง หรือพรรคการเมืองมากกว่าตัวบุคคล ทั้งนี้ เนื่องจากเมื่อพิจารณาในรายละเอียดจะพบว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งส่วนใหญ่ที่ได้รับการเลือกตั้งเคยเป็นอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และหรือเป็นทายาทของตระกูลนักการเมืองมาก่อน เฉพาะพรรคไทยรักไทยมีอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ลงสมัครรับเลือกตั้งในแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง 142 คน และแบบบัญชีรายชื่อพรรค 47 คน พรรคอื่นๆ โดยเฉพาะพรรคการเมืองที่ทำกิจกรรมอย่างต่อเนื่องก็มีลักษณะเช่นเดียวกัน คือมีอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นตัวหลักทั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อพรรค ถึงแม้ข้อมูลจากการสำรวจจะชี้ว่า ประชาชนตัดสินใจลงคะแนนเลือกตั้งโดยพิจารณาจากนโยบายพรรคการเมืองของผู้สมัครรับเลือกตั้งก็ตาม

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะเชิงกลยุทธ์

1.1 การปรับบทบาทภารกิจของคณะกรรมการการเลือกตั้งใหม่ ให้มีอำนาจควบคุม กำกับการเลือกตั้งและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาในการเลือกตั้ง โดยส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการเลือกตั้ง โดยอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ควรมีดังนี้

(1) ออกกฎ ระเบียบ และสั่งการอันเกี่ยวกับขบวนการเลือกตั้ง

(2) ควบคุมกำกับให้เป็นไปตามกฎ ระเบียบ รวมทั้งระงับ ยับยั้งหรือสั่งให้แก้ไขการดำเนินการของส่วนราชการ

(3) ชี้ขาดปัญหา ยับยั้ง และให้ความเห็นชอบในการประกาศผลการเลือกตั้ง ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ให้ความเห็นชอบมีอำนาจสั่งการให้ลงคะแนนใหม่ เพิกถอนการเลือกตั้งหรือสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ รวมตลอดทั้งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

1.2 การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายเลือกตั้งก่อนการเลือกตั้ง และระหว่งการเลือกตั้งให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง การร้องคัดค้านการประกาศผลการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้ร้องต่อศาลชั้นต้นในพื้นที่และให้ยุติที่ศาลดังกล่าว

1.3 การจัดการเลือกตั้งทุกประเภท ควรกำหนดให้มีเพียงครั้งเดียวเท่านั้น กรณีที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งได้คะแนนสูงสุดกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง ให้เลื่อนผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้คะแนนในลำดับรองลงมาเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งตามลำดับ เช่นเดียวกับกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อพรรคการเมืองบ่อยครั้งทำให้สุจริตชนที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทุจริตเลือกตั้งเสียสิทธิในกรณีที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้

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

1.5 การทุจริตการเลือกตั้ง พรรคการเมืองต้องร่วมรับผิดชอบด้วยทั้งทางแพ่งและทางอาญา ไม่ใช่ให้ใบแดงเฉพาะผู้สมัครรับเลือกตั้ง แต่พรรคไม่ต้องรับผิดชอบ เพราะพรรคเป็นผู้เลือกคนให้ลงสมัครในนามพรรค พรรคจึงเป็นฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบการกระทำของผู้สมัครรับเลือกตั้งด้วย ซึ่งจะทำให้พรรคมีความรับผิดชอบ และมีความระมัดระวังมากยิ่งขึ้นในการกลั่นกรองเลือกคนที่ดี ที่สะอาดลงสมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรค ทำนองเดียวกับที่กำหนดให้พรรคต้องรับผิดชอบในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ลาออกไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องมีการเลือกตั้งซ่อม คือ ทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ลาออก และพรรคที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นสังกัดต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งซ่อมนั้น

1.6 การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทุจริตการเลือกตั้งโดยประชาชนและองค์การเอกชน ควรนำหลักการการให้สินบนแก่ผู้ซื้อของแยะแยะหรือให้ข้อมูล หรือข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทุจริตการเลือกตั้งของผู้ถูกกล่าวหา รวมทั้งตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง และการซื้อของแยะแยะหรือให้ข้อมูล หรือข้อเท็จจริงดังกล่าวเป็นผลให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งถูกเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้ง

2. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

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

2.2 การจัดตั้งพรรคการเมือง ควรปรับปรุงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการจัดตั้งและมาตรการที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอย่างแท้จริง มิใช่มุ่งเพื่อรับเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อพัฒนาพรรคการเมืองอย่างเดียว

2.3 การไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ภายหลังการปรับปรุงการเลือกตั้งให้มีเพียงครั้งเดียวควรเพิ่มการเสียสิทธิที่มีผลกระทบรุนแรงกับการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งบางประเภท เช่น สิทธิการเข้าทำงานในหน่วยงานของรัฐ และการรักษาพยาบาลตามโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค เป็นต้น

2.4 พฤติกรรมการเลือกตั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตการเลือกตั้ง ควรกำหนดมาตรการจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีส่วนร่วมในการกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งที่มีหลักฐานพยานที่สามารถพิสูจน์ความผิดของผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ให้ความร่วมมือกับคณะกรรมการการเลือกตั้งโดย “สมัครใจ” ให้ได้รับค่าตอบแทนตามสมควร รวมทั้งให้ความคุ้มครองความปลอดภัย และพัฒนาจิตสำนึกผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ตระหนักในสิทธิเลือกตั้งทั้งในระยะสั้นและระยะยาวอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

2.5 การมีส่วนร่วมขององค์การเอกชนในการตรวจสอบการทุจริตการเลือกตั้ง ควรพัฒนาองค์การเอกชนที่คณะกรรมการการเลือกตั้งให้การรับรองให้มีความเข้มแข็ง ทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนพัฒนามาตรฐานการตรวจสอบทั้งที่คณะกรรมการการเลือกตั้งตรวจสอบเอง และกำหนดให้มีผู้เกี่ยวข้องตรวจสอบเป็นมาตรฐานเดียวกันโดยถือเสมือนเป็นองค์การภายในของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และขยายเครือข่ายให้ครอบคลุมทั้ง 400 เขตเลือกตั้ง

บรรณานุกรม

- กนก วงษ์ตระหง่าน, *พรรคการเมืองไทย*, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536.
- กนก วงษ์ตระหง่าน, *การเมืองในสภาผู้แทนราษฎร*, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530.
- กรรณิกา ปทุมชาติ, “การนำเสนอข่าวการเลือกตั้งของสถานีโทรทัศน์สีกองทัพบกช่อง 7 (24 กรกฎาคม 2531).” สารนิพนธ์ วารสารศาสตร์บัณฑิต สาขาวิทยุและโทรทัศน์ คณะวารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531.
- กระทรวงมหาดไทย, *กฎหมายและการประชาสัมพันธ์งานเลือกตั้ง*, กรุงเทพฯ : กรมการปกครอง, 2538.
- กระทรวงมหาดไทย, *การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทย*, กรุงเทพฯ : สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย ฝ่ายพัฒนาการเมืองและการปกครอง, (อนุสารการเมือง เอกสารทางวิชาการ ลำดับที่ 3), 2522.
- กระทรวงมหาดไทย, *ข้อมูล สถิติ และผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2 กรกฎาคม 2538*, กรุงเทพฯ : กรมการปกครอง, 2538.
- กระทรวงมหาดไทย, *ข้อมูล สถิติ และผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 17 พฤศจิกายน 2539*, กรุงเทพฯ : กรมการปกครอง, 2540.
- กระทรวงมหาดไทย, *คู่มือการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522*, กรุงเทพฯ : กรมการปกครอง, 2522.
- กระทรวงมหาดไทย, *รายงานการบริหารงานเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 18 เมษายน 2526*, กรุงเทพฯ, 2526.
- กระทรวงมหาดไทย, *รายงานการวิจัย การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 22 มีนาคม 2535*, กรุงเทพฯ : กรมการปกครอง, 2535.
- กระทรวงมหาดไทย, *รายงานผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2535*, กรุงเทพฯ : กรมการปกครอง, 2536.
- กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, *หลักสูตรและคู่มือฝึกอบรมครู-อาจารย์ เรื่อง รัฐธรรมนูญและการเลือกตั้งระบบใหม่*, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2542.
- กระมล ทองธรรมชาติ สมบูรณ์ สุขสำราญ และปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, *การเลือกตั้ง พรรคการเมือง และเสถียรภาพของรัฐบาล*, กรุงเทพมหานคร : ฝ่ายวิจัยคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531.
- กระมล ทองธรรมชาติ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, *ข้าราชการไทย: ความสำนึกและอุดมการณ์*, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พิมพ์ครั้งที่สอง, 2541.
- กระมล ทองธรรมชาติ อมร รักษาสัตย์ ประณต นันทิยะกุล และลีดา สอนศรี, *การก่อตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง : การศึกษาเปรียบเทียบกรณีอินเดียและฟิลิปปินส์ เพื่อเป็นแนวทางสำหรับไทย*.

- รายงานการวิจัย เสนอต่อนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ 2541.
กรุงเทพมหานคร. รายงานผลการสำรวจความคิดเห็นประชาชนในการเลือกตั้งซ่อมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรุงเทพมหานคร เขตเลือกตั้งที่ 1 และ 2 (พ.ศ. 2528). กรุงเทพมหานคร : สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร, 2529.
- เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสริมธรรม. วิเคราะห์เศรษฐกิจการเมืองกับการเลือกตั้ง 27 กรกฎาคม 2529. กรุงเทพฯ : คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529.
- โกสินทร์ วงศ์สุรวัฒน์. เรื่อง รัฐธรรมนูญและการเลือกตั้ง. กรุงเทพฯ : แพร่พิทยา, 2517.
- คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ และคณะกรรมการวิชาการ ข้อมูลและศึกษาแนวทางร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ. รายงานการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง ปัญหาและระบบการเลือกตั้งในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร : บุญศิริการพิมพ์, 2540.
- โคทม อารียา ประวิทย์ ประพัทธ์ใจ และสมชาย ตันติวิทยาพิทักษ์. รายงานการวิจัย เรื่อง การควบคุมและการตรวจสอบค่าใช้จ่ายการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบแบ่งเขตเลือกตั้ง. สำนักงานกองทุนเพื่อการวิจัย สกว., 2541.
- โคทม อารียา. “แนะนำคณะกรรมการการเลือกตั้ง,” วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีที่ 19 ฉบับที่ 1 มกราคม 2542, หน้า 79-109, 2542.
- โคทม อารียา. การเลือกตั้งวุฒิสภาครั้งแรกในประเทศไทย. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2542.
- จรรยา สุภาพ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. เอกสารการวิจัยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดมุกดาหาร แทนตำแหน่งที่ว่าง 14 สิงหาคม 2526. กรุงเทพมหานคร : กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 2537.
- จักรกฤษ เพิ่มพูน. “ส่องกล้องบรรหาร 3 เส้นทางยาว ก้าวสั้น ได้ไฟลุ่มขอนแก่นไทย-พลังธรรม.” เนชั่นสุดสัปดาห์ (พฤษภาคม 2539) : หน้า 15.
- จำลอง ศรีเมือง, พลตรี. สัมภาษณ์, สยามโพสต์ (28 กรกฎาคม 2536) : หน้า 4.
- ชมรมเพื่อการศึกษาและพัฒนาชีวิต. การเมืองไทยกับการเลือกตั้ง. กรุงเทพฯ : ดอกหญ้า, 2525.
- ชัยฤกษ์ ดิษฐอำนาจ. “การพิจารณาการแบ่งเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร: กรณีแยกแขวงคลองเตย เขตคลองเตย ไปรวมกับเขตเลือกตั้งที่ 6 กรุงเทพมหานคร.” นิตยสารท้องถิ่น (ตุลาคม 2538). หน้า 46-47.
- ชัยอนันต์ สมุทรวณิช. การเมืองกับการบริหาร. กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522.
- ชัยอนันต์ สมุทรวณิช. การเลือกตั้ง พรรคการเมือง รัฐสภา และคณะทหาร. กรุงเทพฯ : บรรณกิจ, 2524.
- ชัยอนันต์ สมุทรวณิช และเศรษฐพร คูศิริพิทักษ์. รายงานการวิจัยเรื่องการวิเคราะห์ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2518. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2520.

- เขาวนัศ สุตลาภา. *เปิดผนึกความลึกลับสถิติการเลือกตั้ง 5 สมัย*. กรุงเทพฯ : อักษรเจริญทัศน์, 2517.
- ทิตยา สุวรรณะชัย. *สังคมวิทยา*. กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2527.
- ดวงทิพย์ วรพันธุ์ ชุลิพร เกษโกวิท และ วรณีย์ สำราญเวทย์. *รายงานการวิจัยเรื่อง พรรคการเมืองและพฤติกรรม การสื่อสารระหว่างพรรคการเมืองเสี่ยงเลือกตั้งทั่วไป 2535*. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536.
- ต้น มะขามป้อม. *ชีวิตหัวคะแนน*. กรุงเทพฯ : ศักดิ์สยาม, 2523.
- ธงชัย วินิจจะกุล. *การเมืองเรื่องการกำหนดเขตเลือกตั้ง : กรณีการเลือกตั้งในกรุงเทพมหานคร เขต 12 และ 13 ในการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2531*. กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิเพื่อการศึกษาประชาธิปไตยและการพัฒนา, 2531.
- นฤมล ทับจุมพล จตุรงค์ บุญยรัตนสุนทร และลัดดาวัลย์ ตันติวิทยาพิทักษ์. *รายงานการวิจัยฉบับร่าง เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกตั้ง : ศึกษาจากศักยภาพ และความสนใจในการมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้งขององค์การเอกชน*. เสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), กรุงเทพฯ, 2541.
- ประภาส ปันตบแต่ง. "สนั่นแมนเดอร์ริง (Sanan Mandering) การเมืองเรื่องการแบ่งเขตเลือกตั้ง." *สยามรัฐ สัปดาห์วิจารณ์* 42, 3 (18-24 มิถุนายน 2538), หน้า 18-19.
- บุญณะ สุทธิประภา. *หลักเกณฑ์ทั่วไปในการเลือกตั้ง*. กรุงเทพฯ : ศูนย์การพิมพ์, 2520.
- พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. "พฤติกรรมพรรคการเมืองเสี่ยงเลือกตั้ง : ทฤษฎีและผลการวิจัยเชิงประจักษ์." *วารสารสังคมศาสตร์* 23 (สิงหาคม 2529).
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541, การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541, และ พรรคการเมือง พ.ศ. 2541. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2541.
- พิชาย แก้วสำราญ สมเจตน์ นาครี และวรวิทย์ บารู. *การเลือกตั้งปี 2529 : ศึกษาเฉพาะกรณีกระบวนการหาเสียง และระบบหัวคะแนน*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ 2530.
- พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต. *ชนชั้นกับการเลือกตั้ง : ความรู้เรื่องและความตกต่ำของสามพรรคการเมืองในกรุงเทพมหานคร*. กรุงเทพฯ : ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัยเกริก, 2541.
- พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต. *ระบบทุจริตเลือกตั้ง*. กรุงเทพฯ : ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัยเกริก, 2537.
- เพิ่มพงษ์ เขาวลิต และศรีสมภพ จิตรภิรมย์ศรี. *หาคะแนนอย่างไรให้ได้เป็น ส.ส.* กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2531.
- ไพฑูรย์ บุญวัฒน์. *รายงานการวิจัยการจัดตั้งองค์กรเพื่อสนับสนุนการเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ ยุติธรรม*. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538.
- วัชร ไชยสาร. *ระบบการเลือกตั้งกับการเมืองไทยยุคใหม่*. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานพิมพ์นิติธรรม,

2541.

วิบูลย์ วิริยะพันธุ์. 108 ยุทธโง่งในยุทธจักรเลือกตั้ง. กรุงเทพฯ : รุ่งแสงการพิมพ์, 2529.

ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ร่างรายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการจัดทำแผนและระบบบริหารกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง. เสนอสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง พฤษภาคม, 2543.

สนธิ์ บางยี่ขัน. จากมหาวิทยาลัยสู่ประชาชน. กรุงเทพฯ : เอื้ออาทร, 2537.

สภาพัฒนาการระบอบรัฐธรรมนูญและพัฒนาการเมือง. การเลือกตั้ง ทางออกของประชาชน. กรุงเทพฯ : วัชรินทร์การพิมพ์, 2517.

สมชัย รักวิจิตร และคนอื่นๆ. อภิปราย เลือกตั้ง : ทนทางสู่ประชาธิปไตย จริงหรือ?. กรุงเทพฯ : บริษัท ปณิธาน จำกัด, 2522.

สมทรง อนุมาน สมศรี หลวงจันทร์ และอัญชนา ไฉวงษ์. รายงานผลสำรวจความคิดเห็นของประชาชน ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรุงเทพมหานคร 18 เมษายน 2526. กรุงเทพฯ : สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร, 2527.

สมบัติ จันทรวงศ์. การเลือกตั้งวิกฤติ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์คบไฟ 2536.

สมบัติ จันทรวงศ์. หลักเกณฑ์การแบ่งเขตเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ 2540 : การสำรวจมาตรฐานเบื้องต้น. รายงานการวิจัย เสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2541.

สมาคมทนายความแห่งประเทศไทย. ข้อสังเกตและเหตุผลประกอบข้อยุติในการสัมมนาทางวิชาการกฎหมายเกี่ยวกับ "การเลือกตั้ง 2521." กรุงเทพฯ, 2521.

สทกร เกียรติระบือไกล. ถ้าอยากเป็นผู้แทน. กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด น้าอักษรการพิมพ์, 2519.

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. กฎหมายและระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภานอกราชอาณาจักร พ.ศ. 2542. กรุงเทพฯ : ทบวงมหาวิทยาลัย, 2542.

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. กระบวนการเลือกตั้ง ส.ว. กรุงเทพฯ : กกต. 2542.

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. การเลือกตั้งระบบใหม่. ผู้เขียน โคทม อารียา. พิมพ์ครั้งที่สี่. กรุงเทพฯ : กกต. 2542.

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา. ผู้เขียน โคทม อารียา. พิมพ์ครั้งที่สอง. กรุงเทพฯ : กกต. 2542.

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. คำตอบอยู่ที่ประชาชน : คู่มือ อสร. และ ปอร. กรุงเทพฯ : กกต. 2542.

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. คู่มือว่าที่ กกต. เขต ผอ.กต.เขต สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร. กรุงเทพฯ : โครงการอาสาสมัคร กับการเรียนรู้รัฐธรรมนูญและการเลือกตั้ง ทบวง กกต., 2542.

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. คู่มืออาสาสมัครรัฐธรรมนูญ (อสร.). กรุงเทพฯ : โครงการอาสาสมัคร

- กับการเรียนรู้ รัฐธรรมนูญและการเลือกตั้ง กกต., 2542.
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. โครงการอาสาสมัครกับการเรียนรู้รัฐธรรมนูญและการเลือกตั้ง : เอกสารโครงการฯ และแผนดำเนินงานที่ปรับใหม่ตามมติที่ประชุม ครั้งที่ 1/2542 (วันที่ 7 เมษายน 2542). กรุงเทพฯ : กกต., 2542.
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. บุญเดิม...ไปเลือกตั้ง. โดย ศกุนต์ สายบุญลี. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ : กกต. 2542.
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2542. กรุงเทพฯ : กกต., 2542.
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. เลือกตั้งทำไม? ทำไม? เลือกตั้ง. กรุงเทพฯ : Friedrich-Ebert-Stiftung, คณะกรรมการเผยแพร่และส่งเสริมงานพัฒนา (ผสพ.), 2541.
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. หนังสือคู่มือการปฏิบัติงานของผู้ช่วยปฏิบัติงาน ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง. กรุงเทพฯ : กกต. 2542.
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. หลักสูตรและคู่มือฝึกอบรม กลุ่มเป้าหมายที่อาจได้รับการแต่งตั้งเป็น กกต. เขต ผอ.กกต.เขต. กรุงเทพฯ : โครงการอาสาสมัคร การเรียนรู้รัฐธรรมนูญและการเลือกตั้ง ทบวงมหาวิทยาลัย, 2542.
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. หลักสูตร อสร. ปอว. ฝึกอบรมเพิ่มประสิทธิภาพ. กรุงเทพฯ : กกต.
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. เอกสารประกอบการแถลงผลงานครบรอบ 1 ปีของคณะกรรมการการเลือกตั้ง. กรุงเทพฯ : กกต., 2541.
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. เอกสารประกอบการสัมมนา “แนวทางและวิธีการสนับสนุนพรรคการเมือง และผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยรัฐ.” กรุงเทพฯ : ด้านกิจการพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ, 2541.
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. เอกสารประกอบการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เรื่อง “การมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้งของนิสิตนักศึกษา.” กรุงเทพฯ : ฝ่ายองค์การเอกชน และประชาคมจังหวัด ด้านกิจการการมีส่วนร่วม, 2542.
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ด้านกิจการการมีส่วนร่วม. การรับรององค์กรเอกชนที่ช่วยเหลือตรวจสอบการเลือกตั้ง. กรุงเทพฯ : ฝ่ายองค์การเอกชนและประชาคมจังหวัด สำนักงานการมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้ง, กกต. 2542.
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ด้านกิจการการมีส่วนร่วม. บทบาททางการเมืองขององค์กรเอกชน. พิมพ์ครั้งที่สอง. กรุงเทพฯ : สำนักงานการมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้ง, กกต. 2542.
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ด้านกิจการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัย, คู่มือการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัย กฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง. กรุงเทพฯ : สำนักงานฯ กกต. 2542.

- สุจิต บุญบงการ และพรรคดี ผ่องแผ้ว. พฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของคนไทย. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527.
- สุเทพ อัดถากกร. บทความบางเรื่องเกี่ยวกับพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อักษรประเสริฐ, 2518.
- แสวง รัตนมงคล และสากร จริยวิทยานนท์. การเลือกตั้ง 22 เมษายน. กรุงเทพฯ : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2522.
- หยุด แสงอุทัย. หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป คำอธิบายโดยสังเขปของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร และกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 4 แก้ไขและเพิ่มเติม. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2506.
- หยุด แสงอุทัย. หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป. พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2513.
- ใหม่ รักหมู่ (นามแฝง) และรัชชัย โพธิ์ตร. บันทึก 25 นักการเมือง : วิเคราะห์การเลือกตั้งในไทย. กรุงเทพฯ : นพรัตน์, 2522.
- อนันต์ เสนาชนันท์, พ.ด.ด. ชัยชนะบนกองเชียร์ : การเลือกตั้งโลมที่ล้าพูน. กรุงเทพมหานคร : เคล็ดไทย, ม.ป.ป.
- อมร รักษาสัตย์. ทฤษฎีการจัดตั้งรัฐบาลผสม. กรุงเทพฯ : สารมวลชน, 2519.
- อมรา พงศาพิชญ์ และปรีชา คุวินทร์พันธุ์. บรรณาธิการ. ระบบอุปถัมภ์. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.
- อัศรมะศวร ทองนวล. การเลือกตั้งแบบเขตละหนึ่งคน. กรุงเทพฯ : ห้องสมุดรัฐสภา ศูนย์บริหารเอกสารและค้นคว้า สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2530.
- อัลฟา. ผู้แทนอันตราย. กรุงเทพฯ : วัชรินทร์การพิมพ์, 2519.
- อำพล คณารีย์. การเลือกตั้งเป็นพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ : สถาบันทางยุทธศาสตร์ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2530.
- อิสระ สุวรรณบล วิภา เรืองสกุล และ รูปนรรต วัชรภรณ์. กลไกการเลือกตั้ง. นนทบุรี : โครงการวิทยาลัยการเมือง สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2535.
- Barber, Benjamin. *Strong Democracy : Participatory Politics for a New Age*. Berkeley and Los Angeles : University of California Press, 1984.
- Blackburn, Robert. *The Electoral System in Britain*. New York : St. Martin Press, 1995.
- Bone, Hugh A. & Ranney, Austin. *Politics and Voters*. New York : McGraw-Hill, 1976.
- Carstairs, Andrew McLaren. *A Short History of Electoral Systems in Western Europe*. London : George Allen & Unwin, 1980.
- Dahl, Robert A. *Democracy and Its Critics*. New Haven : Yale University Press, 1989.
- Downs, Anthony. *An Economic Theory of Democracy*. New York : Harper & Row, 1957.

- Geofman, Bernard; Handley, Lisa: & Niemi, Richard. *Minority Representation and the Quest for Voting Equality*. London : Cambridge University Press, 1994.
- Harrop, Martin & Miller, William L. *Elections and Voters : A Comparative Introduction*. London : Macmillan Education Ltd., 1987.
- Huntington, Samuel P. & Nelson, Joan M. *No Easy Choice-Political Participation in Developing Countries*. Cambridge : Harvard University Press, 1976.
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance. *The International IDEA Handbook of Electoral System Design*. Stockholm : IDEA 1997.
- Kavanagh, Dennis. *Electoral Politics*. Oxford : Clarendon, 1992.
- Mackenzie, W. J. M. *Free Elections : An Elementary Textbook*. London : George Allen & Unwin, 1964.
- Nie, Norman H. & Verba, Sidney. "Political Participation," *Nongovernmental Politics, Handbook of Political Science*. Vol. 4, eds. Fred I. Greenstein & Nelson W. Polsby Readings, MA: Addison-Wesley Publishing, 1975.
- Niemi, Richard G. & Weisberg, Herbert F. *Controversies in Voting Behavior*. Washington, D.C. : Congressional Quarterly Press, 1984.
- Nohlen, Dieter. *Elections and Electoral Systems*. 2nd ed. New Delhi : Macmillan India, 1996.
- Reeve, Andrew & Ware, Alan. *Electoral Systems : A Comparative and Theoretical Introduction*. London : Routledge, 1992.



สถาบันพระปกเกล้า

KING PRAJADHIPOK'S INSTITUTE

47/101 อาคารศูนย์สัมมนา 3 ชั้น 5 สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน
ถนนติวานนท์ ตำบลตลาดขวัญ อำเภอเมือง นนทบุรี 11000
โทรศัพท์ 0-2527-7830-9 โทรสาร 0-2527-7828

e-mail : kpioffice@kpi.ac.th <http://www.kpi.ac.th>