



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/พฤษภาคม

(รองศาสตราจารย์ นรนิติ เศรษฐบุตร)

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

พฤษภาคม 2547

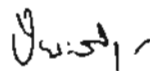
คำนำ

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 บุญ-หลง)

ผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

พฤศจิกายน 2547

คำนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ปฏิรูประบบการเลือกตั้งใหม่ทั้งองค์กรกำกับการเลือกตั้ง 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.....	ช
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) เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งจากการอภิปรายในการร่างรัฐธรรมนูญของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (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 มีช่องทางเพื่อรับเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อพัฒนาพรรคการเมืองอย่างเดียว

2.3 การไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ภายหลังการปรับปรุงการเลือกตั้งให้มีเพียงครั้งเดียวควรเพิ่มการเสียสิทธิที่มีผลกระทบรุนแรงกับการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งบางประเภท เช่น สิทธิการเข้าทำงานในหน่วยงานของรัฐ และการรักษาพยาบาลตามโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค เป็นต้น

2.4 พฤติกรรมการเลือกตั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการทุจริตการเลือกตั้ง 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 นายมนูญ 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 พรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมทางการเมืองไปตามเจตนารมณ์หรือไม่ประการใด และ กกต.ในฐานะผู้บริหารการเลือกตั้งมีวิธีการปฏิบัติงานอยู่ในกรอบแห่งเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานสูงหรือไม่ อย่างไร คำตอบที่ได้จากประเด็นปัญหาเหล่านี้เกี่ยวข้องกับการ “แก้” หรือ “ไม่แก้” รัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรการ และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งทั้งปวง

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญ 2 ประการ ดังต่อไปนี้

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

ขอบเขตการศึกษาวิจัย

ประเมินการบริหารจัดการเลือกตั้งของ กกต. ระหว่าง พ.ศ. 2542-2544 การบริหารและการรณรงค์การเลือกตั้งของพรรคการเมือง ผู้สมัคร และหัวหน้าพรรค พฤติกรรมการเลือกตั้งของประชาชนในการเลือกตั้งระบบใหม่จากการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (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 “มีชัยสวดยัน 8 องค์กรอิสระ ‘ยักษ์ใหญ่’ หลงอำนาจไม่คิดถึงผลเสียชาติ-ชีแก่ รธน. ไม่ใช่ทางออก”, ผู้จัดการรายวัน, 12 มิถุนายน 2545.

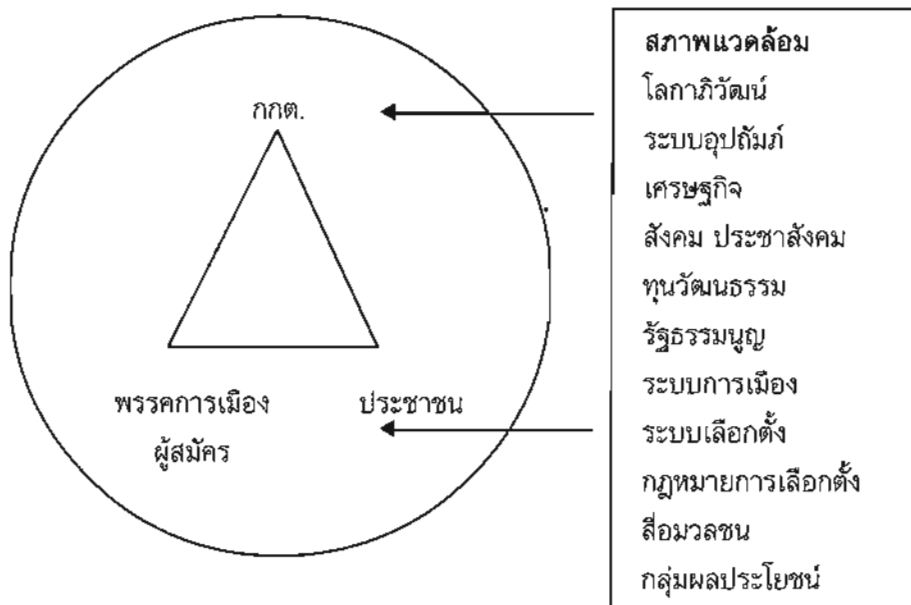
กรอบความคิดในการวิจัย

การวิจัยเรื่องนี้ อาศัยกรอบความคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการการเลือกตั้งและแบบแผนการเลือกตั้งในบริบทของสังคมไทยตามกรอบเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ เป็นกรอบและตรรกะในการศึกษาประเมิน⁴ ดังต่อไปนี้

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

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

กรอบการศึกษาดังกล่าวข้างต้น มุ่งทำความเข้าใจบทบาทที่เป็นจริงของการเลือกตั้งในระบบใหม่อย่างเป็นระบบ ในลักษณะองค์รวม (the whole) และเจาะสู่ประเด็นปัญหาหลักที่เกิดขึ้นในระบบเพื่อนำมาซึ่งแนวทางในการแก้ไขกฎหมายหรือมาตรการเชิงปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องในมิติใดมิติหนึ่งใน



⁴ กรอบการศึกษาร่างขึ้นจากการประมวลหลักการและข้อสรุปจากทฤษฎีเชิงประจักษ์.

ด้านการบริหารจัดการเลือกตั้งของ กกต. หรือการป้องกันการทุจริตการเลือกตั้งของพรรคการเมืองหรือผู้สมัครหรือการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมกรรมการเลือกตั้งที่เหมาะสมของประชาชน หรือการดำเนินการควบคุมกันหลายกรณีอย่างมีดุลยภาพ เพื่อให้การจัดการเลือกตั้งของไทยมีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและบังเกิดประสิทธิผลสูงสุด

วิธีการวิจัย

ใช้วิธีการวิจัยแบบสำรวจ (survey research) เป็นหลัก และใช้วิธีการวิจัยสังเกตการณ์แบบหยั่งลึกเฉพาะประเด็นในเชิงการวิจัยแบบ qualitative research เป็นส่วนควบของการศึกษาในประเด็นละเอียดอ่อน เช่น ความเป็นประชาธิปไตยในการบริหารพรรคการเมือง การได้มาซึ่งเงินอุดหนุนของพรรคการเมืองและของนักการเมือง การใช้เงินในการเลือกตั้ง ระบบหวัคคะแนนหลังการปฏิรูประบบเลือกตั้งใหม่ทั้งระบบ 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) พฤติกรรมกรรมการเลือกตั้งของประชาชนในระบบการเลือกตั้งใหม่ของไทย ในระยะ 5 ปีที่ผ่านมา ว่าส่วนใดบรรลุผล ส่วนใดไม่บรรลุผล และส่วนใดเบี่ยงเบนไปจากเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ
2. ทราบจุดแข็งและจุดอ่อน หรือประเด็นหลัก ประเด็นรองของปัญหาการจัดการเลือกตั้งระบบใหม่ที่ชัดเจน เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาแก้ไขหรือไม่แก้ไขรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่นๆ รวมทั้งการกำหนดมาตรการเชิงปฏิบัติในการบริหารจัดการการเลือกตั้งที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพสูง
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

ดังกล่าวของนายอานันท์ ปันยารชุน ในเรื่องนี้ว่า กระบวนการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองสะท้อนให้เห็นถึงผลประโยชน์ของกลุ่มธุรกิจการเมืองและอิทธิพลท้องถิ่น เนื่องจากการเลือกตั้งไม่โปร่งใสและเปิดโอกาสให้คนดีมีความรู้ความสามารถเข้ามาสู่วงการเมืองได้น้อย การเลือกตั้งในปัจจุบันไม่มีความเสมอภาคในการเลือกตั้งบางจังหวัดมีได้เพียงเสียงเดียวบางจังหวัดมีได้หลายเสียง เป็นต้น

“กระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง เป็นสภาพปัญหาหลัก ส่วนหนึ่งของรัฐสภาสะท้อนผลประโยชน์ของกลุ่มธุรกิจการเมืองและอิทธิพลท้องถิ่น”¹

ระบบการเลือกตั้งไม่เอื้ออำนวยให้คนดีมีความสามารถเข้ามาสู่ระบบการเมืองได้ หากแต่เอื้อให้นักธุรกิจ นายทุนเข้ามาทำธุรกิจการเมือง ดังคำกล่าวของนายอนันต์ บูรณวิเศษ 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 จุดดีของมันก็คือว่าทำให้คนมีความสำนึกในการที่จะสนใจมากยิ่งขึ้น แต่จุดเสียในอนาคต เป็นจุดซึ่งมักจะไม่มีบทลงโทษที่ทำให้ประชาชนมีความสนใจ เรื่องนี้เถียงในสภาพหลายวันหลายคืนว่ามันเป็นการลิดรอนสิทธิตามรัฐธรรมนูญของประชาชนในขั้นพื้นฐาน ซึ่งถ้าตราใบประชาชนยังไม่มีควมสำนึกในผลกระทบทางการเมือง ไม่มีความสนใจตนเอง กฎหมายบังคับไม่ได้ จุดด้อยคือว่า เราขาดการปลูกจิตสำนึกถึงส่วนรวมในการที่ประชาชนได้ประโยชน์⁵

รัฐอำนวยความสะดวกการเลือกตั้งและเน้นความสำคัญของสิทธิเลือกตั้ง

เรื่องนี้สอดคล้องกับแนวความคิดของรองศาสตราจารย์มนตรี รูปสุวรรณ ที่ไม่เห็นด้วยกับการกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ มิเพียงจะเป็นการบังคับประชาชนแล้ว หากยังเป็นการสร้างความลำบากให้แก่ประชาชนที่อยู่ห่างไกลและไม่สะดวกในการเดินทางไปใช้สิทธิ และมีความเห็นว่า รัฐควรจะอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนในการไปเลือกตั้ง “การไปใช้สิทธิเลือกตั้งบางครั้งไม่ง่าย 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 “การถือว่าเป็นหน้าที่ 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 นอกจากจะเป็นการพัฒนาจิตสำนึกของประชาชนแล้วยังเป็นภารกิจของประชาชนในการมีส่วนร่วม 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 ซึ่งอยู่นอกจังหวัดในวันเลือกตั้งมีสิทธิเลือกตั้งได้โดยไม่ต้องเดินทางกลับไปภูมิลำเนาที่มีทะเบียนบ้านอยู่ 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

การให้บุคคลซึ่งอยู่นอกภูมิสำเนา และไม่ประสงค์จะไปใช้สิทธิเลือกตั้งที่ภูมิสำเนาสามารถลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่หน่วยเลือกตั้งนอกภูมิสำเนาได้เฉพาะในระบบสัดส่วนตามบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองเสนอ 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 ถึงจะเป็นฝ่ายค้าน อันนี้ต่างหากที่เป็นเหตุให้เขาซื้อสิทธิขายเสียง”²⁶

กล่าวโดยสรุป การอำนวยความสะดวกในการเลือกตั้งนั้นรัฐควรจะเป็นผู้จัดให้ประชาชนมีความสะดวกมากที่สุด เพราะจะเป็นการจูงใจให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังเป็นการส่งเสริมให้มีการพัฒนาตามระบอบประชาธิปไตย

2. ปฏิรูประบบการเลือกตั้ง และปรับปรุงมาตรการการป้องกันการซื้อเสียง

เพื่อให้การเข้าสู่อำนาจรัฐเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม จึงได้มีการปฏิรูปการเลือกตั้ง โดยออกแบบการเลือกตั้งใหม่ทั้งระบบ ทั้งนี้เนื่องจากการเข้าสู่อำนาจรัฐของไทยในระยะตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นต้นมา ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากว่าเป็นไปโดยมิชอบ ตัวอย่างเช่น ผู้นำทางทหารที่มีความทะเยอทะยานทางการเมืองนิยมใช้การปฏิวัติรัฐประหารยึดอำนาจมาให่กลุ่มของตนหรือพวกพ้องรวม 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 อาจใช้เป็นเครื่องมือในการณรงค์หาเสียงได้เป็นอย่างดีว่า 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 ควรรวมเขตจังหวัดและใช้การเลือกตั้งแบบเขตเดียวเบอร์เดียวเพื่อจะทำให้การซื้อเสียงกระทำได้อย่างยิ่งยั้ง 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 การเลือกตั้งแบบแบ่งเขตนั้นจะทำให้เขตเล็กลงจะเป็นช่องทางเปิดโอกาสให้คนตีเข้ามาสู่การเมืองได้ และประชาชนมีโอกาสนในการตรวจสอบการทำงาน 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 ไม่รู้ซึ่งถึงความทุกข์ความต้องการของเขา...”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 รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 8 (เป็นพิเศษ), 4 มีนาคม 2540, หน้า 36-47.

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

³⁸ คำอภิปรายของนายสงวน พงษ์มณี รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร 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 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 เมตตาภิธานนท์ 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 ในอันที่จะเลือกสรรบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาสู่ระบบการเมือง 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 บูรณ์วนิช มีความเห็นว่า ระยะเวลาในการกำหนดให้มีการเลือกตั้งเปิดโอกาสให้มีการซื้อเสียงมากยิ่งขึ้น “ระยะเวลาพรรคในการเลือกตั้งนั้นมีน้อยเกินไป... ประเทศไทย 45 วัน เป็นช่องทางช่องหนึ่งที่ทำให้เกิดการซื้อเสียง”⁵⁰

เพิ่มและปรับปรุงมาตรการป้องกันการซื้อเสียง

รัฐธรรมนูญปัจจุบันได้เพิ่มและปรับปรุงมาตรการการป้องกันการซื้อเสียง ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเมืองของไทยในอดีตเป็นการเมืองแห่งเงินตรา (money politics) หรือธุรกิจการเมืองที่เลวร้าย ซึ่งจากการกำหนดให้การใช้สิทธิออกเสียงเป็นหน้าที่ดังได้กล่าวมาแล้ว ยังได้ปรับปรุงและกำหนดมาตรการการป้องกันการซื้อเสียงเพิ่มเติม ดังนี้

2.5 การให้นับคะแนนทุกหน่วยเลือกตั้งพร้อมกัน ณ สถานที่เดียวในเขตเลือกตั้ง

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

⁵⁰ คำอภิปรายของนายอนันต์ บูรณ์วนิช 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 มีความซุกซนวุ่นวาย ประชาชนไม่สามารถตรวจสอบการนับคะแนนได้ ประชาชนต้องลำบากในการติดตามมาดูการนับคะแนนที่อำเภออาจเกิดความวุ่นวายเกิดขึ้นได้ นอกจากนี้ยังทำให้ สันเลื่องงบประมาณและก่อให้เกิดปัญหาตามมามากมาย “ถ้าพี่น้องประชาชนร่วมมือร่วมใจกันก็จะป้องกัน ได้ดีกว่า เอาไปนับคะแนนรวมกัน... เพื่อป้องกันไม่ให้คนซื้อสิทธิขายเสียง”⁵² เช่นเดียวกันกับนางพวงเล็ก บุญเชียง ซึ่งมีความเห็นว่า ไม่ควรนับคะแนนที่อำเภอแต่ควรนับคะแนนที่หมู่บ้าน เพราะประชาชนมีส่วนร่วมรู้เห็นเป็นจำนวนมาก โอกาสในการซื้อเสียงซื้อหน่วยเลือกตั้งจะกระทำได้ยาก โดยมีความเห็นว่า การนับที่อำเภอทำให้สามารถซื้อได้ง่ายกว่า ซื้อกันทั้งอำเภอเลย “ถ้าไปอยู่ที่อำเภอก็ซื้อได้ ยิ่งจะซื้อง่าย กว่า ไปซื้อตั้งแต่ตำบลอำเภอจนถึงปลัดอำเภอ ข้าราชการในอำเภอก็เบียดได้ ยิ่งง่ายและสะดวกด้วย ซื้อทีเดียวไม่ต้องไปซื้อตามหน่วย”⁵³ เรื่องนี้สอดคล้องกับ ดร. โกศล ศรีสังข์ ซึ่งมีความเห็นว่า ในการนับ คะแนนควรให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการนับคะแนน 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 รวมทั้งที่เป็นอำนาจในการออกกฎหมายข้อบังคับ 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 ไม่น่าจะนำมาใช้ในเรื่องนี้... 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 คณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งชาตินี้จะแปรสภาพไปเป็นองค์กรที่ร่วมกับสถาบันการศึกษาและกระทรวงศึกษาธิการ 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. ด้วยเพื่อรักษาวินัยพรรคดั้งเดิม

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. เพื่อส่งเสริมให้มีการพัฒนาทางการเมืองและระบอบประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น ในเรื่องนี้ นายประวิทย์ ทองศรีนุ่น มีความเห็นว่า ในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภานั้นเป็นสิ่งที่ดีในหลักการ แต่ไม่เห็นด้วยที่จะให้แต่ละจังหวัดคัดเลือกและส่งตัวแทนของตนเข้ามาแล้วส่วนกลางเป็นผู้คัดเลือก ในกระบวนการคัดเลือกลักษณะนี้อาจจะมีความไม่โปร่งใสเกิดขึ้นได้ ตลอดจนเกิดการซื้อเสียง และได้แสดงทัศนะว่า ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งที่จะไปจำกัดสิทธิของประชาชน ควรให้ประชาชนได้มีโอกาสได้เลือกตัวแทนของประชาชนเพื่อให้สอดคล้องตามหลักการ นอกจากนี้ ยังได้เสนอว่า ควรให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาได้เมื่อได้รับเลือกตั้งแล้วค่อยลาออก “เลิกระบบให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้คัดเลือก ไม่เห็นด้วยคือ การเลือกตั้งทางอ้อมที่ให้จังหวัดแต่ละจังหวัดนั้นเสนอจากองค์กรต่างๆ การเกื้อกูลต่อการซื้อสิทธิขายเสียงมากขึ้น ควรจะให้ประชาชนซึ่งมีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้มีสิทธิเลือกตั้งวุฒิสมาชิก”⁷⁴

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

เรื่องนี้ นายสามารถ แก้วมีชัย มีความเห็นว่า สมาชิกวุฒิสภานั้นควรจะมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง และควรจะกำหนดอายุและคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาด้วย “เราน่าจะให้สมาชิกวุฒิสภา มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน กำหนดอายุให้สูงขึ้น อาจจะประมาณ 35 ปีขึ้นไป หรือจะ 40 ปี ก็แล้วแต่ 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

“โดยที่ประเทศไทยได้มีรัฐธรรมนูญประกาศใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศตามระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมาเป็นเวลากว่าหกสิบห้าปีแล้ว ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว ได้มีการยกเลิกและแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหลายครั้ง แสดงว่ารัฐธรรมนูญย่อมเปลี่ยนแปลงได้ตามความเหมาะสม แห่งกาลเวลาและสภาพการณ์ของบ้านเมือง รัฐธรรมนูญจะต้องกำหนดกฎเกณฑ์สำคัญที่กระฉ่างแจ้ง ชัดเจน สามารถใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศ และเป็นแนวทางในการจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่นซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญได้ และโดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 ได้บัญญัติให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งจากรัฐสภา จำนวนเก้าสิบเก้าคน มีหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับ เพื่อเป็นพื้นฐานสำคัญในการปฏิรูปการเมืองและได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทรับพระราชทานกระแสพระราชดำรัส เพื่อเป็นสิริมงคลแก่การทำงาน ภายหลังจากนั้น สภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีสาระสำคัญเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น ตลอดจนทั้งปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้ โดยได้คำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ และได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (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) อำนาจการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติที่กระทำภายในจังหวัดนั้น
- (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 สภาวุฒิสภา, 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))

ในกรณีที่มิมีเหตุผลให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริง 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 คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำและข้อสังเกตเสนอต่อรัฐสภา (มาตรา 10 (10))

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

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

1.4.13 รับรององค์กรเอกชนที่ช่วยเหลือในการตรวจสอบการเลือกตั้ง องค์กรเอกชนใดที่มีความประสงค์จะช่วยเหลือการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในการตรวจสอบการเลือกตั้ง ให้ยื่นคำขอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง และเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ตรวจสอบแล้วเห็นว่า องค์กรเอกชนที่ยื่นคำขอมีความเป็นกลางในทางการเมือง คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจรับรองให้องค์กรเอกชนนั้นช่วยเหลือในการตรวจสอบการเลือกตั้งได้ (มาตรา 20) ในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจแต่งตั้งผู้แทนขององค์กรเอกชนที่ได้รับรองไว้เพื่อช่วยดูแลตรวจสอบการเลือกตั้ง และรายงานให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบ 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 หรือ รัฐวิสาหกิจ 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.

เลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งจะได้รับการแต่งตั้งโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยแต่ละเขตเลือกตั้งมีคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง 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 โดยเสนอได้พรรคละหนึ่งคน ¹¹

5.4 อำนาจหน้าที่ มีหน้าที่เกี่ยวกับการลงคะแนนเลือกตั้งของหน่วยเลือกตั้งที่ตนรับผิดชอบอยู่

¹¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 14.

6. คณะกรรมการการนับคะแนน

6.1 รัฐธรรมนูญในการจัดตั้ง รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้ดำเนินการนับคะแนนทุกหน่วยเลือกตั้งรวมกันและประกาศผลการนับคะแนนโดยเปิดเผย ณ สถานที่แห่งใดแห่งหนึ่งแต่เพียงแห่งเดียวในเขตเลือกตั้งนั้น เว้นแต่จะมีความจำเป็นเฉพาะท้องถิ่นโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง¹² จะเป็นผู้กำหนดสถานที่นับคะแนนในเขตเลือกตั้งนั้น¹³ ทั้งนี้เพื่อให้คณะกรรมการการนับคะแนนเป็นศูนย์กลางในการรับและนับคะแนนได้และเพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้สมัครและพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น

6.2 รูปแบบของคณะกรรมการการนับคะแนนเลือกตั้ง คณะกรรมการการนับคะแนนเลือกตั้งเป็นคณะกรรมการชั่วคราวซึ่งจัดตั้งขึ้นเฉพาะเวลาที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละครั้งเท่านั้น เมื่อการเลือกตั้งสิ้นสุดลงคณะกรรมการนี้ก็พลัดสลายไป จนกว่าจะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งใหม่ จึงจะมีการจัดตั้งขึ้นใหม่อีกครั้ง โดยในแต่ละเขตการเลือกตั้งจะมีคณะกรรมการการนับคะแนนเลือกตั้งเพียงเขตเลือกตั้งละหนึ่งคณะเท่านั้น เว้นแต่กรณีจำเป็นที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศให้เขตเลือกตั้งใดมีสถานที่นับคะแนนมากกว่าหนึ่งแห่ง ก็ให้มีคณะกรรมการการนับคะแนนเลือกตั้งเพิ่มขึ้นเท่ากับจำนวนสถานที่นับคะแนน

6.3 องค์ประกอบ คณะกรรมการการนับคะแนนเลือกตั้งแต่ละคณะจะได้รับแต่งตั้งโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง โดยวิธีการสรรหาจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นและให้มีผู้แทนพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้นร่วมอยู่ ทั้งนี้จำนวนกรรมการการนับคะแนนเลือกตั้งที่คณะกรรมการการนับคะแนนเลือกตั้งแต่ละคณะจะมีขึ้น ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง ดังนั้นจะเห็นสมควร

6.4 อำนาจหน้าที่ คณะกรรมการการนับคะแนนมีหน้าที่เกี่ยวกับการนับคะแนนในสถานที่นับคะแนนเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่ตนรับผิดชอบอยู่ในแต่ละเขตเลือกตั้ง 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 ภูมิภาคหรือท้องถิ่น ตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และกฎหมายลักษณะการปกครองท้องถิ่น 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.) รวมทั้งประเศมี 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)

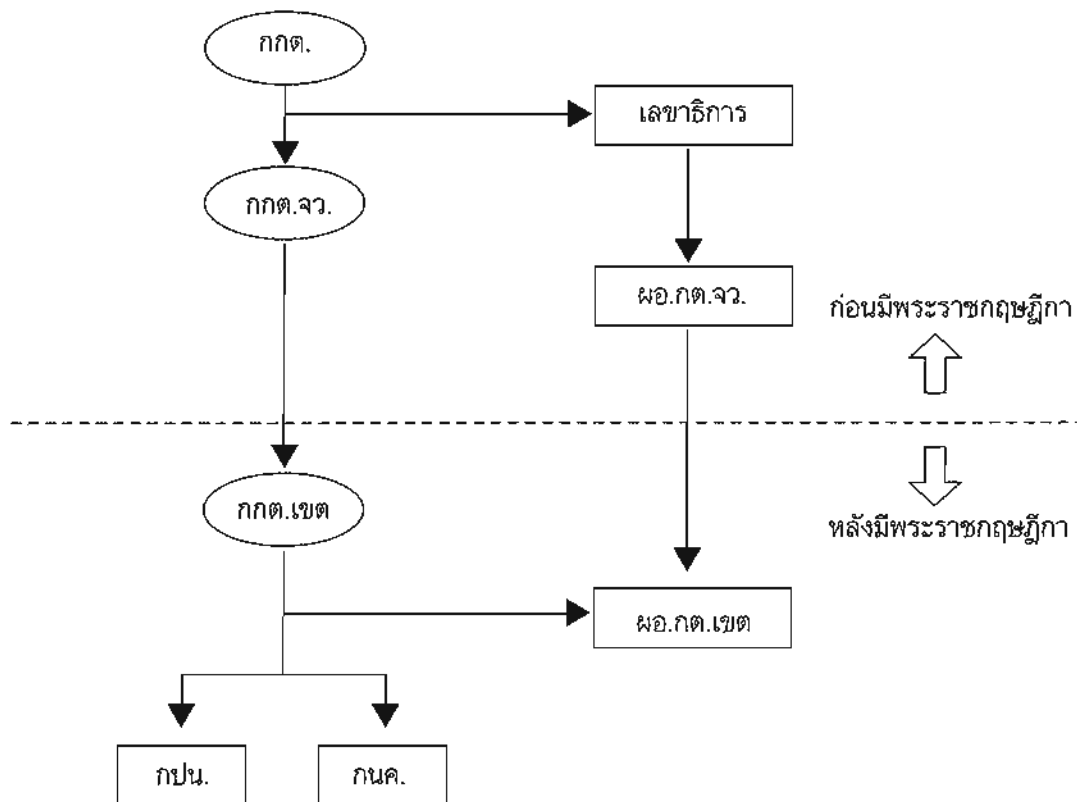
2.3.4 เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย (เจ้าหน้าที่ตำรวจ)

2.3.5 พนักงานตรวจสอบการเลือกตั้ง (ผู้แทนองค์การเอกชน)

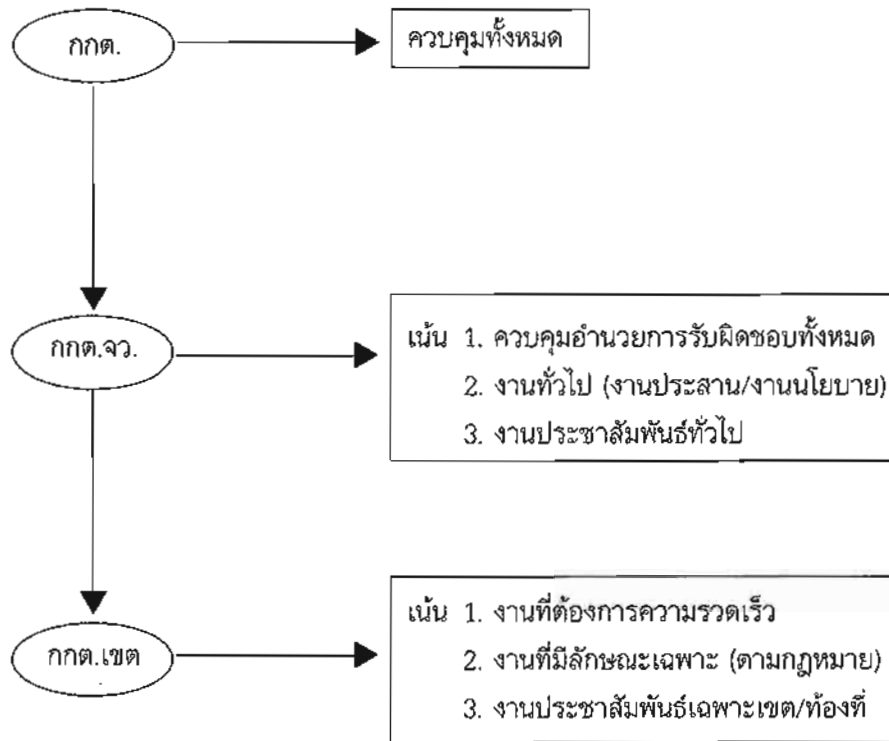
2.3.6 พนักงานรับแจ้งความ

2.3.7 ผู้อำนวยการประจำหน่วยเลือกตั้ง (ผอ.ปน.)

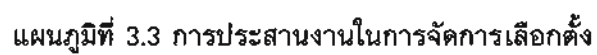
โดยภาพรวม การกึ่งในการจัดการและการควบคุมการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกอบด้วยภารกิจด้านการอำนวยความสะดวกทั่วไป การกำหนดเขตเลือกตั้ง หน่วยเลือกตั้งและที่เลือกตั้ง การกำหนดผู้ดำเนินการเลือกตั้ง การแต่งตั้ง กปน., กนค., เจ้าหน้าที่อื่นที่ปฏิบัติงาน ณ ที่เลือกตั้ง เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน ณ ที่เลือกตั้งกลาง 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



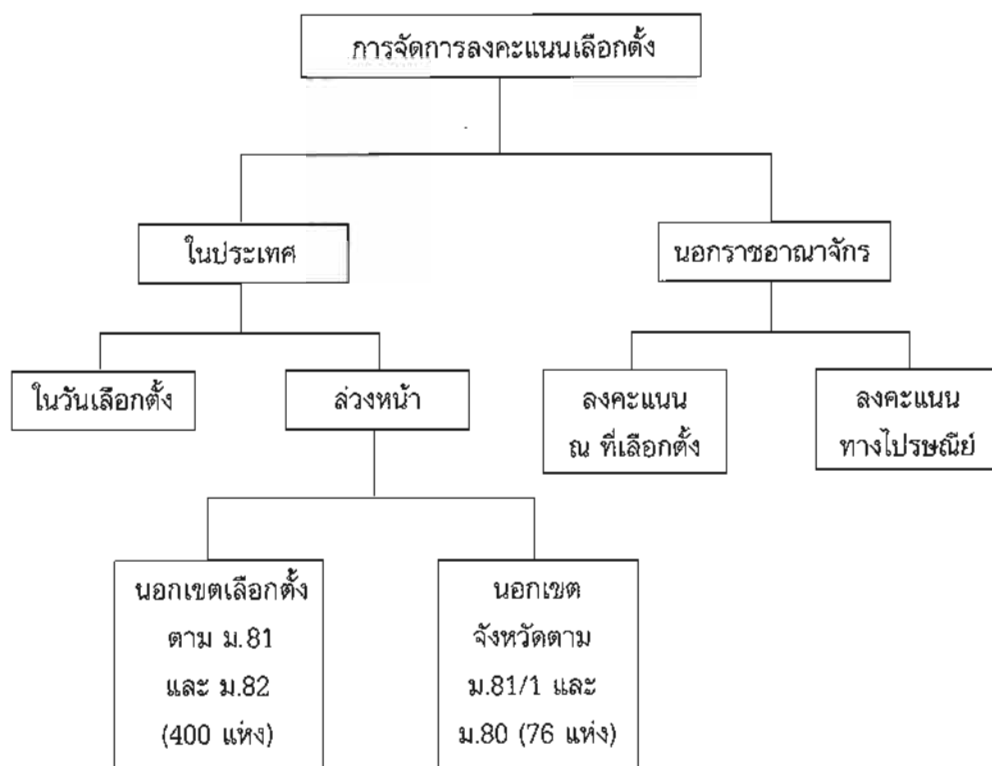
แผนภูมิที่ 3.1 ส่ายการบังคับบัญชา



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 หลักฐานที่ยืนยันว่าเชื่อว่ยังมีการโกงการเลือกตั้งอยู่ก็คือ 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 และอำนวยความสะดวกให้ไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม 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 สิ้นสุดด้วยข้อกล่าวหาว่ามีการนำดาบผูกติดธนบัตรผูกข้อมือให้แก่บุตรที่เกิดใหม่ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจนเป็นเหตุให้ต้องจัดการเลือกตั้งขึ้นใหม่ 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 รวมทั้งมิได้นำประเด็นข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตการนับคะแนนมาพิจารณาก่อนการประกาศรับรองผลการเลือกตั้ง

(3) การสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่และพิจารณาเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัครบางราย มิได้เป็นการแก้ปัญหาการจัดการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม รวมทั้งอาจไม่เกิดความเท่าเทียมกันอย่างแท้จริง โดยผู้สมัครบางรายไม่มีโอกาสต่อสู้ตามหลักความยุติธรรม ทั้งที่ข้อกล่าวหาในการกระทำผิดและพยานหลักฐานใกล้เคียงกับผู้ที่ไม่ได้รับการประกาศรับรองผลการเลือกตั้ง

(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 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) ระบุว่าหากปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าก่อนได้รับการเลือกตั้งผู้ใดได้กระทำให้ไม่สุจริตให้ถือเป็นความผิด แต่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 40 ระบุว่าการกระทำผิดจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อมีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งแล้วเท่านั้น มีความคิดเห็นในเรื่องดังกล่าวขัดแย้งกัน กล่าวคือมีทั้งเห็นว่าการกระทำผิดจะเกิดก่อนและภายหลังการมีพระราชกฤษฎีกาก็ได้ 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