

สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และ ข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัยเรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้ง ศึกษาเปรียบเทียบความคิดเห็น ของนักวิชาการ ข้าราชการ และนักการเมือง ในครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับที่มา องค์ประกอบ และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่ามี ความคิดเห็นที่สอดคล้อง หรือ แตกต่างกัน หรือไม่อย่างไร นอกจากนี้ ยังสามารถสะท้อน ถึงความคิดเห็นเปรียบเทียบของบุคคลทั้งสามกลุ่มที่มีต่อ ประเด็นอำนาจหน้าที่ของร่างกฎหมายคณะกรรมการการเลือกตั้งสองร่าง ได้แก่ ร่างของกระทรวงมหาดไทย และร่างของอนุกรรมการศึกษาร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่ามีแนวโน้มที่จะ เห็นด้วยกับร่างกฎหมาย คณะกรรมการการเลือกตั้งฉบับใดมากกว่ากัน

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาวิจัย ได้แก่ นักวิชาการในสาขาวิชารัฐศาสตร์ และนิติศาสตร์ จำนวน 65 คน ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด และ ปลัดจังหวัด จำนวน 76 คน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 100 คน เก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบ สอบถามที่ผู้ศึกษาวิจัยได้สร้างขึ้น ซึ่งแบบสอบถามดังกล่าวได้ผ่านการตรวจสอบความเที่ยงตรงของเนื้อหา (content validity) เรียบร้อยแล้ว

ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้ศึกษาวิจัยได้ส่งแบบสอบถามไปให้กลุ่มตัวอย่างตอบแบบสอบถาม จำนวน 383 ฉบับ ได้รับแบบสอบถามคืนจำนวน 241 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 63 หลังจากตรวจสอบ ความถูกต้องของข้อมูล ได้นำข้อมูล มาลงรหัสตัวเลข แล้วจึงดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยเครื่อง คอมพิวเตอร์โดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูป SPSS/ PC⁺ (Statistical Package for the Social Science / Personal Computer) ผลการศึกษาวิจัยสรุปได้ ดังนี้

สรุปผลการวิจัย

1. ความคิดเห็นเกี่ยวกับที่มาและองค์ประกอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

จากผลการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับที่มา และองค์ประกอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในประเด็น หลักที่สำคัญ พบว่า นักวิชาการ ข้าราชการ และนักการเมืองส่วนใหญ่ นั้น มีความเห็นด้วยกับการให้ คณะ กรรมการการเลือกตั้งประกอบด้วยบุคคลที่มาจาก การแต่งตั้งของบุคคลหลาย ๆ ฝ่ายซึ่งจะมีส่วนสำคัญที่จะ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเป็นกลางในการดำเนินงาน ตลอดจนทำให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นใน การดำเนินงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และในเรื่องของการที่ควรกำหนดให้คณะกรรมการการเลือก ตั้งมีวาระดำรงตำแหน่งหรือไม่นั้น พบว่า นักวิชาการ ข้าราชการ และนักการเมืองส่วนใหญ่ ต้องการให้

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีวาระการดำรงตำแหน่งนอกจากนี้ ในเรื่องของการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องของคณะกรรมการการเลือกตั้งในประเด็นการเป็นผู้รับรองการแต่งตั้งคณะกรรมการเลือกตั้ง และการให้อำนาจสภาผู้แทนราษฎรสามารถใช้ดุลยพินิจในการมีมติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งได้นั้น พบว่า นักวิชาการ ข้าราชการ และนักการเมืองส่วนใหญ่ มีความเห็นด้วยกับประเด็นทั้งสองประเด็นดังกล่าว ซึ่งประเด็นทั้งหมดที่เกี่ยวกับที่มา และ องค์ประกอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง สามารถสรุปประเด็นความคิดเห็น ของนักวิชาการ ข้าราชการ และนักการเมือง ได้ดังนี้

(ก) ประเด็นการให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง มาจากการแต่งตั้งของประธานรัฐสภา 2 คน นายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง 2 คน และประธานศาลฎีกาแต่งตั้ง 5 คน พบว่า มีความเห็นด้วยในระดับปานกลาง

(ข) ประเด็นการแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง จะต้องขอมติรับรองจากสภาผู้แทนราษฎร พบว่า มีความเห็นในระดับปานกลาง

(ค) ประเด็นการให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีวาระการดำรงตำแหน่ง พบว่า มีความเห็นด้วยในระดับสูง

(ง) ประเด็นการให้อำนาจสภาผู้แทนราษฎรสามารถใช้ดุลยพินิจในการมีมติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งได้ พบว่า มีความเห็นด้วยในระดับปานกลาง

2. ความคิดเห็นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

จากผลการศึกษาวิจัยสามารถสรุปลำดับความเห็นพ้องเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรียงจากมากไปหาน้อยของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมดได้ ดังนี้

ลำดับที่ 1 การให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรอิสระ และมีกฎหมายรองรับอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ลำดับที่ 2 การกำกับ สอดส่อง ดูแลการเลือกตั้งทุกระดับให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย บริสุทธิ์ และยุติธรรม

ลำดับที่ 3 การส่งเสริมให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยสุจริตและร่วมมือในการสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง ส.ส. ให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ และยุติธรรม

ลำดับที่ 4 การรับคำแจ้งเหตุของประชาชน พรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้งเกี่ยวกับการกระทำอันขัดต่อกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง ส.ส. การสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น และพิจารณาส่งมอบข้อเท็จจริงให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการ

ลำดับที่ 5 การส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจ และเชื่อมโยงการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ลำดับที่ 6 การพิจารณาคำร้องที่กล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐ พรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือบุคคลอื่นใดกระทำการอันเป็นการขัดต่อกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง ส.ส.

ลำดับที่ 7 การส่งเสริม สนับสนุน ให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ส.ส. และมีวิจรรณญาณในการเลือกตั้ง ฯ

ลำดับที่ 8 การกำกับดูแลให้มีการแต่งตั้งผู้ดำเนินการเลือกตั้ง คณะกรรมการตรวจคะแนน และเจ้าหน้าที่คะแนนให้เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับ

ลำดับที่ 9 การรับอุทธรณ์ปัญหาต่าง ๆ ที่เจ้าหน้าที่กระทำไว้โดยไม่ถูกต้อง

ลำดับที่ 10 การส่งเสริมให้ประชาชนเกิดความรัก และหวงแหนในสิทธิเสรีภาพ และตระหนักถึงหน้าที่พลเมืองให้ความพิทักษ์ปกป้องระบอบประชาธิปไตย ฯ

ลำดับที่ 11 การส่งเสริมสนับสนุนให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ลำดับที่ 12 การรายงานผลการปฏิบัติหน้าที่ต่อรัฐสภา นายกรัฐมนตรีและประธานสภาผู้แทนราษฎร และพิมพ์เผยแพร่รายงานประจำปี

ลำดับที่ 13 การเสนอรายชื่อผู้สังเกตการณ์เลือกตั้ง เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือ นายอำเภอ แต่งตั้งให้เป็นผู้สังเกตการณ์ในหน่วยเลือกตั้ง

ลำดับที่ 14 การให้ความเห็นชอบในการออกกฎ ระเบียบ และข้อบังคับเกี่ยวกับการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ลำดับที่ 15 การสั่งการให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่น ให้ความร่วมมือในการเลือกตั้ง ส.ส. และการเป็นโจทก์ ฟ้องร้องในคดีความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

ลำดับที่ 16 การให้ความเห็นชอบประกาศกำหนดเขตเลือกตั้ง และจำนวน ส.ส. ของแต่ละเขตเลือกตั้ง

ลำดับที่ 17 การให้ความเห็นชอบประกาศกำหนดจำนวน ส.ส. ที่แต่ละจังหวัดพึงมี

ลำดับที่ 18 การตีความกฎหมายเลือกตั้งกรณีกฎหมายฯ ไม่ชัดเจน หรือคลุมเครือ

ลำดับที่ 19 การวินิจฉัยในกรณีเกิดการคัดค้านการเลือกตั้ง

โดยความคิดเห็นเกี่ยวกับอำนาจที่ของกลุ่มตัวอย่างในลำดับที่ 1 - 13 เป็นความเห็นพ้องในระดับสูง ส่วนอำนาจหน้าที่ของกลุ่มตัวอย่างในลำดับที่ 14 - 19 เป็นความเห็นพ้องในระดับปานกลาง

3. การเปรียบเทียบแนวโน้มความคิดเห็นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งระหว่างร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย กับร่างกฎหมายของอนุกรรมการศึกษาร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

3.1 นักวิชาการ พบว่า มีความเห็นด้วยกับร่างกฎหมายของอนุกรรมการศึกษาร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากกว่าร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย

3.2 ข้าราชการ พบว่า มีความเห็นด้วยกับร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย มากกว่าร่างกฎหมายของอนุกรรมการศึกษาร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

3.3 นักการเมือง พบว่า มีความเห็นด้วยกับร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย มากกว่าร่างกฎหมายของอนุกรรมการศึกษาร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

4. การวิเคราะห์ความแตกต่างของความคิดเห็นเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง

4.1 ประเด็นที่มา และองค์ประกอบ พบว่า นักวิชาการ ข้าราชการ และนักการเมือง มีความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน

4.2 ประเด็นอำนาจหน้าที่ พบว่า นักวิชาการ ข้าราชการ และนักการเมือง มีความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน

ในการศึกษาวิจัยเรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้ง ศึกษาเปรียบเทียบความคิดเห็นของนักวิชาการ ข้าราชการ และนักการเมือง โดยมีสมมติฐานของการศึกษาวิจัยที่กำหนดไว้ว่า "ความคิดเห็นของนักวิชาการ ข้าราชการ และนักการเมือง เกี่ยวกับที่มา องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีความเห็นที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับบทบาท สถานภาพ และผลประโยชน์ของบุคคลแต่ละกลุ่มเป็นสำคัญ" นั้น จากผลการศึกษาวิจัยที่ได้รับในครั้งนี้ เนื่องจากค่านัยสำคัญที่ได้รับจากการศึกษาวิจัย มีค่ามากกว่า 0.05 ทั้งในเรื่องของที่มา องค์ประกอบ และอำนาจหน้าที่ ซึ่งหมายความว่า นักวิชาการ ข้าราชการ และนักการเมือง มีความคิดเห็นเกี่ยวกับที่มา องค์ประกอบ และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ไม่แตกต่างกันแต่ประการใด ดังนั้น ผลการศึกษาวิจัยที่ได้รับจึงปฏิเสธสมมติฐานของการศึกษาวิจัยที่กำหนดไว้ข้างต้น

อภิปรายผลการวิจัย

คำว่า " ประชาธิปไตย " (democracy) หากจะกล่าวให้เป็นที่เข้าใจโดยง่ายแล้ว อาจกล่าวได้ว่าหมายถึง " ระบอบการปกครองที่ถือมติปวงชนเป็นใหญ่ " ¹ เงื่อนไขที่สำคัญประการหนึ่งของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ก็คือ ประชาชนส่วนใหญ่ หรือทั้งหมดในสังคม จะต้องมีโอกาสมีส่วนร่วมในกิจการของสังคมอย่างกว้างขวางทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ดังนั้น การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน (political participation) จึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบของการเลือกตั้ง

การเลือกตั้ง นับว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในการที่จะสรรหาตัวแทนของประชาชนเพื่อเข้าไปทำหน้าที่นิติบัญญัติในสภาผู้แทนราษฎร การเลือกตั้งจึงเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงเจตน์จำนงของประชาชน อย่างน้อยที่สุดในประเทศประชาธิปไตยนั้น ผู้ออกกฎหมายจะต้องได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนของรัฐนั้น ๆ ดังนั้น เสียงของประชาชนในการกำหนดตัวบุคคลที่จะเป็นตัวแทนประชาชนเข้าไปเรียกร้องทางการเมือง ในรัฐสภา หรือ เข้าไปบริหารประเทศในคณะรัฐบาล จึงมีส่วนสำคัญ เพราะ หากประชาชนใช้สิทธิออกเสียงเลือกบุคคลที่ดี มีความรู้ ความสามารถ และมีคุณธรรมย่อมจะทำให้ประเทศชาติบ้านเมืองเจริญก้าวหน้าในที่สุด แต่อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งหลาย ๆ ครั้งที่ผ่านมา ปรากฏว่า มีการแข่งขันกันระหว่างผู้สมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีการอาศัยกลยุทธ์ที่หลากหลายเพื่อให้ตนได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทน ในขณะที่ประชาชนทั่วไปยังขาดความรู้ ความเข้าใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องความสำคัญ ของการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงทำให้การเลือกตั้งครั้งที่ผ่าน ๆ มา มีการซื้อสิทธิขายเสียงกันมาก ซึ่งการใช้เงินซื้อเสียงในการเลือกตั้งอย่างกว้างขวาง โดยผู้ซื้อเงินมุ่งหวังผลแห่งการเลือกตั้งแต่เพียงประการเดียว โดยไม่คำนึงถึงผลเสียที่จะเกิดขึ้น ตามมาดังกล่าวนี้อธิบายว่าเป็นอันตรายอย่างยิ่งต่อระบอบประชาธิปไตย

การแก้ไขปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียงดังกล่าวข้างต้นได้มีการพูดถึงอยู่เสมอถึงวิธีการและการปฏิบัติว่า จะมีวิธีการและการดำเนินการอย่างไรที่จะทำให้การซื้อสิทธิขายเสียงหมดไป หรือให้มีความรุนแรงของปัญหาลดน้อยลง เป็นที่น่าสังเกตว่าพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 ซึ่งถือเป็นกฎหมายหลักที่ใช้ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกครั้ง เป็นกฎหมายที่ได้กำหนดมาตรการห้ามการทุจริตการเลือกตั้งแทบจะเรียกว่าทุกเรื่อง โดยมีการป้องกันไว้หมด ไม่ว่าจะเป็นเกี่ยวข้องกับบุคคลใด หรือ กลุ่มใด ทั้งผู้สมัครรับเลือกตั้ง พรรคการเมือง ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ ได้มีมาตรการห้ามไม่ให้บุคคลเหล่านี้กระทำการใด ๆ ที่เข้าข่ายทุจริต ยิ่งการซื้อสิทธิขายเสียงด้วยแล้ว ถ้าดูตามกฎหมายจะพิจารณาเห็นได้ว่ากฎหมายไม่เปิดช่องว่างใด ๆ ไว้ให้กระทำผิดการณ์ ที่เป็น

¹ วิสุทธิ์ โปธิแทน , ประชาธิปไตย แนวคิด และตัวแบบประเทศประชาธิปไตยในอุดมคติ (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2534) , หน้า 21.

การทุจริตได้ แต่เราจะพบข้อเท็จจริงว่า แม้ว่าเราจะกำหนดกฎหมาย กฎเกณฑ์กติกา เพื่อป้องกันปราบปราม การทุจริตเลือกตั้งให้เข้มงวดปานใด แต่เพราะเหตุใด จึงมีการกระทำทุจริตในการเลือกตั้งกันได้ และทำได้ อย่างกว้างขวางด้วย ประกอบกับประชาชนส่วนใหญ่ซึ่งมักจะมีการศึกษา และฐานะทางเศรษฐกิจยังไม่ค่อย ดีนัก ยังไม่ตระหนักสำนึกตื่นตัวเพียงพอในการเห็นความสำคัญและความหมายของการเลือกตั้ง ดังนั้น กฎหมาย กฎเกณฑ์ กติกาที่ถูกกำหนดไว้ก็จะบังคับใช้ไม่ค่อยได้ผลมากยิ่งขึ้น

การดำเนินการแก้ไขปัญหาการเลือกตั้งข้างต้น รัฐบาลในสมัยนายอานันท์ ปันยารชุน เป็น นายกรัฐมนตรี จึงได้จัดตั้งองค์กรกลางขึ้นเพื่อให้เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการส่งเสริมให้ประชาชนพิทักษ์ ระบอบประชาธิปไตย มีส่วนร่วมในกระบวนการสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง ส่งเสริมความสุจริตยุติธรรม และปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบในการเลือกตั้ง ตลอดจนการรวมกลุ่มและสร้างจิตสำนึก ประชาธิปไตยในหมู่ประชาชน โดยรูปแบบการจัดองค์กรบริหารขององค์กรกลางอยู่ในรูปขององค์กรชั่วคราว มีการยืมบุคลากรจากส่วนงานต่าง ๆ มาร่วมงาน ผนวกกับการสรรหาอาสาสมัครจำนวนหนึ่งแล้วจัด ตั้งเป็นองค์กรปฏิบัติหน้าที่ภายในระยะเวลาอันจำกัด โดยมีลักษณะของการกระจายอำนาจในการบริหารงาน ให้แก่จังหวัดและอำเภอ ผลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรกลางดังกล่าว สามารถปฏิบัติงาน และมีผลงานเป็น ไปตามวัตถุประสงค์ขององค์กรได้ในระดับหนึ่ง เช่น สามารถป้องปรามการทุจริตในการเลือกตั้งได้ การ ท้วงติงและรายงานการกระทำผิด ในลักษณะต่าง ๆ ทำให้บุคคลที่เกี่ยวข้องไม่ค้อยกล้ากระทำผิดมากนัก และการให้ข้อมูลพื้นฐานแก่ประชาชนในการร่วมสอดส่องการทุจริตในการเลือกตั้ง เป็นต้น

แต่การดำเนินงานขององค์กรกลางโดยภาพรวม อาจกล่าวได้ว่า ยังมีปัญหาอุปสรรคใน การปฏิบัติงานอยู่พอสมควร อันทำให้ไม่สามารถทำให้บรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง องค์กรกลาง ปัญหากล่าวสืบเนื่องมาจาก ²

1. การที่องค์กรกลางเป็นองค์กรชั่วคราว มีโครงสร้างการบริหารงานในรูปคณะกรรมการ เน้น การกระจายอำนาจให้ส่วนงานต่าง ๆ ได้คิดริเริ่มดำเนินการโดยอิสระ ทำให้มีปัญหาในเรื่องของการขาด ความต่อเนื่องในการทำงาน

² วรรณมา บุญยิ่งสถิตย์, "องค์กรกลางกับการเลือกตั้ง : ผลการทำงานปัญหา และอุปสรรค , (สารนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาบริหารรัฐกิจคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536) , หน้า 134 - 140.

2. โดยที่โครงสร้างการบริหารงานขององค์กรกลางอยู่ในระดับนโยบาย ซึ่งประกอบด้วย "คณะกรรมการ" เป็นองค์กรสูงสุดในการตัดสินใจในระดับนโยบาย ซึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิ จากสาขาวิชาชีพต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก ในขณะที่การปฏิบัติงานบางครั้งมีเรื่องจำเป็นที่จะต้องหาข้อสรุปในการปฏิบัติโดยเร่งด่วน เพื่อให้มีเวลาในการเนิ่นการบ้างพอสมควร แต่การประชุมเพื่อหามติให้ทุกฝ่ายยอมรับปฏิบัติตาม ดำเนินไปอย่างล่าช้า ทำให้การทำงานไม่เกิดประสิทธิภาพ และได้ผลเท่าที่ควร

3. แม้ว่าองค์กรกลางจะกระจายอำนาจให้ส่วนงานต่าง ๆ ได้คิดริเริ่มดำเนินการโดยอิสระ แต่จะพบว่าเป็นการกระจายอำนาจที่ขาดการประสานงานในภาพรวมเพื่อผลสำเร็จขององค์กร จึงพบลักษณะของแต่ละฝ่ายต่างทำงานของตนแผนต่าง ๆ ขาดการประสานสอดคล้องกัน

4. องค์กรกลางขาดการกำหนดขอบข่ายความรับผิดชอบ และภาระหน้าที่งานแต่ละอย่างไว้ให้ชัดเจน โดยไม่มีการกำหนดขอบข่ายหน้าที่งาน และพรรณนาความรับผิดชอบของแต่ละตำแหน่งงานไว้ รวมทั้งไม่มีกฎระเบียบกำหนดเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของแต่ละตำแหน่งงานไว้อย่างชัดเจน

5. ปัญหาจำนวนและคุณภาพของบุคลากร ยังไม่มากและดีพอ

6. ปัญหางบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดนอกจากนี้ ยังมีการพูดถึง การจัดให้มีองค์กรกลางระดับชาติ ที่เป็นอิสระไม่ขึ้นกับฝ่ายการเมือง หรือ กลไกของรัฐ เพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบควบคุมการเลือกตั้ง ไม่ให้กระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำกับดูแลเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบควบคุมดูแลการเลือกตั้ง โดยในปัจจุบันมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2538 มาตรา 115 วรรค 2 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลการเลือกตั้ง ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย บริสุทธิ์ และยุติธรรม

ผลการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งในประเด็นที่มาและองค์ประกอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่พบว่า นักวิชาการ ข้าราชการ และนักการเมือง มีความคิดเห็นในประเด็นดังกล่าวไม่แตกต่างกันนั้น น่าจะเนื่องมาจาก ทุกฝ่ายเห็นว่า หากต้องการที่จะให้คณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะถูกจัดตั้งขึ้น มีความเป็นกลาง ซึ่งจะมีส่วนสำคัญที่จะทำให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความเรียบร้อย บริสุทธิ์ ยุติธรรม สมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงน่าจะมีที่มาและองค์ประกอบจากบุคคลหลาย ๆ ฝ่าย ซึ่งจะทำให้เกิดการคานอำนาจซึ่งกันและกัน และมีความเป็นกลางในการปฏิบัติงานได้ในระดับหนึ่ง นอกจากนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่า ในเรื่องความคิดเห็นเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งนั้น ทั้งนักวิชาการ ข้าราชการ และนักการเมือง มีระดับความเห็นด้วยในระดับสูง ที่ผลเป็นเช่นนี้ น่าจะเนื่องจากเหตุผลต่อเนื่องจากที่กล่าวมาแล้ว กล่าวคือ ในเมื่อทุกฝ่ายต้องการที่จะเห็นคณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเป็นกลาง และการทำงานเกิดประสิทธิภาพ การกำหนดให้มีวาระ การดำรงตำแหน่งจะทำให้บุคคลผู้ได้รับเลือกจากฝ่ายต่าง ๆ ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ หากปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นกลาง หรือ เกิดประสิทธิภาพ ก็อาจไม่ได้รับการพิจารณาเลือกให้เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ใหม่ต่อไป ส่วนในประเด็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการ

เลือกตั้ง ที่พบว่า นักวิชาการ ข้าราชการ และนักการเมือง มีความคิดเห็นในประเด็นดังกล่าวไม่แตกต่างกันนั้น น่าจะเนื่องมาจากอำนาจหน้าที่ที่กำหนดให้เพื่อใช้ในการตอบแบบสอบถาม เป็นหน้าที่ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งในประเทศต่าง ๆ ถือเป็นหน้าที่หลักๆ ที่ต้องปฏิบัติอยู่แล้ว และเป็นหน้าที่ที่สะท้อนปัญหาของการเลือกตั้งของประเทศไทยที่เป็นอยู่จริง เช่น การให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรอิสระ และมีกฎหมายรองรับอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่มีค่าคะแนนเฉลี่ยสูงเป็นอันดับ 1 ได้สะท้อนให้เห็นถึงนัยของความไม่มีประสิทธิภาพในการทำงานขององค์กรกลาง หรือ การส่งเสริมให้ประชาชนไปใช้สิทธิ์เลือกตั้งโดยสุจริต และร่วมมือในการสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง ส.ส. ให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์และยุติธรรม ที่มีค่าคะแนนเฉลี่ยสูงเป็นอันดับที่ 3 ได้สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาวัฒนธรรมทางการเมืองของคนไทยที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เป็นต้น

ในปัจจุบันคณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ซึ่งขณะนี้ได้ผ่านการพิจารณาทั้งสามวาระแล้วเนื้อหาส่วนใหญ่ของร่างกฎหมายฉบับดังกล่าว มีเนื้อหาของข้อกำหนดในสาระที่สำคัญ คล้ายคลึงกับร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย และร่างของอนุกรรมการศึกษาร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ ในประเด็นที่มาและองค์ประกอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จะประกอบด้วยบุคคลที่มาจากแต่งตั้งสามฝ่ายได้แก่ ประธานรัฐสภา นายกรัฐมนตรี และผู้นำฝ่ายค้าน โดยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งตามกฎหมายฉบับนี้จะมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี นับแต่วันที่ได้รับพระกรุณาโปรดเกล้าแต่งตั้ง ส่วนในประเด็นอำนาจหน้าที่ กฎหมายฉบับนี้ได้บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่รวมทั้งสิ้น 11 ประการ ซึ่งแต่ละหน้าที่ที่กำหนดนั้น เป็นหน้าที่ที่คล้ายคลึงกับร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย และร่างของอนุกรรมการศึกษาร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เช่น เดียวกัน อาทิเช่น การกำหนดการแบ่งเขตเลือกตั้งและกำหนดจำนวนผู้มีสิทธิได้รับเลือกตั้งของเขตเลือกตั้ง การกำหนดรับเลือกตั้งและวันสมัครรับเลือกตั้ง การกำกับดูแลการปฏิบัติงานของผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง และผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลความสงบเรียบร้อยเกี่ยวกับการเลือกตั้ง การอนุมัติการประกาศผลการเลือกตั้ง การพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง การจัดทำรายงานผลการ ปฏิบัติงานประจำปี และข้อสังเกตเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น

ข้อเสนอแนะ

ถึงแม้ว่าในที่สุด คณะกรรมการการเลือกตั้ง จะต้องถูกจัดตั้งขึ้นตามมาตรา 115 วรรค 2 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2538 ซึ่งขณะนั้นร่างกฎหมายคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ผ่านการพิจารณาจากสภาทั้ง 3 วาระ แล้วก็ตามแต่ก็ไม่ได้หมายความว่า ต่อไปนี้การเลือกตั้งของประเทศไทยจะปราศจากปัญหาของการซื้อสิทธิขายเสียง หรือ ปัญหาของการเลือกตั้งที่ไม่บริสุทธิ์ ยุติธรรม การแก้ไขปัญหาคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน การจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งขึ้นมา นั้น อาจจะช่วยแก้ไขปัญหในระดับการจัดการ ได้แก่การบริหารงานเลือกตั้ง การควบคุมดูแลการเลือกตั้งให้มีความโปร่งใส บริสุทธิ์ และยุติธรรมได้ แต่การจะแก้ไขปัญหาคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ไม่บริสุทธิ์ ยุติธรรม ให้ได้ผลมากยิ่งขึ้นนั้น ยังจำเป็นที่จะต้องมีการแก้ไขปัญหในส่วนอื่น ๆ อีกด้วยที่สำคัญ ดังนี้

1. ประชาชนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง จะต้องมีความวัฒนธรรมทางการเมือง (political culture) ที่สอดคล้องเกื้อกูลและส่งเสริมต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ประชาชนจะต้องมีจิตสำนึกอยู่ตลอดเวลาว่า การเมืองเป็นเรื่องของทุกคน ที่จะต้องมีส่วนร่วมและผลักดัน เพื่อให้กลไกของระบบการเมืองดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด ซึ่งหมายความว่า ประชาชนจะต้องมีความตระหนักถึงอยู่ตลอดเวลาว่า ผู้แทนราษฎร ไม่ใช่อภิสิทธิ์ชน ที่มีฐานะเหนือประชาชนทั่วไปแต่อย่างใด แต่มีฐานะเป็นเพียงตัวแทนของประชาชนในการทำหน้าที่นิติบัญญัติในสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น และจะต้องคอยหมั่นตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และการปฏิบัติตนของบุคคลเหล่านั้นว่าได้ ปฏิบัติหน้าที่สมดังเจตนารมณ์ที่ประชาชนได้มอบความไว้วางใจให้หรือไม่ นอกจากนี้ยังจะต้องตระหนักว่า การซื้อสิทธิขายเสียงเป็นสิ่งที่จะทำให้ระบอบประชาธิปไตยสุก่ร่อน ดังนั้น ประชาชนจึงต้องมีหน้าที่ช่วยกันป้องกันโดยอาจจะทำหน้าที่เป็นแหล่งข้อมูลในการชี้เบาะแส พฤติกรรมทุจริตเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งรับทราบ ซึ่งจะทำให้การทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น สามารถตอบสนองวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรได้ การแก้ไขปัญหานั้นการพัฒนาทางการศึกษา และการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ เพื่อยกระดับความรู้ และฐานะความเป็นอยู่ของประชาชน จึงยังมีความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาควบคู่ไปกับการพัฒนาทางการเมืองการปกครองด้วย

2. ถึงแม้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้ง จะถูกจัดตั้งตามมาตรา 115 วรรค 2 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2538 แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวถือว่าเป็นองค์กรที่รัฐรับรองให้ตั้งขึ้น ซึ่งมีลักษณะเป็นการควบคุมอย่างเป็นทางการที่อาศัยด้วยกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ซึ่งผู้ศึกษาวิจัยคิดว่าผลการดำเนินงานเพื่อตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งคงจะได้ผลไม่เต็มที่ เพราะในสภาพสังคมการเมืองไทยปัจจุบัน โดยพฤตินัยแล้ว นักการเมืองมักมีอำนาจและอิทธิพลทั้งทางตรงและทางอ้อม และมักจะหาทางช่วยเหลือพรรคพวกที่ทำผิดด้วยการปกปิดความผิด หรือหลบเลี่ยงไม่ให้ถูกกลงโทษด้วยวิธีการต่าง ๆ แม้นักการเมืองฝ่ายค้านก็ยังมีพรรค

พวกอยู่ในฝ่ายรัฐบาลเป็นอันมาก เพราะรู้จักคุ้นเคยกันดี หรือ เคยอยู่พรรคเดียวกันมาก่อน รวมทั้งกลัวตัวเองจะถูกเปิดโปงด้วยเข้าลักษณะ "ไก่เห็นตีนงู งูเห็นนมไก่" หรือไม่อยากเสียชื่อเสียงของหมู่คณะลักษณะ "หยิกเล็บเจ็บเนื้อ" ดังนั้น หากจะแก้ไขปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียงให้ได้ผลมากยิ่งขึ้นแล้ว การควบคุมของประชาชนโดยการออกเสียงเลือกตั้ง จึงมีความจำเป็นเป็นอย่างยิ่ง สภาพการซื้อขายเสียงและการใช้อำนาจอิทธิพลของนักการเมืองในปัจจุบัน เป็นส่วนสำคัญที่ทำให้ประชาชนไม่มีอิสระที่จะออกเสียงอย่างแท้จริง ประกอบกับพลเมืองที่ยากจนหรือเห็นแก่ได้มีมาก หากเราต้องการที่จะให้การควบคุมของประชาชนโดยการออกเสียงเลือกตั้งได้ผล และได้ให้นักการเมืองที่มาจากเสียงของประชาชนส่วนใหญ่อย่างแท้จริงแล้ว ก็มีความจำเป็นต้องเผยแพร่ความรู้ให้ประชาชนได้รู้และเข้าใจถึงการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องของการเลือกตั้ง จะต้องสร้างความสำนึกแก่ประชาชนมิให้เห็นแก่เงินเพียงเล็กน้อยรวมทั้งความเสียหายที่เกิดจากการซื้อสิทธิขายเสียง หากประชาชนมีความเข้าใจเรื่องดังกล่าวแล้วประชาชนก็จะเห็นความสำคัญของสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งก็จะทำให้เกิดความตื่นตัวทางการเมืองตามมา การเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจดังที่ได้กล่าวมาแล้ว องค์กรประชาชน และสื่อมวลชน ถือได้ว่าเป็นสถาบันที่ช่วยสนับสนุนในเรื่องนี้ได้เป็นอย่างดี หากมีการพัฒนาองค์กรให้ดีขึ้น เช่น มีผู้นำที่เข้มแข็ง มีการรวมตัวของสมาชิกที่ดี มีทรัพยากรที่จะนำมาใช้ในการดำเนินงานที่เพียงพอแล้ว องค์กรเอกชนและสื่อมวลชนก็สามารถที่จะมีส่วนช่วยทางราชการในการเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจให้แก่ประชาชนได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้ องค์กรเอกชนและสื่อมวลชนยังสามารถให้ความคิดเห็นอิสระต่อสังคมได้มากพอสมควร ซึ่งก็จะเป็นผลการพัฒนาทางการเมืองในด้านความคิดอีกด้วย

3. การสร้างจิตสำนึกให้แก่นักการเมือง นักการเมืองส่วนใหญ่แล้ว มักจะคิดถึงผลประโยชน์ของชาติเป็นเรื่องรองลงมา เมื่อเปรียบเทียบกับประเด็นว่า ทำอย่างไรตนเองจึงจะได้รับการเลือกตั้ง ประกอบกับฐานะทางเศรษฐกิจและการศึกษาของประชาชน ที่ยังมีปัญหา และยังไม่ค่อยได้รับการแก้ไขจากภาครัฐมากเท่าใดนัก สิ่งเหล่านี้เป็นช่องว่างที่ทำให้ให้นักการเมืองสามารถใช้เงิน "ปูฐาน" ให้ตนเองสามารถเข้ามาสู่ระบบการเมืองได้ง่าย อันเป็นการสร้างความเสียหายให้เกิดแก่ระบอบประชาธิปไตย อย่างน้อยที่สุดสิ่งที่เห็นได้ชัดเจนได้แก่ เมื่อมีการใช้เงินซื้อสิทธิขายเสียงเพื่อให้ตนเองได้ชัยชนะในการเลือกตั้งแล้ว พฤติกรรมของนักการเมืองดังกล่าวได้เป็นสาเหตุที่ไปมีส่วนสร้างวัฒนธรรมหรือ ค่านิยมที่ผิด ๆ ให้กับประชาชนในลักษณะของการมีสิ่งแลกเปลี่ยนหรือตอบแทน ประชาชนจึงจะไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ซึ่งพฤติกรรมการเลือกตั้งของประชาชนในลักษณะดังกล่าวย่อมไม่มีความหมายตามหลักความเป็นอิสระแห่งการเลือกตั้งแต่ประการใด เพราะการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนมีลักษณะของการ "ระดม" อันมิได้เป็นการแสดงเจตนารมณ์ในการเลือกตั้งของตนเองอย่างแท้จริง ดังนั้น หากเราต้องการที่จะเห็นการพัฒนาทางการเมืองในบ้านเรามีการพัฒนาที่ดีขึ้นแล้ว การมีคณะกรรมการการเลือกตั้ง และการพัฒนาในส่วนของประชาชนยังไม่เป็นการเพียงพอ หากยังจะต้องพัฒนาในส่วนของนักการเมืองโดยการสร้างจิตสำนึกให้แก่นักการเมืองได้ตระหนักว่า การกระทำอันไม่สมควรเพื่อให้ตนเองได้ชัยชนะในการเลือกตั้งนั้นเป็นการส่งเสริมให้

ประชาชนยึดถือค่านิยมที่ผิด ๆ ดังที่กล่าวมาแล้ว และเมื่อบุคคลที่ผ่านเข้าสู่ระบบการเมืองส่วนใหญ่ เป็นบุคคลที่ใช่ "เงินซื้อ" แล้วเมื่อได้รับตำแหน่งทางการเมือง พฤติกรรม "การถอนทุน" หรือ "คอร์รัปชั่น" ก็จะเกิดขึ้นตามมา ทำให้การพัฒนาประเทศชาติขึ้นอยู่กับ หลักของผลประโยชน์ที่ตนจะได้รับมากกว่าผลประโยชน์ของประเทศชาติ และในที่สุดเมื่อการพัฒนาค้นต่าง ๆ ไม่มีประสิทธิภาพประชาชนไม่ได้รับประโยชน์เท่าที่ควรแล้ว ศรัทธา ความเชื่อถือของประชาชนที่มีต่อนักการเมือง ก็จะสูญสิ้นไป อันเป็นผลเสียที่ย้อนกลับเข้าสู่ตัวนักการเมืองเอง

หากมีการพัฒนากระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งทั้งสามส่วนดังกล่าวข้างต้นได้แก่องค์กรในการบริหารการจัดการเลือกตั้ง ประชาชนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งและผู้สมัครเลือกตั้ง ได้แล้วก็น่าที่จะมั่นใจได้ว่าการพัฒนากระบวนการเลือกตั้งให้มีความบริสุทธิ์ ยุติธรรม และมีความหมายต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยคงจะเกิดขึ้นได้ แต่ตราบใดที่ประชาชนและนักการเมือง ยังมีพฤติกรรมทางการเมืองในลักษณะที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน แม้คณะกรรมการการเลือกตั้งเกิดขึ้นมากก็ตาม ผู้ศึกษาวิจัยเชื่อว่า การจะหวังให้ได้นักการเมืองที่ดี มีสภาที่ดี มีคณะรัฐมนตรีที่ดี มีการบริหารประเทศที่ดีนั้น ย่อมเป็นไปได้ไม่ว่าจะมีการเลือกตั้งตามวาระกี่ครั้ง หรือยุบสภาเลือกตั้งใหม่ก่อนหมดวาระกี่ครั้งก็ตาม



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย