



บทที่ 1

บทนำ

สภาพปัญหา

การปกครองในระบอบประชาธิปไตย (democracy) เป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน ประชาชนเป็นองค์อธิปัตย์หรือผู้ใช้อำนาจในการปกครอง แต่เนื่องจากในปัจจุบันไม่สามารถที่จะให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองได้โดยตรงดังอดีตอันเนื่องมาจากจำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้น ขนาดของประเทศที่กว้างใหญ่ ตลอดจนความยุ่งยากซับซ้อนของกิจกรรมที่ต้องทำการตัดสินใจ ล้วนเป็นอุปสรรคขัดขวางการมีส่วนร่วมในการปกครองของประชาชนโดยตรง ดังนั้น การที่ประชาชนทุกคนจะเข้าร่วมใช้อำนาจในการปกครองตนเองโดยตรงย่อมเป็นไปได้ยาก เพราะทำให้เกิดสภาวะแห่งความไม่สะดวก (state of inconvenience) ขึ้น ตามที่ทฤษฎีสัญญาประชาคม (Social Contract Theory) กล่าวไว้ และสภาวะแห่งความไม่สะดวกอันเป็นสภาวะธรรมชาติ ซึ่งมนุษย์จะกระทำในลักษณะตัวใครตัวมัน ขาดระเบียบวินัย ขอบเขตเสรีภาพและสิทธิของแต่ละคนไม่มีขีดจำกัด จึงทำให้ง่ายต่อการนำไปสู่การใช้กำลังทำร้ายต่อสู้แย่งชิงซึ่งกันและกัน ในที่สุดของสภาวะดังกล่าวนี้จะนำไปสู่การมีอำนาจปกครองของผู้ที่มีความแข็งแรงที่สุด

ดังนั้น การที่จะทำให้สังคมมนุษย์เกิดสภาวะแห่งการมีระเบียบวินัย มีแบบแผนของการอยู่ร่วมกัน จึงจำเป็นต้องมีการตกลงด้วยเหตุผลร่วมกันของมนุษย์ในสังคมนั้น ในอันที่จะยอมสละสิทธิและเสรีภาพบางประการของตนเพื่อแลกกับสิทธิและเสรีภาพอีกส่วนหนึ่ง คือสิทธิและเสรีภาพอยู่ร่วมกันและนี่ก็คือหลักเบื้องต้นของสัญญาประชาคม ภายใต้สัญญาประชาคมนี John Locke กล่าวว่า เพื่อจะให้การดำรงอยู่ร่วมกันเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม จำเป็นจะต้องมีคณะผู้ปกครองขึ้นมา โดยได้รับความยินยอมพร้อมใจจากประชาชนในประชาคมนั้น ด้วยความยินยอมพร้อมใจของประชาชนนี้เอง จึงทำให้เกิดคณะผู้ปกครองขึ้น ซึ่งคณะผู้ปกครองนี้เปรียบเสมือนผู้แทนหรือตัวแทนของประชาชน ที่จะทำหน้าที่เพื่อกิจการส่วนรวมอันจะเป็นประโยชน์

ต่อประชาชนแต่ละคนในที่สุด ความยินยอมให้มีคณะผู้ปกครองนี้ อาจจะเรียกได้ว่าเป็นสัญญาประชาคมฉบับที่สอง

สัญญาประชาคมฉบับแรกเป็นฉบับที่ประชาชนตกลงที่จะอยู่ร่วมกันในสังคมเดียวกัน ส่วนสัญญาประชาคมฉบับที่สอง เป็นสัญญาที่ประชาชนตกลงที่จะให้มีคณะผู้ปกครองร่วมกัน เพราะฉะนั้นสัญญาประชาคมฉบับที่สองของ John Locke จึงเกี่ยวข้องโดยตรงกับการเลือกใช้อำนาจแทน กล่าวคือ เมื่อประชาชนตกลงยินยอมพร้อมใจที่จะมีคณะผู้ปกครองเพื่อเป็นตัวแทนของตนเข้ามาทำหน้าที่ของผู้ปกครอง หัวใจของผู้ปกครองในที่นี้คือ การเป็นตัวแทน (representation) ถ้าปราศจากเหตุผลของการเป็นตัวแทนแล้ว ผู้ปกครองย่อมจะไม่มีสิทธิและความชอบธรรมแห่งการเป็นผู้ปกครอง ฉะนั้น คำถามที่สำคัญในเรื่องนี้ คือการเป็นตัวแทน จะได้มาด้วยวิธีการอย่างไร วิธีการได้มาซึ่งการเป็นตัวแทนที่มีการกล่าวถึงและนำมาใช้อย่างกว้างขวางคือการเลือกตั้ง¹

รูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น การเลือกตั้งเป็นกระบวนการที่สำคัญประการหนึ่ง ซึ่งการเลือกตั้ง หมายถึง กิจกรรมทางการเมืองที่แสดงถึงการมีส่วนร่วมทางการเมือง (political participation) ของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ด้วยการไปออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนของตนเพื่อทำหน้าที่ในรัฐสภาและในรัฐบาล เป็นกลไกแสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชนที่เรียกร้องและสนับสนุนให้มีการปฏิบัติจัดทำ หรือละเว้นการทำอะไรอย่างใดทางการเมืองและการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะที่จะมีผลกระทบต่อประชาชน การเลือกตั้งจึงสามารถถือได้ว่าเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างหนึ่ง ซึ่งถือเป็นหลักการสำคัญอย่างหนึ่งของระบอบประชาธิปไตยที่หมายถึงการมีส่วนร่วมในประโยชน์ที่จะพึงมีในการกำหนดนโยบายในการตัดสินใจและในกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาลและในทางการเมือง หรือเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในรัฐบาล เช่น การเข้าเป็นรัฐบาล การมีอิทธิพลต่อรัฐบาล การแสดงความคิดเห็นในทางการเมือง² นอกจากนี้ การเลือกตั้งเป็นการสื่อสารติดต่อกันระหว่างผู้ปกครองกับผู้อยู่ใต้ปกครองเป็นกระบวนการกลมกล่อมเกลาทางการเมืองที่สำคัญ และเป็นโอกาสที่องค์กรทางการเมืองต่าง ๆ จะได้เข้าไปสัมผัสและปลุกเร้าประชาชนให้ใช้สิทธิที่จะเลือกทางออกให้แก่สังคม

¹ กนก วงษ์ตระหง่าน, การเมืองในสภาผู้แทนราษฎร (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 114.

² จรุง สุภาพ, หลักรัฐศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2514), หน้า 333.

หรือไม่ใช้สิทธิดังกล่าวในความหมายที่แท้จริงก็ได้เช่นกัน³ กล่าวอีกนัยหนึ่ง การเลือกตั้งเป็นการให้โอกาสประชาชนใช้อำนาจของตนเองในการเลือกผู้ทำหน้าที่แทนประชาชนเข้าไปทำหน้าที่นิติบัญญัติ หน้าที่บริหาร ซึ่งการที่จะได้ผู้แทนปวงชนปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่จะสนับสนุนให้เกิดสภาพดังกล่าวก็คือ การมีระบบการเลือกตั้งที่มีประสิทธิภาพและสามารถถ่วงกรงนักการเมืองที่ดีเข้าไปทำหน้าที่ได้⁴

แต่ในปัจจุบันการเลือกตั้งนับวันจะมีความสลับซับซ้อน มีปัจจัยหลายอย่างเข้ามาเกี่ยวข้องกับด้วย มีประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการเลือกตั้งมากขึ้น และที่สำคัญได้มีการใช้จ่ายเงินสำหรับการเลือกตั้งในแต่ละครั้งเพิ่มทวีมากขึ้นตามลำดับ จนสร้างความสำคัญแก่องค์การทางการเมืองในระดับต่าง ๆ มากตามไป จากลักษณะดังกล่าว ทำให้การเลือกตั้งมีการแข่งขันทางการเมืองกันอย่างกว้างขวางและมีความเข้มข้นสูง ซึ่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละคนจะมีกลวิธี และเทคนิคในการดำเนินการรณรงค์หาเสียงในลักษณะที่แตกต่างกันออกไป เพื่อให้ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนในที่สุด

สำหรับประเทศไทยนับแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน ได้จัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปรวม 17 ครั้ง โดยครั้งที่ศึกษาที่มีขึ้นในวันที่ 13 กันยายน 2535 ปรากฏว่าในการเลือกตั้งแต่ละครั้งมีผู้ไปใช้สิทธิน้อยมาก ส่วนใหญ่ไม่ถึงครึ่งของผู้ที่มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง⁵ และนอกจากนั้นยังพบว่าคนในชนบทจำนวนไม่น้อยที่ไปลงคะแนนเสียงไม่ใช่เพราะสนใจในการเลือกตั้ง หรือเห็นความสำคัญของการเลือกตั้ง แต่ไปลงคะแนนเพราะการเรียกร้อง ถูกระดม ถูกจ้างวานหรือไม่ก็เห็นว่าเป็นหน้าที่⁶

³ สมบัติ จันทรวงศ์, เลือกตั้งวิกฤต ปัญหาและทางออก (กรุงเทพมหานคร : คบไฟ 2536), หน้า 21-22.

⁴ กระมล ทองธรรมชาติ สมบูรณ์ สุขสำราญ และปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, การเลือกตั้งพรรคการเมืองและเสถียรภาพของรัฐบาล (กรุงเทพมหานคร : ฝ่ายวิจัย คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2531), หน้าคำนำ ก.

⁵ ร.ต.อ. อภิชาติ พุ่มแก้ว, พรรคการเมืองไทยกับฐานคะแนนเสียง : ศึกษากรณีของพรรคประชากรไทย ในเขตกรุงเทพมหานคร (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533) หน้า 2.

⁶ สุจิต บุญบงการ, การพัฒนาทางการเมืองไทย : ปฏิสัมพันธ์ระหว่างทหาร สถาบันทางการเมืองและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531) หน้า 54.

โดยการเลือกตั้งเมื่อ 26 กุมภาพันธ์ 2500 ซึ่งปรากฏว่ามีผู้ใช้สิทธิมากเป็นพิเศษ โดยมีผู้ใช้สิทธิมากกว่าร้อยละ 50 แต่ในการเลือกตั้งครั้งนั้นกล่าวได้ว่าการโง่งมการเลือกตั้งกันอย่างมโหฬาร ทำให้มีจำนวนผู้ใช้สิทธิมากกว่าที่เป็นจริง⁷ รวมถึงการเลือกตั้งในช่วงทศวรรษ พ.ศ. 2510 เมื่อมีนักธุรกิจจากกรุงเทพฯ ไปลงสมัครรับเลือกตั้งในเขตจังหวัดภาคอีสาน โดยใช้วิธีกึ่งการพนัน เช่น การนำเอาเหรียญใส่ช่องปลาแล้วให้ผู้เลือกตั้งที่สัญญาว่าจะเลือกผู้สมัครดังกล่าวล้วงหยิบเหรียญจากช่องปลาเอาเอง ส่วนผู้สมัครที่เป็นคนท้องถิ่นก็มีการแจกหมากพลู เข็มกลัด และยาแก้ปวด โดยการหาเสียงเลือกตั้งที่ถือได้ว่าเป็นจุดเปลี่ยนของรูปแบบการหาเสียง เกิดขึ้นในการเลือกตั้งทั่วไปในปี พ.ศ. 2518 เมื่อปรากฏว่า ผู้สมัครที่เป็นคนท้องถิ่นได้หันมาใช้ในการแจกเงินซื้อเสียงและเป็นการซื้อเสียงที่มีเป้าหมายเป็นเขต⁸

การหาเสียงเลือกตั้งที่ทำให้ยุทธการซื้อเสียงเป็นที่รู้จักของสาธารณชนทั่วไป เป็นการหาเสียงเลือกตั้งซ่อมที่จังหวัดร้อยเอ็ดในปี พ.ศ. 2524 โดยมี พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมนันท์ อดีตรัฐมนตรีในขณะนั้น และ พ.ต.ท. บุญเลิศ เลิศปรีชา จากพรรคกิจสังคม เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยมีการประมาณการการใช้เงินซื้อเสียงถึง 57 ล้านบาท ที่มีระบบการวางแผนหาเสียงโดยใช้เงินซื้อเสียงอย่างรัดกุมทุกขั้นตอนตั้งแต่การซื้อ ตัวผู้สมัครบางคนให้ถอนตัวจากการสมัคร การจัดตั้งหัวคะแนนให้รับผิดชอบตามจำนวนครัวเรือน การแบ่งพื้นที่ควบคุมหัวคะแนน รวมถึงการให้เงินพิเศษแก่หัวคะแนนที่สามารถทำคะแนนได้ถึงเป้าที่กำหนด จนได้ชื่อว่า “โรคร้อยเอ็ด”⁹ ซึ่งการเลือกตั้งในครั้งต่อๆ มาได้มีการใช้เงินซื้อเสียงเป็นส่วนหนึ่งของวิธีการหาเสียง โดยไม่สามารถที่จะจับกุมการกระทำความผิดในพฤติกรรมเบี่ยงเบนการหาเสียงนี้เลย

นอกจากนั้น จากรายงานการวิจัยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อปี 2526 ของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ปรากฏว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีความเห็นว่าการหาเสียงที่ประชาชนชอบมากที่สุดได้แก่การแจกของและแจกเงินทองถึงร้อยละ 64.8 รองลงมาคือ ร้อยละ 33.8 เห็นว่าประชาชนชอบวิธีหาเสียงแบบเข้าถึงตัว และมีเพียงร้อยละ 9.7 เท่านั้นที่เห็นว่าประชาชนชอบวิธีการพูดในที่ชุมนุม¹⁰

⁷ ไหม รักษ์หมู และธวัชชัย ไพจิตร, บันทึก 25 นักการเมือง : วิเคราะห์การเลือกตั้งในไทย (กรุงเทพฯ : นพรัตน์, 2522) หน้า 90-95.

⁸ โปรดดู สมบัติ จันทรวงศ์, เลือกตั้งวิกฤต ปัญหาและทางออก หน้า 185-186.

⁹ โปรดดู เรื่องเดียวกัน, หน้า 187-188.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 25.

ในการเลือกตั้งเมื่อ พ.ศ. 2529 มีรายงานว่า เมื่อสอบถามประชาชนว่ามีผู้สมัครหาเสียงเลือกตั้งโดยวิธีแจกเงินหรือสิ่งของในท้องที่ของตนหรือไม่ ปรากฏว่า ประชาชนตอบรับว่ามีตามจำนวนดังต่อไปนี้¹¹

กรุงเทพมหานคร	ร้อยละ	5.2	ของผู้ถูกสัมภาษณ์
ภาคเหนือ	“---”	25.0	“-----”
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	“---”	27.7	“-----”
ภาคกลาง	“---”	14.7	“-----”
ภาคใต้	“---”	4.6	“-----”

แม้ว่าการเลือกตั้งครั้งต่าง ๆ ที่ผ่านมา กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นองค์กรหลักจะได้ดำเนินการทั้งในด้านการโฆษณาประชาสัมพันธ์ เชิญชวน ด้วยวิธีการต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองโดยใช้สิทธิเลือกตั้งในทางที่ถูกต้อง แต่หาได้ประสบผลสำเร็จไม่ ซึ่งปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นเนื่องจากการแข่งขันอย่างสูงระหว่างผู้สมัคร การขาดความรู้ ความเข้าใจในความสำคัญของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย สภาพปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ตลอดจนการละเลยในการบังคับใช้กฎหมาย ผลที่เกิดขึ้นคือการเลือกตั้งที่มีการซื้อเสียง การขายเสียง และการทุจริตประพฤติมิชอบต่าง ๆ ซึ่งมีผลเสียต่อการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยและการพัฒนาประเทศ¹²

ดังนั้นทุกฝ่ายจึงควรถือเป็นภาระหน้าที่ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการสร้างสรรค์และพัฒนาประชาธิปไตยโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ด้วยการช่วยกันสอดส่องดูแลให้การเลือกตั้งมีความบริสุทธิ์ ยุติธรรม และบรรลุป้าหมายในการสรรหาคณะดี มีความรู้ความสามารถมาเป็นผู้แทนประชาชน จากแนวความคิดดังกล่าวจึงเป็นจุดเริ่มต้นของแนวความคิดริเริ่มก่อตั้งองค์กรกลางขึ้นในประเทศไทย โดยมุ่งหวังให้มีบทบาทในการควบคุมดูแลการเลือกตั้งให้บริสุทธิ์ยุติธรรม

¹¹ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, รายงานการวิจัยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2529 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2530), หน้า 137.

¹² คณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะอนุกรรมการรับแจ้งเหตุ, คู่มือปฏิบัติงาน อาสาสมัครรับแจ้งเหตุ กรุงเทพมหานคร 2535 หน้า 15.

รัฐบาลซึ่งมีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นคณะรัฐมนตรีอันเกิดจากการยึดอำนาจของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ได้เล็งเห็นถึงปัญหาดังกล่าว ซึ่งอาจจะเกิดขึ้นในขณะเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 22 มีนาคม 2535 จึงได้ออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 3/2535 ลงวันที่ 13 มกราคม 2535 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้น¹³ โดยให้ม็องคร์กรเอกชนที่ประกอบด้วยบุคคลในสาขาอาชีพต่าง ๆ เช่น นักวิชาการ คณาจารย์ในมหาวิทยาลัย ผู้ทรงคุณวุฒิในหลายสาขาขึ้น เพื่อมุ่งหวังให้เข้ามาทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางดูแลการเลือกตั้งในครั้งดังกล่าวให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม และส่งเสริมให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่องค์กรเอกชนเข้ามาเกี่ยวข้องดูแล ในการเลือกตั้งของไทยอย่างเป็นทางการมากที่สุด

ต่อมาในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อ 13 กันยายน พ.ศ. 2535 ภายหลังเกิดเหตุการณ์ทางการเมืองเมื่อ 17-21 พฤษภาคม 2535 และนายอานันท์ ปันยารชุน ได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าเป็นนายกรัฐมนตรีอีกวาระหนึ่ง คณะรัฐบาลนายอานันท์ 2 ต้องรับผิดชอบในการจัดให้มีการเลือกตั้งในวันที่ 13 กันยายน 2535 คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาหารือ เมื่อ 7 กรกฎาคม 2535 ลงมติอนุมัติให้แต่งตั้งคณะกรรมการองค์กรกลางการเลือกตั้งตามที่นายเกษม สุวรรณกุล (อดีตประธานกรรมการองค์กรกลาง ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 3/2535 ลงวันที่ 13 มกราคม 2535¹⁴) เป็นผู้เสนอแต่งตั้งกรรมการฯ และแผนงานขององค์กรกลาง เพื่อติดตามดูแลเลือกตั้งตามหนังสือองค์กรกลาง ที่ คสล.1244/2535 ลงวันที่ 6 กรกฎาคม 2535¹⁵ โดยได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 139/2535 ลงวันที่ 8 กรกฎาคม 2535¹⁶ จัดให้มีคณะกรรมการองค์กรกลางการเลือกตั้ง ประกอบด้วย บุคคลต่าง ๆ รวม 44 คน กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการองค์กรกลางรวม 9 ข้อ กล่าวคือ

1) ส่งเสริมให้ประชาชนเกิดความรักและหวงแหน ในสิทธิเสรีภาพและตระหนักถึงหน้าที่พลเมือง ให้ความสำคัญต่อการพิทักษ์ปกป้องระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้งและการสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง

2) ส่งเสริมให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีวิจารณญาณในการเลือกบุคคลที่มีความสามารถ และมีคุณธรรม

¹³ โปรดดูคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 3/2535 ลงวันที่ 13 มกราคม 2535.

¹⁴ โปรดดู เรื่องเดียวกัน.

¹⁵ โปรดดูหนังสือองค์กรกลางที่ คสล.1244/2535 ลงวันที่ 6 กรกฎาคม 2535.

¹⁶ โปรดดูคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 139/2535 ลงวันที่ 8 กรกฎาคม 2535.

3) ส่งเสริมให้ประชาชนติดตามและสอดส่องดูแลกระบวนการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งจะมีขึ้นในวันที่ 13 กันยายน 2535 ให้เป็นไปโดยสุจริตยุติธรรม และถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมาย โดยร่วมมือกันทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

4) รับแจ้งเหตุขอของประชาชน พรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับข้อกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ พรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือบุคคลใด ๆ กระทำการอันเป็นการผิดต่อกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น และพิจารณาส่งมอบข้อเท็จจริงให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการ

5) เสนอรายชื่อผู้สังเกตการณ์เลือกตั้ง เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอแต่งตั้งให้เข้าสังเกตการณ์ในหน่วยเลือกตั้ง เพื่อสอดส่องดูแลการใช้สิทธิเลือกตั้งและกระบวนการทำงาน

6) ศึกษาและเสนอแนะมาตรการเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อแก้ไขหรือปรับปรุงวิธีการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและยุติธรรม โดยเฉพาะสำหรับการเลือกตั้งที่จะมีขึ้นในวันที่ 13 กันยายน 2535

7) แต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินงาน คณะอนุกรรมการ คณะทำงาน หรือบุคคลเพื่อช่วยดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายตามอำนาจและหน้าที่

8) จัดสรรงบประมาณ และอนุมัติระเบียบการเงินและระเบียบการปฏิบัติงานต่าง ๆ

9) ทำรายงานและสรุปข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พร้อมทั้งขอเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขสำหรับการเลือกตั้งในคราวต่อ ๆ ไป ต่อคณะรัฐมนตรี ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันเลือกตั้ง และเมื่อเสนอรายงานต่อคณะรัฐมนตรีแล้วอาจเผยแพร่รายงานนั้นให้ประชาชนทราบบางส่วน หรือทั้งหมดก็ได้ ตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร

จากการที่ได้มีองค์กรพิเศษ คือ องค์กรกลางเข้ามาดูแลการเลือกตั้ง โดยกระทรวงมหาดไทยยังคงเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการเลือกตั้ง ปรากฏว่าได้เกิดความตื่นตัวและความเปลี่ยนแปลงในกระบวนการเลือกตั้ง การมาใช้สิทธิ และผลการเลือกตั้งในระดับหนึ่ง เช่น การเลือกตั้งเมื่อ 22 มีนาคม 2535 ดังเช่นที่นายโคทม อาริยา ได้กล่าวว่า องค์กรกลางมีส่วนทำให้การทุจริตลดลงไปบ้างแต่ยังไม่หมดไปเสียทีเดียว โดยเฉพาะในต่างจังหวัด การมาใช้สิทธิ

ลดลงผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 360 คน เกือบครึ่งหนึ่งเป็นผู้สมัครหน้าใหม่ ถึง 100 กว่าคน¹⁷

ซึ่งผลดังกล่าวนี้ ย่อมแสดงให้เห็นว่า องค์กรกลางน่าจะมีประโยชน์ต่อกระบวนการเลือกตั้งและเป็นองค์กรที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาระบบการปกครองประชาธิปไตย แต่เนื่องจากองค์กรกลางเป็นองค์กรซึ่งตั้งมาในลักษณะองค์กรเฉพาะกิจ กล่าวคือ เมื่อการเลือกตั้ง 13 กันยายน 2535 ผ่านไป และคณะกรรมการได้จัดทำรายงานตามข้อ 2 (8) และรายงานการเงินและการตรวจสอบบัญชีตามข้อ 11 แล้วเสร็จ ให้คณะกรรมการเป็นอันพ้นจากหน้าที่¹⁸ ดังนั้นภาระหน้าที่ในการเตรียมการดำเนินการเลือกตั้งในโอกาสต่อไป ตลอดจนการส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้ เห็นความสำคัญในระบบประชาธิปไตย จนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นก็ขาดตอนไป หากการจัดตั้งองค์กรกลางขึ้นในระยะก่อนมีการเลือกตั้งแต่ละครั้ง พร้อมกับสิ้นสภาพไปเมื่อการเลือกตั้งเสร็จสิ้นลง การพัฒนาประชาธิปไตยก็จะไม่บังเกิดผลดีเท่าที่ควร

วัตถุประสงค์ในการวิจัย

การวิจัยเรื่องนี้ มีวัตถุประสงค์สำคัญ ดังนี้

1. เพื่อศึกษาถึงอำนาจและหน้าที่ขององค์กรกลางและบทบาทของคณะกรรมการอนุกรรมการ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ขององค์กรกลางในการเลือกตั้ง
2. เพื่อศึกษาถึงผลที่ได้รับจากการจัดตั้งองค์กรกลางว่าสามารถส่งเสริมให้ประชาชนและผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง เข้ามีส่วนร่วมในการเลือกตั้งในรูปแบบที่ถูกต้องได้หรือไม่ และสามารถแก้ไขปัญหาการทุจริตในการเลือกตั้งได้หรือไม่
3. เพื่อวิเคราะห์หารูปแบบขององค์กรกลาง ตลอดจนอำนาจและหน้าที่ที่เหมาะสมในการกำหนดนโยบาย วิธีการ มาตรการการดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งและควา

¹⁷ การเลือกตั้ง 2535 กับภาพสะท้อนทางการเมืองไทย 22 มี.ค. 2535, รายงานการอภิปรายเมื่อ 24 มี.ค. 2535 จัดโดยสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ร่วมกับ หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, กรุงเทพมหานคร. 2535

¹⁸ โปรดดู คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 139/2535 ลงวันที่ 8 กรกฎาคม 2535.

คุมการเลือกตั้ง รวมถึงการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการเลือกตั้งด้วยความสำนึก
ทางการเมืองอย่างแท้จริง

วิธีการดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ใช้วิธีการศึกษาวิจัยแบบสำรวจ [survey research] ควบคู่กับ
การวิจัยแบบเอกสาร [documentary research] ดังนี้

1. การศึกษาวิจัยเอกสาร โดยทำการทบทวนวรรณกรรม หนังสือ เอกสาร บทความ
ความ กฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง คำสั่งนายกรัฐมนตรี รวมทั้งรายงานการอภิปรายต่าง ๆ ที่เกี่ยว
ข้องกับองค์กรกลาง เพื่อศึกษาในส่วนที่เกี่ยวกับทฤษฎีและแนวความคิดต่าง ๆ ซึ่งใช้เป็นหลักใน
การศึกษาวเคราะห์ข้อมูล สรุปข้อสมมติฐาน ตลอดจนการสร้างแบบสอบถาม

2. การวิจัยแบบสำรวจ โดยเก็บข้อมูลใน 2 ลักษณะ คือ

2.1 การเก็บข้อมูลโดยวิธีการสัมภาษณ์ [interviewing] โดยเบื้องต้นจะ
ทำการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่องค์กรกลางที่รับผิดชอบพื้นที่จังหวัดชลบุรี เพื่อเป็นแนวทางในการ
ศึกษาถึงปัญหา ตลอดจนผลที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติการ โดยจะมีการสัมภาษณ์กลุ่มบุคคลต่าง ๆ
ดังนี้

- ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดชลบุรี
โดยเน้นสัมภาษณ์ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งทั้งหมด (6 คน) เป็นหลัก เพื่อให้ทราบถึงความเห็นของผล
การดำเนินการ ตลอดจนแนวความคิดเกี่ยวกับรูปแบบอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมขององค์กรกลาง
- บุคคลสำคัญขององค์กรกลาง เช่น นายเกษม สุวรรณกุล
ประธานคณะกรรมการฯ พลเอกสายหยุด เกิดผล นายสัก กอแสงเรือง รองประธานกรรมการฯ
นายโคทม อาริยา ฯลฯ เพื่อทราบถึงรายละเอียดของแนวความคิดของรูปแบบโครงสร้างและ
อำนาจหน้าที่ขององค์กรกลาง

2.2 การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนจังหวัดชลบุรี และเจ้าหน้าที่
ประจำหน่วยเลือกตั้ง ซึ่งได้แก่ เจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้ง หรือกรรมการตรวจคะแนน
หรือเจ้าหน้าที่นับคะแนน ที่ประจำอยู่ ณ หน่วยเลือกตั้ง โดยการสัมภาษณ์โดยใช้แบบสอบ
ถาม [questionnaire] โดยการสร้างแบบสอบถามได้อาศัยสมมติฐานของวิทยานิพนธ์เป็นหลัก

และเน้นหนักที่จะต้องเป็นคำถามที่สามารถตอบปัญหาของสมมติฐานในแต่ละส่วนได้ เพื่อศึกษาถึงอิทธิพลและผลกระทบขององค์กรกลางที่มีต่อการตัดสินใจลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของประชาชน รวมทั้งผลการดำเนินการ และแนวความคิดเกี่ยวกับรูปแบบอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมขององค์กรกลาง

3. วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

3.1 ข้อมูลจากการวิจัยเอกสาร นำมาเรียบเรียงเป็นข้อมูล เพื่อทราบถึงอำนาจและหน้าที่ขององค์กรกลาง

3.2 ข้อมูลจากการสัมภาษณ์บุคคลตามการวิจัยแบบสำรวจ โดยจะทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบและอธิบายข้อมูลในเชิงพรรณนาและเชิงคุณภาพ

3.3 ข้อมูลเชิงสถิติ โดยจะนำข้อมูลจากกระทรวงมหาดไทย และจังหวัดชลบุรีในส่วนที่เกี่ยวกับผลการนับคะแนนผู้สมัครรับเลือกตั้ง เมื่อ 13 กันยายน 2535 เฉพาะในส่วนของผู้สมัครและ/หรือผู้สมัครที่ได้รับการเลือกตั้ง รวมถึงผู้สมัครที่ไม่ได้รับการเลือกตั้งแต่มีคะแนนเป็นอันดับถัดไป ตลอดจนจำนวนของผู้มาใช้สิทธิ จำนวนบัตรเสีย เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบในทางสถิติต่อไป

4. วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูลจะแบ่งออกเป็นหมวดหมู่ตามวัตถุประสงค์และสมมติฐานของการวิจัย โดยในบางส่วนจะใช้เทคนิคทางสถิติมาใช้ในการวิเคราะห์ความเกี่ยวพันของตัวแปร ตามความเหมาะสมของข้อมูล สำหรับการสร้างและทดสอบแบบสอบถาม ได้ดำเนินการโดยการสร้างแบบสอบถามขึ้นมาชุดหนึ่ง ประกอบด้วยคำถามทั้งสิ้นจำนวน 41 ข้อคำถาม โดยอาศัยแนวความคิดจากแบบสอบถามต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และจากการตั้งข้อคำถามโดยปรึกษาอาจารย์ที่ปรึกษา แล้วนำข้อคำถามเหล่านั้นไปทดสอบ จำนวน 100 ฉบับ เพื่อหาค่าอำนาจจำแนกของแบบสอบถามเป็นรายข้อ [the discriminative power-method] หลังจากนั้น จึงดำเนินการส่งแบบสอบถามจำนวน 1,000 ชุดคำถาม ไปยังประชาชนและเจ้าหน้าที่ประจำหน่วยเลือกตั้ง และทำการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้โดยใช้คอมพิวเตอร์ในการวิจัย โดยใช้โปรแกรม Statistical Program for Social Science เพื่อทำการวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถาม

ขอบเขตและข้อจำกัดของการศึกษาวิจัย

1. ศึกษาวิจัยเฉพาะอำนาจหน้าที่ แผนงานขององค์กรกลางในการเลือกตั้งเมื่อ 13 กันยายน 2535 โดยยึดข้อมูลจากสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นหลัก
2. การศึกษาวิจัย มุ่งจำกัดขอบเขตเฉพาะผลกระทบที่เกิดขึ้นในชลบุรีเท่านั้น

แนวความคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการวิจัย

1. ทฤษฎีการมีส่วนร่วมทางการเมือง [political participation] โดยเฉพาะในส่วนของ การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง [voting behavior] โดยเฉพาะในส่วนที่ว่าด้วยแบบแผนของการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง และอิทธิพลของปัจจัยต่างๆที่มีต่อการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง
2. ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการวัดประสิทธิภาพ และประสิทธิผลขององค์การ
3. แนวความคิดและการปฏิบัติขององค์กรรับผิดชอบเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ดังที่ปรากฏและดำเนินการในนานาประเทศ เช่น คณะกรรมการเลือกตั้งของสหรัฐอเมริกา [Federation Election Commission - FEC] เป็นต้น

สมมติฐาน

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ได้ตั้งข้อสมมติฐาน ดังนี้

“องค์กรกลางมีส่วนทำให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการออกเสียงเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากขึ้น และทำให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรมมากขึ้น”

นิยามศัพท์สำคัญ

เพื่อให้การศึกษาวิจัยเกิดประโยชน์ และมีความเข้าใจถูกต้องตรงกัน จึงขอกำหนดความหมายของคำสำคัญที่ใช้ในการศึกษาวิจัย ดังนี้

1. องค์กรกลาง หมายถึง คณะกรรมการองค์กรกลางการเลือกตั้ง (pollwatch commission) ซึ่งถูกแต่งตั้งโดยคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี รวมตลอดถึงคณะกรรมการดำเนินงาน คณะอนุกรรมการ คณะทำงาน หรือบุคคล ซึ่งเข้าช่วยดำเนินการในกิจการที่คณะกรรมการองค์กรกลางการเลือกตั้งได้รับมอบหมายตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีนั้น

2. การเลือกตั้ง หมายถึง การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นการเลือกตั้งทั่วไปโดยจัดให้มีการเลือกตั้งพร้อมกันทุกพื้นที่ทั่วประเทศ เมื่อวันที่ 13 กันยายน 2535

3. อำนาจและหน้าที่ หมายถึง อำนาจและหน้าที่ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการองค์กรกลางการเลือกตั้ง คณะอนุกรรมการ คณะทำงาน หรือบุคคล มีอำนาจและหน้าที่ตามที่ปรากฏอยู่ในคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 139/2535 ลงวันที่ 8 กรกฎาคม 2535

4. บทบาท หมายถึง พฤติกรรมการกระทำขององค์กรกลาง ไม่ว่าจะเป็น คณะกรรมการองค์กรกลางการเลือกตั้ง คณะอนุกรรมการ คณะทำงาน หรือบุคคลซึ่งเข้าดำเนินการในกิจการที่คณะกรรมการองค์กรกลางการเลือกตั้งได้รับมอบหมาย หรือคณะกรรมการองค์กรกลางการเลือกตั้ง คณะอนุกรรมการ คณะทำงาน มอบหมายภายในขอบเขตที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้คาดว่าจะได้รับประโยชน์ดังต่อไปนี้

1. ทำให้ทราบถึงปัญหา อุปสรรค และผลสัมฤทธิ์ขององค์กรกลาง ในการปฏิบัติงาน

2. เพื่อเป็นข้อมูลเชิงวิชาการในการพัฒนาโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ขององค์กรกลางที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นในการดูแลการเลือกตั้งให้เป็นไปด้วย

ความบริสุทธิ์ยุติธรรม และส่งเสริมการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในทางที่ถูก
ต้องมั่นคงและต่อเนื่อง

3. ใช้เป็นข้อมูลเพื่อพัฒนาองค์กรพิเศษในการดำเนินการเลือกตั้งของประเทศ
4. เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาเรื่องที่เกี่ยวข้องต่อไป

การนำเสนอเรื่อง

ในการศึกษาเรียบเรียงวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ ผู้ศึกษาวิจัยเสนอเรื่องแบบพรรณนา
ความ (descriptive) และวิเคราะห์ (analysis) ควบคู่กันไป และทำการศึกษาแบ่งเป็นบท ๆ ดัง
ต่อไปนี้

บทที่ 1 บทนำ กล่าวคือ สภาพของปัญหา วัตถุประสงค์ในการวิจัย วิธีดำเนินการ
วิจัย ขอบเขตและข้อจำกัดของการศึกษาวิจัย สมมุติฐาน

บทที่ 2 กรอบแนวความคิดและทฤษฎีในการอ้างอิง

บทที่ 3 องค์กรกลางในการเลือกตั้งไทย ศึกษาโครงสร้างอำนาจหน้าที่องค์กรก
กลาง โดยศึกษาจากคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 139/2535 ลงวันที่ 8 กรกฎาคม 2535 และ
คำสั่งคู่มือปฏิบัติงานต่าง ๆ ขององค์กรกลาง (วิเคราะห์โครงสร้าง หน้าที่ และแนวทางปฏิบัติ)

บทที่ 4 ศึกษาบทบาทในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรกลางที่มีต่อการเลือกตั้งใน
พื้นที่จังหวัดชลบุรี

บทที่ 5 บทสรุป และให้ข้อเสนอแนะในการจัดรูปแบบขององค์กรกลาง และองค์กร
พิเศษ เพื่อดำเนินการเลือกตั้ง